

消費者信用の発展と最近の情勢

一 谷 藤 一 郎

われわれは最初の段階で消費者信用一般の問題、すなわち消費者信用の意義、類型、発展、重要性などを明らかにした後、消費者信用規制の是非に論及し、次の段階において、わが国における消費者信用の発展過程を追跡するとともに、最近の情勢を概観し、最後に現在重大な社会問題になり、世人の関心を集めているサラリーマン金融の問題に関説することにした。まず、消費者信用の意義を明らかにすることから始めよう。

1. 消費者信用の意義と類型

消費者信用 (consumer credit, hire purchase) は歴史的には生産信用よりも早くから行なわれていたが、生産信用とは異なり、借り手の立場は常に弱く、したがって取引条件 (利率、期間など) は総じて借り手に不利となりがちであり、しかも利子は生産信用の場合のように獲得された利潤から支払われるのではないことを特徴としている。ここにいうところの消費者信用がこうした基本的な特徴を具えていることはもちろんであるが、ここでは消費者信用は自動車、電化製品など比較的高価な耐久消費財の購入に際し、売り手であるメーカー、商人または銀行その他の金融機関が買い手である消費者に供与する信用である、とより具体的、より限定的に規定することにする。最近では住宅の購入についても、この種の信用が利用されることが多い。しかし、住宅の購入に関する信用供与は、住宅の購入＝貯蓄 (投資) の意味をもっているので、狭義の消費者信用またはいわゆる消費者ローンと区別されるのが通例である。

消費者信用は賦払 (または割賦) 信用 (instalment credit) と非賦払 (または非割賦) 信用 (non instalment credit) に大別される。賦払信用はあらかじめ定められた時期に元利金を分割して返済するものであり、非賦払信用は

消費者信用の発展と最近の情勢（一谷）

分割払でなく、1回限りで返済するものである。賦払信用はさらに(1)現物前渡し信用 (predelivery credit) と(2)現金貸し付け信用 (cash loan credit) に細別され、非賦払信用はさらに(1)掛売り信用 (charge account credit) と(2)現金貸し付け信用 (cash loan credit) に細分される。

消費者信用供与の方法は、メーカーまたは商人が自己資金をもって供与することもあり、また銀行その他の金融機関および消費者金融会社、割賦販売会社などが供与することもある。そのうち、銀行などの金融機関が供与する場合は、銀行などの金融機関がメーカー、商人に供与することもあれば、買い手に直接供与することもある。買い手に直接供与される場合は、提携方式と非提携方式に分かれる。提携方式は銀行などの金融機関がメーカーや商人と提携して、特定商品の購入資金として貸し出すのであって、一種の変わり種であり、過渡的なものである。非提携方式は銀行などの金融機関が、どのメーカーや商人とも提携しないで貸し出す方式であって、その用途には何の制約もないのであり、これこそ本来の消費者信用といえる。

アメリカおよび西欧諸国では、銀行などの金融機関が消費者に対して、賦払購入のために必要な資金を貸し付けることが多く、イギリスでは近年、大銀行が消費者信用の供与を積極的に行なうようになっている。信用の供与期間はアメリカでは最長36カ月に及ぶものもあるが、大体24カ月のものが多い。もっとも住宅信用については、10年、20年、あるいはそれ以上の長期のものがあることは周知の通りである。

2. 消費者信用の発展と重要性

消費者信用制度の最も発達している国はアメリカである。アメリカではすでに第2次大戦前から消費者信用は着実なテンポで発展していたが、戦後はさらにその速度を早め、賦払信用残高の国民総生産 (GNP) に占める比率ならびに国民1人当たりの残高において断然群を抜いている。西欧諸国においても第2次大戦後における消費者信用の発展は目覚ましい。1959年11月にはイギリス、西ドイツ、フランスなど8カ国の消費者信用制度の関係者がオランダのアムステルダムに集まって、これらの諸国における消費者信用をさらに一層促進

する目的をもって、ユーロファイナス（Eurofinas）と称する国際機関を設置したので、西欧諸国における消費者信用の将来の発展には大きな期待をかけることができる。

消費者信用の急速な発展の原因の一つとして、経済成長に伴う労働所得の増加によって、所得の階層的格差が著しく縮小し、消費のパターンが近似するにつれて、デモンストレーション効果が作用しやすくなるということもあげても大した誤りではあるまい。いずれにしても、消費者信用がこのようなして広く利用されるようになると、消費者信用によって創り出される消費財とくに耐久消費財に対する需要の変動が、経済活動に対して大きな影響力をもつようになることは必然である。アメリカではいまや消費者信用は、投資とくに設備投資とともに景気の動向に対して決定的な影響力をもち、好況および不況の度を激化して、景気変動の振幅を拡大するばかりでなく、経済成長の性格および成長率に重大な影響を与えると認められている。というのは、消費支出が一般に經常所得によって厳しく制限されているのに反して、消費者信用は消費財とくに耐久消費財の購入を、このような制約から多かれ少なかれ解放するとともに、耐久財生産部門は非耐久生産部門に予想以上の投資機会を提供するからである¹⁾。

ところで、消費者信用は総じて消費者または信用需要者が他の買い手よりも遙かに高い利子を支払うことを意味している。これを裏返していえば、消費者に対する信用供与は銀行などの金融機関にとっては、はなはだ有利な投資であるということである。したがって銀行などの金融機関は消費者信用の供与を好んで行なおうとする傾向が強い。

3. 消費者信用の規制と問題点

消費者信用がこのようなして、経済成長ならびに景気循環に重大な影響を与えるものであるに加えて、銀行などの金融機関が有利なために好んで供与しがちであるとすれば、これに対して必要に応じ、随時、適正な規制が加えられな

1) G. Haberler, *Consumer Installment Credit and Economic Fluctuation*, 1942.

ければならない。

消費者信用の規制には消費者保護のために、さまざまな紛争を防ぎ、取引秩序の確立を期するものもある。たとえば、アメリカでは連邦公正取引委員会の「取引慣行規則」によって、自動車の割賦販売の不正取引を排除するために、価格、現金払（または頭金）のパーセンテージ、期間などを明示するように決めているのは、消費者保護をめざしているものにほかならない。わが国における消費者信用の規制は後に述べるように、これまでのところ総じてこの種の、消費者保護をめざすものに限られている。しかし、ここでは消費者保護のためのものではなく、もっぱら景気調整のための規制について述べることにする。

消費者信用を一般的金融政策または量的金融政策によって規制することは、ほとんど不可能に近い。このことはイギリスにおける第2次大戦後の経験からしても明らかである。ラドクリフ報告（*Radcliffe Report* 正式には *Report of the Working of the Monetary System, 1959*）も、消費者信用は金利政策または一般的金融政策によって全く規制されなかったと指摘している。なぜならば、一般的に人びとはただ現金払または頭金の額と、信用供与期間（したがって分割払の額）のみに注意を向け、金利の高さには全く無関心であるからである²⁾。それ故に、消費者信用の規制は選択的金融政策または質的金融政策、具体的にいえば、現金払の最小限と信用供与期間の最大限を規制することによらなければならぬことになる。

アメリカでは過去3回にわたって消費者信用の規制が行なわれた。第1回目は1941年9月から47年10月に至る期間であって、第2次大戦の直前から直後の時期である。第2回目は1948年9月から49年6月に至る期間であって、インフレ圧力が強く現れた時期である。第3回目は1950年9月から52年5月に至る期間であって、朝鮮動乱のためにインフレ圧力が強まった時期である。これらの場合も連邦準備制度理事会と連邦準備銀行の監督のもとに、理事会規則Wに基づいて実行された。すなわち現金払の最小限の引き上げと供与期間の最大限の短縮によって、消費者信用の圧縮がはかられ、特別の場合には1口の現金貸し付けの最高限度についても制限が加えられた。第3回目の規制が解除

2) *Radcliffe Report, 1959, para. 464—65.*

されてから現在に至るまで、消費者信用に対して規制が加えられたことはない。

第3回目の規制が解除されてから数年間、アメリカでは消費者信用の規制を復活させるべきか否かについて、しばしば活発な論議が行なわれたが、1957年に連邦準備制度理事会は『消費者賦払信用』（*Consumer Instalment Credit*）と題する全6巻に及ぶ膨大な研究調査の成果を公刊した。そして理事会は消費者信用の規制に関する権限を再びもつことを欲しないという結論を引き出したのである。その理由は(1)消費者信用の規制に伴う管理的ならびに政治的な煩わしさを回避しようとする事、(2)連邦準備制度は市場がそれみずからなうることを、市場に代わって行なうことを欲しないということである。言い換えれば、金融当局は信用の総量に影響を与えうるけれども、その総量が個々の部門にどのように配分されるかについては、何ら干渉すべきでないと判断したことに基づくものと推察される。

イギリスでは消費者信用の規制は1952年2月に初めて実施され、54年9月に一時廃止されたが、55年2月に再実施された。その後、規制は強化拡大されたが、58年10月に廃止された。1950年代を通じて急速にして相当な引き締め効果は、最も集中的・直接的な効果をもたらす消費者信用の規制によって確保されたと認めている³⁾。

ところが消費者信用の規制は1960年4月に再実施され、65年6月、66年2月および7月に一層強化された。その後、67年にいささか緩和されたが、同年11月のポンド平価切り下げ当時に再び強化され、68年11月にさらに一層強化された結果、66年7月と同じ程度の厳しさになった⁴⁾。しかし、71年7月、消費者信用のあらゆる規制は撤廃されて現在に至っている⁵⁾。しかし、イギリスでは後に述べるように、イングランド銀行はアメリカの連邦準備制度理事会と異なり、消費者信用の規制に関する権限を留保すると明言しているので、将来、必

3) *Radcliffe Report*, para. 407, 415, 420, 472.

4) "The Operation of Monetary Policy since the Radcliffe Report," *Bank of England Quarterly Bulletin*, Vol. 9, No. 4, Dec. 1969, pp. 453-54.

5) *Bank of England Quarterly Bulletin*, Vol. 11, No.3, Sept. 1971, p. 299.

要に応じて規制が実施されることもあると推察される。

ところで、消費者信用の規制については、以下のような欠点を伴うことを否定しえない。まず第1に、消費者信用の規制は全体の信用の一部分の規制をめざす方策に過ぎないのに加えて、その効果ははなはだ特殊的（1回限りで早く消滅しやすい）であり、規制からの逸脱が絶えず増加しがちであること、第2に、特定種類の耐久消費財を信用で購入しようとする家計または個人に対してのみ有効であるから、規制の対象とすべき耐久消費財の選定ならびにその実行の時期の決定が容易でないこと、第3に、消費者信用は金利が高く有利であるため、弱小な貸し手に健全な貸し手と同様な投資機会を与えるので、規制の目的と反対の結果をもたらしかねないこと、第4に、規制が断続的に行なわれる関係上、規制の必要の有無が論議されるときは、消費者信用の供与が促進され、逆効果をもたらしかねないこと、第5に、長期的に生産資源の配分を攪乱する危険があること、などである。

4. 消費者信用の規制反対論とその批判

M.フリードマン（M. Friedman）は消費者信用の規制は安定化政策としてみれば、余りに狭い範囲に作用するものであるばかりでなく、その操作は不連続・間歇的であり、いつ実行するかを決めることがむずかしい。さらに重大なことは、消費者信用の規制のように、規制が特殊であればあるほど、また適用範囲が狭ければ狭いほど、その規制から逃れることがますます容易になる、と消費者信用規制の欠点を指摘するほか、さらに根本的な欠点として消費者信用の規制が、本来、平等であるべき個人を差別的に取り扱うこと、ならびに長期的に生産資源の配分を攪乱する恐れのあることをあげる。消費者信用の規制がこのような重大な欠点をもっているとするならば、特定種類の耐久消費財の買い手に対して均一な消費税を賦課し、その税率を随時変更する方が安定化目的のために確かに有効である、とフリードマンは考える。

しかし、フリードマンは消費者信用の規制そのものも、またそれよりも技術的にすぐれている消費税（税率は可変的）も、その利点ははなはだしく疑わしく、微小であり、欠点はきわめて明白で重大である。自由主義の信奉者が政府

当局の干渉を含む法案に賛成する前に要求すべきこと、すなわち直接の利点が直接の欠点を明らかに超えていることは全くないとして、消費者信用の規制を全面的に排撃するのである⁶⁾。

消費者信用の規制が、消費者に対する信用供与および供与された信用による耐久消費財の購入に、どの程度の抑制効果をもたらすかを的確に測定することは必ずしも容易でない。しかし、それが家計の家族数に関連して注目すべき効果をもたらすことが見出される。アメリカでは家族数が多くなるに従って、消費者信用に頼る必要が大きくなることが立証されているのであって、消費者信用の需要者は必ずしも低額所得階層の人びとに限られているわけではないのである。かくして、アメリカで過去3回にわたって実行された消費者信用の規制は、それぞれある程度の引き締め効果をあげ、インフレ圧力の抑制に寄与したと認められている。W. L. スミス (W. L. Smith) は経済の安定化のためには、単なる幻影または妄想に過ぎない一般的・量的金融政策を排して、消費者信用の規制を含めた選択的・質的金融政策を積極的に実行する必要があると強調している⁷⁾。

ラドクリフ報告も消費者信用の規制はの効果ただ1回限りではあるが、総需要にかなり大きな影響を与えたばかりでなく、消費者信用と密接な関係をもっている特定の産業も、規制のために非常に強い衝撃を受けたと確認している⁸⁾。またイングランド銀行当局も1971年5月に公表した「競争と信用規制」(Competition and Credit Control) において、「当局は適当と思われる質的金融政策（または選択的金融政策）を諸銀行に課する権限を留保する。たとえば、賦払購入条件 (hire purchase terms) の規制が実施されている限り、諸

6) M. Friedman, "Consumer Credit Control as an Instrument of Stabilization Policy," *Consumer Instalment Credit*, Part II, Vol. 2, 1957, reprinted in *Money and Economic Activity*, ed. by L. S. Ritter, 2nd ed., 1961, pp. 205—16.

7) W. L. Smith, "The Effect of Monetary Policy on the Major Sectors of the Economy," *Staff Report on Employment, Growth and Price Levels*, reprinted in *Money and Economic Activity*, ed., by L. S. Ritter, 2nd ed., 1961, p. 195.

8) *Radcliffe Report*, para. 468—69.

銀行は条件規制に従うべき財貨の購入に対する個人ローンは、商工省が賦払信用契約に認めている条件よりも寛大な条件でないことが要請される」と述べている⁹⁾。

このようにして、消費者信用の規制は消費支出、総需要およびインフレ圧力の主要な根源を直接的に抑制する効果をもっている。したがってフリードマンのように、その欠点のみを高調して、全面的に排撃することは妥当でないといわなければならない。

5. わが国における消費者信用の発展

わが国では周知のように、間接金融が圧倒的に多く、経済社会における銀行の勢力は伝統的にきわめて強大である。もっとも、石油ショック後の長期不況下、設備投資の低調、減量経営などのため、企業の銀行借入金・社債等の伸び率は漸減の一途をたどり、50年15%、51年9%と低下し、53年3月末では5%を下回っている。その反面、昭和30年代の初めから一貫して低下してきた企業の自己資本比率は52年度末15.3%と、前年度に比べ初めて上昇を示している¹⁰⁾。このようにして、企業の銀行借入金依存度は近年いささか低下の兆しを示しているものの、間接金融優位の大勢は、もちろん変わっていない。

ところが従来、制度上、預金者保護と銀行保護とを分離することがむずかしいという事情もあって、行政面で銀行を過保護にし、温室育ちにする結果になり、そのため国民経済的な合理性がはなはだしく阻害されることになりがちであった。銀行が過去の高成長下では人為的低金利政策の線に沿い、産業に対して低利の資金を豊富に供給し、産業の発展、国際競争力の強化、高成長の促進に大いに寄与したことは否定しえない。ところで、53年3月末現在の日本銀行の調査によると、全国銀行（都市銀行、地方銀行、信託銀行、長期信用銀行を

9) *Bank of England Quarterly Bulletin*, Vol. 11, No. 2, June 1971, p. 194, para. 14.

10) 企業の銀行借入金等の増加額は、50年度15兆円、51年度10兆円、52年度6兆円と漸減している。これに反して企業の自己資本の増加額は50年度2.6兆円、51年度3.3兆円、52年度5.3兆円と漸増している。

含む)の総預金残高は119兆円であり、そのうち法人預金は70兆円で総預金残高の60%弱、個人預金は49兆円(うち定期性預金37兆円)で、総預金残高の40%強に達しているが、全国銀行の総貸出残高(信託勘定を含む)110兆円のうち、個人向け貸出残高は住宅ローン残高8兆2,442億円と、消費者ローン残高5,109億円を合わせて8兆7,551億円で、総貸出残高の8%弱程度に過ぎない¹¹⁾。

このようにして、全国銀行と個人とを結ぶ預金40%強、貸出8%弱というアンバランスな関係は、「産業優先」、「個人軽視」と非難されても弁解の余地はあるまい。欧米諸国では一般に貸出総額の少なくとも20~30%が個人に振り向けられているのを知れば、個人軽視の感を一層強くするのである。他方、預金金利は常に実勢を遙かに下回る低い水準に抑えられてきたので、個人貯蓄者の利益ははなはだしく侵害されている。かくて銀行は貸し手(貯蓄者)および借り手としての個人の利益を犠牲としながら、産業にサービスすることに専念してきたという意味において、まさに産業優先型の銀行制度であったといえる。

しかし、石油ショック後、高成長をめざすことがはなはだ困難となった現段階では、金融サービスを利用する個人、すなわち貸し手および借り手としての個人の利益を、これまで以上に尊重する必要があるのは当然である。アメリカのハント(R. O. Hunt)委員会の報告が銀行制度の改革に関して、こうした意味での消費者利益の尊重を一つの基本的な関心事としていることは注目されてよい。

わが国において銀行などの金融機関が消費者信用を積極的に供与し始めたのは、昭和35年ごろである。当時、「銀行よ、さようなら、証券会社、今日は」というキャッチフレーズが示すように、証券会社が激しい攻勢に出たのに対して、銀行などの金融機関がその対抗手段として、消費者信用の供与を意欲的に行なうようになったのである。当初は預金の吸収を主たるねらいとした積立預金、すなわち耐久消費財の購入や旅行を目的とした目的預金、あるいはクレジ

11) 日本銀行統計局「経済統計月報」昭和53年4月号、47-48、191-94ページ。

消費者信用の発展と最近の情勢（一谷）

ットカードを伴う預金、すなわちいわゆる買物預金などであった。35年の住友銀行とプリンス自動車販売会社の提携による自動車ローンが消費者信用の第1号といわれている。その後、自動車はもちろん、電化製品、ピアノなどの耐久消費財のみならず、住宅の購入、教育、結婚などにまで範囲を広げるに至った。なお以下の行論においては、広義の消費者信用を(1)住宅信用(housing credit)と(2)消費者信用に区別し、単に消費者信用というときは、住宅信用以外の消費者信用、すなわち耐久消費財およびサービス購入のための信用を指すものとする。

いま昭和49年10～12月から53年1～3月に至る消費者信用供与の状況を示すと、表1の通りである。

表1 消費者信用供与状況（賦払方式分残高）

（単位：百万円）

	期 間	消費財・サービス 購入資金	消費財			サービス
			消費財	乗 用 車	電化製品	
全国銀行 (信託勘定 を含まず)	49・10～12	390,516	299,240	90,661	131,099	24,235
	50・10～12	400,779	307,377	90,677	136,616	22,058
	51・10～12	445,150	319,409	120,204	113,481	27,489
	52・10～12	504,988	338,500	142,558	104,318	34,137
	53・1～3	510,879	323,538	139,783	94,052	39,470
相互銀行	49・10～12	90,912	48,403	11,105	23,205	7,662
	50・10～12	110,909	55,851	13,507	26,306	10,300
	51・10～12	148,585	67,499	20,542	24,172	17,461
	52・10～12	171,991	73,529	26,383	23,503	20,802
	53・1～3	176,518	70,724	25,924	21,556	21,816
信用金庫	49・10～50・3	114,216	71,732	21,963	39,548	9,793
	50・10～12	163,992	95,474	30,605	47,779	14,499
	51・10～12	230,184	115,647	44,846	44,662	24,666
	52・10～12	267,356	130,973	55,119	45,364	28,024
	53・1～3	277,186	129,276	55,632	41,662	31,442

注 1. 日本銀行統計局「経済統計月報」による。

2. 「サービス」は教育・旅行・医療用などに向けられる資金である。

3. 「消費財・サービス」の合計には用途を特定しない一般消費資金を含む。

次に昭和49年から53年1～3月に至る住宅信用供与の状況は、表2によって

消費者信用の発展と最近の情勢（一谷）

表2 住宅信用供与状況（賦払方式分）

（単位：百万円）

	期 間	残 高		期 間	残 高		期 間	残 高
全銀行 (を含まず 信託勘定)	49年 月	3,559,165	相互銀行	49年 月	800,330	信用金庫	49・4～9	1,064,242
	50	4,811,782		50	1,102,676		49・10～50・3	1,198,222
	51	6,396,304		51	1,461,969		51	2,162,995
	52・10～12	7,900,200		52・10～12	1,784,017		52	2,597,242
	53・1～3	8,244,237		53・1～3	1,850,218		53・1～3	2,671,920

- 注 1. 日本銀行統計局「経済統計月報」による。
 2. 「住宅信用」は個人住宅の建築・改築・購入資金のほか宅地のみの購入資金を含む。
 3. 「住宅信用」には、住宅抵当証書によるリファイナンス分を含む。

示される。

わが国における住宅信用を含めた広義の消費者信用残高の国民総生産に占める比率、ならびに国民1人当たりの残高がアメリカのそれらに遠く及ばないことはもちろんであるが、都市銀行などの消費者信用の供与は近年全く伸び悩んでいる。昭和53年3月末現在、都市銀行の消費者信用残高は1,927億円で、総貸出金58兆4,325億円の僅か0.3%に過ぎず、地方銀行の残高3,168億円を加えても、消費者信用残高は5,095億円で、都市銀行と地方銀行の総貸出金92兆4,411億円の0.5%強に止まっている。

このように都市銀行などの消費者信用が伸び悩んでいるのは、都市銀行などが住宅信用には積極的であるにもかかわらず、消費者信用は小口のうえ、担保をとり難いなどの理由で消極的であるに加えて、手続きが面倒なうえ、審査が厳しいので消費者からも敬遠されるためである。なお、わが国における消費者信用の規制は前にも述べたように、もっぱら消費者保護のためのものであって、景気安定化をめざして規制が行なわれたことは、これまで一度もないのである。ところで、わが国における消費者信用の中で、近年とくに著しく発展しているのはサラリーマン金融である。次節でこの問題を取り上げよう。

6. サラリーマン金融の現状と規制の問題

(a) サラ金の発展と悪質業者の跳梁

わが国におけるサラリーマン金融（以下サラ金と略称）の発展はかなり古

く、不況が深刻化した昭和5年4月に、当時、安田銀行系列の日本昼夜銀行がサラリーマンへの小口融資の道を開いたことにあるといわれている¹²⁾。しかし、直接的には昭和30年ごろに登場した団地金融、勤め人信用貸しが、35年ごろからサラ金として定着したのであって、その後、驚異的な発展を遂げているのは周知の通りである。

サラ金は無担保、無保証で借りられる気軽さが人気を呼び、40年代からサラ金利用者は急速に増え、最近では2百万～4百万人に達し、業者の数も急増、52年9月には16万（都道府県への届出件数）を超え、本格に営業しているものだけで2万社もあるということである。総融資残高は48年で約7千億円、いまでは1兆円近いともいわれているが、正確な額は不明である。

ところで、サラ金の金利は一般的に高く、利息制限法（10万円以下、最高年利20%）の規定を遙かに超えており、大手のサラ金でも年利70%前後であるが、なかには出資法（出資の受け入れ、預り金および金利等の取締に関する法律）で定められている年利109.5%（これを超えると刑事罰の対象となる）すれすれのものや、これを超えるものがあるばかりでなく、返済が滞ると暴力で取り立てるといった例も少なくない。サラ金の高い利息を払うためにサラ金に頼れば、借金は雪ダルマ式に増え、返済ができなくなると暴力で取り立てるといったトラブルが続出、自殺、蒸発、離婚、退職など“サラ金地獄”と呼ばれる悲劇が相次ぎ、大きな社会問題になっている。現に、53年上半期中にサラ金が直接間接の原因となつての自殺、心中事件が全国で79件発生、91人が死んでいるとのことである。警察の調べなどでサラ金がらみと推定されながら、関連性がはっきりしなかった例もかなりあり、実数はこれを相当上回ると伝えられ

12) 日本昼夜銀行のサラリーマンへの小口融資の貸付金額は50円以上1,000円未満、貸出期間は1年で利率は年8%であるが、借り手は(1)年齢25歳以上の既婚者で、東京市または近接町村所在地の官庁、または相当な会社、銀行に満2年以上勤務していること、(2)2人以上の連帯保証人を必要とすること、など厳しい条件がつけられており、借入金の用途についても、授業料など学校関係費、保険料、税金、定期乗車券購入費、出産費、冠婚葬祭費など10種類に限定されていた。しかし、営業開始から8カ月の貸出件数は591、貸出額は152,997円と予想外に不振であったということである。

ている¹³⁾。

このように社会に大きな波紋を投じているサラ金に、三菱信託が80億円近い融資を行っていたことは全く意外である。融資を受けたサラ金業者は大手の「マルイト」（本社大阪市）で、三菱信託の融資額は「マルイト」の消費者ローン残高195億円の約40%を占めているのである。銀行が庶民から安い金利で預った資金を、庶民から暴利を搾取するサラ金業者に融資するとは、もってのほかであると非難されても弁解の余地はあるまい。

大蔵省では53年3月の初め、銀行などが貸金業者に資金を融資する場合、高金利をとっている業者や、過大な収益をあげている業者などに対する融資を厳しく自粛するよう、全国銀行協会連合会など関係6団体代表者に銀行局長が口頭で伝えた。大蔵省は去る47年9月、サラ金の金利が利息制限法で定める適正金利に近づくよう、都道府県知事を通じ要望通達を出したことがあるが、サラ金業界への資金融資面からチェックに乗り出したのは、これが初めてである。

サラ金悲劇を防ぐことをめざして、サラ金業者に対する指導要綱を制定した自治体は、51年8月施行の新潟県が最初で、サラ金悲劇が広がるにつれて、指導要綱を制定する自治体もしだいに増え、52年11月以降、愛知、鹿児島、山口、大阪、岩手、広島が制定、さらに静岡、宮城などの4県も制定を検討していると伝えられている。指導要綱の内容には、不当な取り立て禁止、安易な貸し付け自粛、悪質業者の公表などが含まれているが、暴力サラ金追放のきめ手

13) 53年3月、警察庁は「悪質サラ金業者にご用心」と題する以下のような政府広報を新聞紙上に掲載して、世人の注意を促した。

「最近、悪質なサラ金業者に高金利（1万円につき、1日30円を超える金利）をとられる被害が増えています。暴力で取り立てられたり、借りた金が雪ダルマ式に増えたため、離婚、退職、一家離散などを招く、悲惨な事例があとを絶ちません。

お金を借りる場合、次のことに気をつけましょう。①信用のおける業者を選ぶ、②返済計画をたてたりうえて借りる、③利息や返済方法などの借入条件を確かめる、④白紙委任状には絶対に署名捺印しない、⑤返済したら、必ず領収証を受け取る。

なお、高金利の被害にあったり、暴力で取り立てられた場合は、早目に警察署へご相談ください。（警察庁）」

消費者信用の発展と最近の情勢（一谷）

とされている公表はこれまで1件もない。

52年秋以降、自治体や警察が「サラ金110番」を設けて苦情を聞くことにしているが、出資法や刑法に触れなければ、ただ聞き流すだけに終わることも多いそうである。

53年6月、サラ金被害の現状と、今後の規制の進め方を話し合う全国最初の「サラ金問題シンポジウム」が、近畿弁護士連合会、大阪弁護士会の消費者保護委員会およびサラ金問題研究会の三者の共催によって開かれ、弁護士、学者のほか、総理府、大阪府などの行政担当者、各地の被害者の会の代表者ら約200名が出席、悪質な取り立てと暴利をどう規制していくかなどをめぐって、活発に意見が交換され、さきに（53年4月に）サラ金問題研究会や大阪弁護士会がまとめた、(1)サラ金業者を免許制にする、(2)金利を年36%に引き下げる、などを骨子とする「小口金融業法案」が提示され、一日も早く規制法の実現をはかることが、サラ金問題の効果的な解決手法であるという点で、参加者の意見が一致した。

(b) 都市銀行、外資系企業などのサラ金進出

長引く不況下、大企業の設備投資低迷、減量経営などの結果、従来の「大企業、製造業中心」の都市銀行の融資構造は激変し、住宅ローンなどの個人向けと、中小企業向けが融資の“主流”になっているが、こうした傾向は当分続くとの見通しから、各都市銀行は個人向け、中小企業向け融資に力を入れようとしている。ところが、都市銀行などは住宅ローンには積極的であるが、住宅ローン以外の消費者信用または消費者ローンについては、前に述べたような理由のために総じて消極的であった。

ところが、53年の初めに都市銀行の中から手軽に借りられる消費者ローンの積極化を企てるものが現れた。三和銀行のクロバード・ローンがこれである。三和銀行のローンはカード1枚でいつでも最高200万円まで借りられるというもので、最初に簡単な審査を受ければ、50万円を借りることができ、必要とあればさらに150万円を追加借りることも可能である。金利は年9%で、銀行にはカード利用者の当座勘定が開設され、貸付期間は最初の50万円については3年、後の150万円については5年である。三和銀行ではこの新型個人ロー

ンを3月1日から実施したが、同行は初年度に約100億円の利用があるものと予想している。

三和銀行に続いて三菱、住友、富士の三行も新型個人ローンを実施することになり、住友は7月17日、三菱は7月24日、富士は8月1日にそれぞれ開始した。さらに8月初め以降、協和、東海、大和も相次いで開始したが、第一勧銀、三井など5行も近く追隨する予定であり、53年秋には都市銀行12行の個人ローンは出そろふ見通しである。

三和、住友、三菱、富士など4行の新型個人ローンは無担保、無保証で借りられ（借入れ限度50万円、金利は年9%、必要とあればさらに150万円を追加借入れられる）、使途自由という点では全く同じである。しかし、三和方式は預金通帳と自動引き出し用カードとを切り離し、当座貸越しの形式をとっているため、預金通帳に入金する形では返済することはできない。これに反して他の3行の方式は、預金通帳とカードとが結びついている実質的な普通貸越しの形式をとり、預金通帳を返済用口座として使えるのが三和方式と異なる共通の特徴である。しかし、その中の三菱、富士方式は預金残高がゼロになった（または総合口座の定期預金担保借入れ限度がいっぱいになった）場合、“赤字”分は自動的に借り入れの形をとり、その後、入金、振り込みがあると、それらは返済用資金として使われ、その金額が借り入れ残額を上回れば預金残高となり、逆に下回れば不足分だけが融資残高として表示されるので、両建て表示は起こりえない。ところが、住友方式は月2万円ずつ元利均等定額返済を原則としているので、預金残高と借り入れ残高が両建てで表示されるという点で、三菱、富士方式とは異なっている。

さらに三菱、富士方式では、公共料金など自動振り替え契約付きの預金口座とセットされているから、仮に自動振り替えの結果、預金残高がマイナスになった場合、自動的に借り入れの形になる。三和、住友方式では自動振り替えによる不足分は、融資の対象とならないので、いささか不便である。なお、資格の更新期間は住友、三菱が1年、三和、富士が3年である。

いま都市銀行4行の新型個人ローンの異同を表示すると表3の通りである。

都市銀行のほか相互銀行、信用金庫などの中小金融機関でも個人ローンの実

表3 都市銀行4行の新型個人ローンの比較

銀行名	三和 クロバーカード	住友 キャッシュカード	三菱 クイックカード	富士 カードローン
対象	給与所得者	個人（個人事業主を含む）	同 左	同 左
利息の繰り入れ方法	年 4 回	毎 月	年 2 回	同 左
更新期間	3 年	1 年	同 左	3 年
融資方法	現金自動支払機（C.D）または窓口から	同 左	普通預金（総合口座）の残高がなくなれば自動的に融資	同 左
返済方法	随時、店頭で払い込む	預金口座から自動的に定額（月2万円）返済し、随時返済併用も可	随時、預金口座に入金、振り込みがあると自動的に返済	同 左
通 帳	預金通帳とは別	預金通帳を返済用口座として併用	同 左	同 左
カ ー ド	従来の預金引き出し用カードとは別	1枚のカードに統合	同 左	同 左
さらに最高150万円までの融資方法	証書貸し付け（年利9%）	証 書貸し付け（年利、期間によって8.7%、9%、9.3%）	小切手形式で貸し付け（年利9%）	証書貸し付け（年利9%）
実 施 日	53年 3月 1日	53年 7月17日	53年 7月24日	53年 8月 1日

施意欲は高まっているとのことであるが、このように都市銀行などがサラ金方式の個人ローン供与に熱心になったのは、必ずしも「社会的責任」を自覚したからだけでなく、長引く不況で大企業の資金需要の低調が続き、これからは借り手の中心が個人や中小企業に移ることを、アメリカの先例から推測したからであるといっても誤りではない。

ところで、このような都市銀行の個人ローンの新しさは、これまでの住宅ローンや消費者ローンのように、借入金の用途が住宅や耐久消費財に限られていないことである。また返済については大部分のローンが一定期間内ならば、いつでも借り手が好むように行なえる仕組みになっており、用途ならびに返済方

法の自由度はかなり高い。需要の多様化や支出の計画化といった新しい家計のあり方に適応した方式であるといえる。しかし、借り手の資格はかなり厳しく、(1)勤続1年以上、(2)現住所での居住年数1年以上、(3)継続して安定した収入がある、(4)満20歳以上（富士銀行は65歳未満）、(5)他の借入金が年収の一定水準以下、といった制限がつけられている。それ故に、このように厳しく借り手を限定する都市銀行の個人ローンと、不特定多数に手軽に貸すサラ金とでは対象分野が違い過ぎるという理由で、都市銀行の個人ローンだけでは、先進国の中で目立つわが国の個人金融の遅れや、サラ金にみられるような個人金融のゆがみを大きく是正することはむずかしく、事態の改善になり難いと主張するものもある¹⁴⁾。

53年9月、大蔵省はサラ金の弊害を側面からなくすることをめざして、「応急ローン」を都市銀行などに導入する計画を発表した。都市銀行や地方銀行の一部では早ければ10月下旬から取り扱う予定と伝えられている。大蔵省が決定した「応急ローン」の内容は次のようである。(1)貸付額は5万～30万円、(2)貸付期間は1～2年で、返済は月賦方式、(3)用途は医療（出産を含む）、冠婚葬祭、自動車運転免許などの資格取得、住宅の権利金・敷金など健全な生活資金、(4)対象者は20～65歳で、年収100万円以上、勤続3年以上の給与所得者、(5)金利は年13.5%（うち3.6%は保証料で、ほかに手数料1件500円）、(6)借りる際の必要書類は住民票、前年と前月の給与明細書、健康保険書、使途明細書、保証人は既婚者の場合は配偶者、独身者の場合は不要、(7)融資方法は現金を本人に渡すことを避け、支払先の預金口座に振り込むか、支払先向けの小切手を交付する、などである。

大蔵省の「応急ローン」構想の直接のきっかけは明らかにサラ金対策であるが、限られた用途だけに融資され、現金は本人に手渡されないのが、サラ金にどこまで対抗できるかは未知数である。加えて「応急ローン」の条件は都市銀行が取り扱い始めた個人ローンの条件に比べると緩く、したがって焦げつきの危険も少なくないので、都市銀行などが果たして大蔵省の期待通り積極的に取り扱うか否かには疑問がある。

14) 日本経済新聞 昭和53年7月18日、社説。

消費者信用の発展と最近の情勢（一谷）

このような都市銀行などの金融機関ならびにすぐ後に述べる外資系消費者金融会社に進出により、サラ金業者が自衛上、金利の引き下げを余儀なくされるならば（すでに一部のサラ金業者は金利の引き下げを断行している）、いままでのように、借り手の返済能力を慎重に検討せずに安易に貸し付けることはできなくなり、したがって法外な高利や暴力的な取り立てもしだいに減少し、悪質業者も淘汰されるので、長期的には事態の改善に寄与することになると考えるのである。

都市銀行のサラ金進出に刺激されたためか、信販業界のトップの日本信販も消費者金融会社「日本信販マネーショップ」を創設、53年2月に営業を開始した。当面はこれまで日本信販が取り扱っていた無担保ローン（貸出し限度200万円、実質年利28.8%）を扱うが、コンピューター体制が整備される4月以降は、より低利のローンを取り扱う方針で、54年3月末の総融資額を約200億円と見込んでおり、質量ともにサラ金業界に大きな影響を及ぼすのは必至とみられている。

このほか、サラ金を取り扱う外国の消費者金融会社が相次いでわが国に進出し、あるいは進出しようとしていることは注目される。アメリカのアブコ・フィナンシャル・サービスは52年7月、日本アブコ・ファイナンス・サービス（資本金12億円、本社東京）を設立、営業を開始して着々成果をあげている。ハワイ・スリフト・アンド・ローンはジャパン・ハワイ・ファイナンス（資本金3億円、本社東京）を設立、53年4月から営業を開始した。またセキュリティ・パシフィック・ナショナル・バンクは日本セキュリティ・パシフィック・ファイナンス（資本金3億円、本社東京）を設立、さらに世界第2位の消費者金融会社ベネフィシャル・ファイナンスは日本ベネフィシャル・ファイナンス（資本金7.5億円、本社東京）を設立、いずれも53年8月に営業を開始した。その他、世界最大を誇るハウスホールド・ファイナンスも日本ハウスホールド・ファイナンス（資本金10億円、本社東京）を設立、53年秋ごろからサラ金を中心にした消費者金融業務を開始する予定であり、また世界第2位の銀行であるシティバンクの持ち株会社、シティコープはシティコープ・クレジット（資本金3億円、本社名古屋）を設立、53年秋ごろからサラリーマンを対象とした

一般消費者金融のほか、住宅ローン業務を行なう予定である。大蔵省では根強い個人の資金需要に応え、消費を刺激するねらいもあって、外国の消費者金融会社の進出を歓迎し、金利やサービスの面での競争を促進したい意向である。

このようにして、わが国の消費者金融市場はこれまでのように、サラ金業者の独り舞台ではなくなり、都市銀行などの参入に加えて外資系会社の進出のため、いまや戦国時代に突入した観がある。

(c) サラ金規制の必要

サラ金については責任官庁さえまだはっきり決まっておらず、ほぼ野放しに近い状態に放置されたままになっている。したがって一部の悪質業者の異常な高利の強要や、常軌を逸した取り立てが跡を絶たないため、大きな社会問題となり、国会でも指摘されたほどである。政府もサラ金問題の重大さを認め、ようやく規制に乗り出すことになった。政府は52年9月以來、総理府、大蔵、法務、自治、経済企画、警察の各省庁の担当者からなる、「貸金業問題関係各省庁連絡会」、通称「サラ金連絡会」を数回開き、サラ金の規制を検討してきたが、53年4月をめどに都道府県を通じ、サラ金など貸金業者の実態を正確につかんだうえ、サラ金の規制に踏み切ることにした。調査の主な内容は16万業者のうちの実働数、総融資額、利用者数や利用者の層、金利水準などである。

政府のサラ金規制措置の大綱は、(1) 都道府県への届出制を「許可制」に改め、サラ金業の設立そのものを規制する、(2) 出資法による金利の上限（年利109.5%）を大幅に引き下げる、(3) 各府県の庶民金融業会への業者の加盟（現在、加盟業者は全体の約1割に過ぎない）を促し、自主的な金利規制の拡大をはかる、(4) サラ金など貸金業者に対する抜き打ち的な立ち入り検査を実施すること、などである。こうした作業がはなはだしく立ち遅れているのは、政府の怠慢というほかはない。

しかし、現状はサラ金業者の自粛と借り手の良識に加えて、都市銀行などの金融機関および外資系消費者金融会社との適正競争によって、悪質なサラ金業者の自然淘汰を待てばよい、というような事態ではない。政府は総合的サラ金対策を急ぐべきである。サラ金のような庶民金融では、借り手の立場が弱いのはいうまでもない。借り手保護のためには、どうしても規制の強化が必要であ

る。

53年8月、日本弁護士連合会は52年11月以来、検討してきた成果を「小口金融業法案」としてまとめた。同法案はこれまで発表された政党、業界団体案より格段に借り手保護の色彩の強いものとなっている。サラ金は現在、出資法と自主規制法によって、不動産・電話金融などの貸金業者と一括して規制されているが、法案は「無担保・50万円以下」の貸し付けをする業者を小口金融（サラ金）業者と規定し、他の貸金業者と切り離して別個に規制するとともに、質屋に代わる新しい金融機関として認めることをめざしている。そして不動産業者と同様に免許制とし、1店舗につき100万円の営業保証金を供託させるなど、厳しい免許条件をつけている。貸付額は1人50万円までに限り、最高利息を定める。最高利息については法案は具体的な数字をあげていないが、提案理由のなかで、公営質屋並みの年利36%（元本10万円以下）と、30%（元本10万円超）程度が妥当であるとしている。年利20%（元本10万円以下）と定めている利息制限法の規定を上回るが、サラ金業者がよりどころとしている出資法の規定（年利109.5%）を大幅に下回っている。そして法案の定める条項に違反したサラ金業者は、3年以下の懲役または70万円以下の罰金などの刑事罰や免許取り消し、営業停止の行政処分か、利息の請求権を失うなどの民事的制裁のいずれか、または双方を課することになっている。日本弁護士連合会はこの法案を提示して、国や政党に立法化を働きかけ、サラ金規制法が可及的速やかに成立するよう努力すると伝えられている¹⁵⁾。ところが最近、サラ金業界が「ローン研究会」と称する裏組織をつくり、与野党数名の国会議員に政治献金をしていること、また前法務大臣を始め若干名の国会議員が、サラ金の業界団体である社団法人全国庶民金融業協会連合会の顧問に名を連らねていること、が明らかにされたのははなはだ遺憾である。サラ金禍が深刻化しているとき、政治の側にも自肅が強く要請されるのである。

追 記

53年10月、警察庁はサラ金など貸金業をめぐる実態調査（1月～8月間）の

15) 朝日新聞および日本経済新聞、昭和53年8月3日。

結果を初めて発表したが、それによって“サラ金地獄”の実態がまざまざと浮き彫りにされた。サラ金など貸金業者からの借金がもとで自殺した人が8カ月の間に130人、家出した人が1,502人という多数にのぼったことは悲惨である。

この調査では、(1)自殺者、家出・蒸発者ともほとんどが30～40歳代の働き盛りの男性であること、(2)男性の職業は会社員、公務員が約半数を占め、女性は主婦が圧倒的に多いこと、(3)サラ金からの借金が全体の60%を超えていること、(4)借金額は100万円以上500万円未満が多いが、家出・蒸発の場合は50万円以下の借金に苦しんでというケースが目立つこと、(5)借金の理由は男性ではギャンブル、女性では生活費が最も多いこと、などの特徴が明らかになった。なお今回の調査で、暴力団経営のサラ金を含む貸金業が全国に3,546社あることも初めて分かり、注目されている。