

Title	グレーゾーン金利廃止をめぐる政策過程（一）： 「作為過誤」回避から「不作為過誤」回避への転換
Author(s)	上川, 龍之進
Citation	阪大法学. 2012, 62(2), p. 147-186
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/60199">https://doi.org/10.18910/60199</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

# グレーゾーン金利廃止をめぐる政策過程（一）

——「作為過誤」回避から「不作為過誤」回避への転換——

上 川 龍 之 進

## 目 次

はじめに

第一章 分析枠組み

第二章 貸金業規制の歴史

第三章 貸金業法等改正の政策過程

第四章 仮説の検証

第五章 金融行政の変化

第六章 結論と含意

（以上、本号）

## はじめに

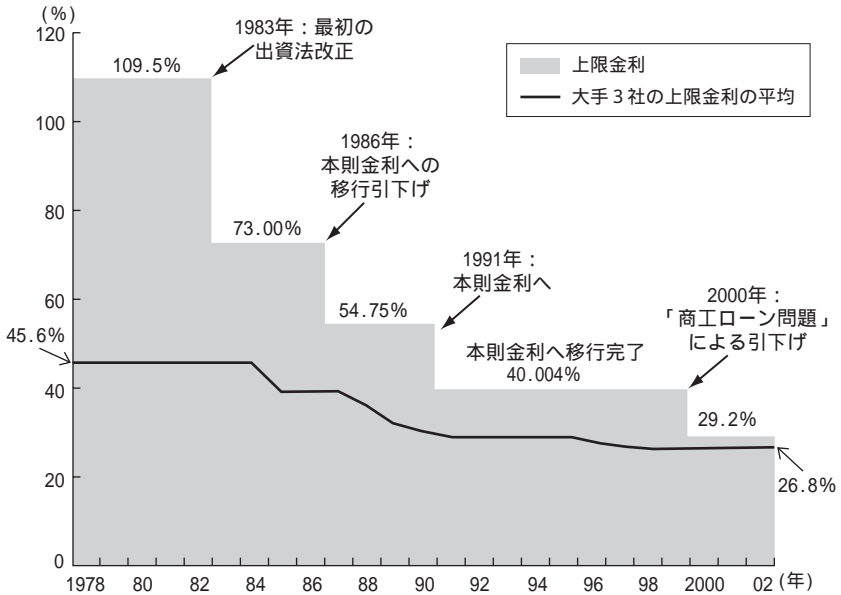
貸金業規制法を大幅に改正した「貸金業法」は、衆参両院において全会一致で可決され、二〇〇六年一二月に成立した。これにより、「グレーゾーン金利」を認める根拠となっていた貸金業規制法の「みなし弁済」規定が廃止

された。出資法も改正され、上限金利が二九・二％から二〇％に引き下げられたことで、貸金業者の貸出実効金利は大きく引き下げられることになった。さらに貸金業法では、貸金業者に借り手の返済能力の調査を義務付け、総借入残高が年収の三分の一を超える貸し付けなど、返済能力を超えた貸し付けを禁じる「総量規制」が導入された。「グレーゾーン金利」について、ここで簡単に説明しておこう。二〇一〇年六月一八日の貸金業法完全施行以前においては、出資法と利息制限法とは貸出金利の上限が異なっていた。利息制限法では貸出金利の上限を、元本一〇万円未満は年二〇％、元本一〇万円以上一〇〇万円未満は年一八％、元本一〇〇万円以上は年一五％と定めていた。けれども、利息制限法は民法法であり、違反しても刑罰は課されない。一方、出資法では年二九・二％を上限金利としており、出資法の上限金利を上回る利息で融資計画を結んだり、実際に利息を受け取ったりすると、刑事罰の対象となる。この法律の上限の間が、法的には黒でも白でもない「グレーゾーン金利」と呼ばれていた。そして貸金業規制法四三条では、法律で定めるすべての書面を交付するなどの条件が列挙され、それらの条件が満たされれば、債務者が利息として任意に支払った金銭の額が利息制限法の上限金利を超える場合でも、その支払いは有効な弁済とみなすと定めていた。これが「みなし弁済」制度であり、この規定を盾に消費者金融会社のほとんどが、グレーゾーンの上限近くの金利で貸し付けを行っていたのである。<sup>(1)</sup>

このグレーゾーン金利を撤廃した二〇〇六年の貸金業法等改正は、従来の貸金業規制と比べて画期的な規制強化であった。というのも、従来の出資法の改正による上限金利の引き下げは、大手消費者金融会社の実効金利水準よりも高い水準までしか出資法の上限金利は引き下げないというもので、大手消費者金融会社の経営に打撃を与えるものではなかった。それに対し今次の規制強化は、出資法の貸出金利の上限を、消費者金融会社の実効金利水準よりもはるかに低い利息制限法の上限金利に合わせることで、消費者金融の貸出金利を大幅に引き下げたものだった

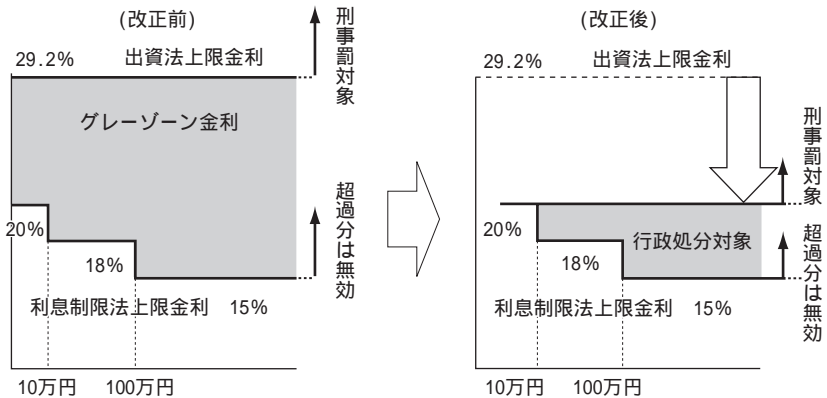
グレーゾーン金利廃止をめぐる政策過程（一）

図表1 上限金利の推移と消費者金融大手3社の上限金利平均値の推移



注1：大手3社とは武富士，アコム，そしてプロミスである。  
 出典：堂下浩『消費者金融市場の研究——競争市場下での参入と撤退に関する考察』文眞堂（2005年），107頁。

図表2 グレーゾーン金利の廃止



出典：金融庁ホームページ「貸金業法のキホン」  
<http://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/kihon.html>

図表 3 貸金業者の貸付残高の推移（各年3月末）（単位：億円）

	貸付業者貸付残高	うち	
		消費者向け	事業者向け
1995年	733,940	134,022	599,918
1996年	685,320	144,360	540,960
1997年	641,215	154,355	486,860
1998年	データなし	データなし	データなし
1999年	545,309	163,954	381,354
2000年	476,376	174,778	301,598
2001年	445,123	188,292	256,831
2002年	438,154	201,196	236,958
2003年	467,937	200,470	267,466
2004年	468,040	196,550	271,489
2005年	433,506	198,574	234,932
2006年	413,858	209,005	204,853
2007年	436,727	203,053	233,674
2008年	414,898	179,191	235,707
2009年	378,467	157,281	221,186
2010年	299,357	126,477	172,880
2011年	260,745	95,519	165,225

出典：菅原房恵「貸金業制度の現状と見直しの動き——法制度の変遷と上限金利規制をめぐる議論」『調査と情報』第524号（国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 524 (MAR. 24. 2006), 6頁, 表3, 金融庁『貸金業関係資料集』（2011年10月）, 8頁（金融庁ホームページ「貸金業関係資料集の掲載について」<http://www.fsa.go.jp/status/kasikin/20111021/index.html>）, を参照。

からである<sup>(2)</sup>（図表一、図表二参照）。

実際の効果もきわめて強力であった。消費者金融業界は一九九六年以降、不況で多くの企業が経営難に陥る中、右肩上がりの成長を続けていた。消費者金融の市場規模は二〇〇二年に二〇兆円を超え（図表三参照）、消費者金融の利用者数は、二〇〇四年の一年間で延べ二〇〇〇万人を突破した<sup>(3)</sup>。特に大手消費者金融会社は空前の利益を上げ、わが世の春を謳歌していた。というのも消費者金融業界は、消費者向け無担保融資の融資残高で見ると、上位一〇社で全体の約九割を占める寡占市場であり<sup>(4)</sup>（図表四、図表五参照）、中堅規模の業者の利益率が低い反面、大手業者の利益率は高かった<sup>(5)</sup>（図表六参照）。二〇〇六年三月期決算で、アコム・武

グレーゾーン金利廃止をめぐる政策過程 (一)

図表4 消費者金融大手10社の融資残高 (連結) (2004年3月末)

(単位: 百万円)

会社名	融資残高	会社名	融資残高
アイフル	1,907,655	三洋信販	545,026
アコム	1,857,536	オリックスクレジット	340,000
武富士	1,578,729	シンキ	201,517
プロミス	1,529,054	ニッシン	175,440
C F J	1,300,000		
GEコンシューマー・ファイナンス	821,000	合計	10,255.957

出典: 井手壮平『サラ金崩壊——グレーゾーン金利撤廃をめぐる300日戦争』早川書房 (2007年), 48頁。

図表5 金融庁業務報告書集計に見る消費者向け無担保金融業者 (2004年3月末)

(単位: 億円, %)

業態	業者数		消費者向け貸付残高		事業者向け貸付残高	
	数	%	残高	%	残高	%
消費者向け無担保金融業者	5,186	100.0	112,863	100.0	4,306	100.0
うち大手 (残高500億円以上)	24	0.5	100,444	89.0	3,662	85.0
うち大手以外	5,162	99.5	12,420	11.0	644	15.0

出典: 井手壮平『サラ金崩壊——グレーゾーン金利撤廃をめぐる300日戦争』早川書房 (2007年), 48頁。

図表6 貸金業者のコスト構造

(%)

貸付残高 (企業規模)	営業収入	経費計	経費の内訳					営業利益
			人件費	広告宣伝費	貸倒償却費	資金調達費	その他	
10億円未満	25.2	24.5	8.3	1.9	6.4	2.8	5.1	0.7
10~50億円未満	25.6	24.0	7.4	1.9	5.9	3.3	5.5	1.6
50~100億円未満	24.6	21.7	4.8	1.7	5.2	6.0	4.0	2.9
100~500億円未満	23.7	23.1	4.3	2.1	5.5	3.9	7.3	0.6
500~5000億円未満	25.6	23.1	3.5	1.2	9.5	2.6	6.3	2.5
5000億円以上	23.5	17.8	2.2	0.8	6.4	1.5	6.9	5.7
全体	24.5	22.6	6.0	1.6	6.2	3.1	5.7	1.9

出典: 菅原房恵「貸金業制度の現状と見直しの動き——法制度の変遷と上限金利規制をめぐる議論」『調査と情報』第524号 (国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 524 (MAR. 24. 2006), 7頁, 表5。

図表7 貸金業者の営業形態別貸出約定平均金利 (2004年3月末) (%)

業 態	業 者 数	貸出約定 平均金利	消費者向け 貸付	うち無担 保貸付分	事業者向け 貸付
消費者向け無担保貸金業者	5,186	24.34	24.60	25.15	17.31
うち大手	24	24.33	24.58	25.17	17.52
うち大手以外	5,162	24.36	24.79	25.03	16.10
消費者向け有担保貸金業者	718	9.37	9.87	13.81	6.67
消費者向け住宅向け貸金業者	173	3.23	3.23	4.94	3.29
事業者向け貸金業者	2,614	3.45	7.16	12.37	3.36
手形割引業者	637	12.37	21.47	23.73	12.16
クレジットカード会社	196	18.31	19.99	20.06	2.30
信販会社	110	18.65	20.57	21.93	1.87
流通・メーカー系会社	173	11.60	26.10	26.14	1.97
建設・不動産業者	508	5.40	13.31	19.85	4.41
質屋	286	24.94	32.49	26.96	18.91
リース会社	143	3.59	3.89	5.96	3.52
日賦貸金業者	805	53.74	—	—	53.74
合 計	11,549	11.17	21.36	23.64	3.78

(注1) 貸金業者から提出された業務報告書に基づき作成。

(注2) 貸金業者の消費者向け貸付の85.9%が無担保である。

(注3) 「消費者向け無担保貸金業者」の「大手」とは、貸付残高500億円超の業者である。

(注4) 業者数は、業務報告書提出業者のうち、貸付残高のない業者を除いたものである。

出典：菅原房恵「貸金業制度の現状と見直しの動き——法制度の変遷と上限金利規制をめぐる議論」『調査と情報』第524号（国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 524 (MAR. 24. 2006), 7頁, 表6。

富士・アイフル・プロミスの大手4社の営業収益は、三五〇〇億円を超えていた。また、二〇〇五年六月に公開されたアメリカ経済誌『フォーブス』の日本の長者番付では、アイフルの福田吉孝社長が資産六一六〇億円で二位に、武富士の武井保雄前会長が六〇五〇億円で三位に、アコムの木下恭輔会長が五一七〇億円で五位に入っていた。<sup>(6)</sup>

ところが、消費者金融会社の経営状況は一挙に暗転する。後述するように、二〇〇六年一月の最高裁判所の判決でグレーゾーン金利の有効性が否定され、多くの債務者、元債務者から過払い金返還請求訴訟を起こされることになった。さらに貸金業法の制定および出資法の改正により、

図表 8 貸金業者の営業形態別貸出約定平均金利 (2011年 3 月末) (%)

業 態	業 者 数	貸出約定 平均金利	消費者向け 貸付	うち無担 保貸付分	事業者向け 貸付
消費者向け無担保貸金業者	639	17.80	17.97	18.29	10.62
うち大手	9	18.05	18.20	18.55	11.03
うち大手以外	630	15.64	15.96	16.17	9.07
消費者向け有担保貸金業者	140	5.12	5.06	16.67	5.47
消費者向け住宅向け貸金業者	46	3.78	3.56	2.75	6.50
事業者向け貸金業者	794	1.73	5.58	12.52	1.64
手形割引業者	120	9.13	10.53	10.68	9.11
クレジットカード会社	138	12.09	15.59	15.97	2.04
信販会社	109	12.55	14.93	15.41	2.45
流通・メーカー系会社	29	1.25	4.55	12.75	1.06
建設・不動産業者	90	4.64	8.79	6.93	4.12
質屋	36	9.91	16.13	16.95	8.70
リース会社	70	3.25	2.39	4.24	3.37
日賦貸金業者	10	18.90	—	—	18.90
非営利特例対象法人	13	2.33	2.99	2.99	2.17
合 計	2,234	6.63	15.50	16.02	3.96

(注1) 貸金業者から提出された業務報告書に基づき作成。

(注2) 貸金業者の消費者向け貸付の80.7%が無担保である。

(注3) 「消費者向け無担保貸金業者」の「大手」とは、貸付残高500億円超の業者である。

(注4) 業者数は、業務報告書提出業者のうち、貸付残高のない業者を除いたものである。

出典：金融庁『貸金業関係資料集』(2011年10月)、14頁(金融庁ホームページ「貸金業関係資料集の掲載について」<http://www.fsa.go.jp/status/kasikin/20111021/index.html>)、を参照。

貸出金利の引き下げを余儀なくされた(図表七、図表八参照)。その結果、消費者金融業界は、大手四社のうち武富士、アイフルが経営破綻に追い込まれるなど、壊滅的な影響を被ることとなった<sup>(7)</sup>。貸金業者による消費者向けの貸付残高は激減し(図表三参照)、貸金業者数も激減したのである(図表九参照)。

このように貸金業法等改正は、空前的利益をあげていた一つの産業を壊滅的な状態に追い込むほど強力な規制強化であった。グレーゾーン金利の撤廃は、多重債務者問題に長年取り組み、過払い金返還請求訴訟を起こしてきた宇都宮健児弁護士ですら、「自分が生きている間に、グレーゾーンが撤廃され利息制限法に



図表9 貸金業者数の推移（各年3月末）

	財務省登録業者	都道府県登録業者	合 計
1996年	1,281	31,521	32,802
1997年	1,268	30,400	31,668
1998年	1,228	30,186	31,414
1999年	1,195	29,095	30,290
2000年	1,168	28,543	29,711
2001年	1,090	27,896	28,986
2002年	1,000	26,551	27,551
2003年	929	25,352	26,281
2004年	839	22,869	23,708
2005年	762	17,243	18,005
2006年	702	13,534	14,236
2007年	664	11,168	11,832
2008年	580	8,535	9,115
2009年	473	5,705	6,178
2010年	409	3,648	4,057
2011年	349	2,240	2,589
2012年	330	2,020	2,350

出典：菅原房恵「貸金業制度の現状と見直しの動き——法制度の変遷と上限金利規制をめぐる議論」『調査と情報』第524号（国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 524（MAR. 24. 2006）, 6頁, 表2, 金融庁『貸金業関係資料集』（2011年10月）, 1頁（金融庁ホームページ『貸金業関係資料集の掲載について』<http://www.fsa.go.jp/status/kasikin/20111021/index.html>）, を参照。

一本化される時代がくるとは思わなかった」と言うほどの大改革だったのである。<sup>(8)</sup>

本稿は、このような画期的な規制強化が二〇〇六年に実現されたのはなぜなのかを検証する。この分析に際して本稿が用いるのが、手塚洋輔が提示した「作為過誤」と「不作為過誤」の概念である。貸金業規制の歴史は、借り手を保護する規制が不十分なため、多重債務者の発生など社会問題を引き起こしている、すなわち「不作為過誤」が生じているという主張と、貸金業への規制を強化すると、資金を必要としている人々

に資金が供給されず、ヤミ金融が増えたり、信用収縮が起きたりする、すなわち「作為過誤」が生じるという主張が対立する歴史であった。そして従来は、「作為過誤」の問題がより重要視されたため、当事者の任意に委ねられる「グレーゾーン金利」という法の隙間が意図的に設計されたのである。それではなぜ二〇〇六年に、これまで重

要視されてきた「作為過誤」よりも「不作為過誤」の回避が優先され、グレーゾーン金利が廃止されるに至ったのであろうか。そうした変化をもたらした、最も重要な要因は何であったのか。これが本稿の問いである。

本稿の構成は以下のとおりである。まず第一章では、手塚洋輔が提示した「作為過誤」と「不作為過誤」の概念および、その二つの過誤を同時に回避できないというディレンマに直面した行政が、どのような対応をとるのかに関する議論を紹介したうえで、そうした議論を本稿が対象とする事例にどのように適用するのかを説明する。第二章では、貸金業への規制、とりわけ金利規制がどのように進んできたのか、その歴史を振り返る。第三章では、グレーゾーン金利の廃止や総量規制など、貸金業に対する規制強化がどのようにして実現されたのか、貸金業法等改正の政策過程を概観する。第四章では、なぜ貸金業法等改正が実現されたのかを検討する。具体的には、その実現に寄与したと考えられる、いくつかの要因について検討し、最も決定的な要因は何であったのかを論証する。結論を先に記せば、金融当局の政策志向の変化が決定的であったというのが、筆者の見解である。そのうえで第五章では、金融当局の政策志向の変化について説明を行う。最後に第六章で、本研究の結論と含意を論じる。

## 第一章 分析枠組み

本章では、まず「作為過誤」と「不作為過誤」という概念を紹介し、次に貸金業規制における「作為過誤」と「不作為過誤」とは何かについて説明しておく。それから、この二つの過誤を同時に回避できないというディレンマに対して行政がどのような対応をとるのかについて、再び手塚の議論を紹介したうえで、それを批判的に検討した原田久の研究を紹介する。そのうえで、そうした研究に対して本研究がどのように位置づけられるのかを論じることとする。

## 第一節 「作為過誤」と「不作為過誤」

「作為過誤」と「不作為過誤」とは、手塚洋輔が戦後日本の予防接種行政を分析する際に用いた概念である。この手塚の分析視角は、おおむね次のようにまとめられる。すなわち、不確実性下における行政活動では、「作為過誤」と「不作為過誤」という二種類の異なる過誤が発生する可能性が存在する。「作為過誤」とは、規制するべきでなかったのに規制した、認可するべきでなかったのに認可したなどの「するべきでなかったのに規制した、認可するべきでなかったのに認可した」過誤を指し、「不作為過誤」とは、規制するべきだったのにしなかった、認可するべきだったのに認可しなかったなどの「するべきだったのにしなかった」過誤を指す。これら二つの過誤は、同時に回避することはできない。これを「過誤回避のディレンマ」と呼ぶ。このディレンマのため行政は、意思決定や制度設計に際して、作為過誤の回避か、不作為過誤の回避か、いずれを重視するのかが選択しなければならない。

この二種類の過誤のどちらを回避するのかが選択するにあたって行政は、帰責される可能性が相対的に高い側の過誤を回避する傾向にある。帰責される可能性が相対的に低い側の過誤とは、「社会的コスト」として一定程度は受忍され、行政への非難を引き起こすことが少ない過誤である。また、このような帰責のされ方は、決定と責任の範囲を、関係するアクターにどのように配分するのかがという責任分担のありようと密接に関係する。行政がどの範囲で決定と責任を引き受けられるかは、行政が保有する専門性と執行能力によって規定されるため、そうした専門性や執行能力が十分に確保できない場合、行政は自らの責任を軽減するような制度を構築すると想定される。

他方、それまでは問題とされなかった側の「過誤」を問題視し「政治化」させようとする対抗勢力が出現すると、こうした対抗勢力と行政との間で厳しい対立が起きる。この対立は、対抗勢力が被害者団体などを組織化したり、被害者団体と行政との対立をメディアが報道したり、訴訟により公的異議申し立てが行われたりすることで、「政

「治化」されることがある。こうなると、それまで問題とされなかった側の「過誤」が、重大な「過誤」として顕在化され、その結果、新たな帰責が生じ、それに応じて責任の再分担が行われるとともに、過誤回避のバランスが再び選択し直されることになるのである。<sup>(9)</sup>

この手塚の分析枠組みは、貸金業規制強化の過程を分析するにあたっても有効だと思われる。それでは次に、貸金業規制における「作為過誤」と「不作為過誤」について説明しておく。

## 第二節 貸金業規制における「作為過誤」と「不作為過誤」

貸金業規制における「作為過誤」とは、借り手を高金利から保護するために政府が金利を規制したり（上限金利規制）、一人あたりの貸出額を規制したり（総量規制）することから生じる過誤である。

第一に、金利規制により貸金業者が比較的低い金利でしか貸し出せなくなると、借り手の審査が厳しくなり、貸し倒れリスクが高い借り手には融資が行われなくなる。その結果、資金を借りたい消費者の資金需要が満たされなくなってしまうという指摘がなされた。特に問題となるのが、中小・零細事業のつなぎ融資である。中小・零細事業では、売上金が間もなく入ってくるのに、手形決済の期限がその前にあり、現金が足りないということがある。担保のない中小・零細事業者に対して、銀行などはすぐに必要な資金を貸してはくれない。この場合、多少高い金利であっても即金で融資を行ってくれる金融業者が必要である。しかし、中小・零細事業は貸し倒れリスクが高いため、貸金業者は低金利が義務付けられると、融資を行おうとはしなくなってしまい、中小・零細事業は資金繰りがつかずに経営破綻に陥ってしまうというのである。<sup>(10)</sup> 小売商店や水商売などが利用する日掛け金融（日賦貸金業者）に、貸金業法の施行まで年五四・七五％（二〇〇一年一月までは一〇九・五％）もの特例金利が認められてい

たのも、そうした事情を勘案してのことであった。<sup>⑪</sup> また総量規制によって、収入のない専業主婦は配偶者の同意書なしでは融資を受けられなくなり、<sup>⑫</sup> 風俗店で働く主婦が増えるといった指摘もなされた。

第二に、このようにリスクの高い借り手に対して、資金需要があるのに資金が供給されなくなることで、信用収縮が起きてしまい、景気を悪化させてしまうという主張がなされた。

第三に、金利規制により、リスクの高い借り手に融資を行う金融業者がいなくなることで、資金需要が満たされなくなった借り手を狙い、法外な利息で貸し出しを行う金融業者（いわゆる「ヤミ（闇）金融」）が増えてしまう。その結果、かえって多重債務問題が深刻化してしまうという主張がなされた。<sup>⑬</sup>

第四に、経営基盤の弱い中小・零細貸金業者は、低い貸出金利では利ざやが減って十分な収益を上げられなくなり、事業の継続が困難になる。そのため、中小貸金業者の廃業が増え、貸金業者の数が減ってしまうので、借り手にとっても不便になるという指摘がなされた。<sup>⑭</sup>

これに対し、貸金業規制における「不作為過誤」とは、政府の貸金業への規制が不十分なことから生じる過誤である。

第一に、高金利での貸し出しを規制せずに高金利での貸し出しが行われると、債務者は返済が困難となり、その返済のために別の業者から高金利で融資を受け、さらにその返済のために別の業者から高金利で融資を受けるといふ悪循環に陥ってしまう。多重債務問題はこのようにして発生しているのであり、高金利での貸し出しを禁じるべきという主張がなされた。

第二に、返済能力が低い者の借り入れ需要を満たすため、金利規制を緩めるのはおかしいという指摘がなされた。というのも、金融業者は返済能力が低い者には貸し倒れリスクを勘案し、高金利で融資を行うのだが、それでは返

済はますます困難となる。こうした借り入れ需要は、むしろ満たされない方が本人のためである。「貸さぬも親切」というわけである。

第三に、貸金業者の過酷な取り立てに対する規制が不十分であり、そうした取り立てを政府は厳しく取り締まるべきであるという指摘もなされた。また、上限金利を引き下げればヤミ金融が蔓延するという主張に対しては、ヤミ金融は違法なのだから警察が取り締まればよいという主張がなされた。実際のところ、ヤミ金融が社会問題となるまでは警察の取り締まりは不十分で、被害者が警察に駆け込んでも民事不介入を理由にして取り合わないことが多い。く、「借りたものは返すのが当然」と被害者を説教する場合さえあったという。<sup>(15)</sup>

後述するように、貸金業規制、特に金利規制をめぐることは、常にこうした「作為過誤」を回避すべきか「不作為過誤」を回避すべきかで意見の対立が見られたのである。

### 第三節 行政の対応

それでは次に、過誤回避のディレンマ状況に直面した行政は、どのように対応するのかということに関する議論を見ておこう。手塚は、過誤回避のディレンマ状況に直面した行政が、自らの責任領域を能力に応じて縮小させる傾向を見出している。手塚は、戦後の予防接種行政を、①作為過誤が「潜在的」なものにとどまっていた時期、②作為過誤の存在が顕在化したものの「不可避」なものとしてえられた時期、③作為過誤が「回避可能」なものとしてきた時期とに区分し、それぞれの時期における過誤回避のディレンマへの対処法を、①「不可視化」(厚生省が、副作用情報の隠匿、特異体質としての処理、訴訟回避などによって問題を顕在化させない)、②「希釈化」(厚生省が、無過失責任による救済制度を創設し、副作用の被害を救済する責任をとることで、顕在化してしまった過誤を「希

「積化」して、集団接種による不作為過誤回避は維持する)、③「分散化」(作為過誤を回避する責任をも明確に背負うこととなった行政が、強制接種から勧奨接種へ、集団接種中心から個別接種中心へと制度を転換させ、予防接種に保護者の同意を必要とするなど、公的責任を「分散化」する)というようにまとめている。そのうえで手塚は、「不可視化」と「希釈化」は、いずれもディレンマを表出させないことで非難の回避と制度の安定を図り、行政が決定と責任を引き受けている、すなわち公的責任領域を拡大させているのに対し、「分散化」は、過誤回避のディレンマを前提に公的責任の範囲を縮小させることによって、非難回避と制度の安定を企図しているとする。このように「行政の役割を縮小・限定させていく『分散化』戦略は、作為過誤・不作為過誤の責任をともに軽減させる効果をもつため、非難可能性を低減させる意味において適格的であり、かつそれは『インフォームド・コンセント』や『規制緩和』を重視する現代社会の潮流とも合致している」、「過誤回避のディレンマ状況に直面した行政が、『分散化』戦略をとり、自らの責任領域を能力に応じて縮小させる傾向は、おそらく不可逆的な趨勢と思われる。そこに見られるのは、作為過誤と不作為過誤のどちらも回避するよう期待されると、行政が自らの役割を限定させて決定と責任を他に委譲しようとする、逆説的な関係である」、「今日の官僚像を『吏員型』と呼び、『社会から撤退することによって存立基盤をかるうじて維持しようとしているように見える』とする指摘もあるが、これもまた、『分散化』が広く行われていることを物語っている」というのが手塚の見解である。<sup>(16)</sup>

この「公的責任分散化の不可逆性」という見方に対しては、原田久が、生活保護政策を検討することで疑義を呈した。原田によると、旧厚生省(現厚生労働省)は一九五〇年代中盤以降、不作為過誤(漏給)防止よりも作為過誤(濫給)防止を重視しており、過誤回避のディレンマへの対処策としては「分散化」戦略をとってきた。つまり、「申請保護の原則」により、漏給の責任を市民に負わせ、公的責任を回避していた。さらに、生活保護負担金の

二・五割を負担させることで地方自治体を濫給防止に向かわせる、生活保護負担金の政府間財政関係と、ケースワーカーの裁量を拡大させることで、地方自治体が市民からの保護申請に対して消極的に対応することを可能にする、実体的な基準設定機能を持たない生活扶助基準という二つの仕組みによって、責任の「分散化」戦略は維持されてきた。ところが、こうした仕組みについて変更がなされることなく、そのうえ生活保護の不正受給件数および金額が過去最高となったにもかかわらず、二〇〇七年秋を境に、厚生労働省は不作為過誤、すなわち漏給防止を重視し、その対策を実施するようになった。この事例からは、「過誤回避のディレンマ」に直面する行政官僚制でも、ときに公的責任の範囲拡大を試みることが示されているのである。<sup>(17)</sup>

実は手塚の取り上げた予防接種行政においても、行政の不作為過誤への関心がなくなったわけではない。二〇〇八年末に、フランスの企業から輸入するヒブワクチンが日本で接種可能になった。この際、販売企業は、保護者が自己負担で打つ「任意接種」のため、月七万本の販売数で足りると見ていた。ところが、希望者が殺到して約二十五万人が接種待ちとなったため、二〇〇九年一月には月七四〜七五万本が供給されるようになった。このヒブワクチンの人気から、また新型インフルエンザの流行もあって、厚生労働省の予防接種部会では、公費負担ワクチンを増やすべきかどうか議論されるようになり、専門家の間でも予防接種法の抜本改正を求める声が高まっているという。<sup>(18)</sup> 今後、世界とのワクチン格差を早急に埋めるべきだとする保護者や小児科医の訴えが世論の支持を得て、厚生労働省の不作為過誤を責める声が高まれば、厚生労働省も再び予防接種への公費負担の増額や予防接種の義務化を再検討しなければならないであろう。つまり、「公的責任分散化」は「不可逆」<sup>(19)</sup> だとは言えないのである。

本研究の分析対象においても、生活保護政策と同様に、手塚の分析対象とは逆向きの政策転換が起きている。すなわち、手塚が分析対象とした予防接種行政では、戦後の出発点においては不作為過誤（感染症の発生）回避を強



く指向していた（強制接種、集団接種中心）ものの、現在においては作為過誤（副作用の発生）回避をより重視するようになり、責任の分散化を図った（勸奨接種、個別接種中心）のに対し、本研究が分析対象とする貸金業規制では、作為過誤回避（グレイゾーン金利の設定など、貸金業への緩やかな規制）から不作為過誤回避（グレイゾーン金利の廃止や総量規制の導入など、貸金業への強い規制）へと政策が転換された。貸金業規制は規制強化の向きへと政策が転換されたのである。

こうした政策を分析対象とすることは、手塚の分析の意義を損なうものではない。むしろ本研究の意義は、「作為過誤」と「不作為過誤」が、様々な政策の展開を分析するうえで有用な概念であることを示すことにある。本研究では、「作為過誤」が問題視され、緩やかな規制しか実施されてこなかった政策領域において、どのようにして規制が強化されることになったのか、その変化をもたらした要因を探索する。こうした要因を明らかにし、政策転換の理由を説明することで、「作為過誤」と「不作為過誤」という概念が、手塚や原田が研究対象とした政策領域とは異なる政策領域の分析にも適用可能であり、公共政策の分析手法として有用なものであることが示されるであろう。

## 第二章 貸金業規制の歴史

本節では、貸金業への規制、特に金利規制がどのように展開してきたのか、その歴史を概観し、不作為過誤回避よりも作為過誤回避が優先されてきたことを確認しておく。

## 第一節 利息制限法の制定

貸金業規制の法律として最も古いのは利息制限法であり、一八七七年（明治一〇年）に制定された。この法律は民事的効力の限界となる利息を定めたもので、違反しても刑事罰の対象とはならない。

もともと明治新政府は一八七一年（明治四年）に、天保の改革の時に定められた利息制限（一割二分）を廃止し、今後は利息を相対で決め、契約書に書き残すよう求める太政官布告を発令していた。水上宏明によると、日本では出挙の時代から、政府は基本的に利息の上限を規制しており、利息制限の撤廃はおそらく日本史上初めてのことだとい<sup>20</sup>う。だがこの方針は、すぐに撤回される。一八七七年に太政官布告第六六号として利息制限法が制定され、ここでは金銭貸借の上限金利として、元本一〇〇円未満の場合は年二〇%、元本一〇〇円以上一〇〇〇円未満の場合は年一五%、元本一〇〇〇円以上の場合には年一二%とすることが決められ、この制限を超過する分は裁判上無効のものとし、その制限にまで引き直すこととされた。利息制限法を起草した法制局は、利息制限法の目的を次のように述べている。すなわち、昨今の賃借は「古今未曾有各国無比の高利」で行われており、返済が遅れるなどすると金貸しは、罰金、違約金等の名目で莫大な損害金をとっている。経済上の問題ととらえると利息は法律で制限すべきものではないが、罰金や違約金は制限すべきであり、「各国皆法規を以て之を制限」しているから、日本でも法を制定したというのである。<sup>21</sup>なお、一八七七年における銀行の貸出約定平均金利は、年九・九六四%であり、改正前三年間は年一〇・八七七―一二・八八四%で推移していたとい<sup>22</sup>う。

ところが裁判では、制限超過利息を法定利息に引き直すという規定が、大きな論点となる。というのも、引き直しの方法が条文には書かれていなかったため、裁判にかけられた時点を基準に、それ以降を対象と考えるのか、それとも遡って考えるのかが明確ではなかったからである。そして後者の場合、それまで支払った利息は払い過ぎと

いうことになるから、その分を元本に充当することが可能になる。当初、地方の下級審は利息を引き直して元本に充当できるという立場をとり、大審院も同様に判断していた。けれども時が過ぎるにつれ、異なる判断による判決が出されるようになった。そこで一八八二年（明治一五年）に司法省は、すでに支払われた分については、そのままにせよ、という見解を下級審に対して示した。しかしその後も、大審院から判断の異なる判決が出されたことから、司法省はイギリス人とフランス人の法律顧問に意見を求めた。フランス人の顧問は、遡つての引き直しを否定した。ところがイギリス人の顧問は、制限超過利息の支払い契約は不法にして当然、無効であるし、ローマ法の格言である「訴訟の権利は不法の契約より生ずる能わず」が適用されるとして、遡つての引き直しを支持した。このように法律顧問の見解も分かれてしまったのだが、この頃から大審院判例の見解は、利息制限法は「裁判を煩わさずして既に授受したる分」の引き直しを支持したものではないという解釈に統一されたという。<sup>23</sup>

その後、銀行の貸出約定平均金利が下がったため、利息制限法は一九一九年（大正八年）に改正され、制限利息は、元本一〇〇円未満の場合は年一五%、元本一〇〇円以上一〇〇〇円未満の場合は年一二%、元本一〇〇〇円以上の場合には年一〇%に引き下げられた。なお、一九一九年の銀行の貸出約定平均金利は年八・〇六六%であり、改正前三年間は年七・三三六〜七・四四六%で推移していたという。<sup>24</sup>

## 第二節 グレーゾン金利の発生

時代は過ぎ、第二次世界大戦後になると、戦前と比べて物価や銀行の貸出約定平均金利は高騰した。このため、一九五四年に利息制限法は再改正される。これが現行の利息制限法である。制限利息は、元本一〇万円未満の場合には年二〇%、元本一〇万円以上一〇〇万円未満の場合は年一八%、元本一〇〇万円以上の場合には年一五%とされた。

なお、一九五四年の銀行の貸出約定平均金利は年九・〇八％であり、改正前三年間は年一〇・四三九―一二・〇四五％で推移していた<sup>(25)</sup>。

一九五四年改正の利息制限法は、一条一項で、上限金利の超過部分を無効とする一方、二項で、借り手が超過部分を任意に支払った時は、返還請求はできないとした。かつての大審院の判断を受け継いだことになる。二項が設けられたのは、超過部分をいつでも返還請求できるとなれば、貸し手は不安定さを嫌い、リスクの高い借り手への貸し付けをためらうのではないかと懸念されたからだ<sup>(26)</sup>という。作為過誤回避が優先されたわけである。

ところが一九五四年には、出資法も制定されている。出資法の正式名称は、「出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律」といい、業者による貸し出しも、個人同士の貸し借りも、制限金利は同じ年率一〇九・五％と決められた。もともと出資法は、借り手の保護を目的とした利息制限法とは目的が異なり、「高利による金集めが詐欺などの犯罪につながるのを防ぐために作られた」<sup>(27)</sup>ものであった。このため、出資法の金利規制に違反すると刑罰が科されることになったのである。

もちろん出資法は、高金利での貸し出しを抑止する効果を持っていた。そこで違法金融業者(いわゆる「ヤミ金融」)を除く多くの貸金業者は、利息制限法の制限金利以上、出資法の上限金利(刑罰金利)以下の金利で貸し出しを行っていた。利息制限法一条二項の規定により、借り手が任意で支払っている限り、利息制限法の上限金利を上回る金利での貸し出しも有効だったからである。

ところが最高裁判所は、一九六四年に「利息制限法の制限利息を超える超過部分は元本に充当ができ」という判決を(最高裁昭和三九年一月一八日大法院判決)、さらに一九六八年には「元本充当を行った結果、過払金が生じれば、過払金の返還請求ができ」という判決を出した(最高裁昭和四三年一月二三日大法院判決)<sup>(28)</sup>。最高

裁判所が、利息制限法的一条二項を事実上死文化したのである。この結果、多くの貸金業者にとって、「法的には存在しない超過部分を事実上おとなしく払ってくれる貸し手に依存する不安定な状態にな」ったわけである。<sup>(29)</sup> といえ多くの消費者は、貸金業者との約定金利のうち利息制限法の制限利息超過部分については支払義務がないことを知らないため、約定金利をそのまま支払うという状態が続いた。<sup>(30)</sup>

### 第三節 サラ金の登場

ところで、この時期、貸金業界は大きな変貌を遂げていた。一九六〇年前後に東京と神戸で、公団など団地の住民に対して金銭を届けることに特化した金融会社、いわゆる「団地金融」が現れたのである。当時の公団は、高所得の会社員が居住しており、信用力が高いと考えられていた。これ以降、一般の消費者を対象に無担保・無保証で融資を行う金融業者が次々と創業していった。現存する大手消費者金融会社も、この頃に創業しており、一九五九年に三洋信販（当時、三洋商事）、一九六〇年にアコム（当時、丸糸）、一九六二年にプロミス（当時、関西金融）、一九六六年に武富士（当時、富士商事）、一九六七年にアイフル（当時、松原産業）が、それぞれ消費者金融業を始めている。こうした消費者金融業者は、一九七〇年以降、「サラリーマン金融」（通称「サラ金」）と呼ばれるようになる。<sup>(31)</sup>

サラ金の登場以前は、庶民金融の中心は質屋であった。しかし、質屋には質草（担保）が必要であったし、借りられる金額も質草（担保）の評価額以下であった。そこで無担保・無保証で簡単に融資を行うサラ金<sup>(32)</sup>が、急速に市場を拡大していくことになった。さらに一九六〇年は、月賦専門店の丸井が「月賦」という用語を「クレジット」に変更した年であり、さらに日本ダイナスクラブが設立され、日本で初めてクレジットカードが発行された年で

もあった。日本経済が高度成長期に入り、耐久消費財が大量販売、大量消費されるようになったことに伴い、将来の収入を先取りして与信を行うローン・クレジットが急速に発展したのである。<sup>(32)</sup>

サラ金がマスコミに取り上げられるようになったのは、一九七五年頃からである。第一次石油危機後の不況により、生活資金を補填するための利用者が増加しており、店舗には行列ができるほど需要があった。そのうえ当時のサラ金業者は、年一〇〇%近くの高金利で融資を行っていた。そこで一九七五年から一九八〇年にかけて、信販・カード会社や外資系企業が相次いで消費者金融に参入した。外資系企業は、四八%という当時としてはきわめて低い貸出金利を掲げて参入し、日本の大手消費者金融会社も金利を下げて応戦した。たとえばプロミスは、一九七八年に金利を七三・〇%から四七・四五%に引き下げている。結果的には、外資や信販・カード会社からの新規参入は、失敗に終わった。不良債権の増加によって事業規模の縮小に追い込まれる会社もあったし、後述するような社会的批判を避けるために消費者金融市場から撤退した会社もあった。<sup>(33)</sup>

その一方で、暴力団や悪質な業者も参入した。当時の貸金業界は「自由営業」状態で、貸金業を始めるには、大蔵省の地方財務局や各都道府県に届け出るだけでよく、監督官庁はなきに等しかったのである。<sup>(34)</sup>一九七五年頃から一九八〇年代前半にかけて、こうした業者は年一〇〇%近くの高金利で利用者の支払い能力を無視した無差別過剰融資を行い、暴力的・脅迫的な取り立てを行ったため、サラ金苦による一家心中や自殺、夜逃げが多発した。<sup>(35)</sup>この「過剰貸付・高金利・過酷な取り立て」(いわゆる「3K」)が社会問題化し、一九七八年頃からメディアによる「サラ金批判キャンペーン」が行われることで、「サラ金」という言葉のイメージは悪化した。<sup>(36)</sup>

## 第四節 グレーゾーン金利の容認

「サラ金地獄」が社会問題となり、貸金業界への規制の必要性が主張されるようになった。<sup>(37)</sup> 政府の不作為過誤が顕在化したのである。そこで大蔵省、法務省、通産省、警察庁など関係省庁の担当者が集まり、新法作成の準備を始めた。しかし、この問題については、どの省庁も主導権をとろうとはせず、押し付け合いになってしまったという。たとえば大蔵省内部には、「金融機関≡銀行」、「融資≡大企業向け」という考え方が強く、「なぜ、貸金業者の面倒を我々が見なければならぬのか」という声も少なくなかったという。

具体的な規制についても、意見はなかなかまとまらなかった。出資法の上限金利である「一〇九・五%は高すぎる」という点で各省庁は一致したものの、「適正な金利」がいくらなのかという点では意見が分かれた。また、新たな法規則で利息制限法を超える金利を認めてしまうと、「利息制限法を超える利息は返還請求できる」とした最高裁判例を行政が覆してしまうことになるという問題もあった。そこで新法は議員立法に委ねられることになった。<sup>(38)</sup>

結局、一九八三年に出資法が改正されるとともに、貸金業規制法が制定された（通称、サラ金規制二法）。改正出資法において、上限金利は本則では四〇・〇〇四%とされたものの、附則により、経過措置として法律施行の日から三年間は年率七三・〇%に、それ以降は年率五四・七五%に引き下げることとされ、本則上限金利への引き下げは、法律施行の日から五年が経過して以降、「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、速やかに定めるもの」とされた。この経過措置は、当時のサラ金の貸出金利が年利七〇%程度であることを考慮して定められたという。<sup>(39)</sup> この後、出資法の上限金利は一九八六年に五四・七五%に引き下げられ、一九九一年になってようやく四〇・〇〇四%に引き下げられた。

このように出資法の上限金利の引き下げは、大手消費者金融会社の実効金利水準を勘案してグレーゾーンの幅を

縮小するものに過ぎず、実際の貸出金利を引き下げるものではなかった。作為過誤回避が優先されたわけである。しかしながら、この上限金利引き下げは、中小の消費者金融会社にとっては厳しいものであった。利ざやの縮小や資金調達難などを理由に、一九八三年には二・三万社あった金融業者は、翌年には三万三〇〇〇社へと激減したとい<sup>(40)</sup>う。

他方、新しく制定された貸金業規制法では、威迫的な取り立て行為が禁じられるとともに、貸金業者として営業を行うのに、これまでは届出制だったのだが、登録制が導入されることになった。とはいえ都道府県知事登録の場合、貸金業規制法六条の登録拒否事由に該当しない限り、登録手数料（二〇〇二年の時点で四万三〇〇〇円）を支払えば、貸金業の登録は容易に行うことができた。

さらに重要なのは、四三条で「みなし弁済」規定が設けられたことである。この規定により、すでに支払ってしまったグレーゾーン金利については、貸金業規制法が定める一七条書面（契約書面）や一八条書面（受取証書）を貸金業者が融資の際に交付するなど厳格な要件を満たし、かつ「債務者が利息として任意に支払った」場合、有効な利息の弁済とみなされることになった。<sup>(41)</sup>つまりこれは、最高裁によって否定された利息制限法一条二項を事実上、復活させるものであり、「グレーゾーン金利」を認めるものであった。法で定められた書面が交付されている限り、「グレーゾーン金利」での貸し出しは認められ、利息制限法の制限利息超過部分を後から元本に充当することはできなくなったのである。ここでも作為過誤回避が優先されたのであり、当事者の任意に委ねることにしたという点では、責任の「分散化」を図ったものとも言える。



## 第五節 消費者金融業界の発展

一九九〇年代に入ると消費者金融業界は、イメージが悪化した「サラ金」という呼称ではなく「消費者金融」という呼称を用いるようになり、急速な発展を遂げる。その要因としては第一に、自動契約機の導入が挙げられる。一九九三年にアコムが最初に無人契約機を導入すると、その匿名性の高さが受け入れられ、顧客が急速に増加した。そこで他の大手消費者金融も、自動契約機を次々と導入した。第二に、積極的な広告戦略が挙げられる。自動契約機の導入と同時期に、深夜に限られていたテレビ・コマーシャルがそれ以外の時間帯でも流されるようになった。消費者金融大手五社（アイフル、アコム、武富士、プロミス、三洋信販）の広告宣伝費は、二〇〇一年三月初決算で総額七七億七三〇〇万円に上っている。また、街角でも従業員が大量のティッシュペーパーを配り、知名度を上げた。このようにして、それまで消費者金融を利用したことがなかった若年層や女性層の取り込みにも成功したのである。<sup>(42)</sup>

第三に株式公開も、サラ金の悪いイメージを払拭する効果を持った。アコム、プロミス、三洋信販の三社は、一九八七年頃から上場の準備を進めており、その一環として一九八八年に三洋信販が、一九八九年にはアコム、プロミスが、貸出金利の上限を二九・二％に引き下げることにした。というのも、当時、出資法の上限金利は五四・七五％（本則では四〇・〇〇四％）だったのだが、さらなる「経営努力による営業金利の引き下げ」が求められており、上場企業であれば二九・二％くらいが妥当であろうと考えられていた。そこで、この利率に引き下げたのだという。ただ当時は、消費者金融の上場への批判も根強かったため、株式公開は、まず店頭公開から始め、続いて東京証券取引所に上場するという手順がとられた。一九九三年にプロミス、三洋信販、アコムが店頭公開を行ったのを皮切りに、他の大手、準大手の消費者金融会社も次々と株式の店頭公開に踏み切り、その後、大手消費者金融会

社が東証一部市場への上場も行った。第四に、二〇〇二年一月に武富士、アコム、プロミスが、日本経済団体連合会（日本経団連）への加盟を果たしたことも、消費者金融会社のイメージアップにつながった。<sup>(43)</sup> 消費者金融会社は、すっかり市民権を得たのである。

## 第六節 商工ローン問題

一九九七年一月に大手金融機関が連鎖倒産し、銀行の中小企業への貸し渋りが深刻化する。不況下で貸金業界は空前の高収益を上げるものの、これ以降、貸金業の取り立てが定期的に社会問題化するようになり、グレーゾーン金利への批判が高まるようになる。

まず社会問題となったのは商工ローンであった。商工ローンとは、中小・零細事業の経営者相手に連帯保証人の提供を条件として、手形貸し付けの形で数十万円台から一〇〇万～五〇〇万円まで融資を行う貸金業者の総称である。一五社前後の業界であったが、東京証券取引所一部上場の「日栄」と同二部の「商工ファンド」の二社だけで、全体の五割を超す融資残高を有していた。<sup>(44)</sup> サラ金問題では、高金利、過剰融資、過酷な取り立ての、いわゆる「サラ金三悪」が問題となったのだが、商工ローンの大手二社も同様に、グレーゾーン金利で、顧客に必要以上の過剰な貸し付けを強要し、脅迫的な取り立てを行っているといった問題が報じられるようになった。さらに商工ローン問題では、これに加えて「根保証問題」が大きく取り上げられた。商工ローン業者は、債務者の中小・零細企業がいずれ倒産するのを見越して、初めから連帯保証人による弁済を当て込み、多数の保証人をとってから高金利の資金を貸し込んだ。「金利は債務者から、元本は保証人から」というのが、商工ローン業者の合言葉であったという。さらに連帯保証人には、「継続的取引関係から生ずる不特定の債務に関し、一定期間、一定金額（保証限

度額)を継続的に保証する」という根保証制度を十分に説明せずに、根保証契約を結ばせた。そうして保証人の知らないところで債務者が借り入れた債務についても保証人に保証責任を負わせて、取り立てていたのである。<sup>(45)</sup>

一九九九年五月末から『東京新聞』が、「不況に躍る 商工ローン」という連載を開始し、商工ローン問題の追及を始めた。この商工ローン問題が世論の注目を集め、一躍社会問題となるのは、一〇月二一日のことである。この日、千葉市の男性が、脅迫まがいの取り立てを受けたとして日栄を相手取り、約三〇〇万円の慰謝料を求める損害賠償請求訴訟を千葉地裁に起こした。男性の代理人となった宇都宮健児弁護士は、一九八〇年二月に東京弁護士会がサラ金問題の相談窓口を開設した際に、その中心人物となったサラ金問題の専門家<sup>(46)</sup>で、一九九八年一二月に「日栄・商工ファンド対策全国弁護団」(団長・木村達也弁護士)を結成していた<sup>(47)</sup>。宇都宮は千葉弁護士会館で記者会見を行い、日栄の元社員(八月で退社)が、腎臓、目玉を売って金を返せと電話で怒鳴る声を録音したテープを公開した。これがテレビでセンセーションに報道されたのである。

宇都宮は、テープの主である元社員を恐喝未遂罪と貸金業規制法違反で警視庁に刑事告訴し、元社員は恐喝未遂容疑で逮捕された<sup>(48)</sup>。さらに日栄の社員・元社員が、恐喝罪や貸金業規制法違反などの容疑で相次いで逮捕された。これを受け金融監督庁・近畿財務局は二〇〇〇年一月に、日栄全店に七日間の業務停止、事件の舞台となった東京支店、千葉支店に九〇日間の業務停止を命じる行政処分を行っている。また二〇〇〇年四月には、商工ファンドの社員が有印私文書偽造罪と貸金業規制法違反の容疑で逮捕され、金融庁・関東財務局は、商工ファンド全店に三日間の業務停止、社員が在籍した府中支店に対し九〇日間の業務停止を命じる行政処分を行っている<sup>(49)</sup>。

日栄は当時、テレビ・コマーションを盛んに流していた。テレビ朝日「サンデープロジェクト」、「ニュースターション」、TBS「報道特集」、日本テレビ「ウェークアップ」など、各局の報道番組にCMを流すことで、社

会的信用を得ようとし、さらにはテレビで告発されるのを防ごうとも考えていた。営業の際にも、こうした番組を提供していることを宣伝文句としていた。そこで日栄・商工ファンド対策全国弁護団は、民放各局を回ってCMの中止を要請したものの、相手にされなかったという。ところが、元社員が恐喝未遂容疑で逮捕されるや否や、各局は一斉にCMを打ち切った。<sup>(50)</sup>

この商工ローン問題は国会でも取り上げられ、日栄と商工ファンドの社長はともに、国会で参考人聴取、続いて証人喚問を受けた。商工ローンの高金利にも批判の声が上がり、野党・民主党は、出資法の上限金利(年四〇・〇〇四%)を利息制限法の上限金利(一五〜二〇%)にまで引き下げることでグレーゾーン金利を廃止するとした出資法改正案を国会に提出した。これに対し与党は、グレーゾーン金利を廃止すると中小・零細の貸金業者が倒産し、借入先を失う利用者がヤミ金融に流れる恐れがあるとして、グレーゾーン金利廃止には消極的であった。しかしながら自民党内でも、引き下げなければ国民の理解は得られないという意見が大勢であり、公明党も出資法の上限金利を最高二五%にする案を発表していた。結局、三〇・〇〇三%案を軸に検討していた自民党と、二〇%台への引き下げにこだわる公明党との間で調整がなされ、自民、自由、公明の与党三党は、二九・二%で合意した。実のところ、クレジットカード会社や大手消費者金融会社の金利水準は二〇%台後半から三〇%台前半の水準にあり、与党案では金利を引き下げないで済むケースが多かったのである。もともと、中小の貸金業者には四〇%近い金利を設定しているところも多く、そうした業者にとっては、この改正は大きな打撃となった。<sup>(51)</sup> なお、日栄の実質金利は年二八・五〜三六・五%、商工ファンドの実質金利も「諸費用」を含めると年三〇%を超えていたという。<sup>(52)</sup>

出資法の上限金利引き下げに加えて、貸金業規制法改正案もまとめられた。改正案では根保証契約に関して、契約締結前や追加融資ごとに保証人にも書面を交付して通知・説明することを貸金業者に義務付けることが定められ

た。また、脅迫まがいの取り立てや監督当局への虚偽報告、検査忌避といった規制違反に対する罰則の強化も盛り込まれた。<sup>(53)</sup> この両改正案は議員立法として国会に提出され、成立した。

なお、この出資法改正法の附則において、「出資法の上限金利については法律施行後三年を経過した場合において検討を加え、必要な見直しを行うものとする」旨の見直し規定が設けられた。<sup>(54)</sup> そこで全国の弁護士、司法書士、サラ金被害者らが、一九九九年二月一日に「クレジット・サラ金・商工ローンの高金利引き下げを求める全国連絡会」（高金利引き下げ全国連絡会）を結成し、甲斐道太郎大阪市立大学名誉教授、新里宏二弁護士、そして宇都宮弁護士が代表幹事に就任した。会は三年後の上限金利見直しをにらんで、政党や省庁に対するロビー活動を始めた。<sup>(55)</sup>

一方で消費者金融業界も、これに対抗して政界工作を活発化させる。二〇〇〇年一月には「全国貸金業政治連盟」（全政連）を結成し、自民党をはじめとする与党議員のみならず、野党の民主党議員にも、パーティー券の購入や政治家数十人を招いた懇親会の開催を通じて資金を提供し始めた。また、自民党の政治家の票集めの手伝いも行っていたという。さらに消費者金融業界は、理論武装のために学界の力も借りようとした。二〇〇〇年に設立された早稲田大学消費者金融サービス研究所（二〇一〇年一月一日よりクレジットビジネス研究所に名称変更）は、経済学の理論に基づき、制限金利を撤廃して金利を自由化すべきだという主張を行い、消費者金融業界の理論的支柱となった。<sup>(56)</sup> この研究所の運営は寄付を頼りとしており、「消費者金融サービス研究振興協会」という団体から、二〇〇〇年度以降、毎年六〇〇万〜七〇〇万円、二〇〇七年度までで総額五一〇〇万円の寄付を受けている。この消費者金融サービス研究振興協会は、大手中堅の貸金業者一社でつくる任意団体であり、二〇〇七年九月の時点ではアコム社長が理事長、アイフル、武富士、プロミス、三洋信販の経営者が理事を務め、事務局は三洋信販に置

かれていた。振興協会の運営費は、会員である一社の会費で賄われており、消費者金融サービス研究所への寄付のほか、「消費者金融サービス研究学会」の懸賞論文に助成金を出す事業も行っていた。<sup>(57)</sup>

### 第七節 日掛け金融問題

商工ローン問題は解決したかに見えたが、次に日掛け金融（日賦貸金業者）による被害が拡大する。日賦貸金業者とは、出資法附則第九項で、従業員五人以下の小規模零細事業者を貸し付けの対象とし、返済期間が一〇〇日以上で、一〇〇分の七〇以上の日数にわたり債務者の営業所または住所に自らが赴いて集金することを業務方法すると定められた貸金業者である。日掛け金融に関しては、出資法の附則第八項で、年一〇九・五％の特例金利が容認されていた。そこで出資法改正による上限金利引き下げに伴い、日掛け金融に大量の業者が参入した。この日掛け金融業者の中には、多数の保証人を取り、支払いが少しでも遅れると暴力的・脅迫的取り立てを行う業者もいた。また出資法附則第九項の要件に違反して、主婦やサラリーマンに貸し付けたり、まとめ払いや銀行送金をさせたりする業者もいた。

日掛け金融による被害が全国的に拡大してきたため、国会でもこの問題が取り上げられ、二〇〇〇年五月に出資法と貸金業規制法の改正が行われた。その内容は、日掛け金融の特例金利を年五四・七五％に引き下げること、日掛け金融業者が債務者の営業所または住所に赴いて自ら集金する日数を返済期間の一〇〇分の七〇以上から一〇〇分の五〇以上に変更するというものであった。けれども日掛け金融の被害は、それ以後も全国に拡大し続けたと言われる。<sup>(58)</sup>

そこで二〇〇六年一二月に成立した貸金業法で、日賦貸金業者および電話担保金融に年五四・七五％まで認めら

説  
れていた特例金利の廃止が定められた。

論  
第八節 ヤミ金融問題

さらに、より大きな社会問題となったのが「ヤミ金融」である。もともとヤミ金融は、貸金業の登録を行わず、無登録で営業を行う業者が多かったのだが、この頃になると、貸金業の登録を行いながら出資法のカラダに違反して高金利で貸し付けを行う業者が急増していた。スポーツ新聞や夕刊紙、新聞の折り込み広告、週刊誌などの多くは、貸金業の登録をしていることを広告掲載基準としているからである。しかも都道府県知事登録の場合、貸金業規制法六条が定める登録拒否事由がない限り、四万三〇〇〇円の登録手数料さえ支払えば、貸金業の登録は容易であった。なかでも東京都知事登録の業者が多く、登録して三年未満で更新番号が「都①」の業者が多かったため、「都①業者」とも呼ばれた。

ヤミ金融の金利は、「トイチ」（一〇日で一割、年三六五%）、「トニ」（二〇日で二割、年七三〇%）が多かったのだが、この頃には「トヨン」（一〇日で四割、年一四六〇%）が主流となっていた。なかには金利が一日一割（年三六五〇%）というヤミ金融までもが出現していた。ヤミ金融はもともと違法営業を行っているので、債務者の返済が滞った場合、法的手段による債権回収は行わず、もっぱら暴力的・脅迫的な取り立てを行う。このため、夜逃げや自殺に追い込まれる多重債務者や中小・零細事業者も少なくはなかったという。<sup>59)</sup>

一九九〇年代末あたりからヤミ金融の被害は急増していた。そこで二〇〇〇年二月一日に全国の弁護士や司法書士、ヤミ金融の被害者らが、「全国ヤミ金融対策会議」を結成し、宇都宮弁護士が代表幹事、同じ事務所の木村裕二弁護士が事務局長に就任した。同会議は、ヤミ金一一〇番や都知事登録業者の大量行政処分申し立て、銀

行に対する口座の凍結や解約の要請、全国一斉刑事告発の運動を行った。全国一斉刑事告発の運動では、二〇〇二年九月から二〇〇九年六月まで計一三回、延べ五万六六二〇社を刑事告発した。この運動はマスコミでも大きく取り上げられ、警察にヤミ金融の取り締まりを強化するよう促すことになったとい<sup>(60)</sup>う。

ヤミ金融の被害が多発し、マスコミでも取り上げられるようになったことから、二〇〇三年にはヤミ金融対策の法整備が検討されるようになった。さらに同年六月一日日には、大阪府八尾市でヤミ金融を原因とした悲惨な心中事件が起きた。この事件は、八尾市に住む六一歳の夫と六九歳の妻、藤井寺市に住む八一歳になる妻の長兄の三人が、ヤミ金融による執拗な取り立てを苦にして線路内でしゃがみ込み、電車にはねられ即死したというものである<sup>(61)</sup>。この事件を機にヤミ金融問題は大きな社会問題として認識されるようになった。

八尾市の心中事件から一ヵ月半後の七月二五日に、議員立法として提案された、出資法と貸金業規制法の改正案、いわゆる「ヤミ金融対策法案」が、参議院本会議で全会一致で可決され、成立した。

第一に、罰則が強化された。出資法違反の高金利と、貸金業規制法違反の無登録営業に対する法定刑は、いずれも従来の「三年以下の懲役もしくは三百万円以下の罰金」から「五年以下の懲役もしくは一千万円以下の罰金」へと大幅に引き上げられた。高金利は、従来は受領すれば処罰の対象となつたのだが、利払いを要求することだけでも処罰の対象となつた。法人に対する罰金の上限も、高金利の場合は三千万円、無登録営業については一億円に引き上げられた。さらに、無登録業者が広告を出したり、電話などで貸し付けを勧誘したりすると、百万円以下の罰金が科されることになった。

第二に、登録制度が厳格化された。従来は書面に不備がなければ行政側は登録しなければならなかったのだが、暴力団関係者や不正行為を行う恐れがある者については、登録を拒否できることになった。また申請時には、業者



から運転免許証や店の賃貸契約書の提出を求めることとされた。もともと野党は、登録制を許可制にするよう求めていた。ところが自民党と金融庁が、規制緩和の流れに逆行すると反対し、法案成立を優先する野党が妥協して登録制は維持されることとなった。

第三に、出資法で定められた私人同士の貸借の上限金利（年一〇・九・五％）を越す契約を無効とし、利払いを不要とする規定も設けられた。野党は、元本、金利とも返済不要とするよう求めたのだが、自民党内では、「借りた金を返さないのは、借り手のモラル低下につながる」という意見が強かったため、元本は原則的に返済する必要があるという見解に落ち着いた。もつとも、ヤミ金融の被害者が業者に対して、支払った利息や元本の返還を求めた訴訟では、元本については民法七〇八条（不法原因給付）を適用し、被害者側に返済義務はないとする判決が出た。不法原因給付とは、公序良俗に反する行為のために支払った金は返還を請求できないというものである。そのため、被害者救済に取り組む弁護士や市民団体などは、こうした判例をもとに、「ヤミ金融は公序良俗に反する犯罪者集団で、そこから借りた金は一切返す必要がない」という対応をしてきたのであり、このことを明記しなかった改正案に対しては不満の声もあつたといふ。<sup>(62)</sup>

貸金業界からは、この時期にヤミ金融が急増したのは、二〇〇〇年六月に改正出資法が施行され、上限金利が二・九・二％に引き下げられたことが原因だという指摘もなされた。これにより資金調達コストが高い中小貸金業者の経営は圧迫され、廃業したり、大手の傘下に入ったたりする業者が増えた。その結果、借り入れを行えなくなった顧客がヤミ金融に流れたというのである。<sup>(63)</sup> 前述のとおり、二〇〇〇年の改正出資法では附則に、上限金利について法律施行後三年を経過した後、検討を加え、必要な見直しを行うことが明記された。そこで貸金業界はヤミ金融対策として、年三四・六七五％まで金利を引き上げを求め、政界への働きかけを強めた。これに対して多重債務

者の救済団体は、ヤミ金融が増えたのは、高金利のサラ金、商工ローンが多重債務者を生み出したためだと主張し、利息制限法が定める一五〜二〇%、あるいはそれ以下に上限金利を引き下げよう求めた。<sup>(64)</sup>

これに対し自民党は、金利は当面据え置くこととし、議論を先送りした。ヤミ金融や高金利が批判を集めている中、金利を引き上げると世論の反発を招くと考えたからだという。<sup>(65)</sup> このため「ヤミ金融対策法」の附則には、「法改正後の貸金業制度のあり方および出資法の上限金利については、改正法施行後三年を目途として、必要な見直しを行うものとする」という文言が再び盛り込まれた。<sup>(66)</sup>

一方で貸金業界側は、上限金利の引き上げにとどまらず、自由金利論まで唱えるようになった。出資法の上限金利を撤廃し、貸金業者が客の信用度に応じて自由に金利を設定できるようにすれば、信用力が低い人にもリスクに見合った金利で貸し出せるようになる。そうすればヤミ金融は客を失い、自然となくなるだろうというのである。また上限金利規制のため、資金需要がある者に対して必要な資金が行き渡らず、かえって消費者から選択の機会を奪っているという主張もなされた。

業界の働きかけが効いたのか、この考え方は自民党議員の間で支持を広げていった。二〇〇三年四月に、ヤミ金融対策の法整備を検討してきた自民党財務金融・内閣・法務合同部会で、出資法の上限金利を引き下げることの有効性について議論が及んだことがあった。この時、出席議員からは、「不当な取り立てに対応する必要があるが、金利は社会でいろんなニーズがあつて、それに対応する金利があるのは正当だ」、「アメリカの禁酒法時代にマフィアが栄えたように、根拠のない規制を過剰に作れば悪を生む」、「銀行と消費者金融は異なり、金利は本来自由にすべき」、「ヤミ金融に走る人を、ヤミ金融でない業者が救わなければならない」といった、金利規制そのものの撤廃を求める意見が相次いだという。五月の合同部会では、自民党の議員連盟「金融サービス制度を検討する会」がヤ

ミ金融対策などについて取りまとめを発表し、上限金利については「当面、据え置きとすることが適当」とした。けれども議論の際には、金利規制の撤廃を求める声が多数を占めたという。このため取りまとめの報告書では、「上限金利のいつその引き下げを行った場合には、健全な貸金業者の発展や資金需要者のニーズの充足を妨げる可能性が高く、むしろヤミ金融対策が別途講じられることを前提に、上限金利については引き上げ又は自由化が望ましいとの意見があった」と明記されたのである。<sup>(67)</sup>

この金利自由化論に対しては、金利を自由化すると高金利に歯止めがからなくなる、多重債務者など高リスク層には市場原理が働かないため、一定の上限金利により保護する必要性があるといった反論がなされた。<sup>(68)</sup> 実際のところ、ある業界関係者も、貸金業界では金利が自由化されても金利が下がることはなく、金利自由化とは金利引き上げと同じことであり、高いリスクの人に高い金利で貸すということは、破綻しそうな人にさらに貸し付けるということだとし、「そんなことを考えている限り、この業界は自由を与えるに足る信用は得られないと思いますよ」と、金利自由化論を批判していたという。<sup>(69)</sup>

## 第九節 小括

ここまで貸金業規制の歴史を概観してきた。この経緯を「作為過誤」と「不作為過誤」の観点からまとめてみよう。

一九五四年の利息制限法の改正と出資法の制定により、グレーゾーン金利は生み出された。利息制限法一条二項は、貸金業者がリスクの高い借り手への貸し付けをためらうことがないよう意図的に設けられたものであり、低金利を強制することでリスクの高い借り手への資金供給が行われなくなるという「作為過誤」を回避しようとするも

のであった。また貸出金利を当事者の任意に委ねることで、「不作為過誤」の責任が行政に帰せられることは回避できると判断したのだと推察される。

ところが利息制限法一条二項は、最高裁判決により合法性を失うことになる。しかし、この問題は長期間にわたり顕在化しなかった。けれども一九七〇年代後半以降、サラ金問題が社会問題化し、「不作為過誤」が可視化したため、一九八三年には出資法が改正され、貸金業規制法が制定されることになった。この際、出資法の上限金利が引き下げられ、中小の消費者金融には打撃を与えた。しかし実のところ、大手の消費者金融の経営には影響が及ばないよう、その貸出実効金利を上回る水準にまでしか上限金利は引き下げられなかったのである。さらに貸金業規制法の四三条に「みなし弁済」規定が盛り込まれたことで、グレーゾーン金利が合法化された。これも「作為過誤」の回避が優先されたためだと解釈できる。

その後、商工ローン、ヤミ金融が社会問題化し、「不作為過誤」が可視化したものの、出資法の上限金利の引き下げは、大手消費者金融の貸出実効金利を上回る程度にとどめられた。高金利により多重債務者問題が起きているという「不作為過誤」を問題視し、このことを「政治化」しようとする団体も現れたものの、依然として、金利の実質引き下げは、資金を必要としている借り手への資金供給を阻害してしまうという「作為過誤」をより重要視し、これを回避することを優先した政策が維持されたのである。さらに上限金利を低く設定することで、かえってヤミ金融業者が増えるといった主張もなされるようになり、「自由金利論」までもが登場するようになった。

要するに、ここまでの貸金業規制の歴史は、確かにサラ金問題や商工ローン問題、ヤミ金融問題といった社会問題の発生により「不作為過誤」を政治化する動きが起こり、一定の規制はなされたものの、総じて「作為過誤」の回避が優先されてきた歴史であったとまとめることができるであろう。けれども、二〇〇五年から二〇〇六年にか

けて、改めて「不作為過誤」が政治化され、「不作為過誤」の回避を優先した制度改正が実現されることになる。この急激な変化はいかにして生じたのであろうか。この政策転換の過程を次に検討する。

【付記】本稿は、二〇一〇年八月二十七日に京都大学にて開催された「公共政策の分析手法」研究会における報告を基にしている。研究会では、真淵勝（京都大学）、稲継裕昭（早稲田大学）、原田久（立教大学）、南京兌（京都大学）各先生より、有益なコメントをいただいた。ここに記して感謝申し上げたい。なお本研究は、平成三二―三四年度文部科学省科学研究費補助金「基盤研究（B）」「公共政策の分析手法」（研究代表者 真淵勝、課題番号 一三三三〇〇四二）による研究成果の一部である。

- (1) 井手壮平『サラ金崩壊——グレイゾーン金利撤廃をめぐる300日戦争』早川書房（二〇〇七年）、一三一―一四、二頁。なお消費者金融とは、サラリーマンやその主婦を対象として無担保・無保証で融資を行うノンバンクを指しており、「サラリーマン金融」、略して「サラ金」と通称される。
- (2) 大森泰人『金融システムを考える——ひとつの行政現場から』社団法人金融財政事情研究会（二〇〇七年）、二二―二頁。
- (3) 須田慎一郎『下流喰い——消費者金融の実態』筑摩書房（二〇〇六年）、一四―一五頁。
- (4) 井手、前掲書、四七頁。
- (5) 菅原房恵「貸金業制度の現状と見直しの動き——法制度の変遷と上限金利規制をめぐる議論」『調査と情報』第524号（国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 524 (MAR. 24, 2006)）、七頁。
- (6) 井手、前掲書、四七頁、須田慎一郎『サラ金殲滅』宝島社（二〇一〇年）、六二頁。
- (7) 商工ローンのロプロ（旧日栄）、SFCG（旧商工ファンド）も、過払い金返還請求訴訟などで業績を悪化させ、ともに経営破綻した。
- (8) 大森、前掲書、二二三頁。

図表 10 ヤミ金融事犯の検挙  
件数の推移

	検挙事件数 (事件)	検挙人員 (人)
1999年	149	321
2000年	168	461
2001年	210	517
2002年	238	446
2003年	556	1,246
2004年	432	919
2005年	339	706
2006年	323	710
2007年	484	995
2008年	437	860
2009年	442	815
2010年	393	755

出典：警察庁『警察白書』各年版

- (9) 手塚洋輔『戦後行政の構造とディレンマ——予防接種行政の変遷』藤原書店(二〇一〇年)、一三二—一三六頁。
- (10) たとえば、大阪府商工労働部金融室貸金業対策課が二〇〇九年二月から二〇一〇年三月にかけて、ノンバンクの利用経験がある、二〇人以下の社員規模の個人事業主を対象として行った、面談によるヒアリング調査では、事業資金の調達に関して、「期間が短い場合のつなぎ資金を借りられないことによる機会損失が、零細企業にとっては非常に大きい。3ヶ月くらいの短期で資金調達できれば、難局は乗り切れる」、「高い金利は便利さの裏返しであり、社長が資金繰りの申込みや審査書類の作成にかかる時間を考えると、ノンバンクを利用できないことによるコストの方が金利以上に高い」という回答がなされている。大阪府ホームページ「貸金市場に関する調査 平成21年度調査 《添付資料》ヒアリング結果ファイル」([http://www.pref.osaka.jp/kashikin/kashikin\\_yousa/index.html](http://www.pref.osaka.jp/kashikin/kashikin_yousa/index.html)) (二〇一二年五月四日取得)。こうした調査を基に大阪府は、借入額の上限を緩和し、貸付期間が一年未満や額が二〇万円以内の場合は上限金利を改正前の年二・九・二%に戻すとした特区構想を内閣府に提出した。しかし内閣府は、「対応不可」として却下した。
- (11) 日掛け金融の実態については、須田、前掲『下流喰い』、一八—一八五頁。
- (12) 岩田昭男『あなたに貸す金はない!——国が生み出す新しい「借金地獄」アスキー・メディアワークス(二〇〇九年)、六八—七〇頁。
- (13) 二〇一〇年六月に貸金業法が完全施行されたことから、ヤミ金融の増加が危惧された。しかし現在のところ、ヤミ金融が急増したということはないようである(図表一〇参照)。
- (14) 実際に規制強化によって貸金業者数は激減した。図表九を参照。
- (15) 宇都宮健児『弁護士、闘う——宇都宮健児の事件帖』岩波書店(二〇〇九年)、一六〇—一六一頁。
- (16) 手塚、前掲書、二八一—二九二頁。引用部分は、二八九頁および二九一頁。
- (17) 原田久「生活保護政策における『過誤回避』・試論」『季刊行政管理研究』第一三三号(二〇一〇年二月)、三一—

四頁。

- (18) 『朝日新聞』二〇〇九年九月二日付朝刊。
- (19) もちろん手塚自身、分析の枠組みでは、対抗勢力によって、これまで問題とされなかった過誤が顕在化することで、過誤回避のバランスが再び選択されるとしているのであり、あらゆる政策領域を通じて、不作為過誤回避から作為過誤回避へと政策が転換された後に、再び作為過誤回避から不作為過誤回避への政策転換がなされることはあり得ないとまで論じているわけではなさそうである。
- (20) 水上宏明『金貸しの日本史』新潮社（二〇〇四年）、一七八頁。
- (21) 水上、前掲書、一八〇頁。
- (22) 宇都宮健児『消費者金融——実態と救済』岩波書店（二〇〇二年）、一七四—一七五頁。
- (23) 水上、前掲書、一八四—一八七頁。
- (24) 宇都宮、前掲『消費者金融』、一七五頁。
- (25) 宇都宮、前掲『消費者金融』、一七五頁。
- (26) 大森、前掲書、二一〇—二二二頁。菅原、前掲論文、三頁、も参照。
- (27) 『朝日新聞』二〇〇六年四月二二日付朝刊。一九五三年から五四年頃に、匿名組合組織の金融機関である「保全経済界」が大衆から出資金を集めて中小企業に高利で資金を貸し付けた後に、会社が破綻したとして出資金を返還せず、被害者が約一五万人に上った事件（保全経済界事件）が起きるなど、戦後になって悪徳業者が一般大衆を被害に巻き込んだ事件が頻発した。出資法は、こうした事件を契機として、いわゆる街金や利殖機関を取り締まることを目的に制定された。立法当時の違法業者の貸付金利水準は日歩三二—三三銭（正規の業者は日歩三〇—三五銭程度）であったことから、日歩三〇銭（年一〇九・五％）を刑罰金利の上限に定めたという。菅原、前掲論文、三頁。このため出資法は、制定当時は「投資機関取締り法」と称されていた。『朝日新聞』一九五四年二月二二日付朝刊。
- (28) 宇都宮、前掲『消費者金融』、五八—六〇頁。
- (29) 大森、前掲書、二二二頁。
- (30) 宇都宮、前掲『消費者金融』、六〇頁。

- (31) 堂下浩『消費者金融市場の研究——競争市場下での参入と撤退に関する考察』文眞堂(二〇〇五年)、三七—三八頁。
- (32) 宇都宮、前掲『消費者金融』、七四—七六頁。
- (33) 堂下、前掲書、四一—四三頁。
- (34) 読売新聞社会部『ヤミ金融』中央公論新社(二〇〇三年)、一二九頁。
- (35) 宇都宮、前掲『消費者金融』、七六頁。
- (36) 堂下、前掲書、四三頁。
- (37) 一九七八年六月には大蔵省が、「サラリーマン金融向けの融資」の適正化を求める大蔵省銀行局長通達を出したため、銀行や生命保険会社などの金融機関が、消費者金融業界への融資を引き揚げるなどの措置をとった。これにより多くの消費者金融会社が経営危機に陥り、廃業する業者も増大した。堂下、前掲書、四三—四四頁。
- (38) 読売新聞社会部、前掲書、一二九—一二二頁。政党側も、一九七八年六月には共産党が「小口消費者金融法」(案)を、九月には社会党が「出資法改正・貸金業法大綱案」を発表し、一九七九年五月には自民党・社会党・公明党・共産党が共同で議員立法として「貸金業法案」を国会に提出するなど、貸金業規制へと動いていた。堂下、前掲書、四四頁。
- (39) もっとも、この時点での消費者金融大手三社の貸出実効金利の平均は四五・六%であり(図表一参照)、上限金利の引き下げは、大手消費者金融会社の経営に打撃を与えるものではなかったと考えられる。
- (40) 堂下、前掲書、四四頁。
- (41) 読売新聞社会部、前掲書、一三〇頁、宇都宮、前掲『消費者金融』、五九—六〇頁、菅原、前掲論文、一頁。
- (42) 宇都宮、前掲『消費者金融』、四一—六頁、堂下、前掲書、四五—四六頁。
- (43) 堂下、前掲書、四六—四七頁。
- (44) 東京新聞・商工ローン問題取材班『商工ローン 地獄への落とし穴』リム出版新社(一九九九年)、一〇頁。
- (45) 宇都宮、前掲『消費者金融』、八二—八四頁。
- (46) 宇都宮、前掲『弁護士、闘う』、一七一—一八頁。
- (47) 宇都宮、前掲『弁護士、闘う』、一三四頁。
- (48) 宇都宮、前掲『弁護士、闘う』、一四二—一四三頁。



- (49) 宇都宮、前掲『消費者金融』、八五―八六頁。
- (50) 宇都宮、前掲『弁護士、闘う』、一四七―一四八頁。
- (51) 東京新聞・商工ローン問題取材班、前掲書、一六三―一六五頁、『朝日新聞』一九九九年二月三日付朝刊。
- (52) 東京新聞・商工ローン問題取材班、前掲書、一一頁。保証料や調査料といった名目の手数料を含めると、商工ローンの実質金利は年三七―三九%に達していたともいう。宇都宮、前掲『弁護士、闘う』、一三四―一三五頁。
- (53) 『日本経済新聞』一九九九年二月七日付朝刊。
- (54) 菅原、前掲論文、四頁。
- (55) 宇都宮、前掲『弁護士、闘う』、二二二頁。
- (56) 宇都宮、前掲『弁護士、闘う』、二二〇―二二二頁、須田、前掲『サラ金殲滅』、七九―八〇頁。
- (57) 三宅勝久「早稲田大、サラ金業界と癒着 寄付5千万円で『御用論文』量産」My News Japan ホームページ（二〇〇七年九月三〇日）(<http://www.mynewsjapan.com/reports/695>)（二〇一二年五月四日取得）。
- (58) 宇都宮、前掲『消費者金融』、八六―八八頁。
- (59) 宇都宮、前掲『消費者金融』、八九―九〇頁。
- (60) 宇都宮、前掲『弁護士、闘う』、一六六頁。
- (61) 読売新聞社会部、前掲書、一一三頁。
- (62) 読売新聞社会部、前掲書、一七三―一八〇頁。
- (63) 読売新聞社会部、前掲書、五六―五七頁、堂下、前掲書、四九頁。
- (64) 読売新聞社会部、前掲書、一六二―一六三頁、菅原、前掲論文、九頁。
- (65) 読売新聞社会部、前掲書、一六三頁。
- (66) 菅原、前掲論文、一頁。
- (67) 読売新聞社会部、前掲書、一六一―一六二頁。
- (68) 菅原、前掲論文、九頁。
- (69) 読売新聞社会部、前掲書、一六四頁。