

2010年(平成22年)9月7日

内閣府 御中
金融庁 御中
消費者庁 御中
法務省 御中

大阪弁護士会
会長 金子 武 嗣

「大阪府の小規模金融構造改革特区提案」に対する意見

大阪府が提案した「小規模金融構造改革特区」について、当会は次のとおり意見を述べる。

意見の趣旨

大阪府の提案は、平成 22 年 6 月 18 日に完全施行された貸金業法の上限金利規制や総量規制の趣旨を完全に没却するものであって、到底容認できるものではなく、政府は、これを認めるべきではない。

意見の理由

第1 大阪府の小規模金融構造改革特区の内容

大阪府は、平成 22 年 7 月 6 日、「小規模金融構造改革特区」(以下「本件特区」という)を公表し、国に対して提案した。

本件特区は、貸金業法の完全施行に伴い小規模事業者が短期資金の借入れが困難になり、あるいは資金需要者(利用者)に返済能力があるのに借入れできなくなる虞があるとして、その対策として、アクセス自由な小規模金融市場を創設するとともに、あわせて、貸金業者(特区活用業者)負担による府独自の相談支援制度を創設するというものである。

具体的には、認証を受けた貸金業者について、(1)1年以内の短期貸付や20万円以内の少額の貸付について、上限金利を年29.2%と緩和し、(2)原則として年収の3分の1を超える貸付を禁止した貸金業法の総量規制について、専業主婦の少額貸付(上限50万円)については例外として規制から外す。

そして、上記のことを前提とした上で、貸金業者の費用負担により、相談支援機関(ADR)を設置するというものである。

なお、大阪府は、その公表された資料によれば、本件特区構想について、貸手の負担で借り手優位の「借り得セーフティネット」を構築するものと説明している。

第2 当会の意見要旨

本件特区の構想は、深刻な多重債務問題を解決する必要から、貸手への規制を通じて新たな多重債務者の発生を抑制するために平成18年12月に制定され、平成22年6月18日に完全施行された貸金業法の上限金利規制や総量規制の趣旨を完全に没却するものであり、他にも多くの問題点を抱えていることからして、到底容認できるものではない。

第3 貸金業法改正の過程についての大阪府の理解不足

1 制定経過概要

今回の貸金業法の改正以前においては、本件特区が容認する上限金利(年29.2%)のもとでの借入を容認していた結果、当初は、少額もしくは短期のつもりであったとしても、その借入額が大きくなり、多額の債務を負担する多重債務者が大量に発生し、いわゆる多重債務問題という大きな社会問題を引き起こしていた。

このような中、先般の貸金業法の改正作業にあたっては、相当期間の議論を経た上で、貸金業者の貸付についての上限金利を利息制限法の水準まで引き下げるとともに、借入の総量についても合わせて規制しなければ深刻化する多重債務問題を解決することはできないとの結論に達し、金利規制に加え総量規制を定める貸金業法の制定を迎えたものである。

2 議論経過について

そもそも、本件構想が意味する内容については、貸金業法の改正の過程で否定されたものであった。かかる貸金業法制定や施行に至るまでの議論の経過からしても、本件特区が定める少額・短期の貸付について金利規制の例外や総量規制の例外は認められるべきものではない。

(1) 少額・短期貸付についての議論過程

その改正作業の中で、本件特区にあるような少額・短期の貸付についての例外の導入や専業主婦への貸付が抑制されることについても議論された。しかし、例外を認めることの必要性自体への疑問や、例外を認めることによる金利規制、上限金利規制の脱法を防ぐことができないといった弊害が指摘され、少額・短期の貸付についての例外は認めることができないものとされたのである。

その上で、貸金業法改正により借りられなくなる人への対策等、必要な施策(後記第6参照)を実施するための期間として、3年を超える準備期間が設けられ、完全施行を迎えることとなったのである。

(2) 別の特区構想

また、完全施行に向けた準備期間中には、本件特区と全く同じような特区構想が宮城県内でも貸金業者側から提案されたが、排斥された。

(3) 施行による影響についての議論

さらに、完全施行を迎えるにあたって、金利規制や総量規制の施行による影響について議論されたが、貸金業法の多重債務問題解決という目的を達成するために完全施行が必要との結論が得られたものである。

3 本件特区導入の基礎となる社会的事実の欠如

上記完全施行から本件特区の申請まで、3 週間にも満たない期間しかない。この間に上記完全施行に伴う混乱は何ら見られず、大阪府は、完全施行後にその影響の調査も行っていないと思われる。すなわち、本件特区は、導入の基礎となる社会的事実を欠くものであって、単なる机上の議論から提案されたものに過ぎない。

第4 本件特区の問題点について

1 少額、短期の貸付について金利の特例を認めることの問題点

(1) そもそも、多重債務に陥る場合、当初から、多額の借入れから始まることはなく、多重債務となる多くのケースでは、少額かつ短期の目的での借入れから始まっている。特に消費者向け無担保貸付けでは、当初は少額の貸付けであることが典型的なケースである。

もし、20 万円以下の貸付を少額貸付けとし、現行利息制限法の金利水準(年 15%～20%)を超える金利の特例を認めた場合、本件特区においては、本則と特例の限界が厳密に画されず特例金利が事実上の本則金利となり、貸金業法が定めた上限金利引下げという基本原則は骨抜きとなる。

また、当初は短期で契約していたとしても、後に「借換え」を繰り返させることによって、長期間にわたって緩和された高金利(上限年 29.2%)を享受するという脱法行為が行われることが容易に予想される。さらに、当初から「借換え」を見越しつつ短期借入れの体裁を取ることで、利息制限法の脱法手段として利用されることも容易に予想される。長期間にわたって高金利を負担させられれば、利用者は自転車操業に陥り、破綻する。このことは、中小企業が、「急場のつなぎ資金」を謳い文句に勧誘され、手形の「切返し」を反復し、破綻するまで長期間にわたって利息制限法違反の高金利を支払い続けさせられたという商工ローン被害の歴史が如実に物語っている。

短期貸付けの例外は、中小零細事業者の事業者の資金繰りのための制度であると思われる。しかし、中小零細事業者の資金繰りの安定化のためには、短期的な資金融通のみをもって足りるものではなく、長期的な事業計画に基づいて、長期間の融資の必要性を検討すべきものである。本件特区はこのような視点を欠くもので、とにかく当座の資金を供給する態勢を整えれば、その後の資金計画には関知しないとする無責任なものである。

(2) そして、同一の利用者に対して複数の貸金業者が高金利で「少額貸付短期貸付」を順次行えば、債務者の負担は、結局多額の長期借入れに対する高金利負担となるのである。

仮に、個々の業者については少額の貸付けに限定する制度を設計したとしても、複数の業者が、直接的または間接に連携するなどすれば、上記脱法状態を引き起こすことは容易に可能になる

また、仮に認証業者相互間の短期借入れの「借換え」を禁止したとしても、認証業者以外からの借入れによって短期借入れを弁済し、結果として短期借入れが長期借入れとして固定化することに対しては、非認証業者以外による貸付であることから、大阪府による制限を制度として設計することは不可能である。

本件特区は、このような脱法行為を招かないよう、特例金利が認められるための条件を整備するという事かもしれないが、立法時や完全施行前の議論においても、上述のような様々な脱法行為を招くことを防ぐことができないとされていたのである。

また、特例金利の条件を整備した場合、特例金利の条件該当性をめぐり紛争が多発することが容易に予測される。結局は、「みなし弁済」規定をめぐり紛争が最高裁にまで持ち込まれたことと同じ轍を踏み、業者にも利用者にも混乱が生じることは明らかである。

- (3) 少額貸付についていえば、そもそも、利息制限法でも元本 10 万円未満の少額貸付けであれば年 20%という相対的に高い金利が容認されている。本件特区において認めようとしている 20 万円以下の場合に、業者が「年 20%を超える金利でなければ貸せない」とする根拠自体が薄弱なのであって、制度として上限金利を更に緩和することを認めなければならない特段の必要性は認められないのである。
- (4) 以上のように、本件特区に定められた少額・短期において高金利の貸し付けを認めたときの弊害は極めて大きく、その防止は実際上できないのであり、本件特区が定める金利規制の例外は認められるべきではない。

2 総量規制の例外についての問題点

(1) 専業主婦等の例外について

本件特区は、専業主婦など収入がないかもしくは乏しい者(年収 150 万円以下が対象になると思われる)に対して、50 万円までは貸金業法の総量規制で定めた年収の3分の1を超えても貸付を許容すべきとしている。

そもそも専業主婦については、貸金業法上も、配偶者の同意があれば、夫の借入れと合わせて夫の年収の3分の1までは貸付ができることとなっており(貸金業法 13 条の 2 第 2 項、規則 19 条の 23 第 1 項)、専業主婦が借入れできないというものではない。

今回の特区はそれでは対応できないというのであるから、借り手に収入がなくても、収入のある配偶者がいる場合、配偶者に内緒で借入れをすることを認めるべきということであろうが、そのようなことを認めるとなれば、その返済資金を確保する必要があることも配偶者に告げられない結果、その後の返済原資の確保が容易にならず、返済資金を獲得するために更に借入れをしなければならなくなり、その結果、ヤミ金に走らざるをえないとの最悪の結果を招く危険性が高い。

(2) 一般的な総量規制の例外について

また、本件特区では、 $\{(総収入 - (必要生活費 + 住居費)) \times 0.9 \geq 年間総返済額$ の場合、当該算定式左辺の 4 年分を上限として年収の 3 分の 1 を超えても貸付を認めるとしている。

しかし、総収入から控除される必要生活費や住居費の算出方法が不明である。必要生活費や住居費を、各資金需要者の個別具体的な収支から算出するのではなく、統計等から定めるものであるとすれば、上記数式も一種の類型的な総量規制に過ぎず、各資金需要者の返済余力を正確に算定するものではない。とすると、大阪府が指摘するような、総量規制により、返済能力があるにもかかわらず借入れができなくなった資金需要者の問題は、本件特区においても同じく上記数式により類

型的に算定される境界線上で生じることとなり、問題の解決にはならない。

また、借入れが年収の3分の1を超える場合に、上記数式で返済可能となるといった事例が実際にどれほどあるのかも不明である。結局、上記数式によって返済余力を正確に算出するかの検証は何らなされていない。

そもそも、貸金業法の総量規制の要件は、立法時の家計調査をもとにしつつ、民事再生法においては債務の返済意欲持続の観点も考慮して個人再生計画の期間を原則として3年と設定していることも踏まえて、3年で完済できることを目安として年収3分の1以下と定められたものであり、合理性を有するものである。

第5 本件構想の制度設計の不完全性

前記のとおり、本件構想が、貸金業法改正過程で否定されたものの焼き直しであって不完全なものであるとは明らかであるが、制度設計としても不完全なものである。

1 地域の活性化等の特区の目的や全国的影響との観点から

構造改革特区制度は、実情に合わなくなった国の規制について地域を限定して改革することで構造改革を推進し、当該地域を活性化することを目的としている。

しかるに、貸金業法が完全施行されてまだ3ヶ月も経過していない現時点において、規制が実情に合わなくなったなどという社会的事実が認められるはずはない。

また、本件特区による貸付制度の借り手は、大阪府民等当該特区を認定した地域の住民に限定されておらず、全国において借入可能とされている。このように、本件特区は一地域における限定した実施という内容にとどまらず、全国国民を対象として実施を企図しているのであり、その影響は全国国民に及ぶ。その上、インターネットを通じる等して直接対面しない形での貸付も多くなされている現状も考え合わせれば、最早、地域の特性に応じた構想などとはいえないのであり、もし問題があるとなれば、立法により対応されるべきものであり、構造改革特区により認められるべき範囲を超えている。

そして、立法の問題としては、既述のように、様々な議論を経た上で、平成22年6月18日に完全施行するとの判断がなされたばかりである。

2 法の公正性に反すること

さらに本件特区が認められると、出資法が定める刑罰が地域によって、あるいは貸金業者によって異なることになり、法の公正性に反することとなる。

3 相談支援機関(ADR)の設置案の粗雑性

(1) 制度設計の不完全

本件特区では、多重債務者のための相談支援機関(ADR)を設置し、債務整理の支援・促進を図るとしており、その内容として、大阪府知事は、報道機関などを通じて、借り得のための制度であるなどと発表している。

しかし、この相談支援機関(ADR)で支援の対象となる借入れは本件特区の適用範囲内の借入れに限られるのか、利用するための要件はどうなるのか、借入れ以外の債務はどのように当該相談支援機関で取り扱うのか、貸金業者にはADR手続参加の義務があるのか、ADRにおいて債務整理案に同意しない貸金業者の有する債権の帰趨はどのようになるのかなど、ADRの実効性については極めて疑問であるが、

その詳細についての発表は全くない。

(2) 相談支援機関(ADR)は現行法で対策可能

また、大阪府が、多重債務問題の解決方法のひとつとして、相談支援機関(ADR)の設置が真に必要なと考えてるのであれば、現行法でも、本件特区を利用せずに設置することは可能である。金利の特例や総量規制を緩和する本件特区ができれば多重債務者のための相談支援機関を設置しないとするのは、本末転倒といわざるをえない。

(3) 遠隔地の借り手への実効性がない点

更に、大阪府による当会への説明によれば、本件特区が適用される貸付についての借り手は、大阪府民に限定されず、全国での借り入れを許容するである一方、上記相談支援機関は、大阪府内に1箇所設置するのみであるとする。

これを前提にすれば、北海道や沖縄など大阪府から離れた地域で借り入れをした借り手が、上記相談支援機関を利用するために相談や支援など受けられるはずもない。このことだけからみても、上記相談支援機関の設置をもって、本件特区による貸付制度の借り手についての保護を図ることができないのであって、相談支援機関を設置するから本件特区による金利や総量規制の緩和を許容してもよいことになどなりえない。

第6 大阪府がなすべき、あるべき借り手対策について

1 多重債務問題改善プログラム

貸金業法の改正により、既存の借り手や、相対的にリスクの高い新規の借り手に対して、円滑に資金が供給されにくくなる可能性があることは当初より想定されていた。そこで、政府においても、借り手対策を実施すべく多重債務問題改善プログラム(以下「改善プログラム」という)を制定し、①丁寧に事情を聞いてアドバイスを行う相談窓口の整備・強化、②セーフティネット貸付の充実、③多重債務者発生予防のための金融経済教育の強化、④ヤミ金撲滅に向けた取締りの強化といった対策について、国だけでなく、自治体、弁護士会をはじめとする各種団体が協力し、一体となって行うとされていた。

借りられなくなった人は、経済的に厳しい状態であるところ、かかる事業者や消費者に対して、貸金業法の総量規制を上回るような形で、多重債務の原因となる貸金業者をもってセーフティネットの役割を担わせようとする本件特区のような構想では、破綻に追い込まれるリスクを高めるだけであり、対策として全く妥当ではない。

2 大阪府の対応状況と責務

今回大阪府が実施した平成22年3月31日付貸金業者等動向調査事業報告書によれば、消費者金融の利用者に対するアンケートの結果として、相談窓口としての「都道府県、市町村の自治体の相談窓口」の認知度をみると、内容を含めてある程度知っているという回答は25.2%にとどまっている。このように、お金に困った場合の相談窓口として自治体が十分認知されていないのが現状であり、大阪府に期待されている取組みが不十分であるといわざるを得ない。大阪府は、本件特区において相談支援機関(ADR)の設置を謳っているが、現行制度でも可能な相談体制の拡充を図ることが先決

である。

このように国・自治体としては、事業者を含めて借り入れに窮した人に対して、相談窓口としての自治体の認知度をあげる努力をしつつ、相談窓口においては、必要に応じて、債務整理や適正な資金需要であれば適宜各種セーフティネットの制度へ誘導し、また、各種セーフティネット自体について積極的に広報して認知を高めるなどセーフティネット貸付の利用しにくい要素として指摘されている問題点の改善を図り、なお経済的に苦しい事業者や消費者の適正な資金需要が満たされない部分については、信用金庫その他の各種機関とも連携するなどして、セーフティネットの充実を図ることこそがその責務として期待されている。

本来、大阪府がなすべきはこのようなセーフティネット貸付の整備なのである。しかるに、本件特区は、経済的困窮している事業者や消費者に対して、高金利での貸付を行うことを認めることで対応しようとするものであり、自治体の職責を放棄するものといわざるを得ない。

第7 施行後の状況等からみた本件特区の必要性

貸金業法については、平成 22 年 6 月 18 日に完全施行されたばかりであるところ、当会をはじめとする各相談窓口の相談件数の推移などをみても、施行前後で借りられなくなった人の相談件数が飛躍的に増えているといった状況はない。

なお、大阪府が貸金業法の完全施行から本件特区の申請までの間に、完全施行の影響を何ら調査していないことは、大阪府内における多重債務問題に関する主な相談機関である当会に対し、完全施行前後の相談件数の推移すら照会がなされていないことから明らかである。貸金業法の完全施行後、それによる混乱は見られていないのであり、現時点で規制を特区により緩和すべき状況は存在しない。

第8 まとめ

以上の次第であり、本件特区の提案は、いずれの観点からも到底認められるべき内容のものではなく、政府は、早急に、本件特区を認めないとの結論を出すべきである。

以上