



大阪府の取り組みが示唆する庶民金融市場の健全化への処方箋

西村晴天

前・大阪府議会議員

1. はじめに

2006 年に激しく議論された貸金業法を取り巻く問題は完全施行された 2010 年以降、マスコミや立法府では完全に忘れられた感がある。事実マクロ経済は、アベノミクスの推進効果もあり、2013 年 1-3 月期の GDP 一次速報では年間で 3.5% の成長となり、消費者心理が改善し、個人消費の拡大が期待されている。また、円安による輸出の持ち直しも顕著になってきており、景気の後退局面の終わりを見込める状況となってきた。

しかし、現在は公共事業を軸に財政から景気を支えており、財政出動にも限界があることから、これから安倍内閣の経済対策は正念場を迎えるのではないか。この間、政府は、順次、成長戦略を打ち出してきたが、日本経済を再生していくためには持続力のある政策と、そして何よりも大胆な規制緩和が必要だと思う。国や自治体が「お金を借りてはダメだ」などと規制するのではなく、市場を信頼し、自律的な回復を誘導していくものとしなければ、真の回復につながらない。中小事業者や個人の方が、市場経済の中で競争し、さらに高みをめざしていくことができるような環境を実現すべきだ。

さらに言えば、改正貸金業法は一定の成果を上げながらも、借金問題を本質的に解決したとは言い難い。実際、筆者は近隣住民から借金問題に関して相談を受けるが、その件数は逆に増加傾向にあり、単なる債務整理だけでは解決の難しい事例が少なくない。近年、「借りられなくなって困った」という相談も顕著になってきた。

まさに、「庶民金融の活性化なくして日本経済の再生なし」である。こうした観点から、自営業者を含めた中小事業者や消費者（特に中小企業に勤める会社員とその家族）にかかる金融規制の緩和、そして新たな制度設計につ

いて提案をしたい。

2. 大阪府議会での改正貸金業法の問題点の指摘事項

日本経済の担い手となる中小事業者は、2010 年 6 月に改正貸金業法が完全施行されて以来、資金調達の道を狭められ、リスクを負って、思う存分（積極的な）な事業活動を展開できない状況になった。

事実その後、有識者の間でも貸金業法が経済成長の足枷になったとの意見が出されるようになった。例えば、飯田ら（2010）は法改正が GDP に少なくとも-6 兆円もの負の効果を及ぼしたと推定したⁱ。また、植杉ら（2011）も改正貸金業法が零細事業主に悪影響を及ぼしたと指摘しているⁱⁱ。

そこで、改正貸金業法施行当時、大阪府議会に議員として席を置いていた筆者は、完全施行を間近に控えた 2010 年 2 月の大阪府議会で、同僚議員とともに改正貸金業法の施行によって中小企業の資金需要が狭められ、大阪経済を支える中小企業の経営が苦しくなり、結果的に大阪の経済に悪影響を与えること危惧しその問題点を指摘した。具体的には以下の内容である。

- ① 上限金利の引き下げについては、金利が安くなる分、借り手にはメリットがあるように思えるが、しかし、実は借り手のリスク負担に応じた金利設定ができないため、リスクのある方やリスク評価の難しい場合には融資が受けられなくなる。実際に中小零細事業者は、急に元請けからの支払いが遅れたり材料費の立て替えを求められたりする事がある。そんな時は、手続きや審査に時間のかかる銀行や信用保証協会では間に合わない。そのために、短期で貸金業者からつなぎ資金を借りていた。例えば、年利 36%で 100 万円を一ヶ月借りても金利は、わずか 3 万円でそんなに負担にならない。貸し手も、これならリスク負担ができると考える。こうした相互の経済上の依存関係ができあがり、借り手は急場を凌ぐことができていた。しかし、金利規制によって金利は安くなってもリスク評価が高いことを理由に融資を断られることとなった。結果として、いざという時の資金繰りの道を閉ざされることになったのである。

- ② 借入額を総収入の三分の一までとする総量規制、併せて、個人事業者に対する書類徴求制度、専業主婦に対する夫への同意徴求制度、証明書徴求制度の導入については、これらの基準に抵触する人は、全国で500万人以上存在し、年収300万円以下の貸金業利用者の7割の人が抵触することが推測され、この中には、個人事業者を含め返済能力のある方も少なからずいる。このまま、規制が導入され、貸し渋りを受けることになれば、消費を押さえるか、破綻をするか、あるいはヤミ金から借りるしかなく、また、無収入の専業主婦も、夫の了解がなければクレジットカードのキャッシングが受けられなくなるなどの問題も発生する。
- ③ 結果として、大阪の購買力の低下や圧倒的に多くの中小零細企業の経営に支障が生じることは明らかである。

当時、上記の問題点に関して筆者が所属する公明党以外にも民主党の議員も含め、大阪府に対して活発な議論が府議会で展開された。

3. 大阪府による「小規模金融特区」の提案

大阪府は、これらの指摘や議会での議論を受け止め、構造改革特区として規制緩和を行う、「小規模金融特区」を国に提案した。その内容は以下の通り。

【大阪府による「小規模金融特区」の内容】

- | |
|--|
| <p>① 特区制度の利用業者は、借り手保護のための要件を満たさねばならず、当該要件をクリアした業者を府知事が認証する。</p> <p>② 貸し手責任として、借り手保護のために設けることにしていた相談支援センター（ADR）の運用費用の一部負担を求める。</p> <p>③ 当該事業者には、規制緩和（中小零細事業者向け「つなぎく期間1年以内＞貸付」の上限金利を29.2%に緩和。また、貸付額を総収入の1/3以内とする総量規制は、返済能力に基づき貸付上限額を設定）を行い、資金供給の円滑化を図るものである。</p> |
|--|

上記の大阪府による特区提案に対する政府からの回答は以下の通りであった。

【大阪府の提案に対する国の回答】

- ①金銭の貸借は、借り手も貸し手も、府県を跨いで行うことが可能となり、特定の地域のみを対象とした特例は実施が困難。
- ②上限金利の引き上げを少額・短期に限って認めているが、小口分割・借換えによる法の潜脱を防止することは困難。
- ③一部の地域についてのみ、出資法の上限金利を上回るような貸付を刑罰の対象から除外することは、地域により刑罰の構成条件が異なることになり法の公正性に反する。などの見解により、この特区提案は認められなかった。

筆者は、大阪府の提案は①資金需要者（需要側）と貸金業者（供給側）の双方の健全化を促す。②必要かつ健全な資金繰りまで過度に絞ってしまう改正法の欠陥部分を補完する。点で均衡の取れた制度設計として高く評価していた。

資金調達先が絞られ資金繰りに苦勞する中小事業者の現在の窮状に思いを致せば、「金融故に特定の地域を対象としたものは認めない」といった当時の国の見解に対して筆者は、法の公平性に反すると言っても、全国レベルで実施できたのではないか、熱意・やる気があれば国の責任において検討できたのではないか、と今更ながら残念に思う。

なお参考までに、当時の橋下徹・大阪府知事による発言を抜粋する。

【橋下徹・府知事（当時）による答弁】

○2010年9月（公明党質問「国回答に対する知事の思い」に答えて）

「非常に残念。一律規制は、知恵のないルール of の作り方。何か事態が生じたときに全部それやめろ、禁止というのは簡単。一律禁止じ

やくなくて、違う形で債務者をしっかりと保護していく。人、もの、金が動いている以上は、動きを止めるというやり方ではなく、人、もの、金を動かしながら、どうやって債務者を救っていくかということを考えなければならない。」

○2011 年 9 月（公明党質問「貸金市場に府として、どうしていくのか」に答えて）

「お金の流れというもののこそ、規制などを加えずに、基本的には自由市場にゆだねるべき。特区申請したが認められなかったのも、さらに調査もしながら、今の貸金業法の改正によって弊害が出てるといことであれば、根本の考え方に立ち返って、金融というのは自由市場であって、それは貸し手、借り手のパワーバランスを整えていくというところに知恵を出そうということを、声を大にして訴えていきたい。」

当時の橋下知事同様、筆者を含め本件に取り組んだ議会関係者や府担当者による落胆は大きかった。

4. 改正貸金業法の完全施行から 3 年が経過

さて、完全施行から 3 年が経過した現在、中小事業者の現状はどうなっているか。

大阪府は昨年、「小規模事業者の資金調達環境に関する調査」を行った。

それによると、府内の中小零細事業者の資金繰りは、融資を断られたことなど融資環境の変化や資金供給を行う貸金業者（事業者向け）の減少などにより厳しい状況となっている。

ヒアリング調査でも、金融機関の融資姿勢について「銀行やセーフティネット融資はノンバンクの借入れがあると融資審査が通らない。」「政府系金融機関も審査が厳しくなっていて、担保や保証人がないと融資してくれなくなっている。」などの声があった。

また、ノンバンクについて、「担保を持たない中小企業の借入先はノンバ

ンクしかない。困っているときに助けてくれ、頼りになるのはノンバンクだけだ、」と評価する声がある一方、「近くにノンバンクはなくなっているし、ノンバンクは経営が厳しくなっているため、簡単には融資してくれなくなっている。」との声もあり、資金調達先がなく資金繰りに苦慮している深刻な状況が窺える。

結局、改正法は、貸出枠を年収の3分の1までとする総量規制や上限金利の引下げで借りたくてもお金を借りられない層に問題を偏在化させたのではないかな。

実際、樋口ら（2012）は貸金業者のデータから総量規制によって貸付を停止された顧客の延滞率が総量規制の実施直後から高くなって行く傾向を指摘したⁱⁱⁱ。

【生起している問題例】

- ・ 事業資金がなく、廃業に追い込まれた。
- ・ 資金が枯渇し、資金調達ができず、理不尽にも、破産しかないと誘導された。
- ・ 材料が調達できず、事業展開ができない状態が続いている。
- ・ 仕方なく、ヤミ金融から資金を調達した。
- ・ 親族や友人、取引業者、挙句の果てには近所からもお金を借りた。
- ・ お金が調達できないのに、投資なんてとんでもない。何もしなくてじっとしていることが一番良い。

改正法は、多重債務者などへの不健全な与信行為の未然防止の効果を期待したものであったが、中小事業者の経済活動にマイナスの影響を与える相当な副作用があったと考えている。改正法の施行により、返済力という面では問題のなかった「必要かつ健全な与信」までもを過度に制限し、中小事業者の経営を窮地に追い込んだものになったのではないかと認識している。個々の信用状況や資金ニーズの緊急性、重要性を考慮せず、一律に規制を行った結果だ。

マスコミ報道によると、資金繰りに困り果てた中小事業者が被害者となる

ヤミ金融事件や偽装ヤミ金融の出現などの不正事件が多発している。ヤミ金融は債務者に被害を感じさせないソフト・ヤミ金融に進化し、偽装ヤミ金融はカード現金化や偽装質屋などに多様化し、法改正で生じた事実上の庶民金融市場の崩壊は、その後、想像を超えた不健全な状況を生み出している。一刻も早く、庶民金融市場の正常化を進めないと更に多くの犠牲者が発生することを危惧する。

5. 相談支援機能の必要性和大阪府による取り組み

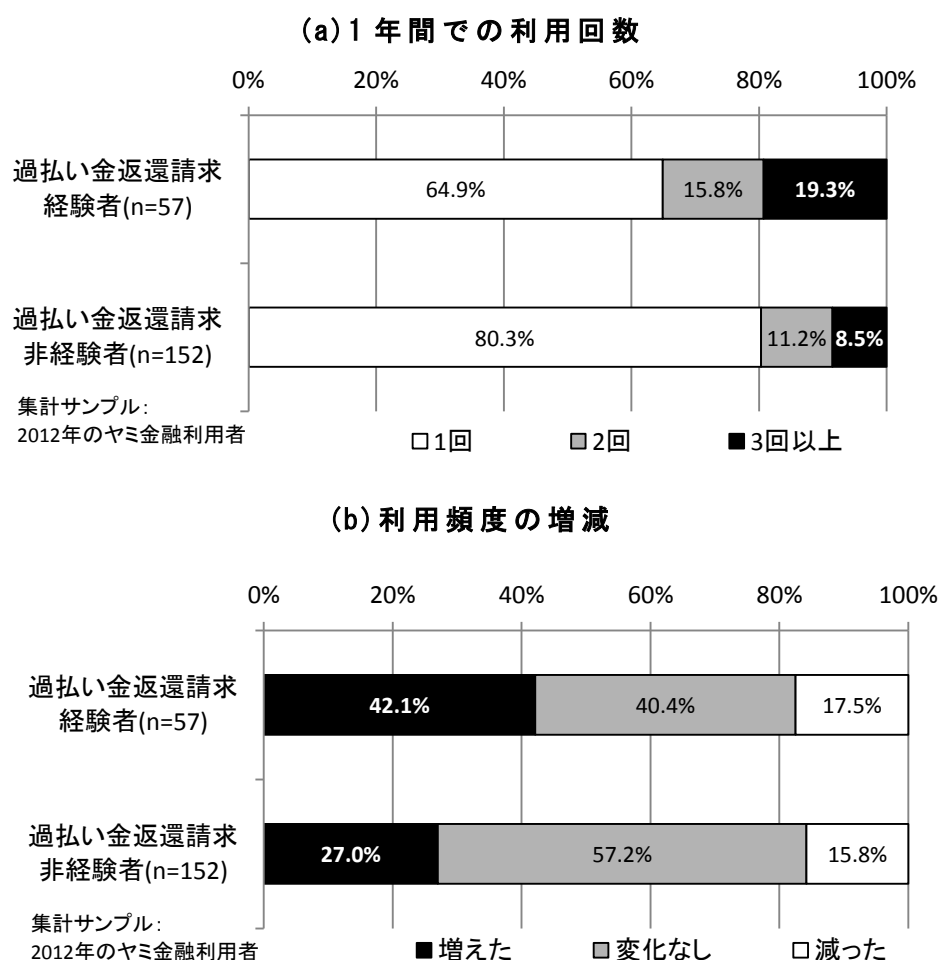
2006 年の貸金業法改正時には借金問題を単純化したナイーブな議論が目立った。例えば自殺者数の抑制策として上限金利規制の有効性を報道する記事が溢れていた。一方で、日頃より借金問題に絡んだ相談を受けてきた筆者は、庶民金融市場には与信機能と債務整理を伴った相談支援機能が車の両輪として整備されるべきであり、債務者の金銭管理能力や生活状況を改善させる行政による相談支援機能の早急なる整備を感じてきた。

現状、自治体を中心とした相談窓口は整備されたが、貸金業法の改正後に自治体に設置された多くの相談窓口は過払い金返還請求を柱とした債務整理に偏った相談体制(相談者を弁護士や司法書士に誘導する程度)であった。しかしながら、Domoto (2013) が指摘する^{iv}ように、過払い金返還請求を行った返済困難者がヤミ金融に流れる傾向が時系列的に高まるなど、返済困難者の救済は道半ばの状況にあると言わざるを得ない。

堂下 (2013) の調査結果^vを引用すると、図 1(a)より、「過払い金返還請求の非経験者」がヤミ金融を 2012 年に利用した回数としては 1 回が 80.3%、2 回が 11.2%、3 回以上が 8.5%。一方「過払い金返還請求の経験者」では 1 回が 64.9%、2 回が 15.8%、3 回以上が 19.3%と、「過払い金返還請求の経験者」は非経験者に比べヤミ金融の利用頻度が高い実態が示された。続いて同一サンプルを対象にヤミ金融の利用頻度の増減を調べると、図 1(b)より、「増えた」と回答する割合は「過払い金返還請求の経験者」で 42.1%となり、「過払い金返還請求の非経験者」の 27.0%を大きく上回った。一方で「減った」との回答は「過払い金返還請求の経験者」で 17.5%、「過払い金返還請求の非経験者」の 15.8%と同程度であった。

以上の結果より「過払い金返還請求の経験者」によるヤミ金融を依存する傾向は非経験者に比べ高く、かつ依存度も強まり、さらには「過払い金返還請求の経験者」は返還された資金が枯渇すると親族・知人からの借入に依存するなど、債務行動そのものは本質的に改善されていない。本来、過払い金返還請求時に弁護士・司法書士は訪れた債務者に対して金銭カウンセリングを併せて実施すれば、こうした傾向を緩和すると期待される。

図 1 2012 年のヤミ金融利用状況（過払い金返還請求の経験有無別）



一方で、いわゆる多重債務問題を単なる債務整理の対象事案として扱わず、多重債務問題の根幹にメスを入れ解決するために相談体制を強化してきた自治体（例えば、大阪府や大分県など）もある。ここでは例として大阪府が取り組んできた支援機能について紹介する。

先ず大阪府は 2011 年度に返済困難者向けの支援窓口として「再チャレンジ支援プラザ」を設立した。一般に自治体による多重債務窓口の対応は債務整理に重点を置かれる傾向が強いが、大阪府のプラザでは相談員 8 人のうちの半分はケースワーカーの資格を有し、福祉や就労支援部門との有機的な連携を図り、相談者への継続的な支援体制を構築している。事実、返済困難者の場合、その背景には債務を生み出さざるを得ない事情があり、単なる債務整理だけでは解決できないケースが少なくない。なおプラザへの相談者数は設置初年度において 3,022 人に上った。

また大阪府では 2004 年度から府下の市長村とともに、「コミュニティーソーシャルワーカー（CSW）機能配置促進事業」という、「制度のはざま」にいる生活困窮者を包括的に支援する施策を実施してきた。CSW とはイギリスにおいて提案された、多様化した社会問題を複雑化した現行の支援制度に結び付け、本質的な問題解決のために調整を果たす機能である。一般に生活困窮者は、例えば「リストラによる生活破綻と孤立者」、「就労で苦しむ発達障害者」というように多面的な問題を抱えており、縦割りに陥りがちな福祉行政では十分な解決方法を提供できていなかった。そこで大阪府では CSW を導入し、福祉や就労支援といった部門間に横串を刺し、生活困窮者を相談支援する機能を強化させ成果を得てきた。実際、大阪府の現場担当者も「借金問題は生活困窮者を発見するシグナル」、「借金は様々な要因が絡んだ結果だ。その背景を改善しないと、根本的解決につながらない」と指摘している。いわゆる多重債務者も、その原因を問い質せば、家族の問題、健康の問題、経営不振の問題など根本原因は多岐に渡り、単なる債務整理では解決できないことはこの数年の状況が証明している。

このように近年、自治体等による相談体制の強化は徐々に功を奏しつつある。ただし、全国的なレベルでの生活困窮者への相談支援体制は道半ばと言わざるを得ない。こうした中、先の第 183 回通常国会（2013 年開会）では、CSW の配置により生活困窮者に対する包括的な相談支援事業を創設することを求めた「生活困窮者自立支援法案」が提出された。しかしながら政局の混乱で審議未了となり、残念ながら廃案となってしまった。一刻も早い法案の成立を願うものである。

6. セーフティーネットと健全な庶民金融市場構築

健全な資金繰り対策は民間による庶民金融市場の再整備が必要であるが、返済困難者対策については、行政が主体となった福祉政策の活用が必須である。図 2 に貸金業の利用者（資金需要者）が、貸金業法の施行によって如何になったかを示した。

総量規制や上限金利規制は、「借りれる」層と、「借りられない」層に利用者を分類した。法規制の目論みは、この「借りられない」層を返済能力のない多重債務者として位置づけ、新たな貸付を行わないことにより、借金生活から救うことであった。しかし、規制が一律的で固定的なものであったことや、最も必要と思われた相談の強化方策が示されなかったことなどにより、多くの問題を残した改正になってしまったのではないか。

堂下（2009）の実証研究によると^{vi}、過剰な金利規制により「自営業者」や「零細企業従業員」といった属性は借り入れが困難な状況に陥り法改正の被害を被った。反対に「公務員」や「大企業社員」は従来よりも低い金利で資金調達が容易となり法改正の恩恵を受けた。本来、貸金業法の改正は経済弱者の救済にあったが、逆に社会における階層間での格差の固定化を助長してしまった（図 3）。

また図 2 では、法規制の結果「借りられない」分類となった方を、タイプ A、B、C に、さらに「借りられる」分類にありながらも、福祉的な支援が必要な層をタイプ D と区分し、それぞれに適切な対応が必要なことを示したい。以下にその取組みを提案する。

図 2 貸金業法が及ぼした庶民金融市場の歪みと今後求められる制度

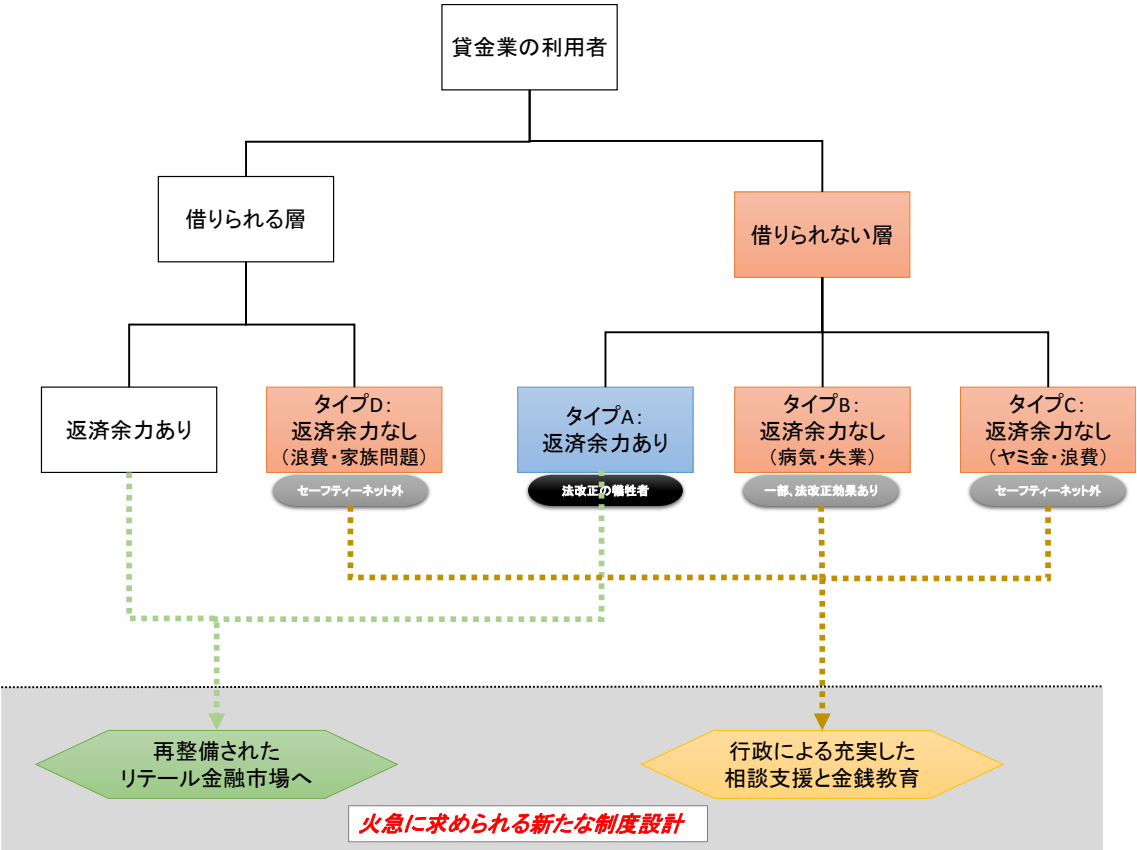
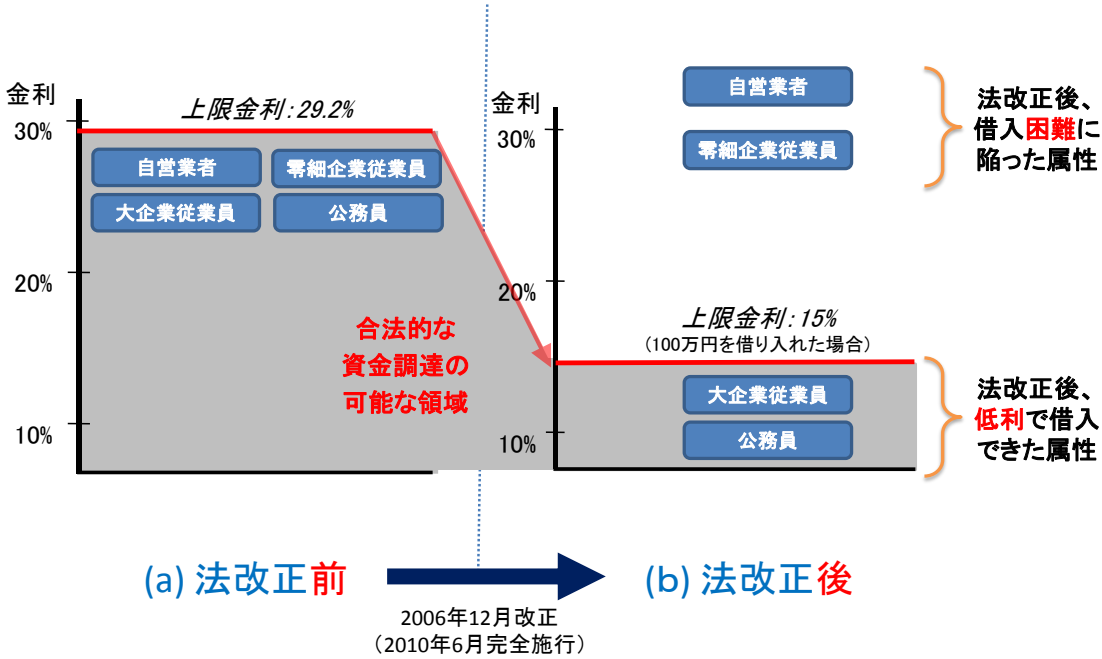


図 3 格差の固定化を助長した貸金業法



- (1) タイプ A は、上限金利引下げ、あるいは一律総量規制により、返済余力があるのに借りられなくなった方である。まさに、法改正の犠牲者と言える方。中小事業者や消費者のいずれにもおられる。一定の条件の下で、金利や総量規制などの規制緩和を行うなどして、従来の民間金融市場に回帰できる仕組みを構築すべきである。自己資金の脆弱な中小の零細事業者にとって、この部分の緩和は、まさに肝と言える部分であり、政府の決断を求めたい。
- (2) B は、相談を受けた地方自治体や金融機関が社会福祉協議会の相談窓口などセーフティーネット（福祉）への誘導を確実に行う仕組みをつくる。また中には、金銭管理能力の高い借入困難者であっても失業やリストラなどでうつ病に陥るケースも存在する。こうした借入困難者に対しては健康・福祉部門の相談窓口への誘導が不可欠となる。
- (3) C は、行政主体で金銭教育やカウンセリングを通じて、生活再建を促進する体制をつくる。この部分は、わが国では、ほとんど進んでいない。米国では、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）を採用しているが、わが国においても、このような仕組みの導入に向けて検討を進めるように提案したい。
- (4) D も何らかのトラブルを抱えている可能性が高い。業者はこのケースに当てはまる債務者を発見した場合、速やかに実情を把握した上で、貸金業協会の相談窓口へ誘導し、必要に応じて地方自治体と連携を取りながら、その救済に当たるべきである。

7. 結論

貸金業法は、いわゆる多重債務問題の解決と、安心して利用できる資金市場の構築をめざして改正されたものであり、そのために、上限金利の引き下げと総量規制が行われた。これらの規制により、返済能力がある中小零細企業や消費者が必要とする資金を調達できずに資金ショートを起こす事例が増大している。

そもそも、多重債務者問題は、低所得者層への過剰な高金利による貸付と過度な取立て問題であったはずだ。しかし、改正法は、消費者と中小零細事業者の金融とを同じ土俵の上でとらえ、返済能力という基準ではないところで、固定的に資金需要者の融資の可・不可を判断するようにした。このことが、合理的な資金需要者の資金調達機会を奪う結果となった。アベノミクスにより日本経済の再生を目指す今こそ、改めて、当該規制により、誰が得をし、損をしたのか、その結果を評価すべきではないか、再検証すべきではないか。

また返済困難な状況におかれ、本質的な問題解決が求められる債務者は今日なお多数存在している。果たして、政府は「多重債務者問題は解決した」という態度で許されるのだろうか。

このままでは、首相が先頭に立って進める取組みに冷や水を浴びせることになってしまう。金融制度に責任を持つ国には、速やかに貸金業制度の様々な類型の利用者の実態を分析し、かつ、個々人の信用状況に応じた対策を講じるよう求めたい。

以上

《参考文献》

-
- ⁱ 飯田隆雄，加藤晃(2010)，「上限金利規制対応で、すでに6兆円の名目GDPが喪失した」金融財政事情(2010年6月号)
- ⁱⁱ 植杉威一郎、内田浩史、小野有人、小塚莊一郎、鶴田大輔、君和田貴也(2011)，「貸金業法改正後における企業の資金調達実態調査の概要」一橋大学経済研究所，Working Paper No.14
- ⁱⁱⁱ 樋口大輔、田邊亮平(2012)，「消費者信用市場における総量規制の影響」東京情報大学研究論集，Vol.15 No.2
- ^{iv} Hiroshi Domoto (2013)，Adverse effects caused by the revised Money Lending Business Law，早稲田大学クレジットビジネス研究所，No. IRCB13-001
- ^v 堂下浩(2013)，「改正貸金業法が招いた副作用」月刊公明(2013年8月号)
- ^{vi} 堂下浩(2009)，「見直し急がれる貸金3法」月刊公明(2009年11月号)