

## 第9回 生活基盤TF議事概要

日 時 : 平成20年11月19日(水) 16:00~17:30

会 場 : 永田町合同庁舎1階 第3共用会議室

議 題 : 有識者からのヒアリング及び意見交換

貸金業制度に関する海外事例について

出席者 : ○規制改革会議

福井委員

参考人 堂下 浩 氏(東京情報大学 総合情報学部 准教授)

○ポリシス

研究員 アナ・エリソン氏

○福井委員 それでは、ただいまから「生活基盤タスクフォース」を開催させていただきます。

本日は、英国のポリシス研究員アナ・エリソン氏にお越しいただきまして、貸金業制度に関する海外事例等についてお話をいただきます。

それでは、冒頭、逐語訳を入れて30~40分程度お話をいただきまして、質疑とさせていただきますと存じます。どうぞよろしくお願いたします。

○アナ研究員 本日はお招きに預かり、有難うございます。それでは、自己紹介から始めさせていただきます。私、アナ・エリソンと申しまして、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ポリシスから参っております。

ポリシスの御紹介をさせていただきますと、経済、社会政策の調査を執り行うとは言え、専門分野といたしましては、いわゆる信用、並びに金融サービス市場におけるところの政策づくり支援のための調査を行う、情報を収集するという事を主眼としております。

今回、御紹介いたしましたコア調査内容ですが、これはもともと英国政府からの付託によりまして執り行った調査結果ということになっておりまして、これにより、2006年消費者信用法の枠組みが明らかになったところであります。

各国政府、監督官庁と話をしておりますと、当局の目標あるいは懸念には共通項があるということに気づくわけです。

いずれにいたしましても、クレジットというものが社会生活上、そして経済において重要な役割を持つ存在であるということはあまねく認識されております。

各国当局の懸念に共通する点はと申しますと、例えば問題債権化してしまい、不履行に陥るところから消費者をいかにして保護するのか、そして貸し手にベストプラクティスをいかに徹底させるかといったあたりです。

とはいいましても、各国当局は共通する目標観、あるいは懸念意識を持ちつつも、各国市場で形成されてきているところの規制の枠組みというものはやはり異なるものとなっています。そして、そこにでき上がっている信用市場もこれまた多種多様でありまして、各種制度が消費者にもたらす

結果やインパクトにしてもまた然りです。

市場へのアプローチがいろいろ異なれば、その結果として市場の発達やそこでの競争のレベルも個々に違ってまいります。

借り手の属性も異なるならば、供給者側すなわち業界当事者の構成も異なります。そして、各市場に特有の商品や信用の価格体系も各国さまざまです。

消費者の立場からするならば、どの市場の消費者であるかによって、信用の利用の可能性の度合いも異なるということになります。信用コストあるいは1人当たりの借り入れの平均額も異なってきます。各国見渡してみますと、問題債権の発生率あるいは発生した際の規模も国ごとにまちまちです。

それでは、世界の幾つかの市場をめぐることによりまして、実例を御紹介したいと思います。

信用コストの規制というのが多くの国の当局が着眼するところです。しかしながら、価格規制の手法というものも、国によって違ってまいります。

まず米国を見てみますと、上限金利として設定されているその具体的なパーセンテージの内容というのは各州によってさまざま異なっておりますし、設定自体の有無もまた異なっております。ただし、この点に注目していただきたいのですが、例えばクレジットカードやローンは、全国市場が存在するため州際を越えて売買される関係で、州レベルでの上限価格には支配されません。

米国の場合、市場での信用の価格を決定付けるのは競争でありまして、価格規制ではないのです。

5ページを御覧いただきたいと思います。この5ページの左側に掲載しておりますところのグラフですが、これは1971年、著名な米消費者金融委員会が執り行いましたところの調査結果ということになっております。これは1971年時点で最も一般的であったオートローンを例にとっています。新車購入時に組むオートローン3,000ドルを3年間で借りた場合ということになります。

このグラフの横軸の方を見ておりますと、幾つかの区分に分かれています。すべての州を幾つかのグループに分けまして、金利の上限と平均APRをグループごとに示しております。州の分類は、上限金利の水準、つまり高いか低いかが基準になっています。やはりここでも読み取ることが出来ますように、上限金利の有無、あるいはその設定水準にかかわらず、このローンの実際の平均APRはすべてのグループにおいて横並びであるということです。ですから、左のグラフから明らかのように、あくまでも競争が価格を決定しているということがお分かりいただけるかと思えます。

30年経過して2002年にも、これまた英国政府からの委託を受けて同じ調査を繰り返しました。2003年に関しても英国では同じことが確認されたということであり、大きく進化した現代の金融市場におきましても、信用コストを決定するのは主として競争だということが伺えます。

そして米国の例ということで続けて見てまいりますと、つい最近の金融危機の勃発までは、米国の金融市場というのは急成長し非常に競争の激しい市場であり、信用というものが広く利用可能な状況にありました。市場は極めて細分化され、そしてあらゆる区分におきまして価格に大きな競争圧力がかかる市場であったということです。

本日の本題としてとらえておりますのは、あくまでも無担保小口の消費者向けのクレジットとい

うことで、昨今話題になっておりますところの米国信用市場での危機というのは、これは資産担保貸付の区分であって、これは本日の主題としてしているところとは違う市場であるということです。

米国のサブプライム市場、金融市場での問題というのは、あくまでも資産を担保に取って、それに対して貸し付けられたところが均等になっている類のローンについて起きていまして、それは主に住宅購入のための抵当権融資の関連です。すなわち、これらの市場における問題というのは、無責任な融資というものがその根源にあるわけです。債務者の返済能力に対する十分な考慮を欠いていたわけでありまして、借り手がローンを返済できるか確認しないまま、担保資産に頼りすぎたことがあると思われます。この種（資産担保付）のローンに伴う問題債権の増加に拍車がかかるにつれ、不良債権化の負のスパイラルサイクルに陥ってしまったということです。この辺りは、世界的金融危機の誘因として広く報道されているところでもあります。しかしながら、本日のテーマはあくまで無担保貸付ということでありまして、これは世界的な金融危機の要因や膨れ上がった問題債権に伴う信用とは種類が異なるということを確認しておきたいと思います。

価格規制に関する米国の経験から、プライスコントロールによって生じる影響の一例が見えてきます。とりわけ、状況によっては信用の価格設定の透明性を損ね、それでいて信用コストが軽減されるとは必ずしも限らないというケースです。米国における信用の価格は、ビヘイビアに基づく費用によって決まる部分が拡大しつつあります。例えば延滞口座に課されるペナルティーチャージや、期間を延長して返済額をできるだけ抑えるといったものです。

価格規制が設定もしくは強化されるということになりますと、貸し手は融資リスクに応じた金利設定ができないと思うと、市場での信用供与を控えるという対応に出がちです。そして、その代わりに商品構成を手直しして、信用コストの比重をフロントエンドの金利からバックエンドの諸費用や付帯手数料に移すということになります。

そうしますと、その先にあるのは、高リスクの借り手は信用へのアクセスを失うか、アクセスできたとしても、その価格の透明性は損なわれるという結果になります。もし規則的な返済が困難になった場合、そういう借り手の信用コストは、上限金利の設定によって減少するどころか、逆に増加する可能性があります。

このあたりの調査として8ページのグラフを御覧いただきたいと思います。

このグラフから読み取れる事実というのは、米国の場合に上限金利が設定されている州の方が、上限金利が設定されていない州と比べた場合に、クレジットカード、あるいはローンに関連するところの延滞発生比率が高く出てきています。どうしてそうなるかと言えば、上限金利のない市場においては、消費者はより幅広い商品の中から選択することが結果的にできるからです。上限が設けられていない州では、クレジットカードやリボルビング信用のほかに短期の固定金利ローンがあり、こうした豊富な選択肢のなかで、リボルビング信用よりもこの種の短期信用の方を利用する消費者が多いということです。金利規制があって短期融資が利用できない（この種の融資はAPRが高くなる傾向があるため）州では、仮にそれを利用できればそちらを選んでいたかもしれない消費者が、クレジットカードやリボルビング信用の方に流れるというわけです。

こちらのグラフはちなみに10年間の四半期統計となっておりますが、上限金利が設定されてい

て、高金利小額融資が上限規制の対象になっている州では、リボクレジットの延滞損害金の率もより高くなっています。延滞率が高いということは、これらの州では、貸し手がこの信用に関するペナルティーチャージで手にする収益も、それに応じて高水準にあるということです。したがって、このように延滞する消費者は価格規制のない州と比べ、必ずしも低コストで信用を手に行っているわけではなく、しかも信用に関する価格透明性は低下しているのです。

フランス、ドイツでも、価格移転の同じような実例があるということをお話ししたいと思います。今までは米国の話を中心にしてまいりましたが、次にヨーロッパの方に行きます。

イギリス政府はヨーロッパ諸国の中でも、規制へのアプローチの仕方が最も市場に立脚したものになっております。信用市場に対するとおの規制というのは、厳格に縛るということはしない、いわゆるライトタッチの原則ベースとなっていて、セルフレギュレーションの伝統を維持しています。また、上限金利の設定はなく、市場に導入できる融資モデルについても制限はありませんが、貸し手はその適格性を証明するライセンスを受け、「責任ある」融資が求められています。信用契約もまた「不公正」なクレジットが提供されていないかを見極める対象となっています。

英国の金融市場は高金利融資を認めており、高金利セクターが以前から定着しています。ところが、貸し手は返済困難に対して寛容で、本当に返済が無理と分かれば追いかけないのが一般的です。その意味で、英国の市場というのは高コストでありながら、比較的温和で秩序ある市場なのです。この種の信用が低所得者層に人気があるのはそのためです。

イギリスでは、現地の消費者保護団体が、クレジットカウンセリングや消費者相手にアドバイスを提供する組織も含め、以前から上限金利の導入には反対であったことは注目に値します。高金利セクターの存在が闇金融市場の発達を阻止している、というのが反対する理由の1つです。上限金利の設定は、融資を必要とする貧困層の利害に逆行し、闇市場への門戸を開くことになるということです。

今配付した資料ですが、上院議員全員に送られたレターのコピーになっております。このレターというのは、英国での上限金利の導入反対を訴えるべく、イギリスの主要な消費者保護団体や債務に関する助言機関の代表者が署名し、消費者信用法の最終決定に先立って国会議員に届けたものです。レターヘッドに名前が書かれている機関ですが、これは債務問題の助言機関としてはヨーロッパ最大規模の機関です。

英国にはソーシャル・レンディング・プログラムという制度があります。これは高コストの信用セクターと共存しており、かなりの規模を有しています。このプログラムには2つの種類があり、1つは無利子融資の制度で、生活保護受給者を対象に政府が運営する、いわば「セーフティネット」といえるものです。もう1つありますのは政府助成の融資制度で、非営利組織や地域の金融機関によって運営されております。こうしたコミュニティ金融を利用するのは低所得者層、いわゆる社会的弱者です。コミュニティ金融のローンは26.8%の上限金利が適用されます。加えて、この制度は、公共財政からの補助金がおいております。

2006年の新信用法の制定前、非営利のコミュニティ金融組織が政府に対しロビー活動を展開いたしました。この種の消費者に対して貸し出しを続けるためには、上限金利の引き上げが必要と訴え

たのです。ということで、2006年の法律におきましては、英国政府は、同国で「手の届く融資」として知られるソーシャル・レンディングの上限金利の年率を従来の13%から26.8%へと引き上げました。

しかしながら、この英国の経験から分かることは、ソーシャル・レンディングのセーフティネット制度を大規模なものに育てていくのは、政府の支援と助成、それに上限金利の引き上げをもってしても難しいということです。

英国の市場は米国の市場と同様に、急成長を遂げるとともに、クレジット商品や価格が実に多様で、競争は熾烈を極めてまいりました。クレジットを選択する人は多く、広く普及しています。クレジット商品の主流は低コストですが、一部の高リスク消費者にとりましては、非常に高コストになるケースもあります。

全体的に見るならば、この国のクレジットマーケットというのは、秩序が保たれています。略奪的な住宅担保ローンは1960年代から問題化していません。1人当たりの負債額がヨーロッパで最も高い水準にあるにもかかわらず、問題債権や返済難は比較的到低いレベルにあります。過去10年間にわたって着実な信用拡大が長く続いていた間、問題債権の発生率は安定的に下降してまいりました。ところが、この度の世界的危機と景気の悪化に伴い、今や信用の問題が急激に増加しつつあります。もっとも、フランスやドイツ辺りと比較すると問題債権の発生率は元々低いのです。今回の現象は、信用市場における信用供与の拡大によるものではなく、原因は別のところにあります。景気が後退するなかでの信用収縮、住宅市場の冷え込み、失業率の上昇にあおられたものと見るべきでしょう。

英国の市場ではこれまで、融資を受けられない人の数はさほど多くなかったため、闇金融市場はごく小規模なものにとどまっています。

11ページにもグラフがあります。このグラフで言わんとしているのは、フランス、ドイツの市場に比べて、イギリスのクレジット市場の方がはるかに急成長を遂げたということです。

12ページのグラフですけれども、これは、同期間における1人当たりの国民所得の伸びということですが、大きなメッセージといたしましては、信用市場の成長スピードが早い国々ではそれだけGDPの伸びも高く出る傾向があります。

13ページにある一連のグラフは、イギリスではこの10年間に急速な信用拡大を見た一方で、同じ10年間の間に問題債権は下降傾向をたどったことを示しています。

次に、ドイツ、フランスに目を転じます。フランス、ドイツ両国では長年、上限金利は相対的に低いレベルに設定されてきました。しかしながら、両国のクレジットマーケットはかなり違います。それは上限金利規制ではなく、そのほかの規制構成要素に対するところの両国の当局の取り扱いの違いの結果です。

フランスもドイツも、信用調査制度がよく整備されています。延滞債務者を集めたデータベースが構築されていて、その特徴はと言いますと、ひとたびこのデータベースに登録されてしまいますと、それ以降、融資は受けられなくなるという点です。

フランスでの力点というのは、新規貸付時点におけるところの金利の規制と多重債務の管理です。

それに対して、ドイツは異なるアプローチを取ってきました。ドイツでの規制の枠組みにおける主眼というのは、あくまでも債務不履行や延滞を未然に防ぐというところにあります。

ドイツの場合、いろいろな規制上の重要な特徴がありますけれども、その中でも最も際立っていると思いますのが、実際に債務者が返済、支払い困難な状況に陥り始めると、それ以降そのローンに対して適用される場所の利率は通常の利率よりも下げることが法律で義務付けられているということです。

このようにアプローチの取り方が違うがゆえに、信用市場も全く違う姿になったのです。

フランスは近年、信用市場が急成長を遂げました。その市場で圧倒的に多いのはリボルビング信用商品です。そして、ハイリスクな借り手でもクレジットは非常に入手しやすくなっています。しかしながら、延滞率は高い水準にあります。そのため、多くの個人債務者が、フランス中央銀行の運営する問題債権管理プログラムに自動的に移管されてきました。このプログラムに登録されますと、以後、融資は受けられません。登録者に貸し出すリスクはそっくり、貸し手が負わなければならないからです。

支払延滞が発生した場合に管理プログラムに強制的かつ自動に移すシステムということは、何がしかの時点でこのプログラムのお世話になっている低所得者が少なくないということです。フランスでは低所得者の5人に1人が銀行取引停止の宣告に至っており、絶対数にしますと230万人のフランス人が多重債務もしくは銀行取引停止という分類に入っているとされます。

新規貸付時点における金利規制に成功したのがフランス、そして一部の債務者に対しては信用コストを下げることに成功しているのもフランスです。しかしながら、信用コストが低く抑えられ、低所得者層も融資が受けられる状況にありながら、支払延滞問題の結果、大勢の消費者が信用のメインストリームから締め出されていたというのも実状です。こうした大規模な「金融排除」がさらに、フランス社会の不平等性と「社会的排除」を煽る結果にもなっています。

16ページのグラフで確認いたしますと、ここで振り返っている期間を通じて、フランスにおける問題債権および多重債務の問題は傾向として増加してきており、低所得者層への与信が拡大している近年、その勾配がより急になっているということです。つまりフランスの上限金利規制は、問題債権や消費者の多重債務の防止に成果を上げていないということになります。

その一方で、ドイツのクレジット市場は、フランスとは全く違います。貸し手は極めてリスクを嫌い、堅実です。市場はタームローンが大半を占め、リボルビング信用は他の信用市場ほどは発達していません。そして、ドイツにおきましては、信用リスクの高い低所得者層にとっては、ローンの取得が困難で、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ドイツにはありません。しかしながら、ドイツの規制体系によりまして、延滞率や不履行率は低く抑え込むことに成功しています。とは申しまして、問題債権や多重債務をコントロールするまでには至っておりません。多重債務は、むしろ失業率に追従しているということです。この辺りは18ページの一連のグラフで読み取っていただきたいと思います。つまりドイツにおきましては、政策により不履行率は低く抑えられているものの、その裏では、市場の低成長、高リスクな借り手の信用市場からの締め出し、消費の落ち込みといった代償が支払われているのです。ドイツではまた、金利規制

にもかかわらず、この10年間を通して多重債務の増加傾向が続いております。

左のグラフですけれども、これは2002年までですが、多重債務の増加傾向を示しています。右側は法が介入した件数をたどっております。こちらで見えていきますと、失業率が改善するのと並行して減少してきております。

19ページのグラフでは、この3か国を金利以外の諸費用について傾向を比較しておりますが、一方において、上限金利規制のあるフランスとドイツの場合には、イギリスと比べて、その他一連の諸費用、付帯手数料、別商品の販売が信用契約に課せられる可能性が高くなっています。これらの付随費用の部分というのは、APRの計算式に含まれておりません。

20ページのグラフは、闇金融貸付の状況です。フランス、ドイツの方が、イギリスよりも闇金融の貸付は規模も大きくなっています。返済に困って信用延滞登録されている人々には融資しないという慣行が広く定着している国々、すなわちフランスやドイツを、返済問題のある借り手にも割高な金利を適用して融資する英国と闇市場での融資額に関して比べると、前者の方がかなり高い水準にあります。

厳しい金利規制や低コストの与信モデルの場合、利益率の低い貸し手が強引な取り立てに走る危険性があることを示すデータもございます。その辺りに関連するのが21ページのグラフです。この21ページの左側のグラフを見ていきますと、これは貸出側の債権回収行為が厳しいと回答した債務者の割合を示しております。イギリスよりもフランス、ドイツの方が、そう感じている人が多いということです。

また、右側のグラフは、返済に困った債務者が貸出側について協力的で、こちらの状況を理解してくれると感じているか否かを示しています。貸し手が借り手の窮状に対して協力的、同情的という印象を持っているのは、フランスやドイツよりもイギリスの債務者の方が多いということです。

強引な回収行為、また延滞や不履行にすかさず制裁措置を課すことに伴う悪影響はまだあります。取立てが厳しい市場で借りている人たちというのは、他に重要な支払いがあっても、まず借金の返済を優先せざるを得ないと考えがちです。そうすると、本来であれば公共料金や、さらには家賃の支払いに充てるはずの資金を融資返済に充当するケースが増えるものと思われま

す。それを示そうとしているのが22ページの右側のグラフです。22ページにはグラフが2つ掲載されておりますが、右側の方です。今指摘したことですが、返済ができず、かつ料金未納で電気やガスを止められている債務者の比率を国別に表わしております。貸し手による強引な回収がフランスやドイツほど多くない英国では、返済に困っている借り手がそうした状況に陥るケースがずっと少ないことがお分かりいただけるでしょうか。そのほかの重要な支払いについても同じ傾向が見られます。英国の借り手全体に言えることですが、債務返済よりも他の重要な支出を優先させる傾向があります。左側のグラフは、急ぎの請求書をローン返済に先行させなければならない事情を貸し手が理解してくれるであろうと思っている債務者の比率を国別にみたものです。ご覧になってお分かりいただけるかと思いますが、財政状況が苦しく、他の支払いを優先させなければならない場合、貸し手が理解してくれると考えている借り手は、フランスやドイツよりもイギリスの方が多いと言えます。

以上の点を整理しますと、上限金利規制をすると信用供給が制限され、一部の人たちを信用から締め出す結果になるということです。この信用供給の制限は、主に低所得区分の借り手や零細事業者に対し、資金繰りの悪化や問題債権の増加といった影響をもたらします。ここから破綻リスクが増大し、闇金業者の暗躍を許す恐れがあるのです。

もし貸出側が上限金利のある状態、あるいは金利を引き下げた状態で貸し出しを続けるということであるならば、商品や金利構成を上限にぴったり合わせ、リスクを反映する価格は金利以外のメカニズムに求めることになるでしょう。そうすると、信用コストの透明度は損なわれ、消費者は十分な情報に基づく判断というものが難しくなります。ということは、より厳格な上限金利を導入することによって、必ずしも高リスクの借り手の信用コストを低減する結果にはつながらないということです。むしろ、いろいろな費用や手数料を設定することによって、とりわけ不均等な返済パターンのもとでは信用コストが増加する可能性すらあります。

上限金利規制そのものでは多重債務を防ぐことはできないし、問題債権を増大させる要因になる可能性があるのです。

ですから、こういったような信用価格の規制のアプローチを取ることによって、本来意図しなかったはずの影響が出てくる可能性が少なくありません。価格規制には、社会経済上のリスクも伴います。本来、意図せぬ影響が発生する可能性という部分ですけれども、上限金利あるいは規制の定義が緻密になればなるほど、予想外の影響が出る可能性が大きくなると思われまます。やはり消費者が負担しなければならない信用コストをコントロールするために、より有効と思われまますのは、1つには信用情報機関の有効性および安全性を確保することであり、もう1つには、価格の透明性を促進し、市場の競争を刺激することでしょう。

消費者保護を実現するには、規制のアプローチとしては、やはり「責任ある貸出行為」を徹底させると同時に、「責任ある借入行為」も促す規制環境が何よりも重要ではないでしょうか。後者に付きましては、消費者に対する金銭教育を重視することで効果がいっそう増す可能性があります。

時間をオーバーしてしましまして恐縮ですが、以上です。

○福井委員 ありがとうございます。それでは、質疑とさせていただきます。

○堂下准教授 それでは、私の方から幾つか御質問いたします。日本で今、非常に小さい企業、つまり零細企業の倒産が増えております。その背景に、厳しい上限金利、つまり改正貸金業法の影響があるのではないかと考えています。こうした状況下で、事業者向けの貸付と消費者向けの貸付を分けた上で、事業者向け貸付に関しては規制を緩和していきましょう、という意見もあります。こうした意見に対してアナさんはどのようにお考えでしょうか。それが可能かどうかという点も含めてお聞かせください。

○アナ研究員 零細規模の事業者対一般消費者、個人ということになるとは思いますけれども、これを区別するのはやはり難しいのではないかとことです。非常に規模の小さい事業者と一般、個人としての存在の境界線が非常に難しいのではないかと。両側が結果的にクロスする場面が多々あるのではないかと。ですから、きっちり分けるとするのは、そもそも難しいのではないかと。思います。



やはり零細事業、あるいはファミリービジネスのような状況になりますと、事業者向けの貸付の方、そして消費者向けと、規制を分けしたところで、現実には個人として、消費者金融から借り入れをするという行動に走ると思いますので、それが現実ではないでしょうか。

○堂下准教授 本日のアナさんの話を聞き、私の考え方が改めて整理できました。結局、上限金利を低く設定しても、その利用者の信用コストは、見かけ上、調達金利が低くても、別の形で、別のところからコストとして利用者が支払っているということです。結果として、トータルに考えると、利用者の信用コストは、上限金利が低い国も高い国も同じだというふうに考えてよろしいでしょうか。

○アナ研究員 融資が受けられるところでは、概ねそういうことが言えます。また、貸し手がリスクをカバーできるだけの金利を設定できないと、信用そのものが供与できなくなってしまいます。

○堂下准教授 それでは、スライドの中身についてお伺いいたします。5ページ目のスライドですが、今ここで例示されている商品というのは、金利が比較的低い金融商品ですが、これがもし金利の比較的高い商品、例えば無担保ローンで比較した場合、この傾向というのはどうなるのでしょうか。

○アナ研究員 その御質問の趣旨に関しましては、私どもの方でも意識いたしました。今お示しました例では、新車購入時のオートローンという設定でしたが、自分たちがやりましたのは、金額の小さいもの、大きいもの、あるいは異なる複数の種別のローンです。ここで見ていただいたものと極めて類似するパターンでした。

たまたま事例としてこれをお見せしたということですが、もし御関心があれば、ほかのローン商品に関して行った調査結果も後日お見せしたいと思えます。

○堂下准教授 7ページ目のスライドの内容についてお伺いいたします。信用商品と金利設定の再構築というところで、上限金利が厳しい場合、信用コストがフロントエンドの金利からバックエンドの費用に転嫁されるということですが、このバックエンドの費用として具体的にどのような費用が含まれるのでしょうか。

○アナ研究員 もともと規定されている必須の費用としてかかるものではなく、結果的に債務者のビヘイビア、返済行為によって、その特徴がゆえに結果的に発生するかもしれない類の費用をすべてバックエンドチャージとしてここでは考えます。借入時に告げられる金利以外のものです。ですから、顧客の行動によって生じる費用すべて、あるいはAPRで捕捉されない付帯費用をバックエンドととらえます。

一部の市場制度によりましては、現金の引き出しをするたびに手数料がかかる云々というところもあるかと思えますし、これらに付きましてはバックエンドチャージとして含めることができます。あるいは別の市場におきましては、明細書を出してもらおうと、それに対して手数料がかかる、あるいは残高照会の手数料といった辺りも該当します。

ただ、そういったどれを見ましても、こうした手数料は、借入時に予想された費用ではありません。市場によっては、切羽詰った債務者が、とくにリボルビング信用で返済期間を立て続けに延ばすことにより、負担しなければならぬコスト総額を膨らませてしまうというケースもあります。

このような債務者はほとんど目一杯借り入れ、毎月一部分だけ、あるいは最低限度額を返済する傾向が見られます。それが相当長期間にわたるといことになりますと、累積総額で、個人が負担するコストというのは、相当のものになります。

○堂下准教授 あと、この7ページに関連してですが、上限金利の厳しいアメリカの州には、質屋さんが多く存在して、逆に上限金利のない州には質屋さんが少なく、逆に無担保ローンを取り扱う金融業者が市場で成長している傾向がある、ということ論文で読んだことがあります。同様に、例えば、上限金利が低い州と高い州で、中小企業の集積度や収益性に違いがあるのでしょうか。

○アナ研究員 これは、バース大学の教授が執り行った調査結果として論文を発表されております。とっさに彼のファーストネームしか思い出せないんですけども、確認して、いずれにしてもこの詳細にわたって私もいろいろ持ち合わせておりますので、後日お送り申し上げたいと思います。

この教授の行った調査によりますと、

○堂下准教授 8ページ目のグラフですが、この図は上限金利が設定されている州の統計だと思われれます。一方で、上限金利が設定されていない州との比較という点では、どのように解釈すればよろしいのでしょうか。

上限金利の設定の有無によって、その州における中小企業の集積度に、また就業率に差があるという結果が出てきておりました。上限金利と失業の間に相関関係があるということです。

○アナ研究員 ここでは、上限金利が設定されている州において、どのような傾向であったかということを見ているんですが、読み方としては、上限金利の設定がない州に比べて上限金利が設定されている州において支払延滞が増えた率、さらにはそうした債務者に課されるペナルティー関連の費用をこのグラフは表わしております。10年間にわたる、四半期別のデータです。支払延滞の水準が上限金利なしの州と同じであれば、0%としてあります。

この10年間の平均金利を見てもみますと、上限金利が設定されている州においては主流のローン商品やクレジットカードに関する延滞率が、金利規制のない州を平均で17.5%上回っていることがこのグラフから読み取れると思います。こうした支払延滞率の高さは、上限を定めている州においてペナルティーチャージの水準も高くなるという形で表われることは言うまでもありません。結果的に、不均等な返済パターンを採用している借り手にとっては、信用コストが大幅に増えることとなります。

もちろん、このデータは、上限金利が設定されている州において、まだ融資を受けられた、またキャッシングを利用できた人たちのことを言っているわけで、こうしたサービスを受けられない人たちも当然いるわけです。そういう人たちは、現金が必要なとき、質屋に頼ることになります。あるいは、購入選択権付きレンタル店で、商品を掛けて買うのではなく、「レンタル」ということもあるでしょう。

例えば新品の洗濯機を電気屋さんで買いたいけれど、手持ちの現金では賄えず、クレジットも利用できないとしましょう。そういう場合に考えられる方法としては、一定期間レンタル契約し、その期間の終了後にはじめて自分の所有に切り替わるという方式です。しかし、新品を最初から購入した場合よりもかなり高くなりますから、クレジットを利用できない人々にとりましては、生活費

が膨らむこととなります。

○堂下准教授 ちなみに、この調査は、どこの州とどこの州を比較した調査かおわかりになりますか。

○アナ研究員 これらの図表は、金利規制のある州すべてが対象になっています。そのリストは後日お送りしたいと思います。ちなみに、資料のロングバージョンの方には、アメリカの規制状況を地図に表わしたページがあり、それには各州の規制の枠組みのほか、州別に見た上限金利設定の有無、さらには小額融資について金利規制に例外を設けているか否かといった点が示されています。いずれにしても、州のリストをお送りいたします。

○堂下准教授 これらを2つにグルーピングして、それぞれ2つのグループの差を比較したということですね。

○アナ研究員 基本的にはそうです。上限金利のあるなしと、上限金利を設定している州でさえも一部で見られる、小額融資に高い金利を認める法的措置を講じているかどうかで2つに分類しました。ですから要するに、有効な金利規制の有無による正味の影響を調べ、そうした規制のある州とない州を比較したということです。

○堂下准教授 9ページ目のスライドですが、上限金利のないイギリスでは、上限金利がなくともお金が借りられない人、信用リスクが非常に高い人、低所得者の中でも、所得の極めて低い人に対して社会的融資という仕組みがあるということですが、これについて、もう少しそれぞれの特徴を説明していただけますか。

○アナ研究員 おっしゃるとおりでして、この社会的融資というのは、並行する2つの制度によって構成されております。その1つが、生活保護者に対して設けられている社会基金という制度で、これはローンそのものとしては無利子の貸付になります。借り手によるこのローンの返済は、その人に将来支給される生活保護から差し引く形で行なわれます。ただ、この制度にはまだ問題があるとされております。どういうことかということ、資金に限りのあるファンドでして、ニーズに対応し切れていないのです。融資を断わられたり、希望額の一部しか認められなかったりという人が少なくありません。もう1つの制度は、有志団体や地域の組織によって非営利で運営されているコミュニティ・ファイナンス制度で、クレジットユニオンが中心的な担い手となっております。

イギリス政府の方では、この非営利の「手の届く信用」制度を発展させるべく、労力と資金を相当注ぎ込んでまいりました。その結果、制度は着実に発展してきたものの、助成抜きで持続可能なものになれるほどの、あるいは高コストの事業者向け融資に取って代わられるほどのキャパシティや規模を持たせるのは、実際のところかなり難しいことが明らかになっています。

○堂下准教授 13ページ目のスライドですが、一番左側の債務に関する判決、そして、真ん中の不動産ローンの不履行と担保権実行、これはそれぞれ91年、92年ぐらいを境にずっと減ってきています。その一方で、個人任意整理と自己破産というのが2004年から増える傾向にあります。一方が減って、一方が増えた理由として、何かこのころにイギリスで、個人任意整理もしくは自己破産の制度変更があったんでしょうか。

○アナ研究員 第一に、右側の図表の任意整理と自己破産のグラフが2005、2006年辺りから上が

っている傾向を示しています。左側のスライドの債務関連の判決と、真ん中のスライドの担保権実行は、2005年止まりのグラフになっております。ご覧いただければ分かるように、この2つは両方とも、長期的に信用が拡大してきたなかで、10年以上にわたって減少傾向をたどっています。しかしながら、2006年と2007年のデータを見てみますと、右側のスライドの自己破産のトレンドと似かよった傾向が存在します。それは、元々の値が低いとはいえ、どちらも増加傾向が見られるのです。

スライド右側の自己破産のグラフですけれども、ちょうど吹き出しになっておりまして、ここに破産法改革と書いてあります。2004年にこの法律が改正されたときに破産の定義が変更され、期間が3年から12か月に短縮されたということです。このこと自体によって、一部の債務者、とりわけ失う資産がない人たちにとっては、破産というものが一つの、より魅力的なオプションになったと思われまます。

○堂下准教授 それは2004年ですか。

○アナ研究員 そうです。2004年です。

あともう1つ、その破産法の改正と同時に、イギリスでは別の変更がなされました。それは民事再生法に似たようなものですが、任意整理がしやすくなるような方向に制度が変わりました。それによって、債務整理を請け負う新しい類のビジネスが出現いたしました。自主的に借金の清算ができ、負担が軽くなると訴えて人々の関心を引く宣伝があちこちで華々しく展開されました。その結果、相当数の申し込みがありまして、その人たちは任意整理をいたしました。ここで示した破産や債務整理の増加傾向には、その要素も入ってきているということです。

ただ、これはやはり問題だと当局は判断しまして、その後、このセクターを厳しく取り締まるようになりました。債務整理サービスに相当の手数料を搾り取っていたのです。つまり、この種のビジネスのマーケティング活動が、この増加の一定程度の要因になっているわけです。もう一つ確認しておきたいんですけれども、このグラフで黄色は青と赤、すなわち破産と任意整理によるIVA（個人の自己債務整理）を足したものです。

債務や住宅ローンの不履行と差し押さえに関する判決を表わした左側と中央の図表に急な山形が見られますが、その背景には、90年代初期の不況に伴って住宅価格が値崩れし、失業率が悪化したという事情が存在します。

○堂下准教授 左側の債務に関する判決というのは、どういうことなんですか。

○アナ研究員 これは、債務不履行によって裁判になったケースの数です。債権者側は裁判所に対して支払命令の申し立てをします。その申し立てが通ると支払命令が言い渡されます。この一連の数字が、住宅ローン関連の問題とともに、深刻なクレジット延滞や不履行を最も的確に表わす指標になると我々は考えたのです。

○堂下准教授 私の方からは以上です。

○福井委員 もし日本の現在の金利規制あるいは一連の貸金業に関する制度変化に関して、何か感想やコメントがございましたら、最後にいただけたらと思います。

○アナ研究員 私の感想といたしましては、先進各国の中で、日本の現行制度は最も厳しい制度の1つではないかという印象を持っております。すなわち非常に厳密で細かく規定しているという印

象です。上限金利のみならず総量規制もあります。そうすると、その2つを合わせて制度が成立しているということを考えるならば、他国の市場よりも、結果的にずっと厳しい規制環境になっているのではないかと思います。

日本の制度というのは、ドイツの制度に一番近いのではないのでしょうか。私の印象では、ドイツの市場で生じたのと類似する状況が日本でも見られるのではないかと。厳しい金利制限と総量規制を組み合わせた与信規制というものが考えられますが、消費にはマイナスに働く可能性が高いと思われる。

○堂下准教授 最後に1つよろしいですか。2004年にアナさんは英国政府の貿易産業省から委託されて、消費者ローン市場の規制に関する海外調査を行ったわけですが、そのレポートは非常にすばらしい内容だと思います。

2005年に日本の金融庁が海外における貸金業に関する規制について、ちょうど調べていましたが、その際、金融庁は、アナさんのところに調査に行ったのでしょうか。

○アナ研究員 実はあの折には、英国の当局者やこの分野の専門家とのアポイント面でのアレンジ、調整面でお手伝いをさせていただきました。また、彼らとの会議に私も同行しました。

また同時に、英国に関する調査資料が欲しいと金融庁から言われましたので、相当のボリュームの情報、マテリアルを提供いたしました。そのコピー一式を本日こちらに持参しております。原文、もともとのマテリアルの方では、ポストイットノートをあちこちに張り付けて、提起された疑問点に対する回答の中で重要な情報がわかりやすくしてあります。金融庁の方に最初提出いたしました文書をすべて持ってきております。お役に立てば幸いです。

○堂下准教授 金融庁からの職員は1人で来たんですか。2人で来たんですか。

○アナ研究員 お一人でした。

○堂下准教授 わかりました。

○福井委員 ありがとうございます。本日のお話は、知識としても、また御意見としても大変貴重なものでありまして、日本の金融を正常化、改善していく上で、大いに参考にさせていただきたいと思います。

以 上