

内閣府 規制改革会議  
生活基盤タスクフォース

# 消費者信用における規制の枠組み

---

国際的な視点

2008年11月19日

# Policisについて

📍 ロンドンに拠点を置く経済・社会調査コンサルタント会社

📍 専門分野:

📍 政府の政策作り支援のための調査

📍 信用及び金融サービス市場

📍 消費者保護

📍 英国及びその他の政府のために、規制が国内クレジット市場に及ぼす影響に関する国際研究

📍 研究結果より得られた証拠は、ヨーロッパ、米国、アジア、オーストラリアの様々な市場において消費者信用法の立案における情報として役立った

# 規制当局の対応が異なれば、消費者・信用市場にもたらされる結果も大きく異なる

📌 規制の枠組みは、信用市場の性質に大きな影響を及ぼす

📌 成長

📌 市場の競争環境

📌 借り手の属性

📌 供給者側の構成

📌 商品構成と価格設定

📌 消費者にもたらされる結果も大きく異なる

📌 信用の利用可能性

📌 信用コスト

📌 借り入れの価値

📌 問題債権と破たんの発生と規模

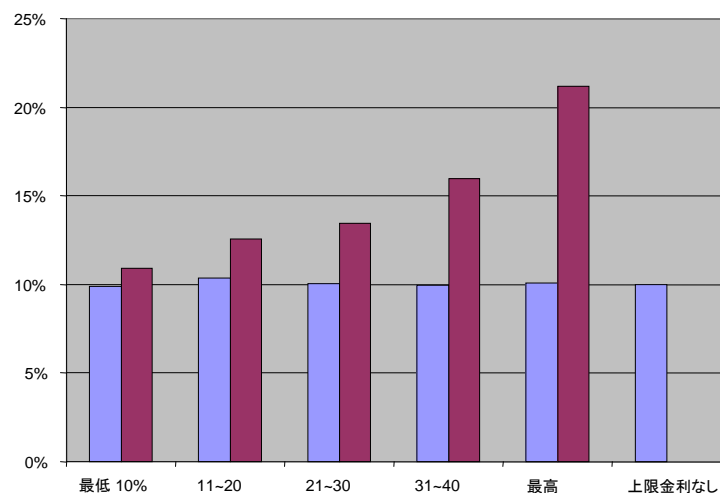
📌 経済的困窮がもたらす結果

米国の規制制度は、クレジットカードの国内市場を、高金利小額融資の規制に向けた大きな流れに結びつけている

- ❗ 一般的な「高利貸し」の構造は、30年間にわたり徐々に解体されてきた
- ❗ 最近の規制は、州にまたがる融資の円滑化に重点を置いている
- ❗ 効率的な銀行及びクレジットカードの国内市場
- ❗ 州ごとに規制が異なり、上限金利が設定されている州、設定されていない州が存在する
- ❗ 1968年に制定された「真正貸付法」により、金利に関する透明性が義務付けられる
- ❗ 不当表示及び悪質・不公正な取引を禁止する法律
- ❗ 貸し手は、総合的で詳細な民間信用調査機関から情報を得て、融資決済に役立てる

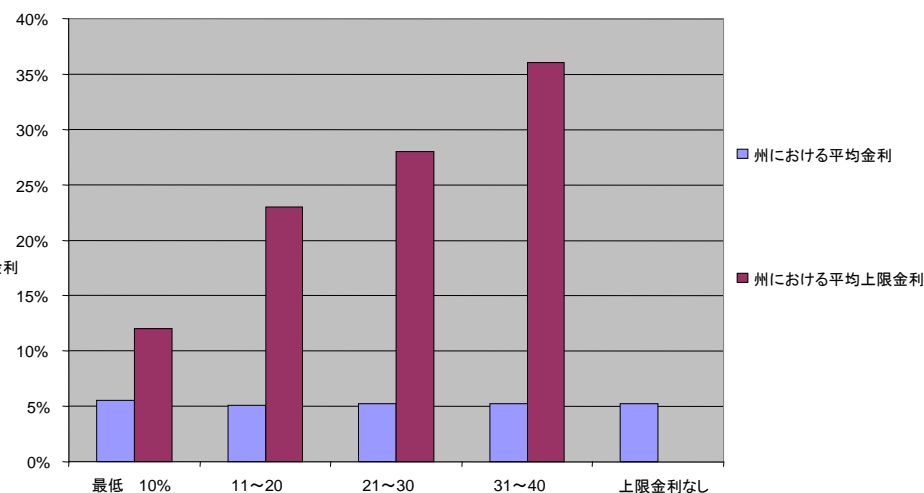
# 米国における貸付金利は、基本的に金利規制ではなく競争により決定されている

1971年、新車購入時に3,000ドル、36ヶ月の  
ローンを組んだ場合



出典: National Commission on Consumer Finance 1971  
(1971年の全米消費者金融委員会)

2003年、新車購入時に12,000ドル、36ヶ月の  
ローンを組んだ場合



出典: Bankrate.com 2003  
(バンクレート・ドット・コム2003)

貸付金利の規制は、一般的な信用市場の範囲を超えた高リスクの借り手に影響を及ぼすだけである

# 最近の金融危機までは、米国の金融市場は急成長し、激しい競争下にあった

## 📌 米国クレジット市場:

📌 急成長

📌 激しい競争環境

📌 信用が広く利用可能

📌 幅広い価格設定と商品

📌 市場が細分化

📌 あらゆる市場区分で価格への大きな圧力

## 📌 資産担保貸付の不適切な管理に起因するサブプライム市場での最近の問題

📌 担保価値に基づく貸し付け

📌 返済能力の検討が不十分

📌 仲介業者の管理が不十分

📌 その結果、延滞が広がった

📌 資産価格の低下による市場の衰退の悪循環

📌 証券化資産の透明性の欠如により影響が拡大

米国の実体験は、金利規制が信用コストを減らすのではなく、透明性を損ねることになりかねないことを証明している

📌 信用の金利設定は、ますます「ビヘイビア」に基づく設定になってきており、米国の貸し手の利益にとってますます重要な要素になってきている

📌 延滞口座には遅延損害金

📌 残高に対するミニマムペイメントを長期間に渡って支払

📌 設定手数料や諸費用

📌 金利規制が設定されている又は強化されているところでは、以下の2つのうち1つが発生する

📌 貸し手は、リスクに応じた金利設定が出来ない市場からは、信用を引き揚げる

📌 信用商品と金利設定の再構築 - 信用コストが「フロントエンド(名目金利)」の金利から「バックエンド(実質金利)」の費用に変わる

📌 高リスクの消費者と中小企業

📌 融資が受けられない

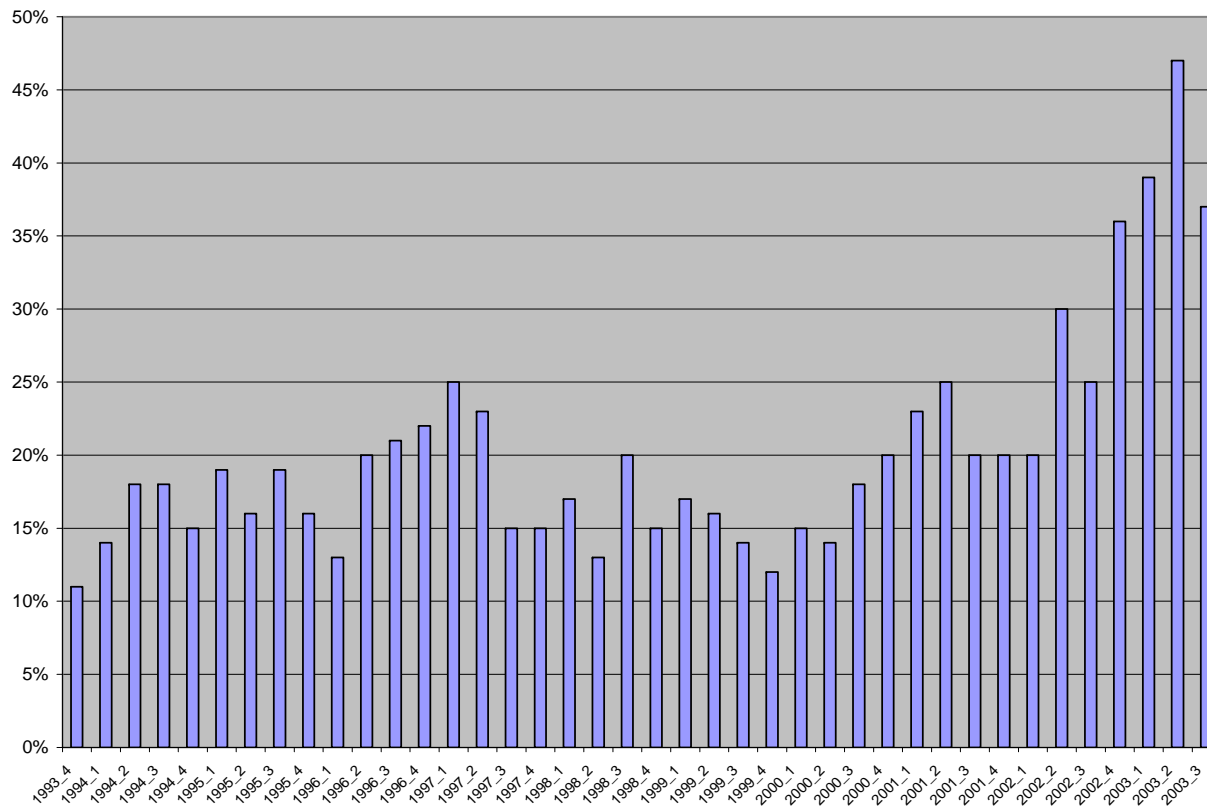
📌 金利設定の透明度が損ねられる

📌 ニーズに合った商品が利用できない

📌 信用コストは必ずしも下がらず、返済パターンが不均等になることによりむしろ上がる可能性がある

# 米国の上限金利が設定されている州では、上限金利が設定されていない州よりも口座の延滞及びビヘイビアに基づく金利がかなり高い

上限金利が設定されており、高金利小額融資が対象外となっていない州では、リボルビング・クレジットの遅延損害金の率がより高くなっている。  
2003年までの10年間の四半期統計



出典: TransUnion(トランスユニオン)

基数: 34万人の米国クレジットユーザー

出典: Department of Trade and Industry UK, The Effect Of Interest Rate Controls in Other Countries, Policis, 2004  
(英国貿易産業省、他国における金利規制の影響 2004年Policis調査)





# 英国では、ヨーロッパの中でも、規制へのアプローチの仕方が最も「市場を基盤とした」ものになっている

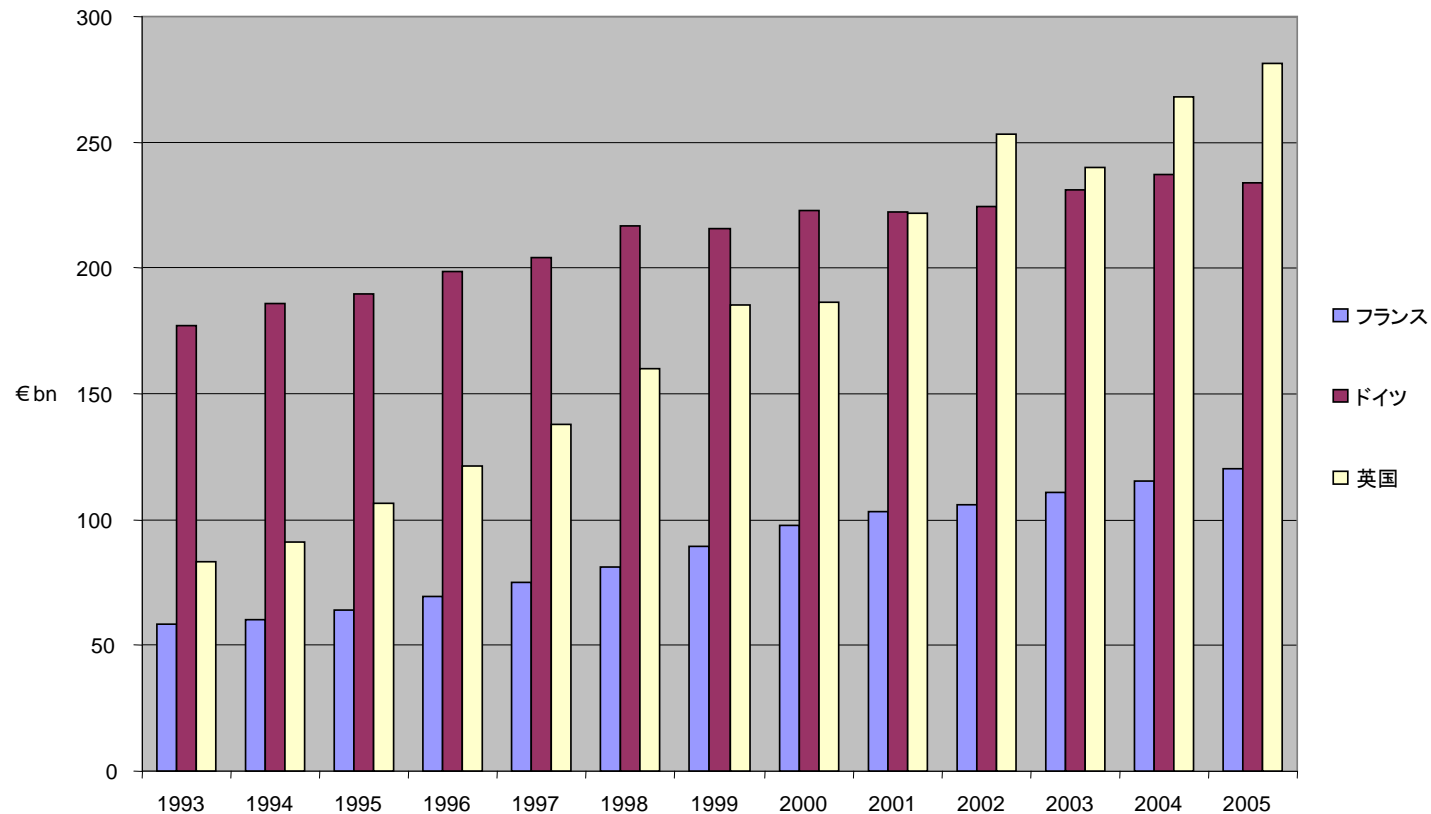
- ❏ 規制の枠組みがライトタッチになっている
  - ❏ 上限金利が設定されていない
  - ❏ ライセンス制度(貸し手は、「適格者」としてライセンスを受ける)
  - ❏ 融資モデルに制限が無い
  - ❏ 「責任ある」貸し付けが求められる
  - ❏ 信用契約には「不正与信検査」が課せられる
- ❏ 規制環境は高金利小額融資を認めている
  - ❏ 長い伝統のある大きい高金利業界は、顧客の返済難に順応性と許容度を有しているという点で秩序正しく比較的善意的であり、本当に返済ができない人たちを追い続けない
  - ❏ ヤミ金融へのバリアになっていると考えられている
- ❏ 政府は、大きく且つ高いコストのかかる社会的融資業界を支援している。同業界は大きな投資を背景に成長しているが、小規模で長年にわたりニーズに追いついていない
  - ❏ 社会基金 – 生活保護者には無利子で融資(年間 ￡7億)
  - ❏ 信用組合「社会事業」による補助融資 – 上限金利 26.8%

## 英国市場は急成長してきており、一人当たり負債額はヨーロッパで最も高いが、問題債権は比較的レベルにある

- ❗ ヨーロッパで、最も早い成長を遂げている
- ❗ 競争が激しい
- ❗ 幅広い信用商品と金利設定
- ❗ 消費者金融は、圧倒的多数が無担保である
- ❗ 市場の特性として保証というものがない
- ❗ 一部の短期小額融資は非常に高金利になる場合がある
- ❗ 信用市場から締め出される者は少ない
- ❗ ヤミ金融市場は非常に小さく、高金利の融資でさえ断られた人々たちに集中している
- ❗ 一人当たりの負債額がヨーロッパで最も高い
- ❗ しかし 問題債権の発生率は低い
- ❗ 略奪的融資は大幅に排除された。事例がまれであり、規制当局が早急に対応
- ❗ 消費及び信用主導の経済が急激に下降に転じているため、問題債権は現在急増しているが、フランスとドイツと比較し発生率は低水準である

# 英国のクレジット市場は、フランスやドイツのクレジット市場に比べ、はるかに急速に成長を遂げた

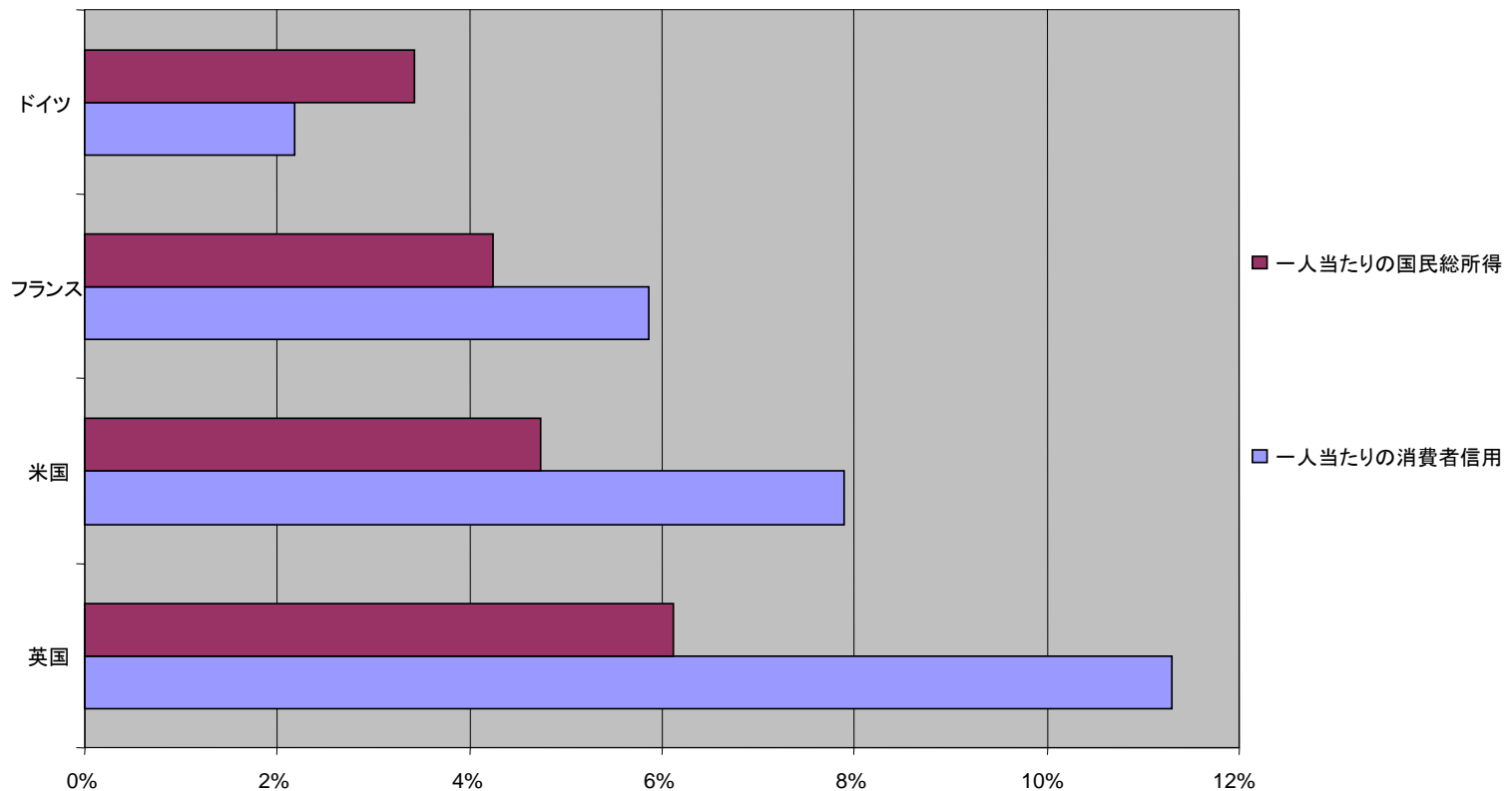
フランス、ドイツ、英国におけるクレジット市場の成長



出典: Consumer Credit in Billion Euros, Cadran de Cofidis, Federal Reserve Board, Bank of England  
(消費者信用単位10億ユーロ、Cadran de Cofidis消費者信用会社、連邦準備制度理事会、イングランド銀行)

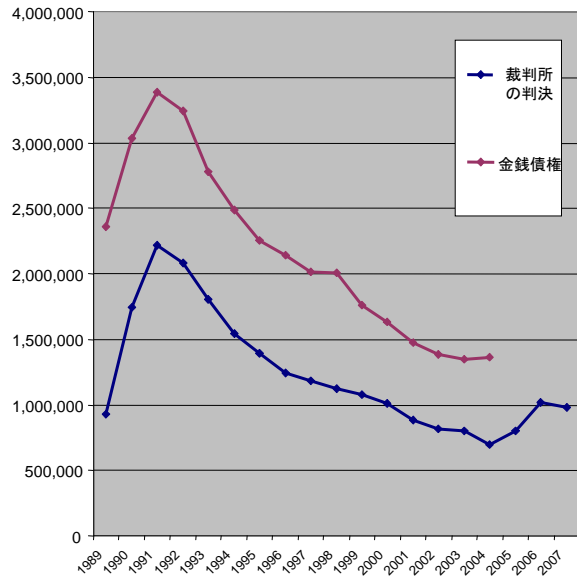
# GDP の成長は、急速な信用成長が見られる市場では成長が早い傾向にある。

1996- 2006年の一人当たりの国民所得と消費者信用の成長



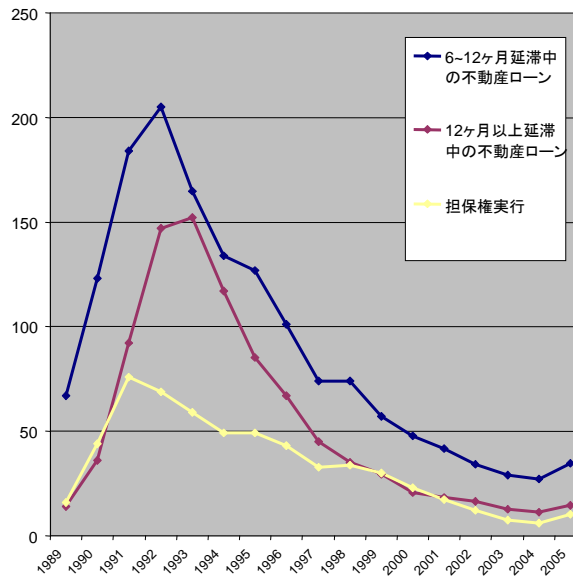
# 英国において、深刻な問題債権は、急速な信用拡大の10年の間に下降傾向をたどってきた – 最近低レベルから上昇傾向にある

英国における多重債務傾向  
債務に関する判決



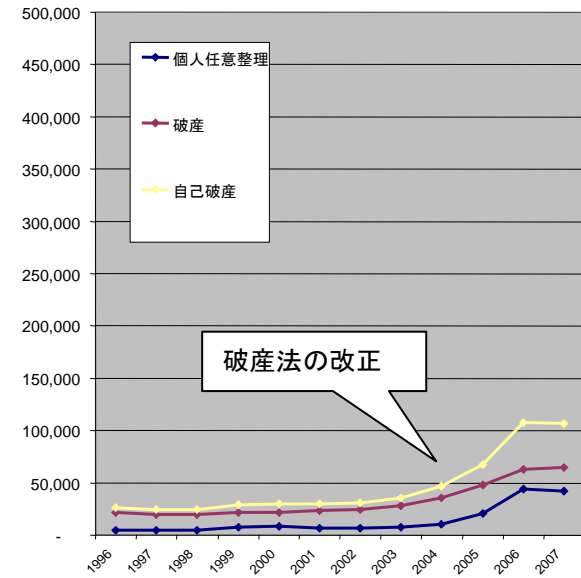
出典: Department for Constitutional Affairs,  
The Registry Trust Ltd  
(憲法事項省, Registry Trust社)

英国における多重債務傾向  
不動産ローンの不履行と担保権実行



出典: Council of Mortgage Lenders  
(不動産抵当ローン融資業協議会)

英国における多重債務傾向  
個人任意整理と自己破産



出典: UK Insolvency Service  
(英国債務超過局)

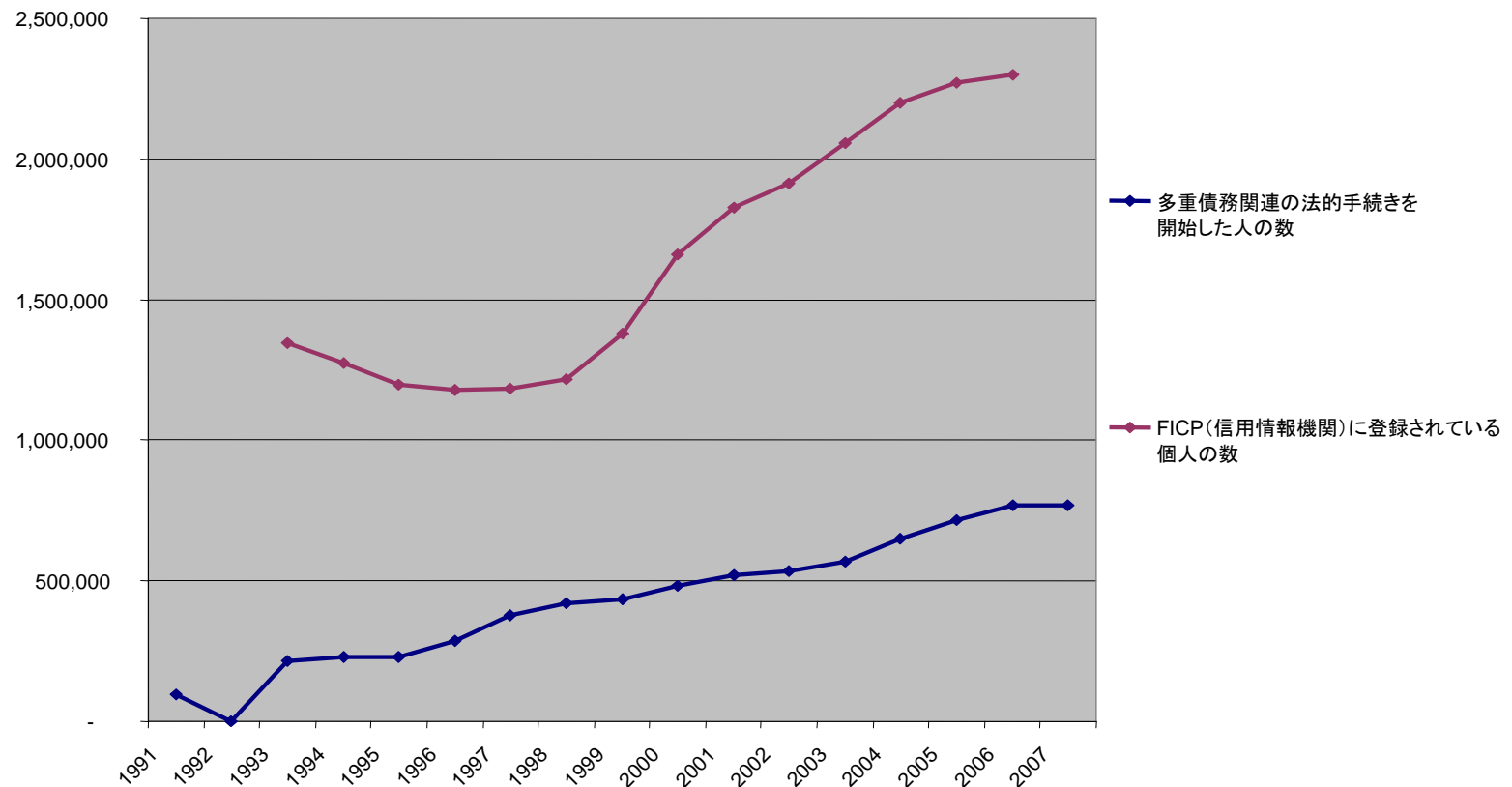
## ドイツとフランスの規制の重点の違いが、顧客にとって異なる結果と信用市場をもたらした

- ❗ フランスとドイツ両国では、昔から上限金利が低いレベルに設定されてきた
- ❗ フランスは、金利規制と多重債務管理に重点を置いている
  - ❗ 全ての構成要素は厳密に明記され管理されている
  - ❗ 上限金利は平均金利を超えて33%までに設定されている(最高は1993年の27.09%)
  - ❗ フランス銀行が運営する総合延滞登録機関(FICP)
  - ❗ フランス銀行が直接管理する多重債務に関する制度が存在する
  - ❗ 債権者が登録されている個人への貸し付けの全リスクを負うことになっており、金融機関は返済の事故情報を登録することが法律で義務付けられている
- ❗ ドイツは、金利の透明性と債務不履行の防止に重点を置いている
  - ❗ ドイツは、自主規制の伝統に依存している
  - ❗ 裁判所が定めた上限金利は平均金利の2倍 : 最高は2006年の21.1%
  - ❗ 金利の透明性が義務付けられているが、金利はフランスよりも柔軟に定められている
  - ❗ 法律により、延滞口座に適用される金利は正常金利より低く、貸し手は債務者の立場を悪化させないようにする義務がある
  - ❗ 国営の延滞登録機関(SCHUFA) – 登録された個人に貸し付けるかどうかは貸し手の判断となっているが、実際にはどこも行っていない

フランスは金利を低く保つことに成功しているが、延滞が高く、経済的破綻者の割合が高い。

- ❗ 近年の信用市場の成長が早い
- ❗ 上限金利が設定された市場に特有の限られた商品範囲となっている
- ❗ 低コストで低金利のカードベースのリボルビングクレジットが主流となっている
- ❗ 低所得者へのリボルビングクレジットの拡大により牽引されている
- ❗ 低所得者でさえ最初の借入を行うのが簡単である
- ❗ しかし、低所得者のクレジット口座の延滞率が高い
- ❗ フランス銀行による自動債権管理により、多数の借り手が一般的な金融市場から締め出されており、その結果：
  - ❗ 低所得者の5人に1人が「銀行取引停止」の宣告をされたことがある
  - ❗ 230万人の借り手が多重債務/銀行取引停止となっている
  - ❗ 銀行取引停止の制度が、その問題点が認識され、最近になって10年から5年に短縮された
  - ❗ 低所得者の間で評判が非常に良くない
- ❗ フランス経済は、信用成長がもたらす消費への刺激による恩恵を受けてきた
- ❗ 社会的代償として、金融から締め出され、問題債務を抱えた人が多数でた – 社会的不平等と社会からの締め出しを深刻化させている

# フランスでは、問題債権がドイツよりも急速に増加しており、低所得層でリボルビング・クレジットが拡大している



出典: Banque de France / FICP  
(フランス銀行/ FICP信用情報機関)



ドイツでは、債務不履行率は低く抑えられているが、その代わり市場成長が遅く、信用市場からの締め出しがなされており、消費も低い

📌 市場が保守的で低成長性

📌 貸し手はリスクを嫌う。

📌 カード・ベースの融資はほとんどなく、限られた信用商品構成となっている

📌 リスクに基づく金利設定がほとんど行われていない

📌 クレジット市場の成長は緩やかで、他のEU加盟国に遅れを取っている

📌 低所得でリスクのより高い借り手は、かなり信用市場から締め出されている

📌 ソーシャル・バンクの貸し手でさえ、比較的高い上限金利を設定している

📌 リスク緩和のため保証契約や副契約を求める

📌 フランスにおける信用市場成長による消費への刺激に匹敵するものがない

📌 延滞率や不履行率が低いにも関わらず、多重債務が防げていない

📌 多重債務はむしろ失業率に追従している

📌 失業率は輸出主導型経済の状況に左右される

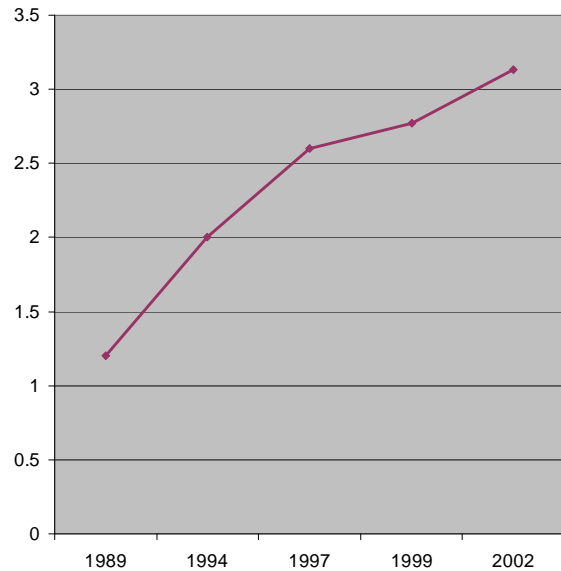
📌 英国やフランスのような急速な信用拡大はなく、また英国のような住宅価格バブルもない

📌 しかしドイツ経済は輸出低下の影響を免れていないようである

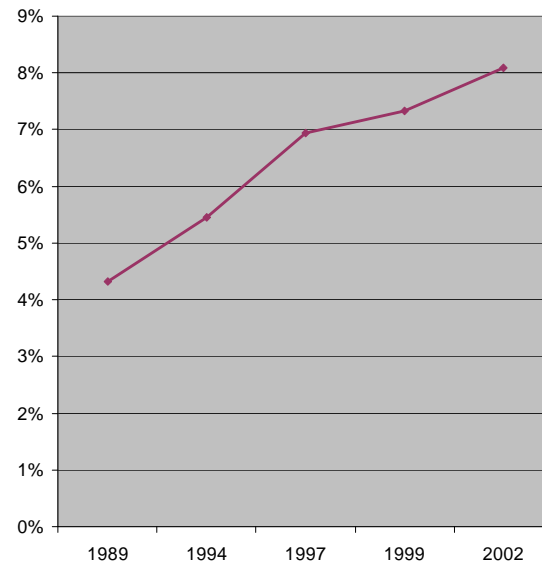
📌 ドイツ経済と失業率は、他のEU経済よりも世界信用危機による悪影響を受けている – 国内消費からのバランス効果はない

ドイツでは、不履行債権の数は少ないが、多重債務の増加を防ぐことに繋がっていない  
 – それは失業率に追従している

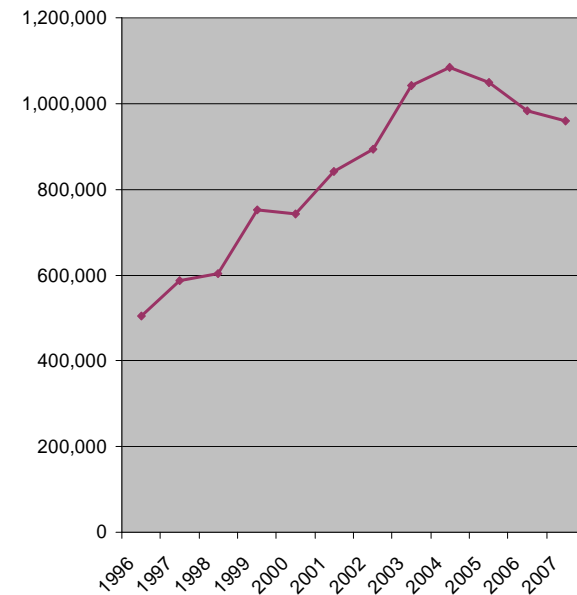
ドイツにおける多重債務者推定数  
 (百万人)



ドイツにおける、過去数年間多重債務  
 状態の家計の割合

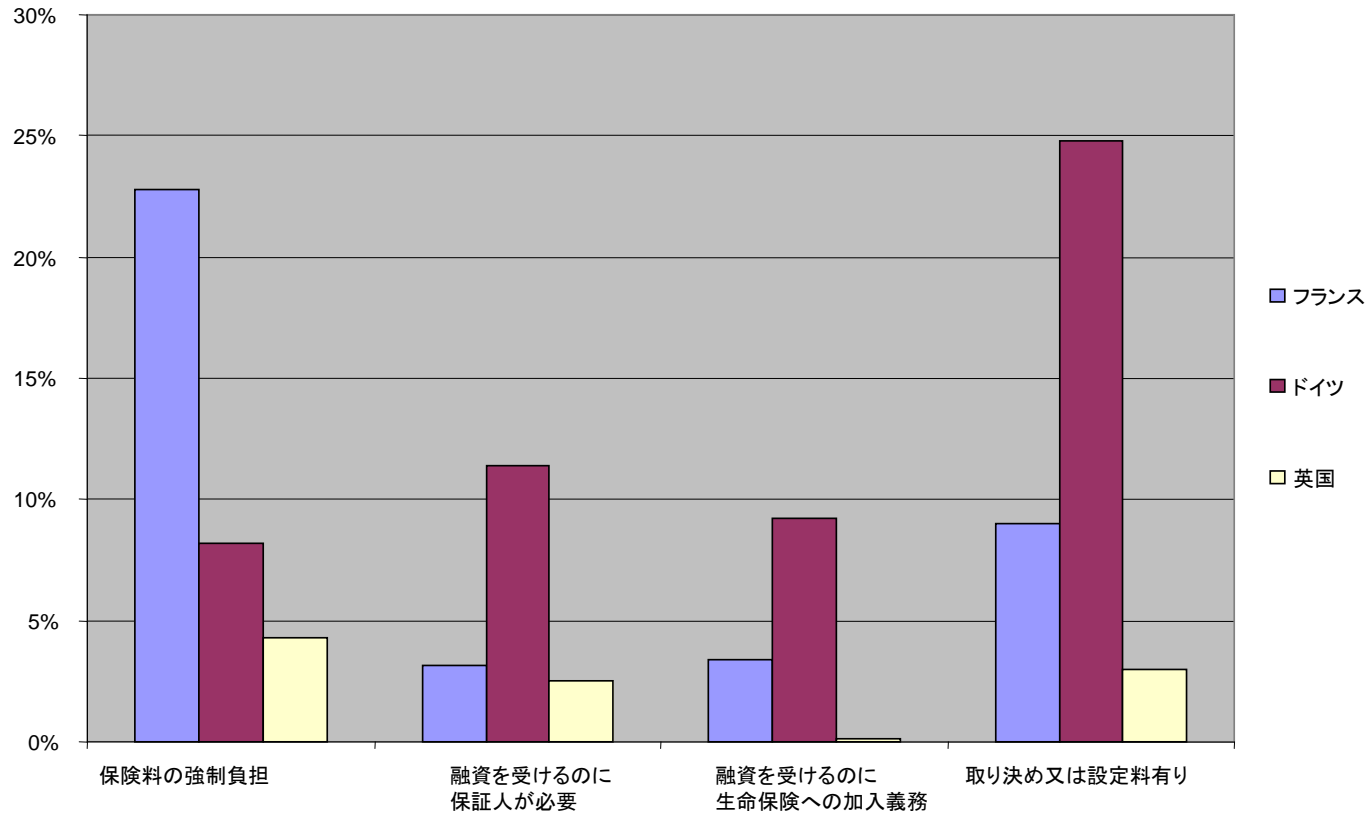


ドイツにおける債務関連判決  
 1996 – 2007



出典: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
 (連邦家族高齢者女性青少年省)

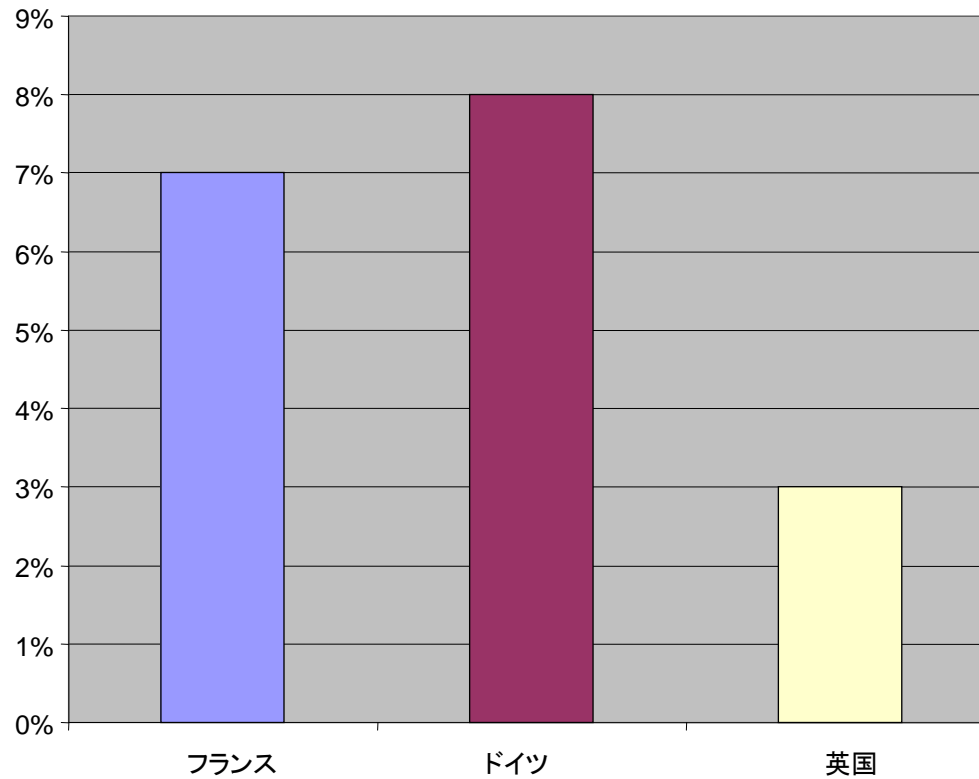
# フランスとドイツの高リスクのクレジットユーザーは、英国の借り手より、様々な諸費用が課せられることが多い



基数: クレジットユーザー  
出典: Taylor Nelson Sofres Research for Policis 2004  
(2004年Taylor Nelson SofresがPolicis用に行った調査)

# ヤミ金融の貸し付けは、英国よりも、上限金利が導入されているフランスやドイツにおいて、より高くなっている

フランス、ドイツ、英国において、信用に傷のある者の中で違法貸付が発生した率

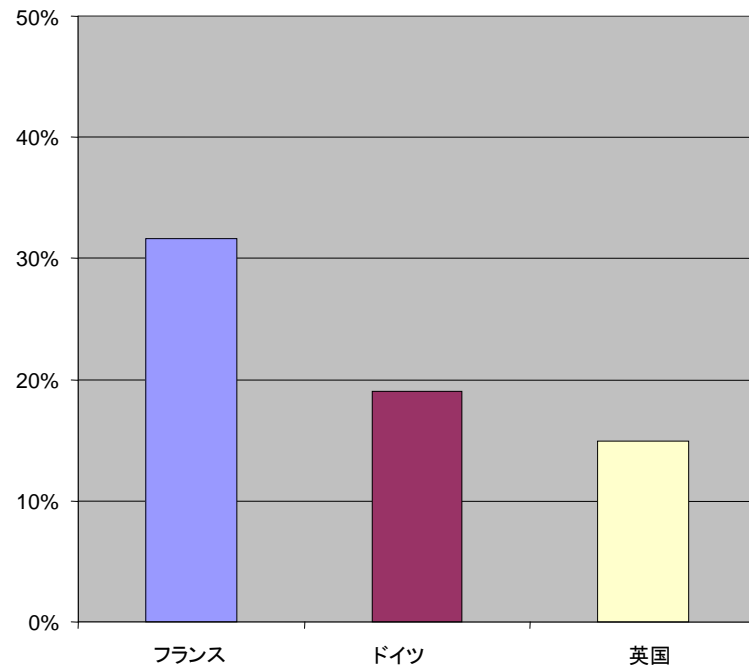


基数:信用履歴に傷がある者

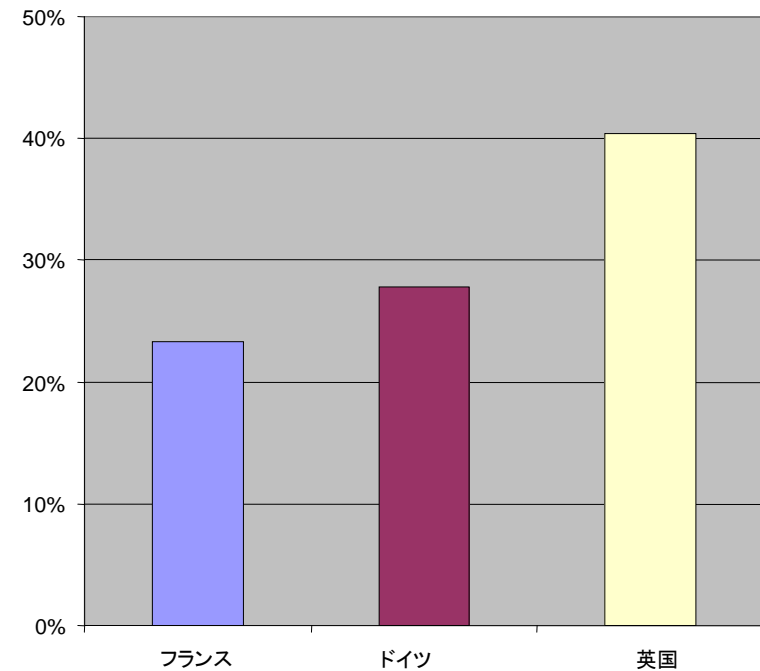
出典: Taylor Nelson Research for Policis 2004 (2004年Taylor NelsonがPolicis用に行った調査)

# 問題債権に対する厳しい債権回収や法的措置は、英国よりも、フランスやドイツにおいて、より一般的に行われている

貸し手の債権回収が厳しいと思う回答者の割合



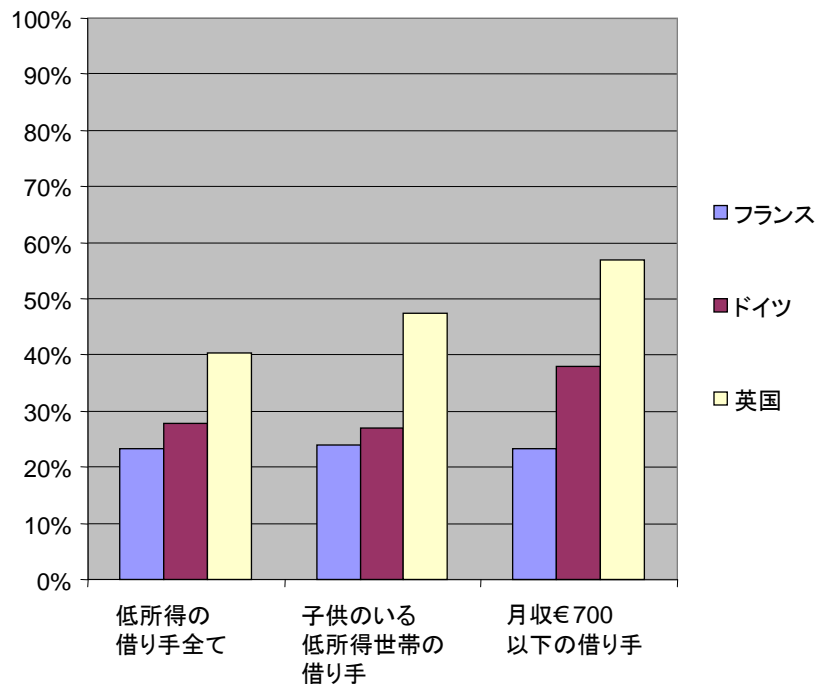
返済に困った時、貸し手が協力的で理解があると感じる回答者の割合



出典: Taylor Nelson Sofres Research for Policis 2004 (2004年Taylor Nelson SofresがPolicis用に行った調査)  
基数: 返済が困難な低所得の借り手

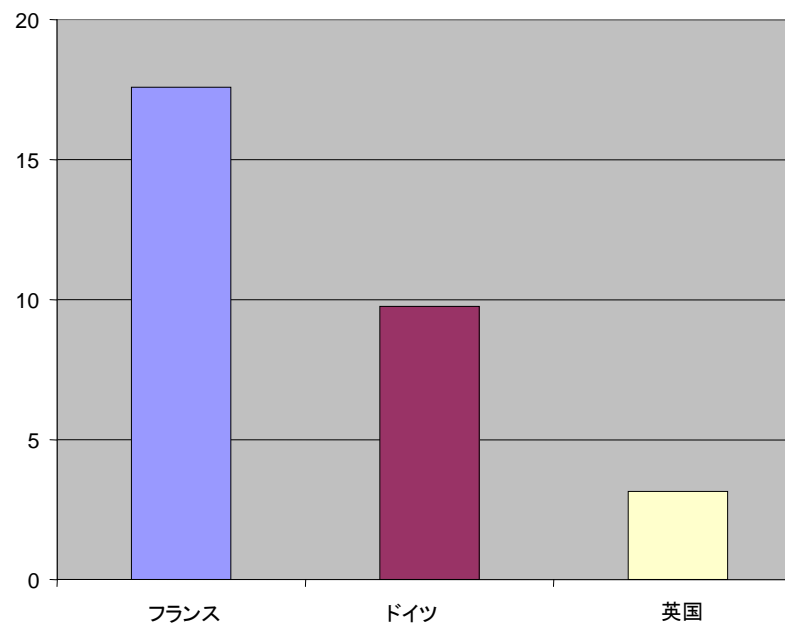
## 低コスト信用モデルに伴う、措置や厳しい回収行為への恐怖心により、弱い借り手は生活に必要なものより、債務返済を優先してしまうことになり得る

ローン返済の前に緊急な請求書がきた場合、貸し手が理解を示してくれるだろうと思う回答者の割合



出典: Taylor Nelson Sofres Research for Policis 2004  
 (2004年Taylor Nelson SofresがPolicis用に行った調査)  
 基数: 低所得のクレジットユーザー

請求書未払いのためにガス・電気・水道等の停止を受けたことがある回答者の割合



出典: Taylor Nelson Sofres Research for Policis 2004  
 (2004年Taylor Nelson SofresがPolicis用に行った調査)  
 基数: 低所得のクレジットユーザー

# 金利と信用供給を規制しようとする、本来意図せぬ影響がでる可能性が大きい

- ❗ 金利規制と融資制限は、信用供給を制限し、信用からの締め出しを引き起こす
- ❗ 信用供給の制限は、主に低所得の借り手と零細企業に影響を及ぼす
  - ❗ キャッシュフローや資産取得を困難にする可能性がある
  - ❗ 問題債権の増加や破たんリスクの増大を招く可能性がある
  - ❗ ヤミ金融業者に門戸を開いてしまう可能性がある
- ❗ 代わりに、貸し手は単純に商品・金利構成を上限に合わせてしまう
  - ❗ 信用価格の透明度が下がる
  - ❗ 借り手が適切ではない商品へ流れてしまう
- ❗ より厳格な上限金利を導入することは、必ずしも高リスクの借り手の信用コストを管理することにならず、不平等な支払い条件の下に信用コストを増加させる可能性がある
- ❗ 上限金利それ自体では多重債務を防ぐことはできず、問題債権を増大させる要因になる可能性がある

## クレジット市場の規制に伴う大きな社会的・経済的リスク

- ❗ 規制の枠組みは、市場の性質や消費者にもたらす結果に大きな影響を及ぼす
- ❗ 影響は、クレジット市場を越えて、より広範囲の経済や様々な社会的側面で見られる
- ❗ バランスや重点は、上限金利などの大きな要素と同じくらい重要である
- ❗ 枠組みが綿密に規定され総合的なものになるほど、本来意図せぬ影響がでる可能性が大きくなる
- ❗ 信用情報機関への容易なアクセスと競争が、金利の管理と引き下げに最も効果的な道である
- ❗ 不公正で搾取的な行為を排除し、責任ある貸し付けと透明性を促進することが、消費者を保護するより良い方法である
- ❗ 消費者への金銭教育を推進し、賢明な選択ができるよう、知識ある消費者のカルチャーを育む