

## 資料

# 模範議会2018—記録と資料

岡田順太・岩切大地・大林啓吾・横大道聡・手塚崇聡・栗田佳泰

Model Parliament Project 2018: Records and Materials

OKADA Junta

IWAKIRI Daichi

OBAYASHI Keigo

YOKODAIIDO Satoshi

TEZUKA Takatoshi

KURITA Yoshiyasu

## はじめに

本稿は、2017年度秋学期から2018年度春学期にかけて白鷗大学法学部、立正大学法学部及び慶應義塾大学湘南藤沢キャンパス (SFC) の学生によって実施されたプロジェクト「模範議会2018」<sup>1</sup>の概要とその際用いられた資

---

1 これまで実施された模範議会の記録については、岡田順太・岩切大地・大林啓吾・横大道聡・手塚崇聡・栗田佳泰「模範議会2017—記録と資料」白鷗大学論集33巻2号(2019年)209-270頁、同「模範議会2016—記録と資料」白鷗大学論集32巻2号(2018年)179-233頁、岡田順太・岩切大地・大林啓吾・横大道聡・手塚崇聡「模範議会2015—記録と資料」白鷗大学論集31巻1号(2016年)177-228頁、同「模範議会2014—記録と資料」白鷗大学論集30巻2号(2016年)227-279頁、同「模範議

料を紹介するものである。

## 一、模範議会 2018 実施の概要

模範議会プロジェクトは、法学教育の一環として、法案作成・審議といった立法作業の模擬体験を通じて、法の理解を深めていくことを目指している<sup>2</sup>。法案作成については、各執筆者の担当科目である、白鷗大学基礎ゼミナールⅠ（ステップアップ）、立正大学法学部岩切大地研究会及びSFC「リール・ワークショップ」の履修者が、5つのグループに分かれて作業を進め、学期末に行われた専門家（本稿執筆者）及び履修者全員の投票において最高得点を得た「貸金業法の一部を改正する法律案」が模範議会2018の課題法案となった。この法案をもとに、参議院内の施設を用いて、履修者による模擬国会（プレ模範議会）が行われた<sup>3</sup>。

新学期に入り企画運営者の新規募集が行われ、新たな学生たちが法案を引き継ぎ、グループワークによって法案についての様々な調査・検討を重ねて、ロールプレイ方式による法案審議を行うこととなった。模擬委員会

---

会2013—記録と資料」白鷗大学論集29巻1・2合併号（2015年）333-392頁、同「模範議会2012—記録と資料」白鷗大学論集28巻1号（2013年）377-434頁、岡田順太・岩切大地・大林啓吾・横大道聡「模範議会2011—記録と資料」白鷗大学論集27巻1号（2012年）353-414頁、岡田順太「模範議会2010—記録と資料」白鷗大学論集26巻1号（2011年）391-431頁を参照。例年と基本的な実施方法に変わりはないので、詳細な説明は割愛する。

なお、法案作成作業も含めた法学教育の構築に関する研究として、岡田順太・横大道聡「法学教育における能動的学修プログラムの開発—模擬国会を用いた臨床法学教育の試み」白鷗大学法政策研究所年報8号（2015年）23-84頁を参照。

2 詳細については、岡田順太・岩切大地・大林啓吾・横大道聡・手塚崇聡「国会質疑の技法——模範議会2012の手引き」白鷗大学論集27巻2号（2013年）255-304頁を参照。

3 本プロジェクト及びこれまでのプロジェクトの実施にかかる詳細については、次のウェブサイトを参照のこと。なお、本稿のWeb情報は2020年1月9日現在のものである。

<https://researchmap.jp/junta/> 模範議会プロジェクト/

審議の後、SFC「憲法(統治)」履修者全員による投票(模擬本会議)の結果、法案は否決されるに至った。

今回紹介するのは、その一環として作成された資料の一部であるが、例年の模範議会に準じた内容の資料や簡単な資料は掲載を省略し、必要な限度の掲載にとどめている<sup>4</sup>(個人名等は削除した)。

## 二、資料の内容

### (1) 全体で共通の資料

法案(①)は、前年度に学生が作成したものである。内容については後述するほか、想定問答集の部分に詳しいので、そちらを参照してもらいたい。なお、今回は修正案の提案がなされている。議会審議は、委員会部分と本会議部分とで構成される。全体の進行表(②)で示される通りである。

### (2) 委員会用資料

委員会審議は、概ね趣旨説明→質疑→討論→採決の順に進められる。本法案の趣旨説明は提出者である政府を代表して内閣府特命担当大臣(金融担当)が行う(⑥)。法案審査の中心となるのが質疑であるが、質疑での質問項目は各党派が法案への賛否の態度を踏まえて作成し、事前に答弁者役の学生に通告され、答弁が用意される。それらは質疑答弁集(⑦)としてまとめられている。そして、賛否の討論演説(⑧・⑨)の後、委員会としての採決が行われる。多数により賛成すべきとの決議の後、法案の課題を踏まえた附帯決議(⑩)が提案される。

### (3) 本会議用資料

本会議は、委員会に比べると短時間で終了する。まず、委員長役の学生が、委員会審議の経過と結果を報告し(⑬)、討論演説(⑭・⑮)を経て

---

4 具体的には、③委員会座席表、④役割分担表、⑤委員長用台本、①附帯決議に対する政府発言、⑫議長用台本である。同上のWebページに省略した資料が掲載されている。

採決に入る。

### 三、課題法案の解説<sup>5</sup>

#### (1) 法案の概要について

今回の課題法案である「貸金業法の一部を改正する法律案」は、いわゆる「銀行カードローン」と呼ばれる銀行等の金融機関による個人向け無担保貸付けによる過剰貸付けを禁じるため、貸金業法の適用範囲を銀行等に広げることを目的としている。

2006（平成18）年、貸金業者による個人向け貸付けに起因して、多数の資金需要者が重畳的又は累積的な債務を負うことにより、その営む社会的経済的生活に著しい支障が生じ、国民生活上及び国民経済運営上の諸問題を引き起こすことから、「貸金業の規制等に関する法律」（昭和58年法律32号）の一部改正が行われ、その際に法律の名称も「貸金業法」に改められた（平成18年法律115号）。この法律では、貸金業者に対する過剰貸付けの抑制といった業務の適正な運営の確保や、資金需要者等の利益の保護を目的として、「個人過剰貸付契約その他顧客等の返済能力を超える貸付けの契約」の締結が禁じられた（第13条の2第1項）。そして、こうした契約かどうかの判断基準の一つとして、資金需要者1人あたりの借入れが合算で年収の3分の1を超える貸付けを原則として禁じる「総量規制」が導入された（第13条の2第2項）。これにより、貸金業者による貸出金額は大幅に減少し<sup>6</sup>、多重債務者数及び自己破産者数ともに急激な減少が見られたところであり、大きな効果を挙げたと考えられている。

一方、2012年頃から銀行等がいわゆる「銀行カードローン」を新たな経

---

5 本プロジェクトは、類似の内容を含む特定の法案内容に対する賛否を示すことを目的とするものではないことを改めて確認しておく。

6 金融庁HP「貸金業関係資料集」（2019年12月26日更新）。  
<https://www.fsa.go.jp/status/kasikin/20191031/index.html>

営の柱にすえ、その貸付残高が急激に増加する。貸金業法が適用されるのは、内閣総理大臣や都道府県知事等の登録を受けた消費者金融などであるため、銀行や信用金庫、信用組合等には総量規制が及ばない。そのため後述するように、銀行カードローンが、総量規制の対象となる貸金業者への資金需要の受け皿になっている状況にある。しかも、銀行が大手貸金業者を子会社化し、その貸付けの保証を行わせるなど、実質的に貸金業者に対する総量規制の抜け道として使われているとの指摘もなされている<sup>7</sup>。そうした状況にあって、近年、多重債務者数及び自己破産者数が再び増加に転じ、新たな社会問題となることが懸念され、早急な対応が求められている<sup>8</sup>。

そこで、銀行等の行う個人向け無担保貸付けについても、貸金業法の規制枠組みに入れるべく、所要の改正を行うため本法律案が作成された。

本法律案の概要は、貸金業法の適用対象に銀行等の行ういわゆる「銀行カードローン」を加えることとしつつ、その融資形態については、その高度な専門性及び迅速柔軟な対応の必要性から内閣府令の定め委ねることとしているほか、所要の措置を講ずる旨の規定を設けるというものである。

## (2) 銀行業と貸金業の法的位置づけ

ここで、銀行業と貸金業の法的差異について確認しておきたい。銀行は銀行法（昭和56年法律59号）に基づき内閣総理大臣から免許（4条1項）を受けて銀行業を営む者をいい（2条1項）、銀行業とは、「預金又は定期積金の受入れと資金の貸付け又は手形の割引とを併せ行うこと」又は「為替取引を行うこと」のいずれかを行う営業をいう（2条2項）。

これに対して、貸金業は貸金業法（昭和58年法律32号）に基づき内閣総理大臣又は都道府県知事の登録（3条1項）を受けて行う、「金銭の貸付け又は金銭の貸借の媒介」を業として行うものをいう（2条1項）。銀行

7 朝日新聞「おまとめローンに死角 銀行一本化 借金再び可能に」(2017年5月3日)

8 「資料1・多重債務者対策を巡る現状及び施策の動向」第13回多重債務問題及び消費者向け金融等に関する懇談会（令和元年6月17日）13頁。

が行う「貸付け」も形式的には貸金業に該当するが、貸金業法上「貸付けを業として行うにつき他の法律に特別の規定のある者が行うもの」（2条1項ただし書き）は対象から除外されており、銀行は貸金業法の規制対象とならない構造になっている。なお、提案された法律案が規定する信用金庫法は信用金庫の根拠法であるが、銀行と同様に貸金業法の規制対象とならない。

これに対応して、両業種を所管する金融庁監督局内でも、銀行は銀行第一課（金融庁組織令（平成10年政令392号）20条）又は銀行第二課（21条）、貸金業は総務課（19条6号イ）と、それぞれ分掌している。ただし、政策の企画立案は、総務企画局（現・総合企画局）が所管する。

一般的に、銀行は企業金融を中心としつつ個人にも貸付けを行うが、その際、担保・保証付の貸付けを基本とし、審査にも時間をかけ、一定の信用力がなければ貸付けをしないのが基本である。銀行には、資金が余剰している主体から資金を預かり、資金不足の主体に対して資金を融資するという「金融仲介機能」がある。この機能を果たすために、「一般個人から大切な財産、お金を預かるわけであるから、銀行自身の財務内容や経営状態も健全でなければならず、そのための規制を受けることになる」<sup>9</sup>ので、貸し付けた資金が回収できなくなるという貸し倒れリスクを負うことを嫌う<sup>10</sup>。この点は、銀行法が「銀行の業務の公共性」（1条）を念頭に置き、銀行に対して健全性や業務の適切性の確保等の監督を厳しく行うようにしていることと表裏の関係にある<sup>11</sup>。

---

9 神田秀樹・神作裕之・みずほフィナンシャルグループ編著『金融法講義（新版）』（岩波書店、2017年）192頁〔嘉幡丈裕執筆〕。

10 安全性、流動性、収益性、公共性、成長性の5つの原則が貸付を行う際の原則であるとされる。小山嘉昭『詳解銀行法（全訂版）』（金融財政事情研究会、2012年）134-135頁。

11 もっとも、「銀行の企業性を否定するものではなく、よりよいサービスを持続的に提供していくには、企業運営の自主的な努力を基盤とする必要がある」。池田唯一・中島淳一監修『銀行法』（金融財政事情研究会、2017年）16-17頁。

それに対し、貸金業は、無担保・無保証で迅速に小口の資金を貸付け、信用力の低い事業者向けにも迅速に貸付けを行う点に特徴がある。その分、独自の与信審査により高い利息で貸付けを行い、収益を上げるのである。また、銀行の住宅ローンや教育ローンのように貸付け資金の使用目的を問われることもないので、銀行からの融資を断られた個人事業主が当座の資金繰りとして手を出す事例もある。一般的な中小貸金業者のイメージとしては、つぎのようなものとなろう。「銀行は、一般の個人には、住宅ローンくらいしか貸さないが、庶民の暮らしには、急に病気になるとか、子供の入学金が足りないといった資金ニーズがある。顔のみえる相手に貸し付けて、元利均等で返してもらうなら、そうそう貸倒れになることもない」<sup>12</sup>。

### (3) 銀行カードローン問題の推移

2006年の改正法には、附則で政府の責務を規定する条文<sup>13</sup>が置かれ、関係省庁の連携の下での総合的な対策が求められた。そこで、政府内に金融担当大臣を本部長とする関係閣僚による多重債務者対策本部が置かれ、2006年12月26日に初会合が開かれた<sup>14</sup>。さらに、同本部の下に多重債務者対策本部有識者会議が置かれ、その審議を経て「多重債務問題改善プログラム」が2007年4月20日の第2回会合で決定される。その主な内容は、①相談窓口の整備・強化を行うこと、②生活再建等に資するためのセーフティ

12 上柳敏郎・大森泰人編著『逐条解説・貸金業法』（商事法務、2008年）2頁。

13 附則66条 政府は、多重債務問題（貸金業を営む者による貸付けに起因して、多数の資金需要者等が重畳的又は累積的な債務を負うことにより、その営む社会的経済的生活に著しい支障が生じている状況をめぐる国民生活上及び国民経済の運営上の諸問題をいう。以下同じ。）の解決の重要性にかんがみ、関係省庁相互間の連携を強化することにより、資金需要者等が借入れ又は返済に関する相談又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備、資金需要者への資金の融通を図るための仕組みの充実、違法な貸金業を営む者に対する取締りの強化、貸金業者に対する処分その他の監督の状況の検証、この法律による改正後の規定の施行状況の検証その他多重債務問題の解決に資する施策を総合的かつ効果的に推進するよう努めなければならない。

14 多重債務者対策本部HP。

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/saimu/index.html>



ネット貸付けを提供すること、③金融経済教育を充実すること、④ヤミ金融の取り締まりを強化することであり、金融庁には改正法が完全施行される2010年度までのフォローアップが求められた。もっとも、この時点での対策は、総量規制によって資金繰りに困った者が、いわゆる「ヤミ金融」<sup>15</sup>に手を出したり、自殺に走ったりすることへの警戒に重点が置かれており、銀行カードローンを問題にしていない。その後、2012年9月25日には、有識者会議が廃止され、新たに多重債務問題及び消費者向け金融等に関する懇談会（以下、「懇談会」）が設置されることとなるが、基本的には同じ路線を継承していく。

この間、貸金業者は総量規制だけでなく、いわゆるグレーゾーン金利の廃止<sup>16</sup>と過払金返還<sup>17</sup>などにより、経営状況が悪化し始めるのに対し<sup>18</sup>、大

---

15 一般に、無登録で貸金業を営んだり、出資法が禁じる高利息で貸付けを行ったりする違法業者をいうが、『『貸金業登録の有無にかかわらず』出資法違反の超高金利を徴求する業者』とする方が実態に合致するとの指摘もある（長尾治助監修『新版・判例貸金業規制法』（法律文化社、2005年）3頁）。ちなみに、出資法に違反する著しく高利息の取立てにより受けた被害者については、加害業者から貸付けられた資金を返還する必要がない（民法708条）だけでなく、取立てによる被害に対する損害賠償について貸金と相殺することは許されないとする判例（最三小判平成20年6月10日民集62巻6号1488頁）がある。

16 2010年までは、利息制限法に定める上限金利を超えるものの出資法に定める上限金利には満たない金利での貸付けが行われていたが、最高裁（最二小判平成18年1月13日民集60巻1号1頁）が、債務者が任意で弁済した利息（みなし弁済）の有効性を極めて厳格に解したため、事実上、当該金利での貸付けができなくなった。これを受けて、総量規制とともに法改正によって利息制限法上の最大上限金利と出資法上の上限金利を揃える（年20%）などの措置が採られた。

17 なお、物販業者が貸金業に参入した「貸金兼業者」の過払については、厳しい判決が出されているサラ金業者とは対照的に業者側の主張を認容した裁判例がほとんどであるとの指摘として、阿部芳久・阿部高明『貸金業と過払金の半世紀』（青林書院、2018年）129頁。

18 消費者金融業界への影響については、大川内篤「改正貸金業法の完全施行をめぐる論点—多重債務問題と消費者金融業界の現状と課題」ISSUE BRIEF（国立国会図書館）699号（2011年）8-12頁参照。「多重債務問題の解決を図りつつ、消費者金融業界の社会的役割を維持することが、健全な経済社会の発展のために重要である」（12頁）。



手金融機関を中心に、貸金業者をグループ傘下に取込むとともに、その貸金業者に保証をさせた銀行カードローンの新商品を販売する動きが進んでいく<sup>19</sup>。低金利政策のあおりを受けて、銀行も収益の多様化をせざるを得ない状況にあり、貸金業者の保証により銀行本体はリスクを負わない金融商品として、銀行カードローンを経営戦略上の注力分野と位置付けるところも出てきた。さらに、「2000年代後半には、銀行及び保証会社において、銀行カードローンの利用限度額の引上げや貸出下限金利の引下げなど、優良顧客の獲得に向けた商品性の見直しを進めるとともに、テレビCMやインターネットでの広告・宣伝を拡大する動きが見られた。また、2010年代以降は、インターネットでの申込受付の開始、30分以内での審査結果の回答に加え、顧客からの年収証明書の取得基準を引き上げるといった動きが見られ」<sup>20</sup>など、総量規制の対象とならない銀行が、従来の貸金業者に代わってその知名度・信用力を利用し、簡便・迅速な方法により、新たな多重債務者を生む「抜け道」になっていくのである。

銀行カードローンが懇談会で取り上げられるのは、2016年5月24日の第7回会合においてである。懇談会委員である弁護士と司法書士からこの問題が多重債務者や自己破産者の増加につながるとの懸念が示されるのであるが、その時点で金融庁も全国銀行協会も銀行カードローンの貸付け総額などのデータを持っていないことが示されている<sup>21</sup>。その後、日本弁護士連合会が意見書<sup>22</sup>を内閣府（金融庁）や全銀協などに提出するなどしてこの問題への関心が高まっていき<sup>23</sup>、以後の懇談会における主要課題の一つ

19 もともと銀行が貸金業者に融資をしていた可能性があるとの見解もある。193国会参決算委員会会議録2号（平成29年3月28日）25頁〔麻生太郎内閣府特命担当大臣（金融担当）答弁〕。

20 金融庁「銀行カードローン検査・中間とりまとめ」（平成30年1月26日）1-2頁。

21 第7回多重債務問題及び消費者向け金融等に関する懇談会議事録（平成28年5月24日）18-24頁。

22 日本弁護士連合会「銀行等による過剰貸付の防止を求める意見書」（2016年9月16日）。

23 新聞記者による問題の指摘として、藤田知也『強欲の銀行カードローン』（角川

に挙がっていくのである。

#### (4) その後の対応

こうした批判や懸念の高まりはあるものの、法律改正によって対処するという段階にまでは至っていない。基本的には、金融庁による監督の強化と銀行業界全体での自主規制によって対処するという流れにある<sup>24</sup>。全銀協では、2017年3月16日に過度な広告の抑制や審査体制の整備などを対策として盛り込んだ「申し合わせ」<sup>25</sup>を公表し、その後も実態調査や啓発活動、消費者意識調査などを行っている。これに対して、日弁連は、「本申し合わせの内容は抽象的であり、『個人の年収に対する借入額の比率を意識した代弁率のコントロール』の具体的内容も曖昧で、これでは過剰融資抑制のための具体的かつ客観的な基準としての効果は期待できない」として、「国は、貸金業法を改正して、貸金業者が銀行等の行う貸付けに保証を付す場合を総量規制の対象にすべきである」との会長声明を示している<sup>26</sup>。銀行のなかには、独自の総量規制を年収の2分の1に設定しているところもあり、日弁連としては、これに貸金業法の網をかけて法的強制力により是正すべきと主張するのである。

## 四、法律案の検討

### (1) 全体的な評価

このような事情を踏まえて作成されたのが、今般の法律案である。審査

---

新書、2017年)。

24 政府としても、「行政上の対応によりまして業界全体の適切な業務運営の確立を図りたい」として、総量規制の対象にすることには否定的である。196国会衆法務委員会議録16号（平成30年5月25日）3頁。

25 全国銀行協会「銀行による消費者向け貸付けに係る申し合わせ」（平成29年3月16日）。

26 日本弁護士連合会「全国銀行協会の『銀行による消費者向け貸付けに係る申し合わせ』を踏まえての会長声明」（2017年4月21日）。

にあたった専門家からは、制度の背景や論点などを詳細に検討しているとして、一定の評価を得ているが、「解決方法として従来から言われてきたことであり、オリジナリティに欠ける印象」との指摘もなされている。また、「関連法制度の規範的な構造分析は手薄」として、「改正の対象となる条文だけではなく、法律全体の構造や当該分野の諸法律との関係にも目を向けるべきであった」とか、「闇金の問題についてももう少し検討する必要がある」といった意見が聞かれた。

確かに、銀行カードローンに限ってみれば、自主規制や監督の強化ではなく、貸金業法の適用により総量規制という法的歯止めを設けることが、資金需要者等の保護のためには、より有効である。その点は、日弁連の主張と共通する。だが、このように需要者側を保護するために供給側を縛ったとしても、差し迫った資金需要や違法な供給をどうするのかについて検討し、その規制のあり方や対応方法などを提案できていなければ、現実的な法律案にはならない。この点、立案者はヤミ金業者に対する罰則強化や社会福祉協議会による貸付けなどの対応策を挙げるが、そもそも違法であることを自覚するヤミ金業者に対する厳罰化が、需要者等の保護にとって有効か疑問もあるし、また、社会福祉協議会による貸付けなどは、すでに2007年の「多重債務問題改善プログラム」にも挙げられており新規性に乏しい。

また提案された法律案と現在の社会的・経済的事情や、これまでの政府の政策との懸け橋が十分になされていない点も指摘できる。少なくとも、2006年の改正貸金業法の附則66条のような、政府の全体的な対応を改めて求める規定を置くなど、当時とは異なる事情を踏まえた立法がなされてしかるべきであった。その際、経済のグローバル化の進展や非正規雇用の増加、東日本大震災、リーマンショックなどを背景に生活保護受給世帯が増加したことへの対応として制定された生活困窮者自立支援法（平成25年法律105号）、近時のIR誘致に関連して話題となっているギャンブル依存症対策といった、多重債務者対策と関連する法律や政策との関連や接続を検

討すべきであろう。また、零細企業で事業資金の融資が受けられない事業主が、個人融資のかたちで銀行カードローンを利用することも考えられる点から、銀行等による貸し渋り対策、中小企業振興策なども検討し、政策総動員で対処する方途を探ってもらいたかったところである。その際、かつて中小企業対策として「中小企業等貸し渋り対策大綱」（平成10年8月28日閣議決定）に基づき創設された中小企業金融安定化特別保証制度の効果などを参照し、政府による事業資金支援の功罪についても検討するといった姿勢も必要である。いずれにしても、既に借入れを行っている利用者に配慮することは必要であり、経過措置を法律案に盛り込むべきであった。

なお、金融庁は監督指針<sup>27</sup>に基づく監督の強化など行政的措置で銀行に対応していくとの姿勢であるが、法律案では、そうした対応では行政指導を通じた不透明な関係が官庁と業界団体の間に生まれかねない点を指摘し、法律に明記された規制が必要であることを指摘することも重要である。確かに、法律に明記することで現状に即した柔軟な対応が困難になるおそれもあるし、銀行は金融庁からの厳格な監督に服しており、貸金業者と同列に扱う必要はないようにも思われる。しかし、それでは、かつての護送船団方式のように官僚主導の業界運営が起りかねないし、また、特に金融庁は1998年の接待汚職事件を受けて、金融機関と蜜月だった大蔵省を解体する過程で分離・設置された機関であるから（財金分離）、やはり法律に基づく規制を置くことを本義とすべきであろう。法律案の内容に直接関わる事柄ではないが、立法に否定的な主張を克服するために必要な要素となり得る。

その意味で、この法律案はもっぱら金融庁目線で実施可能な事柄を考えて企画立案されているきらいがあり、むしろ現実に政府が多重債務者対策本部の枠組みで行っている各種施策の方が実践的かつ効果的なようにも思

---

27 金融庁「主要行等向けの総合的な監督指針」（令和元年9月）等参照。

<https://www.fsa.go.jp/common/law/index.html>

える。

## (2) 法的視点からの検討

憲法論からすると、本法律案は、銀行の経営に制限をかけるものであるから、営業の自由(22条)や財産権(29条)との関係が問題となる。この点、悪質な貸金業者を念頭に置いて、「借主および保証人の『健康で文化的な最低限度の生活』(憲法25条)、『自己決定権』、『幸福追求権』、『人間の尊厳』(以上同法13条)が、貸金業者の『営業の自由』(同法22条)によってふみにじられないためには、金利規制に加えて、厳正かつ実効的な貸金業者の業務規制が必要である」とするように、あまり個別の事情を考慮しない紋切り型の主張もあり得るが<sup>28</sup>、判例に即した論証とはなり得ない。そこで、規制が是認されるかどうかは、当該規制の目的、必要性、内容、その規制によって制限される権利の種類、性質及び制限の程度等を比較衡量して判断すべきものと解される<sup>29</sup>。その上で、本法律案の規制目的が多重債務者の発生の防止や健全な国民経済の実現という政策目的であることを踏まえると、専門技術的な判断が必要となるから、その憲法適合性を裁判所が審査するにあたっては、広範な立法裁量を尊重するのを原則とし、ただ例外的に立法府が裁量権を逸脱し、当該法的規制措置が著しく不合理であることが明白である場合に限り、これを違憲とすると解するのが相当である<sup>30</sup>。

この点、貸金業の総量規制の抜け道として、銀行カードローンが貸付額を増加させ、再び多重債務者が増加する蓋然性が高くなっており、資金需要者等の利益の保護の観点から直ちに規制を行うべき必要性があるとの状況にあって、その規制手段として銀行カードローンにも総量規制を法的に

28 森泉章編著『新・貸金業規制法』(勁草書房、2006年)20-21頁〔鎌野邦樹執筆〕。

29 証券取引法による財産権制約に関する最大判平成14年2月13日民集56巻2号331頁参照。

30 小売市場開設にかかる営業の自由の規制に関する最大判昭和47年11月22日刑集26巻9号586頁参照。

かけることは合理的であって、本法律案が憲法22条又は29条に違反するということとはなからう。

そうした憲法上の権利より、むしろ委任立法の問題に目を配る方が有益であろう。本法律案の立案過程で最も難しいのは、「銀行カードローン」を法文にどう表すかという立法技術上の問題である。「銀行カードローン」は法令上の用語ではなく、金融商品として各銀行が提供する内容も様々であるから、何が総量規制の対象となるのかについて国会が法律で定めるよりも、専門性を有する行政機関に立法を委任する方が現実的である。そこで、法律案には、「個人を相手方として行う無担保貸付けのうち、内閣府令で定める方式により行われるもの」と規定して、さらに具体的な事柄は内閣府（金融庁）に委ねることにしたのである。そのこと自体は憲法上の問題を生じるものではないが、委任の範囲を逸脱した内閣府令が違法・無効とされることもある<sup>31</sup>。逆に、委任されているにもかかわらず適切な立法をせず被害が生じたとして、行政機関の立法不作為が国家賠償訴訟として問われることもあり得る<sup>32</sup>。「もっぱら金融庁目線」を貫くのであれば、そうしたことも念頭に置きつつ、委任立法の内容も含めて法律案の検討をしておくことが、後の国会質疑において実りある議論の題材を提供することにもなる。

### (3) 小 括

以上、検討すべき課題があるとはいえ、本プロジェクトの目的からすれば十分及第点にある法案といえよう。法案作成に着手した時期は、日弁連

---

31 前掲注16の最高裁判決は、貸金業者が弁済者に交付すべき書面の記載事項について法律に規定されているにもかかわらず（貸金業の規制等に関する法律18条1項）、これを「前各号に掲げるもののほか、内閣府令で定める事項」との委任規定に基づき「契約番号その他により明示することをもって」代えることができると定める内閣府令（同法施行規則15条2項）が委任の範囲を逸脱しているとして無効と判示する。なお、そうした府令を長年放置していたことの立法不作為に対する損害賠償請求を退ける裁判例がある（東京地判平成24年2月10日訟月58巻11号3653頁）。

32 横大道聡編著『憲法判例の射程』（弘文堂、2017年）235-237頁〔岡田順太執筆〕。

が意見書を提出した2017年9月であり、まだ問題が大きく顕在化する前の段階でこうしたテーマを選択し、一定水準の形式を満たした法案として結実させた労を多としたい。

## 五、今後の課題

### (1) 法案作成の課題

今期の法案作成作業においては、総じて法案テーマの内容の検討の深み、法案の完成度などにおいて、グループごとの差が激しかった。「そもそも最初の段階での検討が不十分」との印象を受けたとの専門家評もあったが、テーマの設定や問題の発見・分析、対応の検討といった事柄が、容易に入手可能な一般的な資料をもとに行われる傾向が強かったように思われる。テーマ本体のみならず、歴史的経緯や他の制度との関連、学説の状況、諸外国との比較などといった考察を行い、独自の視点で考えるという姿勢が、例年よりも欠けていたと評しうる。

言い換えれば、たまたま目についた資料を用いてレポート作成をして済ませてしまうような態度であって、それが最終的な法律案や説明資料の質と量の乏しさにも表れていた。作業の当初は「目についた」ものでも構わないが、法案として具体化していく過程で、手持ちの資料では不足であることに気づき、データや資料の収集を重ね、調査の「裾野」を広げていかなければ、法律案に相応しい内実を伴ったものにならない。

その方法や内容に正解は存在しないのであるが、多くの学生が「正解」を求めていたようにも感じられた。自分の頭で考えるというよりも、他人が持っている「正解」を探し、見つかった範囲でしか作業を進めなかった結果なのではないか。意欲に乏しいとか、作業の手を抜いているとか、学力が低いとかそういうことではなく、「どう」すればいいのかが分からない、「何を」すべきか指示がないので前に進めないようなのである。これは、能動的学修（アクティブ・ラーニング）をする上での共通課題でもあ



る。だからといって、具体的な指示を出してしまえば、能動性が損なわれてしまう。これを克服するのは容易なことではない。

ただ、一つ指摘しておきたいのは、総じて「顧みる」姿勢の欠如があったのではないかということである。法案のテーマについては、何度か変更・修正の機会があったにもかかわらず、法案化に馴染まないテーマに固執したり、提出資料に誤字脱字が多く、推敲した様子がかえなかつたりというように、自分が行った作業を客観的に振り返り、その問題点を見出すことなく、最短距離を単線的に進もうとする姿が見られた。この「顧みる」ことが無駄だという学生にとって、各回の授業で提出・報告する資料は、「使い捨て」の「やり過ごす」だけの価値しかないものになる。半期で一つの作品を完成させる授業のはずが、いつの間にかオムニバスになってしまっていたのである。

もちろん、これまでもそういった類の学生はいたであろうが、無駄になることを恐れずに、自主的に自分の判断で自由に作業をすることを楽しめる学生が少なくなってしまった感がある。

## (2) 模範議会の課題

この点は、模擬委員会の実施においても共通する課題である。今回は、法律案に対する修正案を野党が提出するという設定にしたのであるが、提案者の発言は自己流のものであったし、討論において修正案に対する賛否を述べる者もいなかった。この点、実際に修正案が審議された国会の会議録などを参照するように指示をしていたのであるが、それが顧みられた様子は無い。ただ、後掲の感想等を見ると、講評において指摘した間違いに気づいたようなので、その点は評価したい。メディア役の存在感が薄かったのも共通する課題であるが、あくまでも「指示」ではなく、「模倣」させることこそが能動的学修につながるため、学生の主体的な判断に委ねる「忍耐」が教員には求められる。

ところで、今回の法案は、模擬本会議において否決された（賛成41票、反対52票）。その理由は様々考えられるが、政府の答弁に問題があったこ

とは否めない。詳細は、後掲した政府作成の答弁集を参照願いたいだが、かなり「ぞんざい」な答弁が目につく。例えば、総量規制によって貸付けが受けられない者への対応を質され、生活保護があるとか、社会福祉協議会による貸付けがあるといった具合に、内容は間違っていないものの、国会での政府答弁としては無責任な内容が多かった。仮に制度的な対応が難しいとしても、より広い視点から国務大臣により政治的な決意や所見が示されても良いと思われるが、そういう流れにはなっていなかった。そのような政府の態度が、一般履修者が反感を覚える要因となったのではないかと思われる。

### (3) 模範議会の改善に向けて

一連の作業を通じて感じたのは、学生のコミュニケーション能力を向上させることの重要性である。ここでコミュニケーションというのは、同じ価値観を有する者同士での「同情と共感」に基づく意思伝達ではなく、異なる価値観を有する他人同士が「論理と証拠」に基づいて行う、説明と説得の技法である。このうち、後者のコミュニケーション能力が不足しているため、他者に伝えようとする意欲や意識に欠ける学生が多くいるように思われる。

共通の価値観の者同士ならば多言を要しないのであるから、自分の思考や表現を「顧みる」必要はない。これが、他人同士となると、「論理と証拠」によって一から説明をするだけでなく、本当に相手が理解しうるのかを確認するために、多方面から何度も「顧みる」作業が欠かせないことになる。だが、それを乗り越えてしまえば、他人といえども親しくなれる。こうしたことが社会で広く実現して初めて多文化共生が実現するのではないか。

ところで、法学は、そうした他人を前提にした「論理と証拠」を柱にする学問である。法廷では、価値観を共有しない原告と被告が対峙する訳で、「同情と共感」は通用しない。その意味で、法学に関連する題材を用いて教育を行っていくことが、能動的学修には適しているように思われる。もちろん完全な法的思考(リーガルマインド)を習得するのは、法学部生であっ

でも容易ではないが、まずは他人に対するコミュニケーションの姿勢を意識させることが第一歩となろう。その上で、裁判官の情状酌量が判断の最後段階で表れてくるように、「論理と証拠」を尽くした後で「同情と共感」を働かせるという順序での思考過程が有益であると考えている。法案の作成も模範議会での質疑も、「論理と証拠」で準備を進めつつ、適宜「同情と共感」をもって「顧みる」という手順の繰り返しによって、質の向上がはかれるのではなかろうか。

#### (4) 企画運営者の感想など

最後に、今回の企画運営者の感想の一部を以下に紹介する（下線筆者。誤字脱字等は適宜修正した）。

■**反省点** 修正法案のフォーマットについての理解をもう少し深めるべきだった。付帯決議の作り方について考えを深めるべきだった。

■**改善点** 特になし（強いていえば党派、政府に比べメディアの仕事が薄い気がした。）

■**感想** 本来法律という学術分野に興味があった訳ではなく、まして将来法律の関係の職につこうとも考えていない私にとって立法の手順を学ぶという体験はなかなか新鮮で、わからないことだらけの中手探りで色々調べることがとても面白かった。今後のニュースなどを見る際の目線も少し変わってくると思う。グループ内部の雰囲気もそこそこよく、各自がある程度しっかり仕事を分担しグループワークを行っていたように思う。結果的に自分の担当分野はそこまで評価されることはなかったが、一つ貴重な体験ができたことに感謝したい。

■**反省点** 講評でも言われた通り、修正案に対する総論がないなど台本にミスがあった。もっと早く委員長用資料を作成し、その内容をほかの委員と共有すべきであった。また委員長として質問内容など、全体の作業状態を把握しそのすり合わせなどを行うべきであった。

■**改善点** 講評で様々な先生からご指摘があった通り質疑が一方通行なも

のになってしまっていたので、その作り方を、実際の質疑のように政治家と政府役のミーティングを経て作るようにするなどの変更があるのではないか。

■感想 大変だったが、終わってみれば楽しかったし、またもっと時間を使って準備できたと思う。通常の授業では体験できない経験だったのでとてもよかったと思う。

■反省点 反省としては、タイムマネジメントがうまくいかなかったことです。提出物の期限が間に合わないことがあったり、期限ギリギリでの提出が何度かありました。話し合いの機会は多かったのですが、そこで前もって時間や誰が提出するかなどの確認をしておくべきでした。

■改善点 全体の反省としては、やはり文書の形式が整わなかったことと文字や言葉に対する意識が弱いことです。漢字の変換ミスや形式通りに提出できていないチームが必ずどこか1つ以上はある状況だったので、そういったミスは無くさなければいけないと思いました。

■感想 今回の活動が自分にとって知らないことや普段気にしていないことを知る良い機会になりました。普段何気なく批判している国会の仕事ぶりを少しですが体感することで、実情を知らずにただ批判していた自分が恥ずかしくなりました。これからはもっと国会や議会について調べてから自分の考えを持ちたいと思います。正解のない話し合いでつらい時も何度かありましたが、グループで助け合いながらできたことは良かったと思います。とても貴重な経験でした。

■反省点 私の反省点は、委員会の討論文において、修正案に対する討論文を作成しなかったことである。今回私の党の作成した討論文は法律案に対する討論文であり、修正案に対するものではなかった。これにより自身の党が提出したものである修正案の議論が深まらなかったと思われる。委員会の動画に目を通したが、その違いに気づくことはできなかった。またグループ内での話し合いの中でも、そのような意見が出ることはなかった。模範議会を行うにあたり、単に与えられた資料を読むのではなく目的意識

を持って様々な資料を採すべきであると実感した。

■**改善点** 全体としては、質問文についてである。党内のことはかりを考  
えていて、他の党と一つの政策を練り上げようという気持ちが足りなかつ  
たように感じる。もっと全体として質の高いものにするためには自分の党  
のことだけを考えているのではなく他の党と協調して、一つのものを作り  
上げていく必要がある。

■**感想** 今回、模範議会というものを始めて経験してみて、今まで、テ  
レビの中でおじさんがもめてるイメージしかなかった議会が優秀な人間が  
練りに練った討論文、質疑、その他の様々なものによってできていること  
を実感した。ただ単純に教授の話を聞いている授業とは違い、実際に自分  
達で議会を作り上げ、その議会に対してフィードバックをもらえるのは、  
今後の政治との向き合い方において、大きな経験となった。またこの議会  
を作り上げたメンバーとの強いつながりもできた。学部ごとのつながりが  
弱いSFCにおいてこのようなつながりは貴重なので、今後大切にしてい  
きたいと思う。今回、このような機会を得られたのはとても幸運なこと  
であり、立候補してよかったと感じる。このような授業が更にSFC内で増  
えていくことを願っている。

■**反省点** 講評にもあったが、本会議の討論が形式的になっていなかった  
点を含め、しっかりと100%の自信を持って議会の運営に携われなかった  
点は反省である。今回は与党として賛成の意見を述べる立場であったので、  
幾分か楽であったが、グループ内の能力やスケジュール（体育会の人など）  
に統一感がなく、三人よっても文殊の知恵にすらならない関係であった。  
時間の関係上、全員に仕事を振るのは厳しくなってきたので、結局は一人  
作業が主になってしまったのは大きな反省である。

■**改善点** 模範議会直前になって企画運営者を離れる者がいたので、その  
人の仕事の全てを私が引き受けました。直前でしたので仕方のない対応だ  
ったのかなと考えておりますが、そのあたりの対応は全体のクオリティを下  
げないためにも改善が必要なのかなと思いました。また反省点にも記した

が、グループごとの能力の差異がありすぎて、大切なグループが一人での作業になりかねない点も改善すべきと感じました。

■感想 今まで国会の本会議や委員会は、ニュースで一部しか見ることがありませんでしたが、今回の経験を通じて自ら体験できたことで、その大変さと手順やあるべき姿を学ぶことができたのかなと思いました。なかなかできない体験、非常に面白かったです。ありがとうございました。

■反省点 野党1の質疑担当として、より精密な質疑を作成したかった。途中、与党と質問内容の重複などが見られ、急遽質疑内容を変更するといったハプニングもあったため、他の会派とのコミュニケーションを積極的に取るべきだと感じた。活動を通して新たな知識は得られたが、本来の目的である、「学習したことを活かすための機会」としてはあまり活用できなかった。

■改善点 自分自身の反省・改善すべき点でもあるが、全体として互いのコミュニケーションが大きく欠けていた。また、直前まで参考動画を閲覧しておらず、進行に関して曖昧な役員が多かったという点も改善すべきである。全体的に緊張感が欠けていた。

■感想 準備の過程で非常に多くのことを学ばせていただいた。失敗や厳しい指摘を通して、憲法や政治の知識不足以前の自分の問題を発見することができた。自分の将来の活動や職業に活かせるような知識を得ることができた。

■反省点 反省点としては大きく二つあると考えます。一つ目は先例を踏まえ切ることができていなかった点です。言葉遣いや、ある種の定型文もそうですが、何より委員会での討論の意味合いを誤認してしまっていたのは大変に重大な誤りであったと考えます。もう一つは真に改正案に反対するという意気込みが足りていなかった点です。今回の模範議会への準備全般において、期日付きのタスクのように処理をしまっているところがあったので、より、本義の模範的な議会形成を念頭において活動をするべきだったと考えます。

■**改善点** メディアがあまり活躍できていなかったと考えます。今後は授業中やSAからのメール配信でメディアの広報用のSNSアカウントを周知したり、各会派の動向の中間報告を提出制にするなどの対策が必要だと考えます。

■**感想** (準備段階) 準備段階では単に役割を振って、成果物を集めるというようになってしまっていたが、政策に関する議論は本来大変に有意義であり、法案成立過程を理解するのも役立っていたと感じた。(討論の内容について) 今回私が担当した委員会での反対討論では、厳しい追求に固執するあまり詳細なデータなどを欠いてしまったが、普段テレビなどで目にする言いがかりじみた野党の批判の姿勢を垣間見ることができたと感じる。(本番) 本番では十分ではないものの、学生の活動には珍しい重厚な空気感を作ることができたと感じる。法律というものがいかに価値あるものであるか、いかに心血が注がれているかを再認識し、理解を深められたと感じる。

■**反省点** 想定問答集を作る際に関連事項ではあるが趣旨からズレていると指摘されることが多かった。法令をしっかりと読み趣旨を理解しそれに沿った質問を作る必要があった。

■**改善点** 改善するべき点はグループ間でのコミュニケーションが全くなく、質疑が噛み合わなくなったことだ。また、グループ内でも確認し合うことは形式程度で内容まで踏み込むことはなかったのも、全体的に協力がしっかり出来ていなくコミュニケーション不足でグループワークが機能しなかった。

■**感想** 今まで法令などをしっかりと読み込み、考えることはなかったのも、それに向き合うことで自分が論理的に物事を考えて、文章を作ることが全然出来ていないことが分かった。また、委員会など法令を作る手順を知らなかったのも実際に自分たちでやることで学べた。

■**反省点** 主なる反省点は、私のリーダーシップについてである。私は、政府チームのリーダーを務めた。本来であれば、しっかり仕事をメンバー



に分担し、グループワークを運営しなければならない。しかしながら、模範議会の活動の中、特に前半は私のワンマンプレーになってしまった。メンバーの力を活かしきれなかったのは、本当に悔やまれる。また、後半は、仕事を割り振ることが多少できたが、自分の仕事に精一杯で、グループ全体として活動を上手く主導できなかった。今回の法案が否決された原因の大きな要因として僕の力量不足があるだろう。三人でしっかり議論できれば、気づけるような点も見逃し、答弁が不完全なまま、本番に挑むことになってしまった。悔しさと申し訳なさで一杯だ。あと少し、必ず手の届く範疇だった。これから、様々な活動でリーダーを務めることがあるだろう。必ずこの反省を活かしたいと思う。

■改善点 全体として改善すべき点は、チームごとでのコミュニケーションがしっかりとれていなかった点だ。例えば、討論文の作成や、各会派の質問文作成などが、その一つと言えるだろう。活動がチームごとで完結してしまっていたため、チームで何か間違いを犯していても、共有されずに誰も気づくことができなかった。SNSがここまで発達している現代で、全体のグループチャットが代表者会議まで存在していなかったことは、猛省すべきだし、誰かが全体をリーダーとして仕切る必要があったと思う。

■感想 自分の力量不足に対して、悔しさと申し訳なさでいっぱいだ。しかしながら、立法の成立過程や国会・省庁の仕組みに関してなど学べたことは沢山ある。「国会のあるべき姿とは何か。今のままで良いのであろうか。」本気で考えたいと思った。以前から、政治の分野を目指したいと思っていたが、その気持ちはより強くなった。今回の悔しさを糧に、本気で学習し、この分野のプロフェッショナルになりたいと思う。

■反省点 まず一番の反省点は、グループワーク前に自分で深く考え、まとめて文章化することがあまりやらず、グループワークのときに考えることが多かったことである。だから、話し合いが円滑に進まず、無駄に時間がかかってしまった。また、過去の形式にならい、同じようにやる作業ができてない部分が多かったことである。消費者保護が憲法の何条に基づく

のかわからず、憲法の理解がまったく足りてないと深々と実感した。期限ぎりぎりによるという、計画性のない行動をしてしまった。

■**改善点** 各党派や政府などとの話し合いの場を設けなかったこと。各個人の作業ではなく、全体で作上げるものだということを強く意識し、議論に積極的に参加すること。グループで集まる前に自分で考え、自分の考えを文章化すること。計画をきちんとたてること。全員が何をするべきか把握すること。全員の理解を統一するために、きちんと話し合うこと。

■**感想** 質疑応答を考えるのは、想像以上に難しかった。特に、憲法の何条に基づいている消費者保護なのか、憲法の理解が足りず、まったくわからなかった。今回は努力がたりなかったと強く思うので、このような機会があるならば、また参加したい。そして今回よりも努力したい。質疑の言葉遣いなども、普段とは違うもので勉強になった。最後に、模範議会に参加し、憲法の理解ができていないと実感し、グループワークが難しく、円滑に進めるためには、話し合いを文章化することだと気づくことができ、いい経験になった。

■**反省点** 今回、自分はメディアとして参加することとなったが、メディア本来の役割ではなく、運営補助として関与した。非常に制約のある中でメディアとしての活動を行う必要があったが、今回は昨年度に引き続きTwitterハッシュタグを活用すること以外に新たな試みを取り入れた。

■**改善点** 与野党ともに言えることではあるが、内容がコミュニケーションではなかった点が散見されたようにも感じている。それにも拘わらず、賛成票が反対票を下回る結果に転じ棄権票が増えなかった理由には履修者全体として見てもコミュニケーションという観点から論旨を分析できていなかったことに起因するのではないかと考える。

■**感想** 今回は非常に短い時間で終わってしまったが、与野党ともに審議が本来であれば更に長いということで議会の場に対する自分の認識の甘さを痛感した。

■**反省点** より討論文の内容について精査すべきであった。特に、指摘さ

れた情報源の確からしさについて、欠けているところがあったと自分でも思うので、出典をしっかりとした上で討論すべきであった。

■改善点 ヤジが足りないと思った。よりヤジを飛ばすべきであろう。

■感想 実際に一連の流れを体験して非常に大変であったという感想を持った。法案の痛いところをつくというのがこれほどに難しいものだとは思っていなかった。今後の自分の考え方などに対して大きな一助となると思う。

■反省点 結論から言えばメディア班の目的を達成できたとは言えないと考える。その理由として真っ先に挙げられるのは、目的自体を履き違えていたからだろう。私はメディア班として活動していく上で、一つブログを完成させることを目的にしていたが、メディアの目的とは大衆に事実を伝えるとともに、それらの意思を誘導することにある（それが良いか悪いかは置いておいて）。しかし私は、それを目的とせずと言わば自己満足を得られるようなブログ作成のみに終始してしまった。正しい目的を理解していれば、多岐にわたる SNS を利用し、より履修者を先導することを優先すべきであった。

■改善点 全体として法案の理解と議会決議の理解が不足していたように思う。最初にグループワークをしようと集まった際にも「扱う法案がどれか理解していない」状況の人が続出し、最初のグループワークの時間が確認し合う時間になってしまった。本来これは個人で行うべきことであり、全体ではそれを踏まえて各自の意見などを発表する時間にすべきであった。また、議会手続きを理解している人もおらず、何が求められているのか、どこを質問すべきなのかが分からず、最初の問答集は擦々たるものとなってしまった。まず委員会とかは何か、本会議とは何かといった基本的な用語から確認し、意味を熟知している必要があったように感じる。

■感想 正直私はこのように前に立つような機会は面倒臭がって、あまり行うことはなかった。しかし、今回昨年度模範議会を行った先輩から「せっかくだからやってみたら」と勧められ、立候補することとした。実

際にやってみると、一番に感じたのが、自分の力量不足や注意不足が同じ班のメンバーに迷惑をかけることとなることに加え、「形」として完成しない可能性も危惧しなくてはならず、大舞台に立つことの大変さを実感した。

■**反省点** 質疑の部分が最も反省すべき点だと思いました。模範議会後に教授方に指摘されたことですが、自分たちが作成した回答の中に質問の答えになっていないものが結構含まれてしまっていました。これは間違っただけを言わないようにしようとして、自分たちがよく知っていることで応えようとしたことが原因だと思います。もっと勉強しておかしくない回答を作ろうとするべきでした。

■**改善点** 各グループのコミュニケーション不足だと思います。おそらく各グループ内ではある程度準備できてはいたと思うのですが、模範議会全体としてはもっとよくすることはできると思います。例えば、私たちのグループは各グループの質問を見てそれに答えて行く過程で、質問の意図はなんなのかわからないことがありました。私たちは他のグループに質問にいけずに当日を迎えてしまいましたが、お互いに意図を確認し合うべきだったと思います。他のグループも共有不足だったことがあると思うので、そこを改善すべきだと思いました。

■**感想** 模範議会の企画運営者として活動をするまでは、立法の過程についてほとんど知らなかったのですが、実際に体験してみて、実際の現場で行われていることが少しは理解できるようになったと思います。また、官僚の優秀さを改めて認識することができました。今までなんとなくみていた立法に関するニュース等も背景をイメージできるようになるいい経験ができました。これから、今まであまり気にしていなかった立法というものにもしっかりと目を向けていこうと思いました。

■**反省点** 勉強不足だったと思います。グループのメンバーに頼りすぎており、自分で法案について考え、調査することを怠ってしまったため、自分たちの答弁のおかしさ、誤りに気づくことができなかつたことが悔やま

れます。自分がもっと法案について調査し、理解を深められていたら、グループワークも高度な意見の提示や議論ができ、より充実したものになったと思います。

■**改善点** 一つ目に自分たち政府のグループと他のグループが質疑応答について話し合う場をもうけるべきだったと思います。政府と政党とで質疑応答に対する話し合いがなされなかったため内容の薄い質疑応答になってしまいました。二つ目に一般履修者が法案についての理解を深める機会があれば、熱の入ったより良い模範議会になるのではないかと思います。

■**感想** 今回の模範議会を通して、法案成立までに多大な時間がかけられていること、政治家や官僚の方々の苦労を痛感しました。法律や政治に関わる人に対する見方を変える大変有意義な経験になったと思います。また、グループのメンバーが三人で、かつ全員一年であったため最初は大変不安でしたが、模範議会を終えて、一年三人のグループだったからこそ、意見の提示がしやすく、それぞれが責任感を持って最後まで頑張ることができたのでよかったと思います。

■**反省点** 自分は、事務という役割であり、あまり企画運営者と関わる機会は少なかったですが、自分なりにうまく他の運営者と協力しながら、設営を行うことができました。また、撮影についても特に問題なく行うことができよかったです。

■**改善点** 内容に関しては参加していないので、とやかくいうことははばかられますが、客席から見ていて、緊張しているのか不慣れな部分が多かったです。

■**感想** 事務でしたが、最初の方はグループワークなどで自分が実際に活動に参加できたので楽しかったです。事務という役割についた後も、様々な会派の活動内容を垣間見たりして面白かったです。

## 資料① 法律案

貸金業法の一部を改正する法律（第一九六回国会閣法第▲▲号）

貸金業法（昭和五八年法律第三二号）の一部を次のように改正する。

第二条第二号の下に「ただし、銀行等（銀行法（昭和五六年法律第五九号）第二条第一項に規定する銀行及び信用金庫法（昭和二六年法律第二三八号）第二条に規定する金庫をいう。以下同じ。）が個人を相手方として行う無担保貸付けのうち、内閣府令で定める方式により行われるものを除く。」を加える。

附 則

（施行期日）

第一条 この法律は、公布の日から起算して一年を超えない範囲内において政令で定める日から実施する。

理 由

近年における銀行等による個人向け無担保貸付けの過剰貸付けによって、消費者の保護がなされず、貸金業法の趣旨が忘却されようとしている。このような状況に鑑み、過剰貸付けの禁止の範囲を貸金業者のみから、銀行等にまで広げる必要がある。これが本法案を提出する理由である。

-----  
(修正案)

貸金業法の一部を改正する法律案に対する修正案

貸金業法の一部を改正する法律案の一部を次のように修正する。

第一条「貸金業を営む者の業務の適正な運営の確保及び資金需要者等の利益の保護」の下に「また、過剰な貸付を行い消費者を追い込んで返済を取り立てるような組織の解体」を加える。

第十三条の二の第二項中「定期的な収入の金額として内閣府令で定めるものを合算した額に三分の一を乗じて得た額」を「当該各号に定める額」と改め、同項以下に次の二号を加える。

- 一 定期的な収入の金額として内閣府令で定めるものを合算した額が500万円以下であるもの三分の二を乗じて得た額
- 二 定期的な収入の金額として内閣府令で定めるものを合算した額が500万円より多いもの三分の一を乗じて得た額。

理 由

貸金業法は、本来消費者の保護が目的であったにも関わらず、総量規制などの借り入れ制限によって更に困窮者の生活資金源を断ち切る本法案は、本来の目的を見失っているように思われる。以上が、本案を提出した理由である。



## 資料② 進行表

○ 模擬「参議院財政金融委員会」(99分)

事 項	役 職	所 要
委員長挨拶	委員長	6 分
政府参考人出席要求の件	委員長	
趣旨説明	財務大臣	
質 疑 (会派①・与党)	委員 1	10 分
質 疑 (会派②・野党 1)	委員 4	15 分
休憩宣告	委員長	10 分
質 疑 (会派③・野党 2)	委員 7	10 分
質 疑 (           〃          )	委員 8	15 分
修正案提案	委員 5	3 分
反対討論 (会派③)	委員 9	5 分
賛成討論 (会派②)	委員 6	5 分
賛成討論 (会派①)	委員 2	5 分
採 決 (修正案否決・原案可決)	委員長	15 分
附帯決議案動議提出	委員 6	
附帯決議案採決	委員長	
政府より発言	財務大臣	
審査報告書作成承認	委員長	
散会宣告	委員長	

(15分休憩・本会議用に舞台設営)

○ 模擬「参議院本会議」(60分)

事 項	役 職	所 要
開議宣告・議事日程宣告	議 長	1 分
委員長報告	委員長	5 分
討 論	反対討論 (会派③) 委員 10	10 分
	賛成討論 (会派①) 委員 3	10 分
休 憩 (10分) 宣告 ※ 全体の投票・集計作業を実施。	議 長	10 分
再開宣告・採決	議 長	4 分
散会宣告	議 長	

## 資料⑥ 発議者の趣旨説明文

ただいま議題となりました「貸金業法の一部を改正する法律案」につきまして、提案の理由及び概要を御説明申し上げます。

貸金業者による個人向け貸付けに起因して、多数の資金需要者が重畳的又は累積的な債務を負うことにより、その営む社会的経済的生活に著しい支障が生じ、国民生活上及び国民経済運営上の諸問題を引き起こすことから、平成18年に貸金業法の一部改正が行われたところでございます。その際、貸金業者に対する過剰貸付けの抑制及び資金需要者の保護を目的として、資金需要者1人あたりの借入れが合算で年収の3分の1を超える貸付けを禁じる総量規制を導入致しました。これにより、多重債務者数及び自己破産者数ともに急激な減少が見られたところであり、大きな効果を挙げたところでございます。

しかしながら、近時、銀行等の金融機関がいわゆる「銀行カードローン」を新たな経営の柱にすえ、その貸付残高が急激に増加しておりますが、それには貸金業法が適用除外となっており、総量規制が及ばないため、無秩序に従来の貸金業者に対する資金需要を呼びこんでいる状況にあります。また、銀行が貸金業者を子会社化し、その貸付けの保証を行わせるなど、実質的に貸金業者に対する総量規制の抜け穴となっているとの指摘もなされております。そうした状況にあって、近年、多重債務者数及び自己破産者数が再び増加に転じ、新たな社会問題となることが懸念され、早急な対応が求められております。

そこで、銀行等の行う個人向け無担保貸付けにつきましても、貸金業法の規制枠組みに入れるべく、所要の改正を行うため本法律案を提出した次第であります。

以下、本法律案の内容につきまして御説明申し上げます。

第一に、貸金業法の適用除外規定から、銀行等の行ういわゆる「銀行カードローン」を外すこととしております。

第二に、その融資形態につきましては、その高度な専門性及び迅速柔軟な対応の必要性から内閣府令の定めにて委ねることとしております。

このほか、所要の措置を講ずる旨の規定を設けることとしております。

以上が、本法律案の概要でございます。なにとぞ慎重にご審議の上、速やかに御可決くださいますようお願い申し上げます。

## 資料⑦ 質疑答弁集

### 会派① 自由立憲党 問答集

大臣をはじめとして関係者の方々は大変ご苦勞様でございます。

#### ○〔 法案提出の背景 〕

早速ですが、本法案を提出された理由、背景についてお聞かせ願います。

#### (金融庁総務企画局長)

お答え申し上げます。多重債務問題の深刻化に伴って2006年に貸金業法が改正され、グレーゾーン金利の廃止や総量規制の導入等が実施されたことは、法改正後10年間で多重債務者の減少等の一定の効果を見せておりました。しかし、近年、銀行カードローン等の個人向け無担保貸付けが増加してきており、顧客の返済能力を上回る過剰な貸付けが行われ、消費者の保護がなされず、貸金業法の趣旨が忘れ去られようとしております。こういった現状を踏まえ、本法案を提出致しました。

おさらいも兼ねて質問させていただきます。平成18年の貸金業法改正では、当時問題となっていた多重債務問題の深刻化を受けた改正を認識しております。その際における法改正以降の見通しをお聞かせ願います。

#### (金融庁監督局長)

お答え申し上げます。平成18年改正貸金業法公布1ヶ月後に罰則の引き上げ、公布1年以内に本体施行、施行から1年半以内に貸金業務取り扱い主任者の試験開始、指定信用情報機関制度の指定の開始、施行から2年半以内に総量規制の導入を目途としておりました。

実際、平成18年の法改正によってどの程度多重債務問題が解消されたかを お聞かせ願います。

#### (金融庁監督局長)

お答え申し上げます。平成18年改正貸金業法成立から無担保無保証借入残高がある人数及び貸金業利用者の1人当たり残高金額ともに大幅に減少しております。平成18年の法改正当時443万人いた無担保無保証借入残高がある人数は平成19年度には378万人に減少し、平成28年度にいたりましては115万人にまで減少しています。

貸金業利用者の一人当たり残高金額に致しましても平成18年改正貸金業法成立当時の116.9万円から翌年の平成19年度には106.6万円に減少し、平成28年度には52.8万円まで減少しております。

本法案では、過剰貸付けを禁止する範囲に銀行カードローンを含めるということですが、平成18年の法改正において、なぜ銀行カードローンがその範囲に含まれな

かったのか、その理由をお聞かせ願います。

**(金融庁総務企画局長)**

お答え申し上げます。平成18年改正貸金業法は当時の消費者金融からの過剰貸付けによる多重債務者の増加、それによる自己破産や自殺といった社会問題を解消する目的で成立されました。改正当時、銀行では個人向け融資も厳密な審査が行われていましたし、銀行カードローンの貸付け残高も現在のように大きくありませんでした。また、銀行は金融庁の監査下にあるため規制の必要はないと判断し規制対象にならなかったものと考えております。

現行法制上、貸金業者は各営業所・事務所ごとへの貸金業務取扱主任者の設置を義務付けていますが、本法案成立後、各銀行への貸金業務取扱主任者の設置に対する猶予期間はどのくらいとお考えですか。

**(金融庁監督局長)**

お答え申し上げます。具体的な猶予期間は設けておりませんが、混乱を避けるため段階的に設置を求めていく予定です。

銀行カードローンの過剰貸付けの実態についての質問でございます。現状、消費者金融では規制されている年収3分の1以上の貸付けを行なっている銀行はどのくらいあるのですか。数字をお聞かせ願います。

**(金融庁監督局長)**

お答え申し上げます。昨年12月末までに金融庁が行ないました、12の銀行を対象とした調査では、12行中7行が、自行・他行・貸金業者からの借入額を、概ね年収の2分の1以下になるように融資上限を設定しており、4行は他行融資を勧案していないほか、1行は年収債務比率を基準とする融資上限枠を設定しておりませんでした。調査を行なった12の銀行、全てが、消費者金融では規制されております年収の3分の1以上を超えた融資上限を設定しておりました。

今日、教育ローンの返済が厳しくなった人が、その返済のために消費者金融や銀行カードローンへお金を借りる事案が発生しています。銀行カードローン規制強化によってお金を借りられなくなった人への対応はどのようにお考えでしょうか。

**(金融庁監督局長)**

お答え申し上げます。2013年の金融庁による委託調査による銀行カードローン利用者の直近利用目的の調査結果では「欲しいものがあつたが手元のお金では足りなかったため」が21.9パーセント、「遊ぶためのお金が足りなかったため」が10.2パーセント、「ギャンブルの元手が足りなかったため」が3.1パーセント、「お小遣いが足らなかったため」が14.3パーセント、「冠婚葬祭の支払いのため」が5.0パーセントとなっております。

銀行カードローンの利用者の半数以上が生活費に当てることを借入れの目的としていないことから、銀行カードローンが規制対象になったことで対応が不可欠となる利用者は少数であると考えております。また、銀行カードローンが年取の3分の1を超える貸付けの規制対象となったために生活困難な場合には生活保護等による対応が可能であると考えております。

最後に、今日、日銀によるゼロ金利政策が行われている中、銀行カードローンは銀行における収益の柱であると考えられます。その点、規制強化による銀行の収益への影響についてはどうお考えでしょうか。

**(金融庁総務企画局長)**

お答え申し上げます。貸金業法による規制は貸金業を健全化し、利用者を保護するために必要かつ最低限度の施策として消費者金融に課されていることです。消費者金融が扱う商品と同種の銀行カードローンを扱う銀行が同じ規制を受けることによる収益への影響は銀行を貸金業法の適用外とする理由に足らないと考えております。

## 会派② 福澤第一党 問答集

大臣をはじめとして、関係者の方々のご苦勞様です。

○〔借り入れ制限による影響について〕

本法案が施行されると、経済的理由で生活が困難な消費者が、消費者金融だけでなく、銀行からの借り入れにも制限がかかり、非常に困窮するように思われます。これに関してどのように考えますか。

**(内閣府特命担当大臣)**

経済的理由で生活が困難な消費者に対しては、厚生労働省が生活保護制度で生活困窮者の支援を行っておりますので、そちらを利用していただければ問題はないと考えております。

総量規制には対象外となる車のローンなどの借り入れパターンが複数存在しますが、それらを加味しても尚、文化的で最低限の生活は個人によって大きく異なるため、その生活を構築するに当たって銀行からの借り入れを必要とする個人の存在は否定できません。生活水準の低下は避けられず、多大な負担となるように思われますが、これに関してどのように考えますか。

**(内閣府特命担当大臣)**

本法案は、過剰貸付けが問題になっている銀行カードローンなどの無担保貸付けを規制するものであり、銀行からの借り入れを完全に規制するというのではなく、これによって生活水準が著しく低下することはありません。また、万が一生活困窮

者が生まれてしまったとしても、厚生労働省が生活保護制度によって国民の健康で文化的な最低限度の生活を保障しております。したがって、本法案によって規制が強化されても、一定水準の生活が保障されており、大きな問題はないと考えております。

○〔生活保護について〕

生活保護に関してご指摘します。生活保護はその基準の厳しさから受給が大変難しいため、代わりに、銀行からの借入れによって生活を支えている生活困窮者が存在します。生活保護ですら受給が難しいにも関わらず、銀行からの借入れ制限によって更に困窮者の生活資金源を断ち切る本法案は、本来の目的である消費者の保護とはかけ離れてしまうように思われます。これに関してどのように考えますか。

(内閣府特命担当大臣)

本法案は、過剰な貸付けから消費者を保護することを目的としています。その点に関しましては、消費者の保護という目的は達成されると考えております。また、生活保護の受給の基準に関しましては、厚生労働省が国民の健康で文化的な最低限度の生活を保障するという目的を達成するための基準を設けており、問題はないと考えております。

○〔総量規制の規制範囲について〕

総量規制の規制範囲にご意見申し上げます。一律に年収の3分の1までと規制をかけるのではなく、例えば年収ベースで細分化するなど、そもそも年収が少ない人でもある程度の借入れができるような制度にすべきではないでしょうか。

(金融庁総務企画局長)

お答え申し上げます。年収の少ない消費者も、年収の3分の1までは借入れを行うことが可能であり、また、これを超える額の借入れは消費者を自己破産等に追い込むことにつながるというのが我々の見解です。したがって、年収ベースで細分化するなどの対応は行いません。

○〔総量規制以外の措置について〕

総量規制の詳細について議論をすると同時に、本法案の目的は消費者の保護であるため、いわゆる「闇金」などの過剰な貸付を行い消費者を追い込んで返済を取り立てるような組織の解体といった、より大規模で根本的な消費者の保護を目的とした措置に集中すべきという意見に関して、どのように考えますか。

(金融庁総務企画局長)

お答え申し上げます。確かに、我々も「闇金」と呼ばれる過剰な貸付けを行う組織への措置は必要だと考えており、より有効な対応ができるように尽力してまいります。しかし、「闇金」に対する措置の必要があるからといって個人向け無担保貸

付けによる過剰貸付けに対する規制をおろそかにするわけにはいかず、「闇金」に対する措置のみに集中することは最善ではないというのが我々の見解です。

○〔銀行側の不利益について〕

銀行側の不利益に関してお尋ねします。本法案では、現段階では個人向けにかつ無担保で貸し出しを行う銀行までも金利制限の対象にしようとしています。これでは法律事務所をはじめとする過払金請求を行う機関による返済を求める手続きが銀行にも行われ、大きな負担となるのではないのでしょうか。

**(金融庁監督局長)**

お答え申し上げます。本法案は無担保融資の総量規制を行うものであり、金利に対して新たな規制を行うものではないため、本法案が成立したことによって銀行に対して新たに過払金請求が行われることはありません。

過払金請求に関して引き続きお尋ねします。テレビCMなどによる宣伝によって過払金請求が過剰に普及し、かつて金融業界に大きな打撃を与えることとなりました。銀行側の不利益を抑えるためにも、このような過度な宣伝に関してそもそも見直すべきではないのでしょうか。

**(金融庁監督局長)**

お答え申し上げます。先ほども申しました通り、本法案によって新たに過払金請求が行われることはありません。

○〔年利について〕

銀行カードローンの年利に関してお尋ねします。銀行カードローンを使用する消費者には、生活困窮者が多く、借り入れた分の金額を一気に返せるような返済能力はありません。少量ずつの返済を行う場合、更に利息が上乘せされ、消費者にとって大きな負担となります。このような点に関して見直しが必要かと思われませんが、どのように考えますか。

**(金融庁総務企画局長)**

お答え申し上げます。本法案によって銀行カードローンも総量規制の対象となるため、生活困窮者が返済できないような金額の借り入れは行なわれなくなるため、消費者が返済できないことはないと考えています。

○〔貸金業者と銀行の業務内容の差異について〕

これまで対象となっていた貸金業者と、今回対象となる銀行では実質的な業務内容はかなり似通っています。それに関わらず、今回の改正法案では、これまで貸金業者を保護する措置を行っていなかった内閣が、銀行に対して保護を目的としてなんらかの施策を実施することになります。これでは、以前に対象となった貸金業



者から見れば明らかな不平等・不誠実な対応と存じますがいかがでしょうか。

(財務省主税局長)

お答え申し上げます。銀行の保護を目的とした措置を講じる予定はありません。

### 会派③ 自分の生活が第一党 問答集

#### ○〔改正により生じる問題〕

本法案を改正することにより、別の問題が生じる可能性についてお尋ねいたします。現在、低金利政策により、銀行の収益が悪化しているなか、銀行カードローンは、銀行にとって大きな収益源となっています。本案で、総量規制をかけることにより、銀行は今までより少ない金額しか貸すことができなくなります。よって、銀行の収益源が減少し、銀行の経営がより悪化することが懸念されます。このことについて、どうお考えでしょうか。

(金融庁総務企画局長)

お答え申し上げます。貸金業法による規制は貸金業を健全化し、利用者を保護するために必要かつ最低限度の施策として消費者金融に課されていることです。消費者金融が扱う商品と同種の銀行カードローンを扱う銀行が同じ規制を受けることによる収益への影響は銀行を貸金業法の適用外とする理由に足らないと考えております。

また、銀行の経営が悪化することにより、企業への投資額などが減ることが見込まれます。そのことにより、企業は使える額が少なくなり、使用額が多くなりやすい、新しい分野への開拓などができなくなります。つまり、本法案は日本技術の発達を遅らせる原因を作ることにつながりますが、いかがでしょうか。

(金融庁監督局長)

お答え申し上げます。銀行各社の経営方針につきましては、我々の関知するところではございませんが、一般的に銀行にとって企業への投資額の縮小は、逆に収入の縮小につながるため、ご指摘のような状況が起こるとは考えておりません。

企業だけでなく、地方への影響も考えられます。企業と同様に、地方への投資額が減ることで、地方創生も停滞すると思われれます。現在、都市部への人口集中化の流れがあります。そのことで、地方が過疎化して、地方の働き手不足になっています。よって、地方を活性化するためには、新規事業の促進、現行の事業の改善、旧事業を見直し再展開することが必要とされています。そのためには、銀行からの投資が不可欠となりますが、銀行の経営悪化による、地方への投資額の減少で、地方創成が滞ると思われれます。いかがお考えでしょうか。

(金融庁監督局長)

お答え申し上げます。同じく、銀行の投資額の縮小が起こるとは考えておりませ

ん。そのため、本法案の改正が地方創生に影響を与えるとは考えられません。

また、銀行の投資額減少により、個人資産に回るお金も同様に減少します。そのことにより、個人の経済活動が減少し、世の中に出回る貨幣の流れも止まってしまうと思われれます。その結果、景気悪化につながるとともに、銀行が本来持つ、人・企業・国にお金を送り込み、うまく循環させ、世の中の経済活動を円滑に進めるという役割も果たせていないと考えられますが、このことについてどうお考えでしょうか。

**(金融庁監督局長)**

お答え申し上げます。先ほども申し上げましたが、同じく、銀行の投資額の縮小が起こるとは考えておりません。また、投資額と個人資産との関連は無いと思われれます。

銀行カードローンに総量規制がかけられることにより、年収の3分の1以上の借り入れはできなくなると理解しております。では、年収3分の1以上の借り入れをしたい人は、銀行に借りられないので、闇金に手をつけてしまう可能性があります。凶の平成29年6月に出された、警察庁による「ヤミ金事犯の検挙状況」より、平成19年において、ヤミ金融関連事犯検挙事件数は約40件であるのに対し、平成28年において、ヤミ金融関連事犯検挙事件数は約400件ということが読み取れます。すなわち、2006年つまり平成18年に行われた、貸金業法の改正後、ヤミ金融関連事犯検挙事件数が増加していることが読み取れます。年収3分の1以上の借り入れをした人が、闇金に手をつけてしまう可能性について、どうお考えでしょうか。

**(内閣府特命担当大臣)**

くわしくは、警察庁に質問していただきたいのですが、集中取り締まり本部による闇金の取り締まり強化、また平成19年には、多重債務問題改善プログラムによっても、同じく取り締まりが強化されました。闇金の利用者が増加したのではなく、取り締まり強化による検挙数増加であります。よって、本法案の改正によって闇金の利用者が増加するとは思っておりません。

○〔消費者保護について〕

本法律を改正することにより、消費者保護についての問題が生じる可能性についてお尋ねいたします。本法案の改正目的は消費者保護ということでしょうか。

**(内閣府特命担当大臣)**

その通りです。

今回の改正により、消費者の借入金の総額が年収の3分の1までになります。それにより、結果的に消費者の最大借入金額が従来よりも大幅に制限され、消費者

にとって不利益をもたらすことになると思われます。先ほどお答えになった、本法案の目的である、消費者保護に関して、一部の面では消費者の不利益につながる改正となってしまいますが、その点についてはどうお考えですか。

**(金融庁監督局長)**

お答え申し上げます。今回の改正で規制されるのは、過剰貸付けが問題になっている銀行カードなどの無担保融資でございます。有担保融資は、規制の対象ではございませんので、年収の3分の1以上の融資が必要な資金需要者は、現行通り、こちらを利用することができます。

消費者保護のためには、借りられる量を制限するのではなく、金利を引き下げ、返済額の増加を防ぐという手段のみを採用すれば良いと思われるのですが、そうした解決案は何故採用されなかったのでしょうか。

**(金融庁監督局長)**

お答え申し上げます。銀行カードローンは、現在、規制されている消費者金融が扱ってきた金融商品と同等のものでございます。そのため、同様の規制を行うことは、資金需要者保護の観点から必要なことだと考えております。

先ほど話した借りられる量が減ってしまうという問題のほかに、メガバンクなどの大手金融会社のみが生き残り、中堅以下の金融会社が相次いで倒産してしまった結果、消費者の借入先の選択肢が大手金融会社のみに限られてしまうという問題も発生しました。本法案の目的は消費者保護であるとおっしゃっていましたが、これが消費者保護にどのようにつながるとお考えですか。

**(金融庁監督局長)**

お答え申し上げます。本法案の改正が、金融会社の倒産に繋がるとは、考えておりません。

現在、審査基準が低く、無担保で借りられる銀行カードローンが消費者の緊急的な避難先となっています。本法案により、こうした銀行カードローンを、消費者が今までのように借りることはできなくなってしまいます。そのため銀行カードローンという制度の利点が減ってしまうと予想されるわけですが、従来銀行カードローンにおける緊急避難先としての役割を果たす新しい仕組みなどに当てはめるのでしょうか。もしない場合には、用意する必要があると考えていますが、どのようにお考えでしょうか。

**(金融庁総務企画局長)**

お答え申し上げます。少なくとも、本法案の改正は、資金需要者保護のため、銀行カードローンを貸金業法の対象とすることを目指すものでありまして、銀行カードローン事業そのものを禁止するものではありません。

現在の銀行カードローンという制度において、自主規制はすでに行われており、わざわざ法規制をかける必要がないのではないかと考えています。全銀行にかける総量規制よりも、各銀行がかかる個別具体的でそれぞれの実情に対応している自主規制の方が各消費者にとっても良い影響をもたらすのではないかと思います、その点はどうぞお考えでしょうか。

**(金融庁監督局長)**

お答え申し上げます。自主規制では、中身も効果も未知数であり、必ずしも資金需要者を保護できるとは考えられません。先ほども申し上げましたが、銀行カードローンは、現在、規制されている消費者金融が扱ってきた金融商品と同等のものでございます。そのため、同様の規制を行うことは、資金需要者保護の観点から必要なことだと考えております。

銀行に総量規制をかけると、消費者は銀行から年収3分の1以上は借りられなくなります。銀行から借りられなくなった消費者は闇金に借りようになり、結果的に返済額が増加します。返済額を稼ぐために、危険だが多額の報酬がもらえる自衛隊などで働くようになります。こうして自衛隊員増員のために、消費者がそこで働かざるを得ない状況を作り、この自衛隊員増員を正当化していると捉えられるのですが、そのような認識でよろしいでしょうか。

**(内閣府特命担当大臣)**

そのようなことは、一切ございません。

※ 本問答集は、政府役の企画運営者が作成した資料について、明らかな誤字脱字など最小限の修正を事後的に行なったものである。したがって、答弁内容に誤りがあったり、質問への答えになっていないこともある。

## 資料⑧ 委員会における反対討論文

私は、「自分の生活が第一」を代表いたしまして、ただいま議題となっております、「貸金業法の一部を改正する法律案」に対し、反対の立場から討論を行います。

今現在、若い世代の所得を増加させるのは急務であります。そこで物価の上昇が発生している現在、所得を増加させるためには、もちろん、国内に出回るカネの量を増やすことが必要なわけですが、そんな状況の中、現政権の下で行われる貸金業法の改正はその潮流に逆行するものであることを強く指摘しておきます。

その上で、本法律改正案に対しまして反対する第一の理由は、法改正の目的である消費者の保護というものが達成されないという点であります。本改正案の方針によれば、お金に関して最も信頼できる機関であるところの銀行からの貸付を悪とし、需要があるにもかかわらず供給量を制限しようとしているわけであります。その結果信頼できる供給源を失った消費者たちが流れる先は一体どこなのでしょう。そう、ヤミ金です。平成18年に行われた貸金業法の改正により、総量規制がかけられてしまったが為に、消費者たちはヤミ金へ流れてしまい、事実ヤミ金の検挙数というものが、平成19年から年間で10倍に増加しています。ここからさらに消費者への供給源を絞ってしまえばより闇金へ流れる消費者が増加していくことは火を見るよりも明らかだと言えるでしょう。本改正案は暴力団への資金源たる闇金を助長するようなものなのです。つまり、現政府による実質的な暴力団への資金援助だと言っても過言ではないでしょう。

消費者にとって、銀行カードローンという信頼することのできる選択肢を削り、ヤミ金という危険極まりない選択肢しか残さないことの何が消費者保護なのでしょう。このようなことを国が推進してしまっても良いのでしょうか。いいはずがありません。このような、政府の暴走を止めるためにも、私は反対の声をあげさせていただきます。

第二の理由として、銀行の経営が悪化し、その結果多方面に重大な損害を与えてしまう可能性があるという問題点があることであります。現在、多くの銀行は銀行カードローンからの収益が大きな収入源となっております。そんな銀行カードローンを規制してしまえば、多くの銀行、特に地方銀行や信用金庫などの地域に根付く中小銀行の経営が悪化することがわかります。現在、多くの銀行の経営は低金利政策などにより悪化傾向にあります。ただでさえ経営難に陥っている状況であるにもかかわらず、収入源をこれ以上減らしてしまえば地域経済を担っている地方銀行、信用金庫などからの投資額などが減ることが見込まれます。投資額が減少してしまえば、他の企業の経営規模が縮小し、景気悪化につながるでしょう。投資額が減少してしまえば、科学技術立国日本の誇る技術の発展が妨げられてしまうでしょう。経済の根幹を担う銀行を弱らせてしまえば、すなわち日本を弱らせることにつながっ

てしまうのです。そんなことになってしまえば、地方創生を推し進めているにもかかわらず、地方経済の衰退が進んでしまいます。

このような1のメリットのために100のデメリットが発生してしまいかねない改正案をどうして許容することができるでしょうか。日本を守るためにも、消費者を守るためにもこのような改正案を許すわけにはいかないのです。

以上の理由から、本法案に対して反対することを表明し、討論といたします。ありがとうございました。

## 資料⑨ 委員会における賛成討論文

私は、「自由立憲党」を代表いたしましてだいたい議論となっております、貸金業法の一部を改正する法律案に対し、賛成の立場から討論を行います。

まず第一に、本法案の最大の利点は、貸金業法の適用範囲を貸金業者だけではなく、銀行も含めることによって、銀行カードローンの過剰貸付けの禁止の実施を行い、適切な貸付けの促進及び資金需要者の利益の保護を可能にすることができるという点でございます。そもそも銀行カードローンは、本人確認と個人の信用情報に応じて無担保でお金を借りることができ、それを分割で返済するというものでございます。無担保でお金を借りることができるという商品の特性からは、消費者金融と代わりはございませんが、ただいま議論になっておりますように、消費者金融には貸金業法が適用され、銀行カードローンには貸金業法が適用されません。そのため資金需要者にとって銀行カードローンは、消費者金融からお金を借りるよりも借りやすく、貸金業法による規制がないことから、近年銀行カードローンの貸付残高が増加し、2014年にはその数字が逆転しました。このような背景において、銀行カードローンは融資上限枠の設定に問題点があると言えます。2017年冬、金融庁が行った銀行カードローンを実施している上位12行への検査では、貸金業者（消費者金融）を対象としている貸金業法第13条に規定された「年収の3分の1以上は貸付けを行ってはいけない」という通称「総量規制」以上の貸付けを行っていると全ての銀行が回答しました。その点から銀行カードローンは過剰な貸付けを行っていると見え、適切な貸付けの促進及び資金需要者の利益の保護がなされていないとすることができます。

第二に、自己破産者数を減らすことができるようになると考えられます。述べましたように、銀行カードローンは総量規制がないことによる過剰な貸付けが問題となっております。自己破産者数に着目いたしますと、2016年には2006年以降続いた自己破産者数の減少が止まり、増加が見受けられます。銀行カードローン以外のローンが返せないことによる自己破産も考えることができますが、前述のように銀行カードローンの貸付残高が消費者金融の貸付残高を下回った今日。自己破産の一因として銀行カードローンが考えられることは言うまでもありません。そのようなことから、銀行カードローンを貸金業法の規制の範囲内に入れることで自己破産者数を少しでも減らすことができると考えられます。

第三に、自己破産や返済に苦しんだ人による自殺者数を減らすことができるようになると考えられます。2000年代に世の中をばびこった多重債務者問題では同時に自殺者数の増加も問題視されました。実際、銀行カードローンに貸金業法が適用されない現状では、複数の会社から年収の3分の1を超える金額を借り入れることが可能であり、実際にそのような例も確認できます。「年収の3分の1までしか借り

入れることができない」といういわゆる総量規制でございますが、この規制は前回の改正で自己破産や多重債務に苦しむことがないように設定されたものでございます。実際、第二の理由で述べました自己破産者数の減少を見てもその効果を見ることができます。自己破産や返済に苦しんだ人による自殺者数を減らすためにも、銀行カードローンに総量規制を導入し、資金需要者にとって無理のない借り入れができる環境にすることは急務ではないでしょうか。

このように、貸金業法を改正することにより、銀行カードローンの過剰な貸付けを規制し、適正化することで、資金需要者の利益の保護と、自己破産者・自殺者の数を減らすことができると考えられます。

以上、本法案に賛成する理由を述べまして、私の討論を終わります。



## 資料⑩ 附帯決議案

私はただいま可決されました「貸金業法の一部を改正する法律案」に対し、自由立憲党、自分の生活が第一党及び福澤第一党の各派共同提案による附帯決議案を提出いたします。

案文を朗読いたします。

-----  
「貸金業法の一部を改正する法律案」に対する附帯決議（案）

政府は、本法の施行にあたり、次の事項について適切な措置を講じ、その運用にあたっては万全を期すべきである。

- 一 改正法の速やかな施行に努めるとともに、ヤミ金融への取締強化、登録業者への監督強化、多重債務問題の解決に向けた対策に政府を挙げて取り組むため、内閣官房に多重債務者対策本部を早期に設置し、関係省庁が連携して、官民一体となった取組を推進すること。
- 二 無登録・高金利等のヤミ金融被害が増えることのないよう、違法業者の摘発のための体制を整備・拡充し、関係法令に基づく徹底した取締りを行うこと。
- 三 総量規制等今回の措置及び貸金業者の多額の過払い金の発生が、経済社会に与える影響を注視し、適切に対処すること。
- 四 過度に過払金請求を促す広告を抑制するため、テレビ・コマーシャルの放映時間帯や放映回数、広告の方法・内容や頻度について、貸金業協会による適切な自主規制が行われるよう配慮すること。
- 五 多重債務者の増加を極力抑制するため、速やかに金融経済教育を学校教育のカリキュラムなどに組み込むこと。

右決議する

-----  
何卒皆さまのご賛同を賜らんことをお願い申し上げます。

## 資料⑬ 委員長報告

ただいま議題となりました法律案につきまして、財政金融委員会における審査の経過と結果を御報告申し上げます。

本法律案は、銀行による個人向け無担保融資残高が増大している状況に鑑みて、その融資の適正をはかるため、貸金業に適用される総量規制の枠組みを拡大すべく貸金業法の一部を改正することを目的とするものであります。

委員会におきましては、法案提出の背景、借り入れ制限による影響、生活保護の課題、総量規制の規制範囲、銀行への影響、消費者保護等について質疑を行いました。その詳細は会議録によって御承知願います。

質疑を終了した後、福澤第一党の〔 〕委員より、修正案の提出がありました。

次いで討論に入りましたところ、自分の生活が第一党を代表して〔 〕委員より原案・修正案ともに反対、自由立憲党を代表して〔 〕委員より修正案に反対、原案に賛成する旨の意見が、それぞれ述べられました。

討論を終局し、順次採決の結果、修正案は賛成少数をもって否決され、本法律案は多数を持って原案どおり可決すべきものと決定いたしました。

なお、本法律案に対し附帯決議を行いました。

以上、御報告申し上げます。

## 資料⑭ 本会議における反対討論文

私は、自分の生活が第一を代表して、ただいま議題となっております、貸金業法の一部を改正する法律案に対して反対の立場から討論を行います。

まず、東京オリンピックが迫る中、日本経済を強くするためにも、オリンピック景気を加速させるべく国民の所得増加は急務であります。にもかかわらず、現政権の取り組みは若年層の収入に対して好影響を与えられておらず、その上物価の上昇が発生しているという国民を貧困に陥らせているものになっているわけであります。ところで、所得を増加させるには、もちろん、国内に出回る金の量を増やすことが必要なわけですが、そんな状況の中、現政権の下で行われる貸金業法の改正はその潮流に逆行するものであることを強く指摘しておきます。

その上で、本法律改正案に対しまして反対する第一の理由は、法改正の目的である消費者の保護というものが達成されないという点であります。本改正案の方針によれば、お金に関して最も信頼できる機関であるところの銀行からの貸付を悪とし、需要があるにもかかわらず供給量を制限しようとしているわけであります。その結果信頼できる供給源を失った消費者たちが流れる先は一体どこなのでしょう。そう、ヤミ金です。平成18年に行われた貸金業法の改正により、総量規制がかけられてしまったが為に、消費者たちはヤミ金へ流れてしまい、事実ヤミ金の検挙数というものが、平成19年から年間で10倍に増加しています。ここからさらに消費者への供給源を絞ってしまえばより闇金へ流れる消費者が増加していくことは火を見るよりも明らかだと言えるでしょう。本改正案は暴力団への資金源たる闇金を助長するようなものなのです。つまり、現政府による実質的な暴力団への資金援助だと言っても過言ではないでしょう。

確かに、過剰な金利により、苦しんでいる消費者がいるかもしれません。ですが、銀行業界においてもこの問題は深刻なものとして捉えられており、すでに自主規制が進んでいるのです。にもかかわらず、闇金という法外な金利をかけられてしまうような資金供給先に消費者が流れていくことをよしとするこの改正案が本当に消費者保護を達成できていると言っていいのでしょうか。言えるはずがありません。本改正案は消費者保護を謳っているにもかかわらず、暴力団への支援を目的とした改正であるのです。

消費者にとって、銀行カードローンという信頼することのできる選択肢を削り、ヤミ金という危険極まりない選択肢しか残さないことの何が消費者保護なのでしょうか。闇金でお金を借りてしまえば、法外な金利を返すために、高収入な職に着くしか無くなります。しかし、そのような職が今の世の中にかいほどあるのでしょうか。そのためにはハイリスクハイリターンとなるようなグレーな職に就くしか選択肢が残らなく成ってしまうかもしれません。ヤミ金にお金を借りることは、消費者にとっ

て、想像を超える大きなリスクを背負わせてしまうことになるのです。このようなものを国が推進してしまっても良いのでしょうか。いいはずがありません。このような、政府の暴走を止めるためにも、私は反対の声をあげさせていただいているのです。

第二の理由として、銀行の経営が悪化し、その結果多方面に重大な損害を与えてしまう可能性があるという問題点があることであります。現在、多くの銀行は銀行カードローンからの収益が大きな収入源となっております。そんな銀行カードローンを規制してしまえば、多くの銀行、特に地方銀行や信用金庫などの地域に根付く中小銀行の経営が悪化することがわかります。現在、多くの銀行の経営は低金利政策などにより悪化傾向にあります。ただでさえ経営難に陥っている状況であるにもかかわらず、収入源をこれ以上減らしてしまえば地域経済を担っている地方銀行、信用金庫などからの投資額などが減ることが見込まれます。そうなってしまえば、日本を取り戻すなどということは到底達成できないのです。投資額が減少してしまえば、他の企業の経営規模が縮小し、景気悪化につながるでしょう。投資額が減少してしまえば、科学技術立国日本の誇る技術の発展が妨げられてしまうでしょう。経済の根幹を担う銀行を弱らせてしまえば、すなわち日本を弱らせることにつながってしまうのです。そんなことになってしまえば、地方創生を推し進めているにもかかわらず、地方経済の衰退が進み、地方の衰退が止まらない。日本を取り戻そうとしているにもかかわらず、若者は苦しみ、過去の栄光はより遠ざかってしまう。このような1のメリットのために100のデメリットが発生してしまいかねない改正案をどうして許容することができるでしょうか。日本を守るためにも、消費者を守るためにもこのような改正案を許すわけにはいかないのです。

このように、本改正案は、過剰貸付からの消費者の保護を目的としているようで、その実、ヤミ金への消費者流入を加速させようとしている、間違った改正案だと言えるでしょう。さらには、銀行という日本の心臓と言っても過言ではないようなものを抑制し、国の方針をより安易に政府の意思に従わせやすくしようとしている改正案なのです。これ以上政府の暴走を許しても良いのでしょうか。現政権は、国や国民の幸福のために動いているとは言えません。国民をヤミ金という危険へと晒し、国の根幹をなす銀行に対してさらなる経営難の道を進ませようとする。真に国民の保護を、国の発展を願っているならばこのような形に改正するのはおかしいのです。このような改正は成ってはなりません。銀行側にも消費者側にも大きなデメリットをもたらし、国の経済を疲弊させようとしている。このような誰も幸せになることがない改正案を是としてしまうのは大きな問題であります。

以上、本法律案に反対する理由を述べまして、私の討論を終わります。

## 資料⑮ 本会議における賛成討論文

私は、福澤第一党を代表して、ただいま議題となっております、貸金業法の一部を改正する法律案に対して賛成の立場から討論を行います。

まず、第一に、消費者の中に多くの多重債務者が存在していて、この状況を改善しなければならないということでもあります。そもそも貸金業法とは、昭和五十八年に施行された貸金業法の条文によりますと「貸金業が我が国の経済社会において果たす役割にかんがみ、貸金業を営む者について登録制度を実施し、その事業に対し必要な規制を行うとともに、貸金業者の組織する団体を認可する制度を設け、その適正な活動を促進するほか、指定信用情報機関の制度を設けることにより、貸金業を営む者の業務の適正な運営の確保及び資金需要者等の利益の保護を図るとともに、国民経済の適切な運営に資することを目的とする。」というものであります。つまり、貸金業者の適正な活動および貸金需要者の保護が条文として明文化されております。よって、条文を参照すると、消費者の保護は貸金業法において最も考慮してはいけなものの一つであるのです。すなわち、2000年代に社会問題となった消費者金融からの貸付による多重債務者問題を解決するために施行された総量規制の本旨である資金需要者の保護が、銀行カードローンという抜け道ともいえるものによって反故にされているこの状況を断じて許しておくべきではありません。

第二に、金融機関は貸金業において適正な活動をする義務があります。銀行カードローンは、日本銀行によってマイナス金利政策が行われ、預けておくとお金が減っていくため、お金を誰かに貸し出さなければならなかった状況で、貸し付ける当てがないなかで考えついた案であったのは理解できます。しかし、銀行カードローンは結果として総量規制によって規制された消費者金融と同様の行為をしております。その行為を放置しておくことは消費者金融に対して不公平であります。総量規制が施行された当時、消費者金融で借りたお金を返すために、他の消費者金融にお金を借りる行為が横行しておりました。その時は現在のように銀行カードローンの利用者が増え、今日ほどの規模までに大きく増えることを予期しておりませんでした。本法案によって貸金業法を改正することで銀行とその他の貸金業者との間の不公平な規制を無くすべきであります。

第三にマイナス金利政策の本来の意図を果たすことに繋がると思われます。現在、マイナス金利によって金融機関にあるお金は銀行カードローンという仕組みにより、高い金利に苦しむ貸金需要者に貸し付けられている場合が多くあります。それを本改正案によって規制をすることによってマイナス金利の本来の目的である企業への貸付や住宅ローン等に費やされる比率をあげることに繋がると思われます。

このように、本改正案は、貸金業法の根幹にある、貸金需要者保護の観点から有用であるように思われます。これは多重債務に苦しむ国民を救い、健康で文化的な

岡田順太・岩切大地・大林啓吾・横大道聡・手塚崇聡・栗田佳泰

最低限度の生活の維持に必要なものであると思われます。また、金融機関全体の平等を求めるものであり、経済政策をより有効にするものであるものでもあると考えます。すなわち国民全体が憲法で保証された生活を営む上で、重要なものを守るものであり、今後の国民生活を守っていく上で大きな意味を持つものになると思われます。

以上、本改正案に賛成する理由を述べまして、私の討論を終わります。

【追記】本稿は、平成30年度日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究（C））「多文化共生社会における法教育・主権者教育の研究—憲法政治の模擬体験を教材に」（課題番号17K04878）による研究成果の一部である。

（獨協大学法学部教授）

（立正大学法学部教授）

（千葉大学大学院専門法務研究科准教授）

（慶應義塾大学大学院法務研究科教授）

（中京大学国際教養学部准教授）

（新潟大学法学部准教授）