

早稲田大学
消費者金融サービス研究所

Institute for Research on Consumer Financial Services
Waseda University

第12回公開シンポジウム

報 告 書

「格差社会とノンバンクの役割」

2009年12月7日（月）
早稲田大学小野記念講堂

ごあいさつ

私ども早稲田大学消費者金融サービス研究所では本年度、「格差社会とクレジット」というテーマで、5回にわたってシンポジウムを開催して参りました。今回はこれまでの総括として、社会の格差が開いているといわれる中で、ノンバンクは本来どのような役割を果たすべきなのか、現在それが果たされていないとすればそれはなぜなのか、どうすれば本来の役割を果たすことができるのかといった点について議論し、今後のノンバンクによる貸金市場のあり方を検討していきたいと考えております。

今回のシンポジウムでは、まず前半では基調講演に引き続き、調査報告に基づく2つのご報告をいただき、後半ではこれを基にさらにパネルディスカッションの形で議論を深めて参ります。

これまでの貸金業に関する議論を振り返ってみると、単にデータの提示による議論だけでは不十分であるということも強く認識されてきたように思われます。データだけにとらわれると、その背後にある真の原因が無視された議論に陥りがちです。また消費者信用に関するこれまでの議論をみると、家計債務に対する経済学的アプローチがあまりにも理解されていなかったのではないかと思います。消費者信用にまつわる諸問題については、理論的にも実証的にもかなりの研究が蓄積されていますが、3年前の貸金業法の改正議論においてはこれらの研究はほとんど活かされませんでした。この点では、法と経済学の第一人者である福井秀夫教授から理論に基づいた議論の方法をお示しいただけるものと期待しております。

またこれまで当研究所では、データに基づいた議論を進めることを重視して参りましたが、今回はその点で非常に質の高い調査データの収集・分析を行ってこられた日本貸金業協会の水落恒企画調査部長、ならびに東京情報大学総合情報学部の内田治准教授からご報告をいただけることは、まさに本研究所のスタンスとも合致するところであると考えております。

さらに後半のパネルディスカッションでは、内閣府大臣政務官として金融を担当される田村謙治衆議院議員、NPO法人女性自立の会の有田宏美理事長、さらにシンクタンク・ソフィアバンクの藤沢久美副代表に加わっていただき、本日の議論を深めていただきます。

早稲田大学消費者金融サービス研究所所長 坂野友昭

早稲田大学消費者金融サービス研究とは

企業金融を扱うコーポレート・ファイナンスについてはこれまでに数多くの研究がなされていますが、個人（消費者）を対象とするパーソナル・ファイナンスに関してはこれまでほとんど学術的な研究が行われていません。

ここ数年、消費者金融サービスをめぐる環境は大きく変わってきています。市場の縮小、既存プレーヤーの市場からの退出、違法業者、法改正が経済や利用者にも及ぼす影響、新たな商品・サービス・チャネルの開発、信用情報の保護と利用、多重債務者問題、金融教育、セーフティネットの充実など、解明すべき問題が山積みされています。

当研究所ではこうした諸問題を理論的かつ実践的に解決するために、経済、産業、経営、消費者、諸外国の事情といった側面から国際的・学際的に調査・研究を行うとともに、大学・大学院における消費者金融サービス関連講座の開設支援および教材作成などを行っています。

早稲田大学消費者金融サービス研究所
第12回公開シンポジウム

テーマ 「格差社会とノンバンクの役割」

日時 2009年12月7日（月） 13:00～17:00

会場 早稲田大学 大隈記念講堂B1 小講堂

主催 早稲田大学消費者金融サービス研究所

プログラム

13:00	開会挨拶	
13:05	基調講演	
	「ノンバンク事業への政府の関与とその限界」	
	政策研究大学院大学教授	福井秀夫
13:35	報告Ⅰ	
	「貸金業者の経営実態」	
	日本貸金業協会企画調査部長	水落 恒
14:05	報告Ⅱ	
	「統計解析を通じて見た法改正後の消費者金融利用者の動向」	
	東京情報大学総合情報学部准教授	内田 治
14:35	総括	
	早稲田大学消費者金融サービス研究所所長	坂野友昭
14:50	休憩	
15:00	パネルディスカッション	
	〈パネリスト〉	
	NPO法人女性自立の会理事長	有田宏美
	東京情報大学総合情報学部准教授	内田 治
	内閣府大臣政務官	田村謙治
	政策研究大学院大学教授	福井秀夫
	シンクタンク・ソフィアバンク副代表	藤沢久美
	〈モデレーター〉	
	早稲田大学消費者金融サービス研究所所長	坂野友昭
17:00	閉会	

基調講演

「ノンバンク事業への政府の関与とその限界」

政策研究大学院大学教授

福井秀夫



政府の関与は果たして適正だったか？

私からは、貸金業規制や金利規制等についての理論的考察と、それらの政策論としての今後の展望についてお話しさせていただく。

まず、政府の関与が民間活動に対して、どういふ場合に、どの程度許容されるものか整理しておきたい。基本的に、国家機能というものは“必要悪”である。国家権力が力を持ちすぎると、国民の自由や権利が束縛されることは古今東西の歴史も証明している。そこで先進諸国が定めたものが憲法の人権規定、すなわち国家が人民に対してやってはいけない“べからず集”である。

これらの規定は、同時に法と経済学の観点からも説明がつくものでなければならない。あらゆる法律や政策には、こうした観点からの検証が不可欠である。経済学や法と経済学の知見によると、国家が民間に対して介入してもよいとされるのは、“資源配分の効率性”すなわち社会を貧しくしないという観点から、①公共財、②外部不経済、③取引費用、④情報の非対称、⑤不完全競争の5つの領域だけである。さらに別の観点から、憲法25条の生存権の保障に象徴

される所得再分配というものもあるが、これら以外の理由で政府が民間活動に関与する理由は理論的にまったく存在しない。

ところがこの貸金業規制については、残念ながらこうした原理的考察、実証的考察が十分になされているとはいえない。金利規制や総量規制などが、これらにあてはまるかどうかを検証すると、どれにもあてはまりにくいというのが多くの研究者の共通認識である。

たとえば「公共財」は、同時消費が可能で他者の受益を排除できない財だが、フリーライダーが生じるため、政府が適切に介入しないと有益なサービスの供給がなされなくなるおそれがある。防衛や外交はその典型である。銀行が預金をもとにその何倍もの貸出を可能にしているのは、そこに信用創造機能が存在するからであり、社会の富を拡大するシステムと解釈すれば金融のシステム自体は公共財といえる。だがノンバンクに対して金利の上限や貸出における年収の倍率を決めることは、公共財ではなく私的取引への介入に過ぎない。

「外部性」はどうか。高金利や総量規制の枠を超えた貸し借りは、必ずしも他人に利益や不利益を与えるわけではない。最近でこそ減少してはいるが、市場には依然多くの金融業者が存在し、多くの借り手がいるという点では「不完全競争」でもなく、政府が競争政策という形で関与すべき合理的理由もない。

一方「情報の非対称」はあり得る話かもしれない。借り手が金融商品に関して、あるいは貸し手が借り手の信用リスクについて十分な情報を持たないと、借り過ぎ・貸し過ぎが起きたり、逆に

貸出拒否が起きたりする。保険市場などにも同様の問題があるが、こうした情報の非対称性を放置すると市場縮小の懸念があるという意味では、政府が介入して情報共有を進めさせるべきであろう。あるいは、情報の非対称に起因する問題発生に備えて保険や補償の制度を整備させることも政策セオリーの通りだが、それが金利規制や総量規制に行き着くというロジックはない。

多重債務者だけが救済されることが公平か？

「取引費用」についてはどうか。取引を巡るトラブルに際して、当事者間の交渉コストを下げ、社会を豊かにさせるための手続きを政府が整えることには大きな意義がある。司法制度もそのひとつであり、問題が起きても最終的に裁判で解決できるという秩序があることで、国民は安心して取引ができる。では貸金において、金利規制や総量規制が取引コストを下げるかといえば、むしろ逆であろう。

もうひとつ、「生存権の保障」や格差是正という点についてはどうか。法改正議論においては、多重債務者が非常に気の毒であるという価値判断の認識が事実として社会全体に存在した。だがそうだとすると、金利規制や総量規制がその役割を果たすのか。金利規制を行えば借りられる人は減るが、多重債務者ではない人の資金需要までが貸し渋りにより抑制される。必要な事業資金や生活資金を得られなかった人から機会を奪い、彼らを従来よりも劣位の状況に立たせるかもしれない。どれだけ低金利でも、どれだけ少額の借入でも、一定の人には必ず返済不能の問題は起きる。多少は返済が楽になるかもしれないが、それで本当に困った債務者を確実に救済することにはまったくならない。

格差是正の観点から多重債務者を救済するならば、真に危ない借り手であればその人の権利能力を剥奪する制度（禁治産者制度や個人破産制度など）を適用するしか根本的な対策はない。それでも十分でない場合には、生活保護制度と

いう一般則がある。

確かに多重債務に陥った人々は気の毒である。しかし借金はなくても、病気やリストラなど、さまざまな理由で気の毒な状況にある人がいるのに、多重債務で苦しんでいる人だけが救われることが果たして同じ弱者度合いの人々の間で公平なことであるのか。福祉政策として行うのであれば、結果における気の毒さの度合いの順に一律に並べて公平に救済することだ。

新政権に託された大きな課題

このように検証すると、金利規制や総量規制によって多重債務者が救われ、社会が豊かになるという仮説にはほとんど理論的根拠がないことがわかる。しかし理論的には根拠がなくても、ひょっとしたら何らかのプラスの効果が生じている可能性もあるし、一方多大な社会的弊害をもたらしている可能性もあるので、法改正の効果として多重債務者がどれくらい救われ、市場や金融秩序に対して影響を及ぼしたかについてシミュレーションや計量経済モデルによる検証を行う必要がある。だが私も関わった規制改革会議の答申でも、この点を検証するよう金融庁に明確に求めているにも関わらず、少なくとも政府レベルにおいてこれらが行われた形跡は今日まで一切ない。大方の考察による理論の帰結と反したことをやろうとしたにも関わらず、その副作用やメリットについて何ら実証的な考察が行われていないという、まことにずさんな法改正であったというのが私の総括である。

貸し手は借り手のリスクに応じた金利を取ることで、そこに一種の保険をかけている。金利の上限を人為的に決めると、高リスクでも問題なく返済できる人々からも借りの機会を奪ってしまい、格差社会の是正にはつながらない。もし生命保険料の上限を政府が決めたなら、保険会社は高齢者や疾病リスクなどの高い人など、より保険を必要とする人々の加入を拒否せざるを得なくなり、社会福祉が増進されなくなるのと同じである。こ

うした考え方は政策選択の際に必須のシミュレーションの基本であり、前政権がこの程度のこともやっていなかったとは信じがたい話である。政権交代をした以上、現在の民主党政権には前政権の過ちを是正すべきであり、それが政権交代に対する国民からの付託である。

もう1点、過払い金返還請求に関する流れは、2006年1月に相次いだ最高裁判決によって作り出されたものである。ポイントは、契約書に“期限の利益喪失条項”があること自体が返済の任意性否定につながり、“みなし弁済”の有効性を認めないと最高裁が解釈したことにある。期限の利益喪失条項を入れない金融契約などまずあり得ないのに、立法府が策定した“みなし弁済規定”が働く余地のなくなる解釈を最高裁が行ったということである。

最高裁の解釈である以上、法解釈上はこれで確定している。だが、司法機関とは立法府が作った法律の最終的な読み方を判断する場所にすぎない。しかし当時の政治家やジャーナリズムは、最高裁が法律をそのように読んだのだから、読み方の解の一つにすぎない選択肢を金科玉条に、この読み方による立法や政策を取るべきと主張し、いわば最高裁の読み方に合わせて法律を作ってしまった。立法府が作った法律を司法がどう解釈しようと、それが政策に照らして妥当なものであるかどうかを判断するのが立法府の責務である。司法の解釈による影響が妥当でなければ、そのような解釈の余地をなくして、妥

当な政策を導けるよう法改正することこそ立法府の役割なのである。ところが何らの論理的・実証的検証もないまま、たかだか解釈解にすぎない最高裁の判断を根拠に政策をそれに追随させた法改正が行われた。これでは三権分立の意味がない。

国会は、そのような読み方をされる立法をそのまま放置してよいかどうかを検討するべきであった。司法権とは、国会が作った法令が恣意的に運用解釈されないように、最終的にそれを確定する役割を担うものであり、その解釈が政策的に妥当でないのなら、妥当になるように、あるいは裁判所がこのように特異な解釈を示す余地がないように政策や立法を立案するのが責務である。司法権の判断に政策や立法までが追随してしまったのが、今回の不幸へのつまずきの石であったといえる。これからは新しい政権が責任を持ってこの問題を的確に考え対処していかれることに期待する。 ■

ふくい ひでお／政策研究大学院大学 教授、知財プログラム及びまちづくりプログラムディレクター。1981年東京大学法学部卒。京都大学博士（工学）。建設省を経て96年法政大学教授。00年ミネソタ大学客員研究員。01年より現職。専門は行政法・法と経済学。内閣府規制改革会議委員。著書に『都市再生の法と経済学』（信山社、2001年）、『司法を救え』（共編著、東洋経済新報社、2001年）、『官の詭弁学』（日本経済新聞社、2004年）、『新行政事件訴訟法』（共著、新日本法規出版、2004年）、『司法政策の法と経済学』（日本評論社、2006年）、『ケースからはじめよう 法と経済学』（日本評論社、2007年）ほか。

報告 I

「貸金業者の経営実態」

日本貸金業協会企画調査部長
水落 恒

I. 貸金マーケットの状況

平成21年3月末のノンバンクの総貸付残高

は38兆円。消費者向けでは年収300万円以下の低所得者、事業者向けでは従業員5人未満の



零細業者が貸出先の中心である。

貸金市場の規模は、19年9月からの1年半で16.6兆円から13.8兆円に17%減少。特に事業者向け無担保貸付において、件数は43%減少、逆に貸付単価は175万円から259万円へと48%増加し、貸付先の選別が進んでいることがうかがわれる。

金利帯別の貸付残高は、消費者向貸付では20%~29.2%のゾーンで昨年度調査の53%から41%に低下。事業者向貸付では同じく41%から9%へ低下しており、下落幅がより大きい。これを毎月のフロー(直近1年間の平均)で見ると、消費者向貸付では前年同月比19.2%の減。事業者向貸付は41.6%の減。さらに事業者向貸付の信用貸付・保証付きでは84.9%減、不動産担保貸付では82.5%減と、それぞれ大幅に減少。これらの商品は事実上融資していない状態にある。貸付残高の今後の見通しについて、消費者向けで75%、事業者向けで55%が「減少する」と回答。「横ばい」も含めると95~96%にのぼる。

II. 貸金業者の現状

業者数は漸減傾向にあり、直近10月末で4,752社にまで減っている。これはピークの昭和61年の約10分の1である。貸金業協会の会員数も減少傾向だが、加入率は上昇し現在約51%である。

改正法完全施行後の収益については77%の業者が「減益見通し」と回答。各社ともコスト削減努力を続けており、店舗は1年で23%程度

削減、人員は前年比11%程度の削減が行われた。コスト構造では、利息収入の減少が大きく、平成20年度では利息返還費用を除いた営業費用が利息収入を上回り、完全な逆ざやとなっている。特に大きな圧迫要因である利息返還請求については、半数以上が「正常返済」または「完済・残高なし」という人々からの返還請求で、90%以上は弁護士や司法書士を通じたものである。利息返還請求への対応コストは、この3年間で4兆円を超えている。

完全施行後の事業継続可能性については、72%は事業継続の意向を示す一方で、9%が廃業、8%が新規貸付停止を予定している。事業継続困難とする理由の多くは、金利引き下げや総量規制導入による収益悪化である。

III. 法改正の効果

完全施行に先行する形で法改正の効果は現れており、年利20%超の残高割合は19年度から20年度にかけて53%から41%に減少。貸付残高は1年半の間に約2.5兆円(19.5%)減少、貸付単価は14%減少。業務適正化に関連しては、貸金業協会として国家試験となった貸金業務取扱主任者試験の実施や相談窓口の整備など種々の措置を進めている。貸金業協会の相談窓口では、消費者からの苦情・相談受付、カウンセリングなどを20年度中に約4.2万件受け付けた。貸金業務取扱主任者試験は、本年8月の第1回試験で約4万4000人が受験し、約3万1000人が合格した(合格率70.1%)。

V. 資金需要者への影響と動向

融資申込に対する審査姿勢について、約7割の貸金業者がすでに審査を厳格化するとともに、今後も厳しくすると回答している。その結果、成約率はこの1年半で37%から27%に低下。4件に3件は融資をお断りしている状況だ。資金需要者側の4割は希望通りの額を借り入れることができず、このうち6割近くは支出の抑制で

対応しているが、2割は親族を頼るなどしており、ヤミ金を探すという回答もみられた。現在消費者金融から借りている人の12.2%はヤミ金利用経験があり、2.8%は現在も利用中。資金使途は「生活費の補てん」、利用の理由は「緊急に資金が必要だった」との回答が多い。

また利用者の50%は、借入額がすでに年収の3分の1を超えている。総量規制の導入によって、特に自営業者、主婦（主夫）、非正規社員、年収400万円未満、借入件数3件以上などが影響を受けるものと思われる。だが資金需要者における改正法の認知度は、一般消費者で34%（前年比14ポイント増）、借入利用者では49%（同10ポイント増）と、まだまだ十分ではない。また年収の低い層ほど認知度が低下する傾向がある。

直近1年間で「収入を証明する書類の提出を求められた」利用者は42.4%で、うち約80%がこれらを提出。提出しなかったうちの約4割は、その理由について「書類を準備するのが煩わしかった」と答えている。貸金業者におけるこれら書類の取得状況については、「取得率50%以下」が83.9%。完全施行時における取得率見込みでは、「80%超」という回答は14.7%にとどまる。また専業主婦（主夫）における配偶者の同意書等必要書類の提出可否について、「提出可能」とした利用者は36.2%。他は「面倒。そこまでするなら借りない」29.6%、「提出困難」18.0%。「提出困難」の理由は、「夫婦関係がきまらずくなる」52.2%、「配偶者が借入に反対している（反対しそう）」21.1%などである。貸金業者における、これら書類の取得状況については、既存顧客で8.0%、新顧客では12.5%にとどまっている。

総量規制の適用除外および例外貸付への対応に関して、法改正前と完全施行後について尋ねたところ、「顧客に一方向的に有利になる一定の借換」をのぞき、取扱い停止を予定している貸金業者が多くなっている。特に個人事業主や専業主婦（主夫）に対する貸付について、完全施行後は貸付の取り扱いを行わないとした業者が多い。

VI. 資金需要者（中小企業・個人事業主）への影響と動向

中小企業・個人事業主の事業性資金の借入先は、銀行等金融機関が中心だが、13%が貸金業者からも借りている。また約4割は、個人として借り入れた資金を事業性資金に転用しており、うち約2割に現在残高がある。

貸金業者に借入申込を行った資金需要者のうち、約5割は希望通りの金額が借りられなかったり、借入を断られたりしている。希望通りの借入ができなかった資金需要者のうち、半数以上は「個人消費を切り詰めて資金を捻出」と回答。しかし「取引先への支払いの先送り」「給与支払いの先送り」「税金・公共料金支払いの先送り」などの行動も2~3割ずつみられる（複数回答）。

また利用者（現在残高あり）の10.8%にヤミ金融の利用経験があり、4.0%は現在も利用中。利用経験者の属性としては、個人事業主および資本金2000万円未満の中小零細企業経営者が75.2%を占める。

貸金業法改正に対する認知度は約50%。認知されている項目では「借入総額が年収の3分1になる」が43.2%と高く、「年収証明の提出」が36%。「事業計画書の提出義務づけ」については14.2%にとどまる。「事業実態が分かる書類の提出」の可否については、個人事業主の26.8%が「提出はしない（困難）」と回答。理由は「提出したくない」41.8%、「準備するのが煩わしい」29.2%など。「返済能力の根拠となる書類の提出」の可否については、個人事業主の50.4%が「提出はしない（困難）」と回答。理由は「書類の作成方法が分からない」33.7%、「準備するのが煩わしい」24.6%となった。

VII. 資金需要者の声

協会の相談センターやホームページに寄せられた約200件の意見や質問のうち、個人からは「大変よいことである」という声もある一方、

「総量規制が行われると困る」「種々の事情で、配偶者の収入証明を出すことが困難」、事業者からは「総量規制で短期・緊急の運転資金を調達できなくなる」「取引実績を無視した年収証明等の確認義務づけには反対」などの声が寄せられている。

VIII. まとめ

改正貸金業法は多重債務の発生防止を目的に改正されたが、貸金業者はすでに上限金利の引き下げや総量規制の導入をにらんで金利の引き下げや貸付の抑制を行っており、一定の抑止効果が出ていると評価できる。一方で、貸金業者においては、利息収入の低下、資金調達環境の悪化、利息返還請求の高止まりなどによる収益構造の悪化が進み、結果として貸金業者の資金供給機能の低下により、資金需要者が必要な資金を借りられないといった影響が懸念される。

「貸金業がわが国経済社会において果たす役割を全うし、資金需要者等の利益の保護、国民経済の適正な運営に資する」という貸金業法の目的に鑑み、日本貸金業協会として法の完全施行に向けて次の3点の課題について検討するよう、11月30日開催された「貸金業制度に関するプロジェクトチーム」事務局会議にて要望している。

1. ソフトランディングに向けた法改正内容の認知度向上
2. 借入ができない資金需要者への対応（ヤミ金被害の防止も含めて）
3. 預金取扱金融機関にできない貸金業の資金供給機能の確保

みずおち ひさし／日本貸金業協会 企画調査部長。
2007年3月クレジットカード会社より「新貸金業協会設立協議会」の発足と同時に事務局に参加。2007年12月の日本貸金業協会設立時より協会本部企画調査部長を務める。

報告Ⅱ

「統計解析を通じて見た法改正後の消費者金融利用者の動向」

東京情報大学総合情報学部准教授
内田 治



私は統計学が専門で金融については素人であるが、大学の同僚の堂下先生が実施しておられる調査について統計的観点からこれに参加させていただいている。

今回の調査は、2007年から2009年の3年間にわたって実施したもので、調査時期はいずれも5月。3回ともほぼ同程度の回収サンプルを得ており、信憑性の高いデータが得られているものと思われる。以下に、調査結果の分析から得られた特徴的な点について概説する。

○消費者金融への申込状況と成約状況について、利用経験者の直近1年間の申込率は前年よりわずかに低下し、希望通りの融資を受けられなかった割合は2008年度の43.0%から2009年度の47.4%へと上昇。世帯年収別では、年収が低いほど希望通りに借りられない傾向が強まり、

特に「100万円以下」「101～200万円」の層でその傾向が特に強い。

○必要な金額が借りられなかったときの対応では、「親族・知人に借金を申し込んだ」「節約に心がけた」といった回答が多く、「貸してくれる金融会社を探した」という回答は逆に減少。「探しても貸してもらえない」と最初から諦めている人が増えたと解釈することもできる。

○ヤミ金融への接触状況では、希望通りに借りられなかった層にヤミ金融との接触率・被害率が高い。ヤミ金融を使おうとした理由では、「今まで利用していた金融会社に追加融資を断られた」「正規業者から新規融資を断られた」という回答が多く、前年調査よりも増えている。

○希望通りの融資を受けられなかった人について、直近1年間のヤミ金融被害の有無を決定木という方法で分析すると、次のような場合に被害者が多くなることがわかった。

- 銀行以外の不動産担保ローンについて「現在借入がある」「過去借りていたが現在はなし」
- 銀行以外の不動産担保ローンの利用経験がなく、債務相談経験があり、預貯金額が18万円以上。

—上記に該当し、かつ過去最大の借入金額が425万円以下。

○「消費者金融を利用するにあたっての心がけ」と「金銭カウンセリングを受けることの意向」との相関性を分析すると、「返済能力の範囲内で利用する」「毎月の返済額を少なくする」「借入に頼らないようにする」「お金に余裕があるときは返済に回す」「毎月の返済日と返済額は常にチェックする」などを心がけている人ほど、金銭カウンセリングを受けることへの意向が強い。こうした心がけの低い人ほど、カウンセリングを受けることへの意向も弱い。消費者金融を計画的に利用できない顧客層に対しては、返済困難に陥る前に適切なタイミングで金銭カウンセリングを受けることを義務づけるなどの誘導が必要と考えられる。 ■

うちだ おさむ／東京情報大学総合情報学部環境情報学科 准教授。東京理科大学大学院修士課程修了。専門は統計学、多変量解析、実験計画法、アンケート調査、データマイニング、品質管理。『例解データマイニング入門』（日本経済新聞社）、『グラフ活用の技術』（PHP研究所）他多数。

総括

早稲田大学消費者金融サービス研究所所長
坂野友昭



1. ノンバンクによる資金供与機能の低下

当研究所ではこれまで5回にわたってシンポジウムを開催し、格差社会といわれる中でノンバンクが法改正を経てどのような役割を果たしているか、あるいは果たせなくなっているかを消費者金融、事業者金融の双方にわたって検討してきた。本日のこれまでの報告をうかがっても、ノンバンクによる資金供与機能が大きく低下し、ノンバンク市場が機能しなくなったため

に、必要などころに必要な資金が流れなくなっていることが明らかにされた。それが資金需要者にもマイナスの影響を及ぼし、ひいてはマクロ経済にも影響を与えている。

資金供与機能の低下は、消費者向け無担保貸付残高が2007年4月からの2年半で約4兆円、28%も減少し、事業者向けでも無担保貸付が5,568億円から3,216億円、保証付貸付では7,183億円から1,039億円へと大きく減少したことからも明らかだ。特に事業者向け市場はほとんど消滅している。登録業者数も2007年3月時点の11,832業者から2009年8月の5,065へと半減。消費者向け無担保貸付の成約率も2006年9月の42.1%から2009年3月には26.8%に下がっている。

一方、過払金返還請求が急増し、2006～2008年度における影響は、元本毀損および利息返還金の合計で約2.4兆円、引当金計上コストを含めて約4.4兆円にもものぼる。この結果、市場の将来性に対する金融機関や投資家の懸念から、ノンバンクにおける資金調達も困難となっている。実際2007年9月にはクレディアが民事再生法を申請、2009年9月にはアイフルが事業再生ADRを新生、また12月には武富士の貸付停止について報道されたところである。

2. 市場縮小が資金需要者に与える影響

市場の縮小は、当然さまざまな方面に影響を与えることになる。ひとつは経済的弱者に対する影響である。比較的若い人、年収の少ない人、自営業や派遣労働者など、安定性が低いとされる仕事に就く人々への影響が特に大きい。

この結果、金融の本来の機能である「短期の所得変動に対する消費平準化」および「ライフサイクルにおける消費平準化」が果たされなくなっている。

また銀行と同じ上限金利となるため、銀行が本来担うことのできない資金需要者に対する資金供与という役割も果たせなくなり、さらに総

量規制の導入により、信用度の低い資金需要者への資金供与がさらに困難となることも大きく懸念されている。総量規制に抵触すると考えられる利用者の割合は44%～47%と推計されている。このほか、年収証明の取得や、配偶者貸付における同意の取得、個人事業主に対する所定の書類徴求などのハードルもあり、市場の縮小はさらに進むと懸念される。

また経営者・個人事業主の12.9%は貸金業者から事業性資金の借入を行っており、どこからも資金が借りられなくなった人々がヤミ金融に流れる危険性が高まっている。日本貸金業協会に寄せられた相談の約1割はヤミ金融関連の相談であり、消費者金融利用者（個人）の12%はヤミ金融利用経験があり、3%は現在も利用中である。特に緊急な資金需要を正規業者から満たせない場合にヤミ金融を利用する傾向が高い。経営者・個人事業主では、利用者の11%にヤミ金融利用経験があり、4%は現在も利用中。零細事業主のつなぎ資金の借入先としてヤミ金融を使う比率が高まっている。クレジットカードのショッピング枠の現金化という手段も増加している。

当研究所でインターネット上のヤミ金相談サイトのテキスト分析を行った結果、最近のヤミ金融では、貸付金額は大きくないが、押し貸し、手数料・保証料の徴求、完済の妨害などの行為が増えており、需要者を破綻までは追い詰めないかわり、細く長く利益をむさぼる巧妙な手口が存在することも明らかとなった。ヤミ金融が一層ヤミに潜ってしまっているといえる。

3. 市場縮小がマクロ経済に与える影響

市場の縮小によって信用収縮が広がり、景気に対する深刻なマイナス要因となっている。改正貸金業法が成立した2006年当時とは景気動向が全く異なる点には特に留意しなければならない。

当研究所において、市場縮小がGDPの縮小に与える影響を簡単な計量モデルを用いて試算

した結果、消費者ローンの信用供与額が10%減少するとGDPは4,577億円減少（成長率の減少分は0.079%）する。同様に、20%では9,154億円（0.158%）、30%では1兆3,731億円（0.237%）、40%では1兆8,307億円（0.316%）、50%では2兆2,884億円（0.395%）となる。

4. 検討すべき問題

これから検討していくべき論点を整理すると次のようになると考えられる。

- ・そもそもノンバンクは必要なのか
- ・公と民の役割分担とは：公が関与すべき部分と関与すべきでない部分
- ・バンクとノンバンクの役割分担とは
- ・格差社会の是正に向けてのノンバンクの役割とは
- ・ノンバンクが本来の機能を発揮するための制度設計とは：規制、教育、コンサルティングなど

・所得格差が同じように拡大しても、所得変動を平準化する信用市場の構造によって、厚生への分配に及ぼす影響はまったく異なる：特に経済的な弱者ほど大きな影響が及ぶことを勘案し、それをできるだけやわらげるような制度設計はどうあるべきか ■

さかのともあき／早稲田大学消費者金融サービス研究所所長、早稲田大学商学大学院教授。パーソナルファイナンス学会常任理事、国際ビジネス研究会常任理事。1977年早稲田大学商学部卒業。1982年早稲田大学大学院商学研究科博士後期課程修了。専門は経営戦略。訳書に『個人情報管理と倫理』（敬文堂）、『21世紀の消費者信用市場』（東洋経済新報社）、『消費者信用市場の経済学』（東洋経済新報社）他。Journal of Marketing, Journal of International Business Studies, Organization Science, Journal of Applied Psychology, Journal of Business Ethics など、海外の主要学術雑誌に多数の論文を発表。

市場縮小がマクロ経済に与える影響(2)

モデル

消費関数： $C = a_0 + b_1Y + b_2CF + b_3C_{t-1}$
 定義式： $Y = C + Z$

C: 民間最終消費支出、Y: GDP、CF: 消費者ローン信用供与額、Z: それ以外の総需要（投資+政府最終支出+輸出-輸入）、 C_{t-1} : 1期前の民間最終消費支出

1984年から2004年までの21年間の年次データを用いて、3段階最小2乗法を用いて分析

消費者ローン信用供与額が減少した場合に、GDPがどれだけ減少するかをシミュレーション

	消費者ローン信用供与額の減少				
	10%	20%	30%	40%	50%
GDP減少分	4,577億円	9,154億円	1兆3,731億円	1兆8,307億円	2兆2,884億円
成長率減少分	0.079%	0.158%	0.237%	0.316%	0.395%

パネルディスカッション



〈 パネリスト 〉 (五十音順)

NPO法人女性自立の会 理事長	有田宏美
東京情報大学総合情報学部 准教授	内田 治
内閣府大臣政務官	田村謙治
政策研究大学院大学 教授	福井秀夫
シンクタンク・ソフィアバンク 副代表	藤沢久美

〈 モデレーター 〉

早稲田大学消費者金融サービス研究所 所長	坂野友昭
----------------------	------

貸金業制度PT下でのヒアリングを推進

坂野 まず、現在「貸金業制度に関するプロジェクトチーム (PT)」を推進中の田村さんからお願いしたい。



坂野友昭

田村 「貸金業制度に関する PT」は、座長に内閣府の金融担当副大臣である大塚耕平参議院議員、座長代理に同じく内閣府消費者担当副大臣の大島敦衆議院議員、事務局長として私、消費者担当政務官の泉健太衆議院議員、法務大臣政務官の中村哲治参議院議員がメンバーとなって立ち上げたもので、PTの下に設置した事務局会議において、去る11月30日から私と泉・中村両政務官とともに、関係団体と有識者に対するヒアリングをスタート。12月4日に第2回、本日7日に第3回、8日に第4回を控え、今後も週2回ずつのヒアリングを予定している。第3回までは貸金業関係団体、それ以後は有識者を順次招いていく。本日は、貸金業制度を担当する人間として、政府の立場をご説明するた



田村謙治

めに参加させていただいた。

政権交代によって各省庁での主な政策は政務三役が検討していくこととなり、大臣、副大臣、政務官とも毎日多くのことを懸命に勉強している。金融担当の亀井静香大臣は、法の完全施行を前提に、運用面で何らかの方策を考える必要性を検討することが当 PT の役割だと話している。先日閉会した国会では、共産党の大門議員から「田村政務官は亀井大臣の金太郎飴か」との質問があったが、大臣はそうだと答えている。大塚副大臣も「大臣の子亀だ」を自称しており、私も現在こうした立場で PT を進めていることをご理解いただきたい。6 月が完全施行のリミットなのであまり時間はないが、ヒアリングを進めながらどこかの段階で PT に結果を上げ、議論を詰めていく予定である。

3 年前の貸金業法改正に際して、私は民主党のノンバンク PT の座長として報告書をまとめ、



藤沢久美

金利の引き下げと並んで、カウンセリングが何より重要であるとの結論を出した。3 件以上の借入れにはカウンセリングを義務づける、全国にカウンセリング機関を網羅する、すでに多重債務者となっている人には公的なセーフティネットによる支援を行い、無人契約機を廃止してカウンセリングの要素を重視した対面審査にする、ヤミ金融については業界側に通報義務を課すなどの提案を行った。

ただ世論はメディアが作り上げていく面があり、3 年前の議論も商工ローン問題などとのからみで、社会部が被害者の問題に焦点を当てていたことの延長上にあつたのは否めず、通常の利用者にはほとんど目が向けられていなかった点で、議論として不十分だった。今回のヒアリングは与党議員とマスコミにもオープンにし、多くの方にその内容をお伝えしてトータルな議論ができるようにしていきたいと思っている。

真の弱者救済とは何なのか

藤沢 BS11 の番組や多くの経営者へのインタビューなどを通じて、ノンバンクが事業経営者にとっていかに重要であるか、一般生活者にとっても突発的な資金需要にいかに関与しているかを実感してきた。本日の講演や報告からもその思いを強くしている。その上で感じるのは、ノンバンクこそ社会のセーフティネットではないかということだ。ところがその存在を、セーフティネットという言葉を使いながら断ち切り、何のシミュレーションもなく法改正に向かっていった。真の弱者救済とは何なのか議論され、検証されていない。一方で、セーフティネットは万一の場合に使うものと考えれば、これを常用しない仕組み作りについても改めて考えなければならない。

私は先ほど客席にいて、“Twitter”で講演や報告のエッセンスを発信し続けていた。私のこの“つぶやきサイト”には2,800人くらいの方が登録しているが、すでに50件ほどの反応が

来ている。大半は「この法改正はおかしい」「現実を見ていない」というものだが、「いわゆる弱者が容易に借りられなくなるのはいいことではないか」という声も5分の1ほどあった。その中には大学の金融論の先生もおられる。ノンバンクや改正貸金業について、多くの方はきちんと説明すれば理解してくれると思われるが、5分の1ほどのこうした声に対して、国や業界がきちんと説明することができれば世論を変えていけるかもしれない。あるいは、世論が動かないと思っているのは単に声の大きな人が目立っているだけで、すでに世論は動きつつあるのかもしれない。

有田 多重債務者の相談に14年ほど携わっているが、彼らには「恥ずかしい」「愚かだった」という気持ちが強く、自分の言葉を心の中に閉じこめている。私たちの役割は、カウンセリングによってその心の声を吐き出させてあげながら、真の問題点と解決方法を一緒に見つけていくことにある。多重債務者の救済は法的な解決で終わるものではなく、二度と同じことを繰り返させない状況に戻すことが一番重要だ。

相談内容の変化については、3年くらい前までは個人の、あるいは身内の負債に関するものがほとんどだったが、法改正後は「過払い金はどうすれば取り戻せるか」という内容が増えた。最近では「カード会社から収入証明書を提出するよう通知が来たがどうすればいいか」という



有田宏美

相談が目立つ。家族に内緒の借入など、書類の提出ができない何らかの事情を抱える人たちからの相談だ。「多重債務相談窓口」と掲げている私どもに「借してくれる先を教えてください」と言ってくる人も増えている。

夫に内緒で夫のカードで借りていた主婦の実例では、本人名義の債務もあるため、今後は夫婦ともに総量規制に抵触し、どこからも借りられなくなる。まず時間をかけて、夫に話せない心の問題を解決しなければならないのに、いきなり法律で解決しようとするとう家庭はパニックになってしまう。

ネットや社内の吊り広告などにも弁護士や司法書士の広告や情報が氾濫し、どこが安心できる相談窓口なのかわからないという問い合わせも増えている。情報が必要な人ほど知識を持っていない。総量規制も自己破産も、それが自分にどう影響することなのかが全くわかっていない人が本当に多い。このような状況で全面施行を迎えると、知識のない人へは急激な副作用となるおそれがある。

本当に全面施行してよいかという議論を

福井 貸金をめぐる政治情勢にとって、今回の政権交代は非常に大きな変化だった。前政権へのしがらみなく、政策を虚心坦懐に徹底検証することこそ民主党への期待であり、貸金業に関しても外部有識者の意見を幅広く網羅して聞いていただきたい。しかし、この問題について見解を持つ人はたくさんいるが、根拠や実証データを付して語れる方は残念ながら非常に少ない。いま必要なのは、こうした実証的な考察をきちんと国民に分かるように翻訳し、是々非々の議論ができる環境を作る作業である。だが前述したが、金融庁の事務方は今までのところそうした作業を全く行っていない。現政権には、感情的・情緒的でなく、実証的・学術的な観点から議論のできる人の意見を徹底的に聞いていただきたい。



福井秀夫

信用情報の問題もきわめて重要である。規制改革会議でこの点について議論が行われた際、金融庁から明確な考え方が聞かれず心配していたが、金融庁が信用情報機関の所管となったところ、これまでは登録されていた「過払い金返還請求を行った事実」に関する情報を削除せよという指導が始まっていると聞く。とんでもないことだ。過払い金返還請求を行うこと自体は法的権利の行使であり、法解釈上も何の問題もない。だが、もしその事実が本人の将来的な信用リスクに関わるのであれば、金融庁はむしろ率先して登録を指導すべきではないか。金融庁はその実証を全く行うことなく、一部の反対の声に押されるように、重要な事実を覆い隠してしまっているかのようであり、きわめて遺憾である。

こうしたことも含め、改正貸金業法を本当に施行してよいのか、それで日本の経済は本当に大丈夫なのか、潜在的借り手が被害を受けるこ



内田 治

とにならないのかといった点について体系的な調査を行い、情緒を排した実質的な議論をすることが急務である。

内田 先ほどの報告への補足という形で述べたいが、調査結果からも、カウンセリングについては本当に必要な人ほど受けたいと考えていない。その意味では、カウンセリングの義務づけのような制度がないと実効性が薄いように感じる。心構えのいい人ほど受けたいと考えている事実を含めて、有効なカウンセリングの制度化を考えていただくのがよいと感じる。

バンクとノンバンクの違いとは

坂野 上限金利の引き下げで、貸出金利の上ではバンクとノンバンクの境界がなくなっている。その中でノンバンクの果たすべき役割や存在意義について話を進めていきたい。

藤沢 金利だけをみれば、市場はひとつでよさそうなものだが、扱っているお金は全く異なる。預金を集めてお金を貸している銀行は、預金の元本割れというリスクを取ることは困難だが、ノンバンクの役割はリスクのあるお金を提供することにある。そう考えれば、金利を規制していること自体が経済学的にも金融学的にもおかしい話だ。

昨年、メキシコのマイクロファイナンスを見てきたが、女性が事業性資金として数万円のお金を借りており、金利は年率換算で82%。金利が高すぎないかと尋ねたところ、「金利の高低で成否を左右するのだ」という答えが返ってきた。彼女たちは金利を売上原価に入れ、金利分を吸収できる値段で商品を買っている。返済等に関する相互の教育なども行っている。

日本では、これがカウンセリングという形になるのかもしれない。私がインタビューしてきた限りでも、ノンバンクの店頭では返済に関する教育的なサポートやアドバイスが行われている。事業者金融の利用者は「地銀はコストに非

常にコンシャスで、少額短期の融資にはなかなか応えてくれない。ノンバンクは金利こそ高いが、店長が来て一緒に事業計画書を見直してくれる。地銀の支店長が来たことは一度もない」といった話を何人かの方からうかがった。だが金利が規制され、ノンバンク側もそうした手間がかけられなくなっている。

バンクとノンバンクの役割は別のものであり、リスクを取りつつきちんと返してもらうという融資は必要だ。ベンチャーキャピタルなどでも、リスクの高いものに投資をする際には、分散すると同時に自分でも手間をかけている。ノンバンクも同様だが、“常用性”を生じないための教育やカウンセリング、事業経営へのサポートなどの方策をとるには、ある程度の金利をもらわなければやっていけない。銀行のように預金をもとにしているわけではないからこそ、逆にリスクのある貸出もできるという点は非常に重要だ。金利が同じだから銀行が担ってもいいという話にはならない。

有田 相談者の多くは銀行・ノンバンクの両方から借りているが、彼らの声を聞いてきて、高金利が多重債務者を生むという考え方は間違いだと感じる。昨年、当会が厚生労働省の社会福祉推進費補助事業の適用を受けたのを機に、過去の相談者にアンケート調査を実施したところ、相談者がクレジットカードを持ったきっかけは、百貨店などに買い物に行き、お得だからと勧められてカードを作成したものが大半。ショッピングの段階では金利も13%以下と低い。ところが何らかの理由で返済できなくなると、その返済のためにカードのキャッシング枠の利用や、預金口座のカードローンの利用へと進む。最初から消費者金融に行った人は全体の3%に過ぎない。つまり金利が低い段階でも、多重債務になる人はなる、という現実から目を背けていては問題の解決につながらない。

坂野 内田さんは、調査分析の過程でバンクとノンバンクの利用者について何か違いをお感じ

になった点はあるか。

内田 業種という意味で特に大きな違いはないようだが、ノンバンクのほうが個人事業主の利用が多いという結果は出ている。

バンクへの規制は厳しくて当然だが

福井 そもそも信用創造機能に関わる部分を除けば、バンクとノンバンクを分けて規制する必要はないし、過剰な規制は不要と考える。銀行の信用創造機能の部分を“公共財”として維持することが前提だが、それ以外の部分について何らかの特殊な規律を及ぼす必要性はない。さきほどメキシコのマイクロファイナンスの金利が82%というご紹介があったが、金利にはリスクに対する保険的な機能があり、リスクの高低に応じた金利設定がなければ本来の役割が機能しない。暴力的な取立てやヤミに走った違法貸付の取り締まりは当然として、金利を刑事罰であれ民事的な効力であれ規律するという法律には問題がある。金利規制や総量規制という方法を用いずに、困っている人たちをいかに助けるかが必要なのであり、バンクとノンバンクを区分したり、ノンバンクに総量規制などを課することに意味はない。

話題に出ているカウンセリングについては、病気にかかってからの緊急対応ではなく、予防の段階からの啓蒙教育が重要である。小中校生を含め、健全な消費者としてのお金の借り方や使い方について、基礎からの息の長い教育に力点を置くべきだ。

坂野 ここまでお聞きになって、田村さんほどのようなご感想をお持ちか。

田村 皆さんのおっしゃる通りで、我々もノンバンクの社会的必要性についての問題意識は以前から持っている。そこがこの3年間できちんと議論されておらず、貸金業制度PTでもできる限り議論を重ね、ノンバンクとバンクの違いを明確にしなければいけないと感じた。資金調達コストの違い、預金の取扱いの有無などもあ

るし、海外の状況もさらに調査する必要がある。

亀井大臣は金融機関がすべてやればいいと話している。人によっては、銀行本体でやらないのは儲からないからだという。メガバンクにとっては利益の出るビジネスではないという人もいるが、日本での棲み分け方についてはさらに議論を進めていかなければならない。同様に金利についても、諸外国との金利についての定義の違いも含めた比較が必要だ。日本では保証料や手数料など金利と見なしているのが、諸外国とは金利の定義が違う。

さらに福井さんも指摘されたように、金融庁が法改正後のさまざまな実証分析を行ってこなかったことについては、私も野党時代から感じていたことであり、タイムリミットはあるが、その中でできるだけことはやりたいと思っている。

福井 いまの政務官の談話にはぜひ期待をさせていただきたい。

先ほどのバンク・ノンバンクの区分に関する発言に補足をしたいが、基本的に預金を集めて貸し出す機関を銀行と呼んでいるのであり、前述した信用創造機能はきわめて重要な公共財的機能である。預金を集め、その残高の何倍・何十倍もの貸付を銀行は行うことができる。なぜなら、取り付け騒ぎでも起きない限り、銀行は預金でヘッジされた残高の何倍もの額を貸し付けても大数の法則が働き、預金が枯渇することはないと経験的にわかっているからだ。

銀行の信用創造機能はきわめて重要なものであり、これに対する監督には金融庁も厳格にならざるを得ない。いささかもこの信用創造機能が毀損されることのないように、一定の秩序や厳格な許認可を敷き、金融機関側も必要な行政指導に服さなければならないというのはわかる。その限りではバンクとノンバンクには“違い”がある。

だが“違い”という点において、ノンバンクのほうがバンクより厳しい規制や許認可に服す

るという例は世界のどこをみても知らない。銀行のような信用創造機能を持たず、他かから借りてきたものに利ざやを乗せて貸すのがノンバンクであるとすれば、それは仲介料でしかなく、業務に公共財としての意味はない。だからバンクより許認可や規制も比較的緩やかというのが先進国共通の認識だ。日本は各国とは全く逆の方向へ進んでいる。

困窮者に対して「公」がやるべきこと

坂野 藤沢さんは先ほど、ノンバンクこそがセーフティーネットではないかと指摘された。いま、必要なところに流れていない資金を少しでも流すために、事業者向けには種々の制度金融、消費者向けには生活保護を含めた社会的な支援などの動きもあるわけだが、果たして「公」はどこまでやるべきなのだろうか。

藤沢 以前、日銀の福井前総裁と一緒にペイオフ解禁のキャンペーンで全国を回ったとき、「自己責任」という言葉を使うと、「自己責任などと言わず、仕事に日々精を出していれば国が一生面倒を見てくれる昔に戻してほしい」という声が地方を中心に多く聞かれた。「自分で考え自分で責任を取るような社会はいやだ」という声が上がることには少し背筋が寒くなる思いがした。

国がセーフティーネットで社会を守るとはどのようなことなのか。6月に高福祉国家といわれるノルウェーとデンマークを訪ねてみて驚いたのは、幼稚園のときから自己責任の重要性を教育し、自分で考えて行動し責任を取ることを教えていた点だ。その上で、いよいよ駄目なときに国が面倒をみる。こうした仕組みは、自己責任原則を理解し行動する国民がいてこそ機能するのだと思う。ルールを守らない人も、努力しない人も、責任をとらない人も、皆まとめて国が支えますという制度では、北欧並みに徴税しても足りるはずはない。弱者を守るために「公」がどこまでやればいいのかを議論するならば、それと同じくらい、返すものは返し、自分のや

れることを最後まで頑張る人々を育てるという施策が必要になる。

有田 「公」がどこまでやるかという点で、私は逆に「公」がどこまでやってくれるのかと考えずにいられない。相談者の中に緊急に引っ越さなくてはならない母子家庭の女性がいて、母子福祉貸付制度の適用で引っ越し資金の手当てはできたが、入金まで1カ月ほどかかるため、彼女はそれまでを何とかつながらなくてはならない。他にも、生活資金貸付といった制度もあるが、たいてい緊急の入り用には間に合わない。それを埋めてきたのがノンバンクだった。藤沢さんご指摘のように常用化は問題だが、入り用のときにすぐ借りて返せることに意味がある。貸す際の対面カウンセリングはその点からも重要だ。

公平ではない多重債務者救済のあり方

福井 本当に気の毒な人を国家が責任をもって救う最後の手段として、セーフティーネットは必要だ。どんなに努力してもどうにもならなかった人たちを救済することについては、多くの国民の価値判断と合致するだろう。だが金利規制や総量規制という政策は、それ以外の債務者をも救うことになる。それは福祉でも格差是正でもなければ、生存権の実現でもない。金利や総量規制で真の困窮者を救おうとするなど愚策中の愚策だ。

何らかの事情で気の毒な状況にある人々には他にもたくさんいる。借金をしなくても生活に困窮している人々も多い。同じ困窮度合いの彼らよりも、借金で苦しむ人々の方が救済の優先順位が高いということにはならない。債務問題で困り果てている人たちについて、国家として救うに値するかどうか、その所得や資産までも勘案し、他のさまざまな気の毒な人々とともに並べ、可哀想さの優先順位をつけた上で順に救済するというならともかく、お金を借りて返せなくなった人だけを一斉に救うという、これほど

愚劣な政策はない。

もうひとつ認識すべきは、過払い金返還請求も同様だが、モラルハザードである。「真に救われるべき立場でなくても借金が棒引きになる」という期待が社会に生じたとき、それにフリーライドする人が必ず出てくる。そうなれば、貸し手は自己防衛のために貸し渋りを行わざるを得なくなる。これによって救われる人は誰もおらず、社会全体が貧しさへのスパイラルを下っていく。これは江戸時代以降たびたび発布された徳政令の効果をみても明らかなことであり、こんな政策を近代社会においてやっている日本は珍しい「先進」国家だといえる。

坂野 福井さんからの「政治の問題」という指摘に対し、田村さんはどうお考えになるか。

田村 先ほど言い忘れたこととして、3年前の民主党の報告書は、当時の状況の中で考えたひとつの理想像という面はあるが、3件以上借りる人にはカウンセリングを義務づけ、中長期的にカウンセリング機関を全国に整備するといった内容を提言した。それなくして金利や量だけを規制しても効果は得られない。また多重債務者はさまざまところから資金を借りており、貸金業者からの借入にのみ総量規制を設けても効果は薄いとも書いた。多重債務者にきめ細かく対応するには、やはりカウンセリングが重要である。ただその整備には国、地方自治体、業界団体それぞれの尽力が必要だが、国も財政的な体力がなくなってきており状況は厳しい。

ともあれ、私は“亀井大臣の金太郎飴”であり、白紙の状態からさまざまな方々のご意見を聞くところから始め、それを土台にPTで検討していく。

消費者が必要な情報を早く提供せよ

坂野 では、これからの方策について、最も重要とお考えの点をそれぞれにお聞かせいただきたい。有田さんのところも、総量規制が始まると相談に大きな影響が及ぶと思われるが。

有田 本日会場へ来るまでの電車に弁護士や司法書士の車内吊り広告が7つもあったが、総量規制が始まることについて触れたものは一つもなかった。払いすぎたものを早く取り戻せという内容ばかりだった。消費者に必要な情報が行き渡っていないため、収入証明を提出するよう突然言われてパニックになり問い合わせしてくる。実は相談者の多くは、ヤミ金融と登録業者の区別もついていない。いま国や法律家をお願いしたいのは、総量規制をはじめ、これから起こるであろう変化に関する正確な情報提供だ。ノンバンクの側にも貸し過ぎなどの問題はあったのだから、その現実をきちんと総括した上で今後に向けてやるべきこととして、家計相談などを含む融資後のフォローなど、一人ひとりとの対話を大切にしたい利用者対応をお願いしたい。

内田 カウンセリングが重要という点にはもちろん異論はない。ただ、アンケートに答えるときと、いざ自分が借りるときとでは、回答者も態度が変わるといことはあるだろう。アンケートには資金使途は遊興費と書きながら、実際に借りるときにそう言うかどうかは別だ。カウンセリングの義務づけや対面審査の強化を図っても、借りの段になってアンケートほど正直な声が出てくるとは限らないので、実際のカウンセリングや審査の場面に単純にアンケートデータだけを持って行かないほうが良いという気はする。

藤沢 田村さんのように、金融に詳しい若い政治家の方が内閣で政務官として活躍されるのに、自ら“金太郎飴”と言われるのを聞くと胸が痛い。こうした方にこそ、政権交代を機にもっとドラスティックに働いていただきたいのもったいないことだ。民主党が掲げる「コンクリートから人へ」は重要なポリシーを示すキャッチフレーズだが、かつての公共投資のように無駄なものがただ人に流れるのであれば意味はない。貸金業法の改正も、自民党政権の決めたこととはいえ、それをそのまま通してしまうことは、

「コンクリートから人へ」と見えても、実は新しい産業を育てない要因になるかもしれない。

貸金業の改正については、マスコミも含めもっと議論を呼ばなければいけない。なぜお金は回らなければいけないのか、なぜノンバンクが存在する必要があるのか、なかったらどうなるのかをもっと正々堂々と議論できる場が必要だ。仕組みもよくわからず、いままでのポピュリズム政治のまま、貸し手は悪で多重債務者は可哀想という感情論で進めてはいけない。今日報告されたようなデータも蓄積されてきており、こうしたものをもっと世の中に公表し議論できる場を作り、そこから真に「コンクリートから人へ」という政治とは何か」という議論に広がれば、田村政務官にももっとご活躍いただけるものと期待する。

法の効果検証が何よりも先決

福井 まとめに2点申し上げたい。まず改正貸金業法は、総量規制やグレーゾーン金利のあり方など基本的なことをきちんと検証するためにも、施行を凍結すべきだ。効果の検証がされていない政策を安直に実施するには、あまりにも社会的コストが高すぎる。現実に検証や実証がなされていない以上、それらを踏まえるまでもう少し余裕をもって——恐らく1年程度も田村政務官が陣頭指揮を取られれば実態は明らかになる。その上で、本当に必要な部分を施行するということが政治決断としてきわめて重要だ。

また中長期的に、バンク・ノンバンクを含めた金融行政に対して政府がどう関与するかについてだが、ノンバンクの場合は情報の非対称政策以外に政府が関与すべき合理的な論拠はほとんどない。情報非対称政策としては、信用情報機関に過払い金返還請求の事実なども含めて情報を過不足なく登録すると同時に、業者の側にひどい貸付行為があれば、借り手の側にもその情報がきちんと公開されるようなデータベースの整備こそ、まさに政府が行うべきことであ

る。金利や年収倍率など、必ずしも弱者対策や資源配分と関係のないところに行政コストをかけるのは無駄で有害でもある。

さらに司法の法解釈に政治や政策が追随してはならないという点もきわめて大事である。法解釈を唯一オーバーライドできるのが国会であり立法府である。政策判断は政治にしかできない。その上で、いま藤沢さんもおっしゃったように、現在せつかく政権交代がなされたタイミングでの貸金業法や金利規制のあり方の見直しは、きわめて大きな政治的・社会的意味を持つ。

最近、“事業仕分け”が注目を浴び、私も一部参加したが、そこには大きく2つの意義があった。ひとつは政策決定のプロセスが国民に対して可視化されたこと。そして、その予算投入の健全な費用対効果の分析について国民に注目させたという点である。同じように、貸金業法に象徴されるジャンルでも、規制のためにどれだけ税金を失ったか、経済成長にどれだけマイナスがあったかを検証する“規制仕分け”のような考え方のもと、政治主導で可視化と実証的根拠を備えた国民的議論につなげていくことを民主党には大いに期待したい。

坂野 福井さんも指摘されたように、貸金業法改正が経済成長に及ぼした影響についてはあまり議論されていない。格差をやわらげる最も有効な方法は経済成長率を上げることだ。GDP成長率が1%上がれば経済的弱者といわれる人々の多くが救われる。そこに対する議論が欠けている。田村さんはどうお感じになられたか。

田村 3年前の議論では、新聞社の社会部記者主導で世論が形成され、経済的な観点からの議論が世論レベルでもなされず、法改正に大きな影響を与えたことは私自身も痛感した。国会議員は、自分たちの専門分野についてはかなり幅広く資料を読み専門家の話を聞くが、それ以外の分野に関する情報源は新聞にほぼ限られる。貸金業は特にその影響を大きく受けたと思う。多重債務者の救済はもちろん非常に大きなテー

マだが、社会部主導の報道をそのまま受け入れた議員や有識者による対外発信と、それによる世論形成があのような議論の展開を招いたことは否めない。その意味でマスコミの方々には、経済学的な面も含めた問題意識を持って議論していただきたい。いま進めているヒアリングも、そのきっかけづくりになればと思っている。

いま福井さんからも叱咤激励をいただいたが、今回のPTはまさに3年前の改正貸金業法の附則に基づいて、来年6月の完全施行を円滑に実行するために検討作業を行っているものである。期限のある中、PTで議論を続けるかどうかはともかく、ノンバンクの利用実態の検証や事業者のあるべき姿、ヤミ金融の実態などもまだ全然わかっていない。ヤミ金融の実態把握は警察庁との協力が進めなければならない。過払い金返還請求をどうするかなど、様々な問題について金融庁としてさらに議論していかなければならないと認識している。

自立した消費者を育てる必要性も

坂野 最後に補足意見をお持ちの方があれば…。

有田 今日はカウンセリングが大事だというご意見が多く聞かれた。10年前は、カウンセリングなど眉唾だという声が多かったことを考えると、少しずつその重要性への理解が進んできたことは有り難い。しかし、具体的にその中味がどうあるべきかについての議論は進んでいないし、本人が真に出直す気持ちにならない限り、ただカウンセリングを義務づけてもあまり効果はない。今後は、再発防止カウンセリングをどのように多重債務者に取り入れていくべきか、制度の検討を望みたい。

また藤沢さんや福井さんも指摘されたように、小さいころからの教育も非常に大切だ。今回の貸金業法の改正で、マスコミの“消費者保護目線”の流れが大きく広がったように感じるが、一律に規制するのではなく、一人ひとりが自分

でものを考えていけるような社会であるべきだし、そういう国民を育てなければならない。時間はかかると思うが、そうした国づくりをしなければ、過保護で自分ではものが考えられない人ばかりになってしまう。

坂野 本日は「格差社会とノンバンクの役割」ということで話合っていたのだが、本来のノンバンクの役割が果たされていないという問題点が浮かび上がってきたように思われる。消費者信用は、多重債務者を生む面もあるが、それを大きく上回る経済的な効果を社会にもたらしているのであり、その便益を最大に活かしながら、副作用の部分を極小化させられる制度設計を考えていく必要がある。しかし、現実の規制はその逆だ。副作用を減らすために、便益が損なわれてしまっている。

我々の身近でも、割賦販売法の改正に伴って、2010年4月以降に入学する学生に対して、銀行と大学の提携による学資ローンの提供が行えなくなるという問題が生じている。せっかく大学に合格したのに学資のめどがつかずに進学を断念する学生が増えれば、格差の是正どころか格差の拡大につながってしまう。これなどネガティブな面を減らすための規制が結果としてポジティブな面を大きく損なってしまったことの一例だ。ノンバンクを活性させてポジティブな面を大きくしなければ経済も活性化しない。当研究所でも、この問題についてさらに注意深くデータを収集し、それに基づいた考察と結論を出していきたいと考えている。本日はありがとうございました。 ■

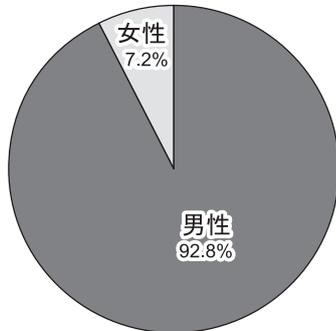
ありた ひろみ/NPO 法人女性自立の会理事長。
1996年より多重債務に陥った女性の相談業務に従事。
2000年6月、女性の心の支援会として「特定非営利活動法人（NPO法人）女性自立の会」を設立。これまでに4,000人を超える多重債務に陥った女性のクレジットカウンセリングを通して「借金の問題は心の問題」をコンセプトに、多重債務者への再発防止カウンセリングに務めている。著書に「借金で悩んでいるあなたへ —人生をやり直すための63の方法—」（評言社）他。経済産業省 消費経済審議会割賦販売部会委員、生活支援カウンセリング協会理事。

たむら けんじ/内閣府大臣政務官。1991年東京大学法学部卒業後、大蔵省（当時）入省。1993年ミシガン大学大学院（政治専攻）留学。主税局、財政金融研究所、関税局、国税庁を経て2002年財務省を退職。山村健衆議院議員の政策秘書を務め、2004年衆議院議員初当選。2009年9月より現職。衆議院内閣委員会に所属。

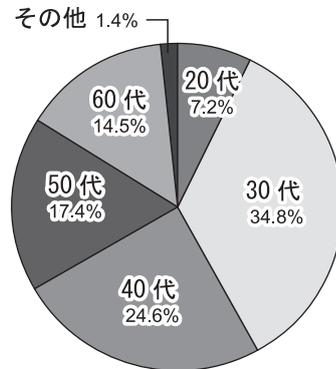
ふじさわ くみ/シンクタンク・ソフィアバンク副代表、法政大学大学院客員教授。国内外の投資運用会社勤務を経て、1996年に日本初の投資信託評価会社を起業。99年同社を世界的格付け会社に売却後、2000年にシンクタンク・ソフィアバンクの設立に参画。現在、副代表。03年社会起業家フォーラム設立、副代表。07年ダボス会議を主宰する世界経済フォーラムより「ヤング・グローバル・リーダー」に選出される。法政大学大学院客員教授、金融審議会委員など公職も多数兼務。NHK教育テレビ「21世紀ビジネス塾」のキャスターを3年間務め、以来、700社を超える全国の中小・ベンチャー企業の取材に取り組み、現在は、ネットラジオ「藤沢久美の社長Talk」やBS11「藤沢久美のJUST in!」など、様々な分野のリーダーとの対談を通じて、社会の課題を考えるヒントを発信している。著書は『なぜ、御用聞きビジネスが伸びているのか』など多数。

これからの公開シンポジウムを開催する際の参考とするため、シンポジウム当日に以下の通りアンケートにご回答いただきました。

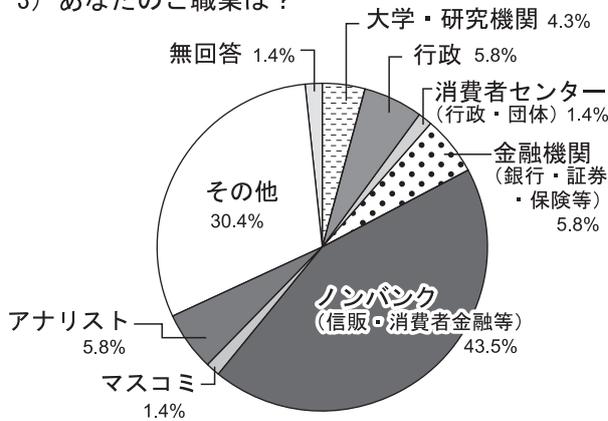
1) あなたの性別は？



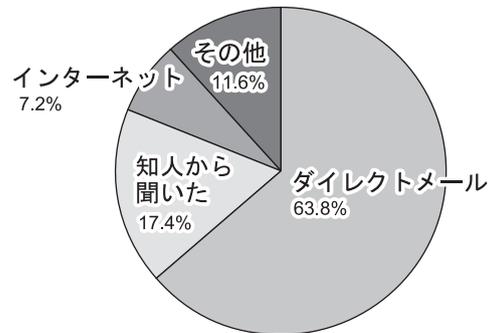
2) あなたの年代は？



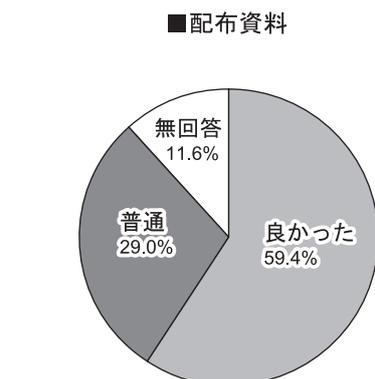
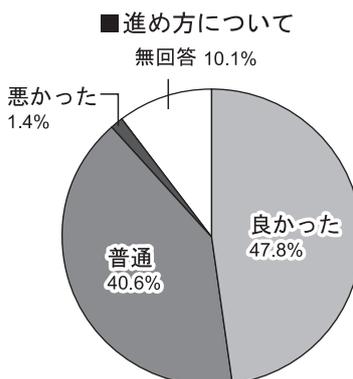
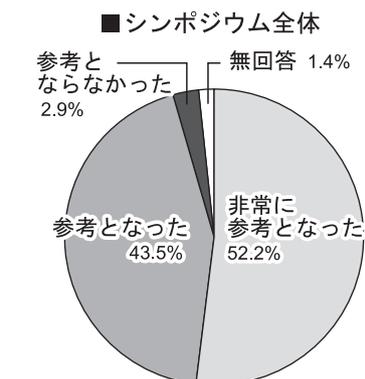
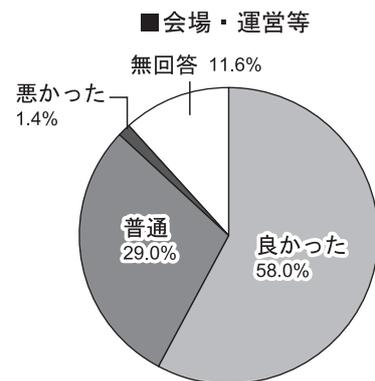
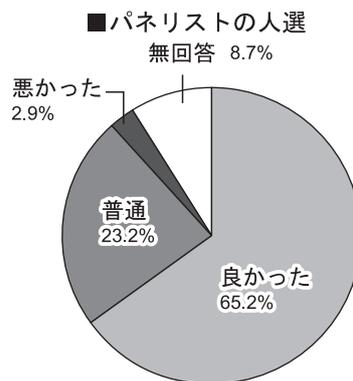
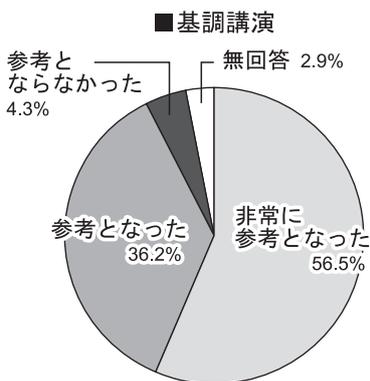
3) あなたのご職業は？



4) このシンポジウムをお知りになったきっかけは何ですか？



5) 今回のシンポジウムに出席されたご感想をお聞かせください





● 問い合わせ先 ●

早稲田大学消費者金融サービス研究所 リエゾン・オフィス
〒162-0041 東京都新宿区早稲田鶴巻町518 司ビル5階
Tel : 03-5273-8155 Fax : 03-5292-5136

URL : <http://www.waseda.jp/prj-ircfs/>
e-mail : ircfs@kurenai.waseda.jp