貸金業制度 2006 年改正後の消費者ローンの課題と小口金融のあり方 ~銀行カードローンが包含する本質的問題~



東京情報大学総合情報学部教授 堂下 浩

~要旨~

日本では貸金市場で発生した問題の解決策として出資法の上限金利引下げに代表される資金供給者への経済規制の強化策が一貫して取られてきた。半面、金銭カウンセリングや金銭教育を提供することで返済困難に陥った資金需要者に対する債務行動の救済策はあまり講じられてこなかった。日本で金銭カウンセリング機能が制度的に構築されない理由のひとつとして債務整理は非弁行為として弁護士と司法書士に独占されるという日本固有の制度が挙げられる。例えば金銭面の心理的ケアに長けたカウンセラーが債務整理を行うと非弁行為となってしまう。一方弁護士・司法書士はカウンセリングの専門家ではないため、債務者を継続的に援助する動機付けは起こり難い。このため貸金市場で発生した問題に対して業界を一方的に懲罰するという政治パフォーマンスは繰り広げられながらも、返済困難者を抜本的に救済する社会システムに関する議論はお座なりに済まされてきた。

特に2006年の法改正は感情論が先行する一方で、実証データに基づく科学的検証が封殺されるという、あまりにも拙速なものであった。一部の弁護士・司法書士グループが扇動する格好で、いわゆる「高金利」という論点にのみ着目して法改正作業は一種の社会運動として進められた。それ故に法改正の歪みは今日まで多大な影響を社会に及ぼしている。

1 貸金市場における金利規制の歴史

民事法である利息制限法の歴史は古く、旧利息制限法は1877年に制定(1898年、1919年に改正)され、1954年に現在の利息制限法が制定された。利息制限法の制限金利は、a)元本の額が10万円未満の場合年20%、b)同様に10万円以上100万円未満の場合年18%、c)同様に100万円以上の場合年15%と規定され、この金利基準と刻みの価格は新法が制定されて以来改訂されていない(当時の大卒初任給は12,000円)。

一方、出資法の制定まで上限金利を規制する 刑事法は国内に存在しなかった。政府は終戦直 後の混乱期に詐欺まがいな利殖商法と高利貸し を取り締まるため、刑事法である出資法を1954 年に制定し、質屋の実勢金利をもとに年109.5% を上限金利と定めた。

その後、高度経済成長が終焉した 1970 年代後 半になると過剰融資や取立が「サラ金問題」と してクローズアップされ、出資法の上限金利は 1983 年に年 73.00%、1986 年に年 54.75%、そし て1991年に年40.004%と段階的に引き下げられた。その後1999年に商工ローン問題が発生し、同年12月に出資法は改正、翌年6月に上限金利は年29.2%に引き下げられた。

利息制限法の上限金利と出資法の上限金利の間での契約は民事上無効であるが、1983年に制定された貸金業規制法では一定の要件下で「みなし弁済」制度として認められた。そして主に利息制限法の上限金利以下では銀行が有担保・有保証融資を、利息制限法の上限金利と出資法の上限金利の間の「みなし金利帯」では貸金業者が無担保・無保証融資を資金需要者に提供し市場の棲み分けが図られてきた。

ところが最高裁は2006年1月にみなし弁済制度を実質的に否定する判決¹⁾を出した。この判決は当時の法改正論議に強く影響を及ぼし、いわゆる多重債務者²⁾の数を抑制することを目的として2006年12月に貸金業制度(貸金業法・利息制限法・出資法)の大改正が行われた。この法改正で出資法の上限金利は利息制限法の水準まで引き下げられたことで、みなし弁済制度は廃止され、これにより借入困難者は急増し、過払い金返還請求は一気に増大した。

2 貸金業制度 2006 年改正から完全施行 までの経緯

2006年12月に改正された貸金業法のポイントは大きく3つ。①刑事上の上限金利を実質的に29.2%から20%に引き下げる。②審査時に源泉徴収票等の提出を義務付け、個人年収の1/3を超える貸し付けを原則禁止する(総量規制)。③政府の指定した信用情報機関が利用者の貸金業者からの債務状況を一元管理する。そして貸金業法は公布日より4段階に渡り施行され、2010年6月で完全施行に至った。また貸金業法は公布される際に附則が付けられ、施行にあた

り2年6か月以内に必要な検討を行うという見 直し規定も制定されていた。ただしこの見直し 規定は法律の施行後に実態を勘案して見直すも のではなく、法律の完全施行前に「法律が円滑 に実施するために講ずべき施策の有無を検討す る」という規定である。完全施行前の見直し規 定が盛り込まれた法律は日本の憲政史上で唯一 であり、貸金業法はその影響を十分に予測でき ていない状況下で改正されたという当時の事情 を窺わせる。貸金業法の議論は一貫して貸金業 界を否定する空気の下で進展し、世論からの批 判が長引くことを恐れた自民党が議論の終結を 急がせた背景を物語る。

実際貸金業法が改正され、完全施行に向けて 金融庁が作業を進めていた2008年6月から、内 閣府規制改革会議は貸金業法の影響について調 査を開始した³⁾。同会議が調査を進めた背景と して、貸金業法の改正前後である 2006 年秋頃か ら2007年にかけて上限金利引下げを受けて貸金 業者が急激な貸し渋りを起こし(図1)、①2007 年には自殺者数が急増した、② 2007 年夏頃から 生活保護受給者数 (対前年同月伸び率) が一転し て増加傾向に転じた、③自営業者を中心とする 零細事業主の倒産や廃業が目立ち始めている 4)、 という社会現象の変調への懸念があったと推測 される。また同会議は返済困難者ばかりでなく 完済者による安易な過払い金返還請求の実態に ついても司法界や信用情報機関からヒアリング を行っていた。

しかし2009 年7月の政権交代で規制改革会議は完全に停止した。新たに発足した政権下で金融庁は2010年6月の完全施行に向けて準備を進める一方で、「施行前の見直し規定」に基づく意見聴取の場を設けた。13回目の意見聴取では初めて貸金業者の利用者からヒアリングを行い、零細事業主は「短期のつなぎ資金なので金利が



高くとも負担を感じることはない」と説明するなど、利用者より貸金業者から融資を受けることの合理性を訴える意見 5) が多く出されていたものの、貸金業法は規定通り 2010 年 6 月 18 日に完全施行された。

3 貸金業制度改正が与えた悪影響

(1) 上限金利引下げの影響

2006 年秋頃から貸金市場において審査の厳格 化が進み、消費者金融会社大手の新規成約率は 55%のレンジから 20% 台まで急減した (図 1)。 筆者の利用者調査によると、この成約率が急減 する時期に貸し渋りも横行し、希望通りに融資 を受けられなくなった属性は、職業別で見ると 「経営者・役員」、「派遣社員」、「個人事業主」、 業種別では「運輸業」、「建設業」、「飲食店、宿 泊業」であった。同時に規模の小さい企業に勤 める就労者ほど借入困難となった(堂下(2009))。

特に当時貸し渋りの最も顕著な影響を受けた のが、個人事業主や中小企業経営者といった零 細事業主であった。堂下(2015)の調査でも消 費者金融会社からの借入残高(中央値)を階層間で比較すると、「零細事業主」の借入残高は法改正直後(07年5月)の100万円から完全施行後(12年12月)の50万円と当初残高の半分に圧縮された一方、「公務員」の借入残高は法改正直後で130万円、完全施行後で100万円と減少は小幅に留まっている。また同時期に行ったヒアリング調査でも、「公務員」は消費者金融会社からの借入残高を減少させるものの、銀行カードローンの借入残高を増やす一方、「零細事業主」ではこうした借入の代替現象は顕著に確認されなかった。

(2) 過払い金返還請求の影響

審査の厳格化に伴う貸し渋りの横行で返済困難者は急増し、過払い金返還へ流れたことで、その請求額は増加基調で推移した(図1)。急増した過払い金返還請求は貸金業者の資金供与力を急速に退潮させた。著者の推計によると06年1月の判決以来、貸金業界全体で返還した過払い金総額は5~6兆円に達した。なお堂下(2012a)

が行った過払い金返還請求者へのアンケート調査⁶⁾によると、弁護士・司法書士は過払い金返還請求の8~9割に介入し、その手数料率は過払い金返還額ベースで中央値33%、平均値48%となる。

一方で過払い金を巡る司法界での非弁行為や 脱税の横行といった犯罪だけでなく、「弁護士の 安易な債務整理で益々生活が苦しくなった」と いう報道⁸⁾ も目立った。また債務整理を行える 認定司法書士制度が導入された 2003 年以降、民 事訴訟で司法書士が簡易裁判所に立つ件数は急 増したものの、その大半は過払い金返還請求で あり、そのスキルに対して未熟さを指摘する報 道も少なくなかった⁹⁾。堂下(2010) は過払い 金返還請求の有効性を検証するために、返還請 求の前後で「ヤミ金融からの借入率」と「親族・ 知人からの借入率」を比較した。その結果、過 払い金返還請求者によるヤミ金融と親族・知人 からの借入率を請求前後にてマクネマー検定で 比較すると、両者に有意な差(5%)は確認でき なかった。すなわち、過払い金返還請求は「ヤ ミ金融からの借入」と「親族・知人からの借入」 といった債務行動の是正に有効に機能していな い可能性が示された。これは心理的なケアを伴 わない過払い金返還請求が多重債務者の救済に 効果を上げていないことを意味する。実際、債 務圧縮は返済困難者の短期的な資金繰りには寄 与するものの、過剰な債務を抱えがちな利用者 の債務行動に抜本的なメスを入れないため、過 払い金返還請求だけでは返済困難者への本質的 救済とはなり得ない。同時に過払い金返還請求 の増大は市場の潜在化や銀行カードローンの安 易な借入を促す可能性を示唆する。

また自己破産の件数は2003年をピークに減少 していたが、2016年以降は増加に転じている。 この背景として過払い金返還請求額の減少も一 因である。過払い金返還請求は債務整理を選ん だ返済困難者にとって自己破産に至る前の緩衝 材として機能してきたが、過払い金返還請求と いう選択肢が消除される中で直に自己破産を選 択する債務整理者が漸増してきた。

(3) 総量規制の影響

政府は完全施行時である 2010年6月18日に、 個人が貸金業者から借りることのできる総額を 原則として個人年収の3分の1までに制限する 総量規制を導入した。貸金業法が国会で上程さ れる際、三國谷勝範・金融庁総務企画局長(当時) は総量規制の根拠について借り手の統計的な データを取らずに、基準を明確にしないまま導 入を決定した旨を答弁した。実際、法改正当時 に金融庁が自民党に説明した総量規制の資料で は、借り手の返済力を世帯年収に基づき試算し た上で総量規制は個人年収で規定するなど、算 定根拠があまりにも不得要領であり、その実効 性は当時から疑問視されてきた(堂下 2012b)。 果然、総量規制は実施され、借り手への影響は 2010年6月以降に発生し始めた。この時期に 樋口(2013)は大手貸金業者7社が保有する約 270万人に上る借り手データを集計し、総量規 制導入前後での総量規制に抵触した借り手と抵 触しなかった借り手の延滞状況を比較した。そ の結果、総量規制抵触者は総量規制の導入時点 で年収が低く、長い間貸金業者を利用していた ものの、その返済履歴は非抵触者より良好であっ た。しかし総量規制導入後、総量規制抵触者の 返済履歴は非抵触者よりも段々と悪化して行っ た。また伊藤(2015)は総量規制導入前後2年 に及ぶ借り手属性別の返済データを大手貸金業 者5社から収集し、樋口と同様の傾向を確認し た上で、さらに総量規制抵触者のうち「個人事 業主」「パート・アルバイト」は総量規制導入後 で延滞を発生させたものの、総量規制抵触者の うち「公務員」「正社員」は延滞を回避させた傾 向を示す分析結果を発表した¹⁰⁾。「公務員」や「正 社員」といった階層の総量規制抵触者は銀行カー ドローンの新規審査が通りやすいことから延滞 を回避できたと論定した。

(4)銀行カードローン肥大化の影響

金融庁は貸金業法の完全施行直後から消費者 ローンを積極的に手掛けた金融機関に表彰状を 授与 11) するなど金融機関による銀行カードロー ン普及を顕彰制度等で促してきた。当時の金融 庁は、その後の第二次安倍政権で実施される大 規模金融緩和の長期化により金融機関の預貸率 が低下していく局面で、必要以上の資金が銀行 カードローン市場に流入する事態を予測できな かったのだろう。その結果、貸金業法の完全施 行以降、メガバンクを中心に消費者向け銀行カー ドローンが残高を一貫して増やしていく(図2)。 当時急増した過払い金返還請求で経営難に陥っ ていた貸金業者は消費者金融のノウハウを金融 機関に提供することで生き残る糧とせざるを得 なかった。一方金融機関は消費者ローンに関わ るインフラとノウハウが不足していたため、消 費者ローンにおいて重要な信用情報機関を用いた審査業務を保証会社(多くの場合は貸金業者。残りは金融機関系保証会社)に委ねざるを得なかった。こうした状況下で急速に発展したのが銀行カードローンの保証業務スキームである(図3)。本スキームにおいて融資と回収は金融機関により実行され、もし借入者が一定期間返済を滞った場合や、返済不能に陥った場合などは保証会社が保証契約に基づき銀行に代位弁済(保証履行)をして、以降の債権管理は保証会社が行う。代位弁済への移行期間は保証契約により異なるが、支払遅延の発生から1~3か月が一般的である。

本スキームは預金を原資とする金融機関からリスクを排除できるため、総量規制の導入後、銀行カードローンへの参入を促された金融機関にとって合理的であった。また総量規制の導入当時、資金需要のある消費者にとっても貸金業者との契約時に求められる総量規制に関する年収証明書の交付などの手続きが銀行カードローンでは不要なため、貸金業者でなく金融機関を選好する傾向は強まった。こうした資金提供者や資金需要者による行動変化は総量規制導入前から容易に予想できた。

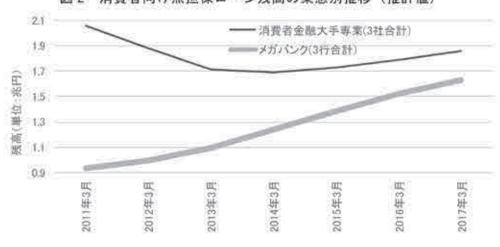
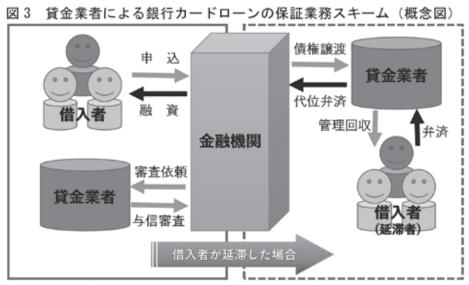


図 2 消費者向け無担保ローン残高の業態別推移(推計値)

(出所) 各種公開資料とヒアリング調査より筆者推計により作成 12)



(出所) 筆者作成

政府が金融機関の債権を総量規制から除外し た理由は国会上程時に三國谷局長(当時)を含 む金融庁参考人を含めて誰一人からも述べられ ていない。ただし法改正後、金融庁で貸金業法 の立法を進めてきた大森信用制度参事官(当時) が執筆した「逐条解説 貸金業法」が出版され、 その中で「貸付を行う者は原則として本法の適 用を受けることとなるが、以下の者が行う貸付 については、行為者やその態様から見て、本法 で規制しなくても資金需要者等の利益の保護に 欠けることがないため、貸金業から除外されて いる」(P52~53) として当該条項において銀 行が列挙され、総量規制から金融機関が除外さ れた理由としている。この解説による「本法で 規制しなくても」との記載が、「社会的説明責任 の大きい銀行はきちんと返済能力を審査し、貸 金業者のような過剰融資はしない」という内容 だと推察され、当該内容を根拠として金融機関 が総量規制の対象外となったと考えられる。し かしながら金融機関は個人信用情報に関わる前 近代的なインフラしか有しないため、銀行カー ドローンの与信精度が貸金業よりも劣っている 点は当時から広く知られ危惧されていた。以下

その理由を説明する。

日本では貸金業法に基づく指定信用情報機関として、主に消費者金融専業会社が中心に設立された(株)日本信用情報機構(JICC)と割賦販売やクレジットカード事業を営む与信業者を主に会員とする(株)シー・アイ・シー(CIC)の2つが存在する。また貸金業法に基づきJICCとCICの間には総量規制を実施するための情報交流システムであるFINEが存在している。なお、これとは別に延滞や保証履行などの一部の異動・参考情報は他機関との情報交流システムであるCRINを通して、CICに加え、全国銀行個人信用情報センター(KSC)とも共有される。以下では貸金業界における信用情報機関の機能を理解する上で、代表的な信用情報機関であるJICCの事例を参照しながら説明する。

JICC が信用情報機関として保有する情報は、 ①個人を特定する情報(氏名、生年月日、住所、 電話番号、勤務先名など)、②取引に関する情報 (契約日、利用金額、残高、入金日、入金予定日 など)、③取引で発生する情報(延滞、債務整理 、破産申立、保証履行など)である。一方で年 収、家族構成、住居種別といった与信時に使わ れる情報はあくまでも与信業者のデータベースに登録されるにとどまる。

資金需要者が消費者金融会社やクレジットカード会社を通して与信を受ける際、その情報は貸金債権としてJICC 又はCIC によって日次でデータベースに管理されることとなる。一方、金融機関で扱う消費者向け銀行カードローンの貸付情報は月次でKSC に登録され、JICC 又はCIC に登録する義務はない。ただし、一部の金融機関は任意でJICC に加盟し、銀行カードローンに関する貸付情報を登録しているため、貸金業者も一部の銀行カードローンに関する与信状況をJICC 経由で照会することができる。

JICC はデータ更新頻度の差異からファイル D とファイル M と呼ばれる 2 種類のデータベース で与信情報を管理する。これらファイルが2つ に業態別で分離された理由は業界における長年 の慣習と法令により情報更新の頻度が異なるた めである。貸金業界には与信情報を日次で共有 する慣習が法改正前からあった。法改正以前よ り貸金業者は信用情報機関で日次管理された他 社借入の状況を与信に際して最も重視してきた。 つまり貸金債権はファイルDに登録された後、 その情報は日次で管理される。一方、JICC に加 盟する金融機関が契約した銀行債権の貸付情報 は JICC のファイル M に登録され月次で管理さ れる。同様に金融機関系保証会社の保証情報も JICC のファイル M にて月次で管理される。な お IICC に未加盟の金融機関は存在するが、消 費者向け銀行カードローンの保証を手掛ける金 融機関系保証会社はほぼ全て JICC に加盟して いる。

なおファイル D とファイル M 上で管理される与信情報は貸付(原契約)に関する情報(貸付情報)と保証に関する情報(保証情報)の2つに区分される。すなわち資金需要者(借入者)

が貸金業者から借り入れた場合、この借入者の 与信情報は IICC のファイル D において貸付情 報として登録される。また、資金需要者(借入 者)が JICC に加盟する金融機関から借り入れ た場合、この借入者の与信情報は JICC のファ イル M において貸付情報として登録される。同 時に後者の場合、金融機関の保証委託先が貸金 業者なら、借入者の保証情報はファイルDに、 金融機関の保証委託先が金融機関系保証会社な ら、借入者の保証情報はファイル M に登録され る。ただし、ファイルDとMにおいて借入者 の情報は個々に名寄せされた上で管理されてい るが、貸付情報と保証情報は関連付けられてい ないため、同一ファイル上にあっても登録され ている貸付情報と保証情報を紐づけすることは できない。両者に登録された契約日や残高など の変数から類推するしかなく、銀行カードロー ンの与信情報を正確に捕捉することは貸金業者 にとっても難しい。

実際の保証業務スキームは図3よりも複雑である。以下、保証履行(代位弁済)の開始を支払予定日から3か月後と仮定し、3か月(90日) 未満の状況を「返済遅延」、3か月(90日)以降を「延滞」と定義した上で本スキームを概説する。

まず資金需要者である消費者が市場から資金 調達する手段は金融機関(銀行カードローン) と貸金業者(消費者金融会社ローン)の2つに 大別できる。さらに金融機関と契約する場合、 申込先の金融機関が KSC 及び JICC に加盟する 金融機関と契約した場合と、KSC にのみ加盟す る金融機関と契約した場合の2パターンがあり、 前者をパターン A、後者をパターン Bとする。 一方、消費者が貸金業者と直接契約した場合を パターン C とする。これら A ~ C の契約パター ンに基づいて借入者の与信情報の扱いを整理す ると表の通り。

表 契約パターン別で整理した全国銀行個人信用情報センター (KSC)及び日本信用情報機構 (JICC) に登録される借入者の債務情報

金融商品	借入先の業態 (原契約の債権種別)	契約パターン	貸付情報の 登録先 信用情報機関	 信用保証会社の種類	情報の更新頻度		貸金市場における与信精度	
				(契約パターン)	保証履行前	保証履行後	保証履行前	保証履行後
銀行 カードローン	JICC 加盟の金融機関 (銀行債権) →総量規制対象外	パターン A	KSC 及び JICC	貸金業者 パターン A1	理 (JICC のファイ ル M に登録)。	情権は貸金業者に 移り JICC のファイ ル D に移行。日次 管理となる。	賃金業者と情報共 有されるものの、月 次管理のため、与 信精度は低い。	日次管理となるため、与信精度は貸金債権並みに改善 (注意※)。
				【 単版 1 2 2 2 1 1 パターン A 2	101 (1 12 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1	i l債権は金融機関系 !保証会社に移る。 IJICC のファイル M !のため、月次管理 !のまま。		
	JICC 未加盟の金融機関 (銀行債権) →総量規制対象外	バターン B	KSC のみ	貝面兼名 ハダーノB	れず)。 なお、保証情報	 債権は貸金業者に 移り JICC のファイ ル D に移行。日次 管理となる。	貸金業者と情報共 有されないため、 貸金業者は保証情	管理となるため、 貸金債権並みに改
				金融機関系 保証会社 パターン B2	ル D (パターン B1) 又は M (パターン B2) に登録される。 ただし両パターンと も更新頻度は月次。	情権は金融機関系 保証会社に移る。 JICCのファイルM	に知ることしかが できず、かつ月次 管理のため、与信 精度は低い。	貸金業者にも情報共有されるもの、月次管理のため、与信精度は低い(注意※)。
消費者金融会社ローン	貸金業者(貸金債権) →総量規制対象	パターン C	JICC	N/A	日次管理 (JICC の ※貸金債権は通常、		延滞発生の如何に 日次管理のため、	かかわらず、情報は 手信精度は高い。

(注意※) 保証履行された時点で追加借入が不可能となるため、借入者が延滞を解消するケースを除き、情報管理の日次と月次との差は実務上重要ではない。

(出所) ヒアリング調査により筆者作成

表に示される通り、資金需要者が貸金業者と 契約するパターンCは情報管理の面で最もシン プルである。貸金業者と契約した借入者の与信 情報は日次で管理され、貸金業者や IICC に加 盟する金融機関はファイル D を通して当該借入 者の与信情報をリアルタイムで照会できる。仮 に当該借入者が何らかの事情で返済困難に陥り 貸金業者への支払期日に入金できなかった場合、 返済遅延の情報は延滞に至らなくとも日次で貸 金業者に共有されることとなり過剰融資は防止 される。一方、パターン A 及び B では借入者が 金融機関への返済を遅延したとしても代位弁済 に移らない限り、返済遅延に関する情報は日次 ベースで貸金業者に共有されない。このため銀 行カードローンは過剰融資を招く危険性を内包 する。

先ずパターンAの場合、資金需要者がJICCに加盟する金融機関から借り入れた貸付情報はJICCのファイルMに登録されることで、初回の与信情報は貸金業者にも共有される。ただし

その情報はファイル M に登録され、当該借入者 の債務行動は日次で反映されないため、当該借 入者への与信精度は貸金業者による貸し付け(パ ターン C) に比べ低くなる。

次にパターン A において当該借入者が延滞を 発生させ、その債権が保証履行となった場合(支 払遅延から最大90日後)、この金融機関が委託 する信用保証会社が貸金業者であるか、金融機 関系保証会社であるかで当該借入者の情報管理 スキームは異なってくる。金融機関が貸金業者 と信用保証を契約している場合(パターン A1)、 保証履行後、貸金業者が借入者(延滞者)から 管理回収を行うこととなり、当該延滞者の保証 情報はファイルDにおいて月次ベースから日次 で管理されることとなる。一方で、金融機関が 金融機関系保証会社と信用保証を契約している 場合 (パターン A2)、保証履行後、借入者 (延 滞者)の保証情報は継続してファイル M で月次 管理されることから、当該借入者の与信精度は 相対的に低いままである(ただし、保証履行さ

れた時点で追加借入が一般に不可能となるため、 借入者が延滞を解消するケースを除き、情報管 理の日次と月次の差は実務上重要ではない)。

さらにパターンBの場合、資金需要者(借入者)が契約した金融機関はJICCに未加盟であり、その貸付情報はKSCのみで月次管理されるが、その保証会社が貸金業者(パターンB1)であっても、金融機関系保証会社(パターンB2)であってもJICCに加盟しているため、他の貸金業者はJICCの保証情報を通して当該借入者が金融機関から融資を受けている事実を間接的に知ることはできる。

なお貸金業者が信用保証する場合 (パターン A1 と B1)、貸金業者もその保証情報をファイル D に登録する。しかしほぼ全ての金融機関は与信情報を月次でしか貸金業者に提供しないため、保証履行とならない限り、その情報の更新頻度はファイル D にありながら月次となる。

そして保証履行後、パターンB1の場合、当該借入者(延滞者)の返済状況は保証情報としてファイルDで日次管理となる。日次更新で貸金業者にも共有されるため、その与信精度は貸金債権並みに改善されることとなる。しかしながらパターンB2の場合、当該借入者(延滞者)の返済状況はファイルMを通して貸金業者にも共有されるが、月次管理される状況に変化はなく、その与信精度は低いままである。

上記の通り、消費者ローン市場において貸金 業者が最も競争力を有する源泉は与信精度の高 さであり、その基盤となっているのが日次で与 信情報を管理する信用情報システムの存在であ る。元来、金融機関は有担保・有保証の事業者 向け長期ローンを提供するためのシステムを基 盤とし、日次で与信管理する必要性はなかった。 つまり、銀行カードローンが普及する中で資金 需要者は金融機関の未整備な信用情報の管理体 制下で過剰融資を招きかねないリスクに晒されてきたと言える。何らかの事情で銀行カードローンの返済遅延を起こしている資金需要者が貸金業者に新規借入を申し込んだとしても、貸金業者は返済遅延を起こしている情報を知り得ないため(パターン AとBでは支払遅延から最大30日間)、当該返済困難者に融資してしまう可能性がある。一方で、借入者が延滞を解消した場合、パターン A1とB1では(勿論パターン Cでも)翌日には完済情報が反映され、翌日には新たな借入が可能となる。ところがパターン A2とB2においては完済情報が反映されるまで最長で30日を要し、その与信精度の低さから生じる消費者利益の棄損という点からも問題がある。

ところで本稿では解説が複雑になるため詳細 を割愛したが、パターンBにおいて保証会社 の中には JICC に加盟するものの、保証情報を JICC に登録しない事例も存在する。この場合、 JICC にのみ加盟する貸金業者は銀行カードロー ンの利用状況を JICC の保証情報を通しても知 ることができず、当該借入者が申し込みに来た 際には「銀行カードローンの残高はない」と判 断して過剰に融資してしまう危険性もある。さ らにこの事例において、当該借入者が返済遅延 を起こしたとしても、支払遅延から90日を超え ない限り「延滞」として KSC から CRIN 経由で 貸金業者に情報が伝わらないため、返済困難に 陥っている当該借入者(延滞者)へ最大90日間 に渡り融資する可能性もある。こうした制度上 の不備は貸金業法の完全施行時から予見できた。

先述の通り、貸金債権を総量規制の対象として、銀行債権を対象外とした金融庁による説明は不得要領であり、資金需要者の立場に立った本質的な問題解決のための制度設計を先送りした感は拭い去れない。単に金融機関側の自主規制に期待を寄せるのではなく、資金需要者の利

益を優先した考えの下で総量規制のあり方を含めて貸金業法の見直しを抜本的に検討すべきだ。

4 小口金融のあり方への提言

現在、ゆうちょ銀行による消費者ローンの供与は部分的(口座貸越による貸付)に認められているものの、本格的な参入は制度的に許されていない。筆者は資金需要者の選択肢が増えるという側面だけでなく、新たな消費者ローン市場の制度を再構築する契機となり得ることから、ゆうちょ銀行による参入に期待を寄せる。ただし社会システムとして金銭カウンセリングの構築や、金融機関と貸金業者を同一規制下で管理する法制化が条件となる。現行の銀行カードローンと同じ方法で第三者の信用保証に頼るならば、その与信形態はメガバンクの後追いにしかならない。ゆうちょ銀行による消費者ローンのノウハウ蓄積または取得、そして金銭カウンセリング窓口の併設は必須である。

その際、他の先進国には見られない総量規制の見直しも併せて必定だ。過剰貸し付けの防止を個人年収で規定することに意味はなく、むしろ債務者の月収に基づき金融機関や貸金業者の分を含めた債務者による1か月の返済総額を制限した上で、債務行動を日次で管理する方が合理的である。併せて市場の潜在化を抑えるために借入申込者に負わす契約時の厳格な手続きを緩和すべきである。こうした消費者信用市場における制度の考え方は現行の割賦販売法の規定に近い。

また本稿では紙幅の関係で割愛したが、法改正の影響でカード現金化やソフトヤミ金融に代表される市場の潜在化も浸潤した。さらには親族・知人からの借入機会も増加した。筆者の調査によるとこうした市場の潜在化は地方部でも進んでいる(堂下 2012b)。この点、郵便局とい

うネットワーク上に金銭カウンセリングの機能 を併設することで、安易な借入を予防しながら、 適正レベルの与信を地域密着型で供与できる機 能が全国レベルで配置できる意義は資金需要者 にとって大きい。

確かに消費者ローン市場には自己破産や返済 困難といった負の効果も伴うが、消費者ローン の発達は景気にプラスの効果を与えるだけでな く、生活格差や消費格差の拡大を緩和する効果 もある。本来、消費者信用の価値は負の効果を 上回っており、そのマイナス面を極小化する手 段を先ず講じるべきだ。貸金業法が改正されて から10年以上が経過したが、そろそろ消費者信 用市場のあり方について資金需要者の立場を優 先して、消費者利益の拡大という側面から新た な制度構築を検討すべき時代を迎えている。少 なくとも現行法制度は現実社会における資金需 要の多様性を軽んじている。

【注】

- 平成16年(受)第1518号貸金業請求事件(最高裁判所)。
- 2) 多重債務者の明確な定義はなかった。当時、日 弁連、金融庁、そして警察庁において多重債務に 関する定義も異なっていた。金融庁で公開された 懇談会資料を精査しても「多重債務者」について 明確な定義を見出すことができない。また貸金業 法を上程した当時の山本有二・金融担当大臣は事 後のインタビューにて「貸金業者からの複数また は多額な借金により、生活に支障が生じた借り手 と認識している。日本にはこのような借り手の層 がどの程度存在するのか統計が十分ではないた め、正確な人数の把握は困難」と多重債務者の定 義が困難であることを認めている(山本有二「多 重債務問題の根本的解決策は、カウンセリング主 体の社会構造」『CREDIT AGE』、2008 年 4 月号)。

特集 家計の借入をめぐる課題

- 詳細は内閣府規制改革会議ホームページを参照 (http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/minutes/ 2008.html#tf)。
- 4) 例えば、中森貴和「CREDIT AGE」『個人事業者の倒産が急増』日本消費者金融協会、2007年5月号、pp.22-27など。
- 5) 例えば、「貸金業 短期資金で必要性」日本経済 新聞(2010年2月19日)など。
- 6) 弁護士・司法書士に依頼して過払い金返還を請求し、実際に返還を受け、かつ清算書を保有する利用者(n=55) に対して2008年5月にアンケート調査を実施した。
- 7) 大手専業7社とは、武富士、アコム、アイフル、 プロミス、GE、シティグループ、三洋信販。こ のうち武富士が倒産したため、以降の武富士残高 を0円に近似して集計し、同時に同社の過払い金 返還額を0円とした。同様に三洋信販のデータは プロミスに反映。
- 8) 例えば、「法律家 問われるモラル」読売新聞(09 年9月11日(朝刊))など。
- 9) 例えば、「県内『認定司法書士』増えたけれども・・・ 目立つ『過払い』限定」静岡新聞(2013年6月18日) など。
- 10) 伊藤幸郎、堂下浩、宗形祐基「総量規制がもたらす影響の属性別分析」パーソナルファイナンス学会第16回全国大会(於:福井大学)、2015年11月29日。
- 11) 「顕彰制度で 55 機関選定 消費者ローンも初表 彰」ニッキン (2011 年 4 月 22 日)。
- 12) 大手専業とはアコム、SMBC コンシュマーファイナンス、アイフル。メガバンクとはみずほ銀行、 三菱東京 UFJ 銀行、三井住友銀行。

【参考文献】

伊藤幸郎、堂下浩(2015)「総量規制の導入経緯と 問題点」『パーソナルファイナンス研究』パーソ ナルファイナンス学会、No.2、pp.13-26

- 堂下浩(2009)「見直し急がれる貸金3法」『月刊 公明』公明党機関誌委員会、2010年3月22日号、 Vol47、pp.42-47
- 堂下浩(2010)「経済教室 改正貸金業法完全施行と 多重債務問題」『日本経済新聞』日本経済新聞社、 2010年3月22日号、pp.24
- 堂下浩(2012a)「ヤミ金融の被害についての簡潔な報告」早稲田大学クレジットビジネス研究所、No.IRCB12-002
- 堂下浩 (2012b)「借入困難に追い込まれた総量規制抵触者 副作用はこれから顕在化 総量規制が利用者に与えた影響 -」『CREDIT AGE』JCFA、2012年5-6月号、pp.20-23
- 堂下浩 (2015)「貸金業法が零細事業主に与えた悪影響」『パーソナルファイナンス研究』パーソナルファイナンス研究』パーソナルファイナンス学会、No.2、pp41-52。
- 樋口大輔、堂下浩、河原周平(2013)「総量規制の 影響に関する実証分析 - 追加データによる検証 -」 『パーソナルファイナンス学会年報』パーソナル ファイナンス学会、No.13、pp.81-91

どうもと ひろし

1964年生まれ。早稲田大学理工学部卒業。同大学院理工学研究科修士了。テキサス大オースチン校で経営学修士 (MBA) を取得。

東京情報大学博士(総合情報学)。㈱三菱総合研究所、㈱ ジャフコなどを経て現職。パーソナルファイナンス学会 理事、早稲田大学招聘研究員などを兼務。

【専門】

金融論、ベンチャービジネス論。

【著書】

『消費者金融市場の研究』文眞堂、2005 年 など。 【論文】

「上限金利引下げが過剰融資を促す効果に関する実証研究 ~ 2001 年に実施された消費者金融会社へのアンケート調査の分析~」パーソナルファイナンス学会 No.3、2016 年など。