

博士論文

貸金業法における総量規制が
貸金市場に与えた影響

東京情報大学

総合情報学研究科

経営情報系列

伊藤 幸郎

目次

第1章	はじめに	p1
1.1	本研究の目的とその背景	p1
1.2	仮説の提起	p1
1.2.1	仮説の提示 その1	p1
1.2.2	仮説の提示 その2	p5
1.2.3	仮説の提示 その3	p6
1.3	本論文の構成	p6
第2章	消費者信用市場の現況	p9
2.1	本章の概要	p9
2.2	消費者信用市場における業態分類	p9
2.3	消費者信用市場における融資の審査方法	p11
2.4	信用情報機関の機能	p12
2.5	消費者信用市場におけるセグメント	p16
2.6	信用収縮を招いた要因	p22
2.6.1	過払い金返還請求の影響	p22
2.6.2	貸金業法が改正されたことによる影響	p24
2.7	貸金業法改正後の消費者信用市場の動向	p30
2.8	銀行カードローンの動向	p35
2.8.1	大手銀行による営業戦略	p36
2.8.2	異業種から参入した新興銀行の営業戦略	p39
2.9	信用保証業務の動向	p41
第3章	会計的側面からみた大手貸金業者の動向	p43
3.1	貸金業界を会計的側面からみる意義	p43
3.2	大手貸金業者3社の業績動向	p44
3.2.1	大手貸金業者3社業績推移	p44
3.2.1.1	大手貸金業者3社による営業貸付金の推移	p44
3.2.1.2	大手貸金業者3社による売上高の推移	p45
3.2.1.3	大手貸金業者3社による当期純利益の推移	p46

3.2.1.4 大手貸金業者3社による利息返還損失引当金	p49
3.3 貸金業者の格付け	p51

第4章 先行研究

4.1 借り手の債務行動に拘わる先行研究	p54
4.2 貸金業法の制度設計に拘わる先行研究	p55
4.3 上限金利引き下げに拘わる先行研究	p56
4.4 総量規制に拘わる先行研究	p57
4.4.1 総量規制の導入による法の実効性を調査した先行研究	p57
4.4.2 総量規制の導入によるマクロ経済への影響を調査した先行研究	p58
4.4.3 総量規制の導入による借り手への影響を調査した先行研究	p59
4.2.3.1 借り手へのアンケート及び借り手のブログ群から総量規制の影響を調査した先行研究	p59
4.4.3.2 貸金業者から入手した借り手の返済に関するデータを使って、総量規制の導入による借り手の債務行動を調査した先行研究	p61

第5章 総量規制導入までの法改正過程に関する調査(政策的アプローチ)

5.1 本章の主旨	p65
5.2 貸金業法の改正過程における政府による公開資料からの精査	p67
5.2.1 政府による議論の経緯(金融庁「貸金業制度等に関する懇談会」)	p67
5.2.2 政権与党による議論の経緯(自民党金融調査会「貸金業制度等に関する小委員会」)	p76
5.2.3 国会での議論の経緯	p79
5.3 立法責任者の見解についての文献調査や改正に関わった関係者へのインタビュー調査	p84
5.3.1 立法責任者による見解の文献調査を行う目的	p84
5.3.1.1 増原義剛 元衆議院議員(当時「貸金業制度等に関する小委員会」委員長)の見解	p84
5.3.1.2 山本有二 衆議院議員(当時金融担当大臣)の見解	p85
5.3.2 改正に関わった関係者へのインタビュー調査を行う目的	p85
5.3.2.1 貸金業界を代表して法改正議論にて発言したA氏へのインタビュー調	

査	p86
5.3.2.2 業界紙記者として改正過程を取材した B 氏へのインタビュー調査	p86
5.3.2.3 大手貸金業者で自民党や金融庁と連絡調整に携わった C 氏へのインタビュー調査	p87
5.4 本章の結論(仮説①の検証)	p92

第6章 総量規制導入による借り手への影響に関する調査(経済的アプローチ)

6.1 本章の主旨	p94
6.2 仮説②「総量規制が導入されたことにより、返済困難に陥っていなかった借り手の信用力は低下する」の検証	p95
6.2.1 本分析の背景	p95
6.2.2 データの入手と内容	p95
6.2.3 仮説②「総量規制が導入されたことにより、返済困難に陥っていなかった借り手の信用力は低下する」を検証するための分析結果	p97
6.3 仮説③「総量規制導入前後における専業会社とカード会社の借り手において信用力の変化幅には相異がみられる」の検証	p104
6.3.1 本分析に至る背景	p104
6.3.2 データの入手と内容	p105
6.3.3 仮説③「総量規制導入前後における専業会社とカード会社の借り手において信用力の変化幅には相異がみられる」を検証するための分析結果	p106
6.4 本章の結論(仮説②と仮説③の検証)	p113

第7章 考察

参考文献	p118
謝辞	p126

第 1 章 はじめに

1.1 本研究の目的とその背景

2006 年 12 月以降、政府は日本の貸金市場に貸金業法の諸規制を実施してきた。貸金業法により貸金市場へ新たに導入された規制の内容は、主として、①上限金利の年利 29.2%から年利 15~20%への引き下げ、②審査時における源泉徴収票等の提出を義務付けたうえ個人年収の 3 分の 1 を超える貸し付けの原則禁止(総量規制)、という 2 点が挙げられる。

本論文は上記②の総量規制に焦点を当てることで、総量規制の導入経緯に関する調査と、その導入が貸金市場に与えた影響について借り手側面から分析・考察することを目的とする。

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が導入された背景としては、借り手が返済不能に陥ると考えられる水準を超える資金の借入れを制度化することによって不可能にして、多重債務者の数を減らすことが挙げられる¹。一方、総量規制を導入するにあたり、政府は個人の借入れ総額を知るために借り手の債務状況を一元管理する必要性が生じた。そこで政府は、内閣総理大臣が指定した信用情報機関に借り手の債務状況を管理させる制度を併せて導入した(詳しくは第 2 章で後述する)。

1.2 仮説の提起

1.2.1 仮説の提示 その 1

日本において、消費者金融は個人や零細事業主に対して小口、短期の融資を行うことによって、消費者信用の産業発展を狙ってきた。日本における消費者金融の市場構造は時代の社会情勢に伴い変化し、貸金に関する制度も変遷を遂げてきた。

まず以下では、戦後日本における貸金を巡る制度変更の変遷に注目したい。1945 年の戦後における混乱の中、悪質な取り立て行為を行う貸金業者が乱立していたことが社会問題化した。当時、政府は金融に関する市場を発達させるため、

¹ 政府が貸金業法を改正するための議論を始めた段階では、多重債務者の減少という解決策のみに帰着してはいなかった。しかしながら法改正議論が進むにつれ、政府や立法府は多重債務者の減少に傾斜した議論を行うようになった(詳しくは、第 5 章で後述する)。

社会的な悪質業者の取り締まり、並びに不正金融の防止という目的で1949年5月に「貸金業の取り締まりに関する法律」を制定した。この法律は、明確な罰則を伴わず、行政指導に留まる条文であったため、詐欺まがいの悪質商法や中小企業を相手にした高金利の金融が横行した。そこで、この問題を是正する目的で、1954年6月に貸金業における刑事法上の上限金利を年利109.5%と規制する出資法(刑事法)が制定された。また1877年から存在していた利息制限法(以下、旧利息制限法)の規定も変更され、同年6月に民事法上の上限金利が、借り手の借入れ金額によって年利15~20%と規定され、新しい利息制限法(民事法)として成立した。伊藤(2001)は、当時の立法担当者が新しい利息制限法において、借り手が利息を任意に支払った場合に、その超過利息を返還されないことを明確化したと述べている。なお伊藤は、旧利息制限法において、借り手が任意に支払った超過利息の返還請求が許されるか否かについて明らかではなかったとも指摘した。伊藤(2004)は、利息制限法の上限金利よりも高い利率となる出資法の上限金利を設けることで、消費者金融の実態を踏まえた金利帯が実質的に許容されると述べている。その背景として、当時の立法担当者らは銀行等の金利を参考に規定された利息制限法の金利規制が無担保の短期・小口の融資に適用する場合には厳格すぎると解釈していた点が挙げられる。利息制限法による借り手の借入れ金額による年利の刻み規定が成立したことにより、有担保かつ利息制限法の年利以内による融資は銀行、一方で無担保かつ利息制限法以上および出資法以下の年利による融資は貸金業者といったように、利息制限法と出資法で規定された金利帯において銀行と貸金業者との融資に棲み分けが図られていった。この後日本は高度経済成長期を迎え、無担保の短期・小口融資が伸長し、貸金市場の規模は日本の経済成長と共に拡大していった。

しかしながら高度経済成長が終焉を迎える頃になると状況は一変する。1973年に石油危機がもたらした経済成長率の鈍化による借り手の実質的な金利負担の増大が引き金となり、「過酷な取立て、過剰融資、高金利」のいわゆる3Kと呼ばれた社会問題が発生した²。政府はこの社会問題を解決するために規制措置を検討し、1983年11月に出資法を改正し、そのうえで貸金業規制法を制定した。改正された出資法では、法定上限金利を年利109.5%から年利40.004%へと段階的に引き下げることが規定された。他方、貸金業規制法では貸金業者を登録制にすることや貸金業者の業務を規制することに関する条文が明文化された。中でも、本論文で焦点を当てる総量規制の前身となる法規定である「過剰貸付の禁止」が貸金業規制法第13条に盛り込まれた。

ところが、この貸金業規制法第13条では「貸し手は借り手の資金力又は信用、借入れの状況、返済計画等について調査し、借り手の返済能力を超えると認めら

² 消費者金融連絡会「TAPALS白書」2007年、p142。

れる貸付けの契約を締結してはならない」というように過剰貸付禁止自体は貸し手による借り手への融資基準を抽象的な表現で記載されているに過ぎない。つまり、貸金業規制法第 13 条に規定された「過剰貸付の禁止」では、貸金業者による貸付けの限度基準について具体的に触れられておらず、本条文に罰則規定も存在しない。

当時から貸金業者でさえも借り手に対する与信を正確に判断することは困難であった。しかしながら、貸金業者は借り手の返済履歴を確認することによって与信を判断するという審査ノウハウを発展させてきた。したがって、法律による一定の基準によって貸し手側の与信判断を定めることは極めて困難なことであった。当時の立法担当者は、借り手への貸付総額を一定の条件により規制することが、貸金市場における借り手と貸し手の双方に好ましい影響を与えるとは考え難いと判断し、貸金業規制法第 13 条で貸付総額を一定の基準によって規定しなかったと推察される。実際、当時の総理大臣福田赳夫は、「貸金業者の社会的需要を抑えることは妥当ではなく、社会表面化した問題に対する弊害をどう排除するかという観点から、規制措置を検討する³」と国会において答弁していた。

1983 年 11 月に発信された大蔵省銀行局長通達には、「判断基準を借り手の収入、保有資産、家族構成、生活実態等及び金利などの条件により判断は困難であるが、窓口における簡易な審査のみによって、無担保、無保証での目処は借り手に対する 1 業者あたりの貸付金額は 50 万円、個人年収の 10% とすること」と規定されている。上記の通達は、所定の書面が揃っている場合、貸金業者の貸付金額が 50 万円を超えることを容認している。つまり、比較的審査の簡易な融資のみに規制を限定したとはいえ、貸金業者に信用の審査基準を委ねるという条文であった。以上の条文は、その後も金融庁事務ガイドライン⁴として引き継がれていった。

1990 年代に入ると、バブル期に住宅ローンなど過剰な借入れを行っていた借り手が、急激なデフレによる収入減などから返済不履行や自己破産に陥った。債務不履行に陥った借り手や自己破産者の急増が貸金業者の営業形態への批判へと発展し、過剰貸付禁止の規制強化を主張する意見も一部マスメディアに見られるようになってきた。しかしながら、当時の政府は過剰貸付禁止の罰則強化等を審議するほどの社会問題であるとの認識はなかった。

当時、銀行は、バブル期に発生した膨大な不良債権の処理を行うため、中小企業への貸し渋りを増大させていた。一方 1999 年頃から、空洞化していた中小企

³ 津田武寛「貸金制度改革について」

「<http://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/siryou/20100204/01.pdf>」より引用。

⁴ 金融庁ホームページ「<http://www.fsa.go.jp/common/law/>」金融庁事務ガイドラインを参照。

業の資金ニーズを満たす営業で業績を上げていた商工ローン業者(日栄と商工ファンドなど)も、契約トラブルや行き過ぎた債権回収の事業形態が社会問題化した。商工ローン問題に対する審議でも「高金利、根保証、取立行為」を是正することが論点となり、2000年6月に出資法上限金利が年利40.004%から年利29.2%へと引き下げられたが、過剰貸付禁止の規制強化には焦点が当てられなかった。

2001年頃から上限金利が引き下げられたことによる副作用として、ヤミ金融の増加傾向が社会問題化した。ヤミ金融の取締強化を法改正の重点とした2003年貸金業規制法改正の議論を当時主体的に進めていた自民党財政金融部会において、当時の新聞報道によると過剰貸付けの罰則強化を想定した議論の内容を見出すことはできなかった。

以下詳しくは第5章で後述するが、2005年3月金融庁総務企画局長の私的諮問機関に「貸金業制度等に関する懇談会」が設置され、貸金業制度の改正について本格的に議論が開始された。貸金業制度を改正する目的は、2003年の貸金業規制法に附された見直し規定に則することであった。当時の金融庁での議論では上限金利引き下げの議論は頻繁に見受けられたものの、借り手への貸付総額を規制する具体的な議論は進んでいなかったと判断される。

同懇談会の議論を基に、自民党・金融調査会の「貸金業制度に関する小委員会(委員長：増原義剛)」が設置され、貸金業法の改正を本格的に進めるための議論が開始された。同小委員会の議事録は公開されていないため、新聞報道等⁵で断片的に得られる情報以外にその議事内容を知ることはできなかった。筆者が新聞報道等を調査しても、同小委員会で一定の基準による借り手への貸付総額を設けることについて具体的に議論された形跡は見当たらなかった(詳しくは第5章で後述する)。

同小委員会会期中であった2006年7月6日、自民党金融調査会と公明党金融問題調査委員会が「貸金業制度等の改革に関する基本的考え方」で明文化された「過剰貸付の禁止」において、「量的基準を設け」という曖昧な表現ながらも量的規制に言及し、2006年9月19日、自民党が政調審議会・総務会の合同会議で公表した「貸金業制度などに関する考え方の具体的検討内容」における「改正骨子」では、年収を基準とする貸付基準を初めて明文化した。その翌月の2006年10月25日、自民党は突如として国会提出法律案に総量規制の量的基準として、年収3分の1を超える貸付けを原則禁止とする条文をとりまとめた。

当時、マスメディアが多重債務問題と貸金業界を関連付けて過剰に報道した⁶

⁵ 詳しくは第5章にて後述するが、例えば日本経済新聞「貸金業法の改正論議-『金利定義』次の争点に(霞が関風速計)」2006年7月3日。

⁶ 日本経済新聞「貸金業規制、金融庁強化へ-灰色金利解消、再編呼ぶ。」2006年2月21

ことにより、世論には貸金業界を否定する空気が広まっていった。世論からの批判が長引くことを恐れた政府によって、短期間の議論で過剰貸付の禁止を具体的な制度とし、規定する総量規制の導入が決められたと新聞報道等⁷では指摘している。そこで、政府が総量規制を導入した経緯についての詳細を明らかにするため、本論文では第一の仮説として下記を提示し、その仮説の検証を行う。

仮説①「改正過程において総量規制は熟議されることはなく、不透明に総量規制の導入が決定された」

1.2.2 仮説の提示 その2

多重債務が社会問題化したことにより、政府は返済困難に陥っていた借手手を救済する対症療法として、総量規制を貸金市場に導入した。本来であれば、政府は、信用力の低い借手と高い信用力を得ていた借手といった双方の影響を踏まえたうえで、総量規制を導入することによる貸金市場への実効性を事前に精査すべきであったと考えられる。しかしながら、政府が信用力の高い借手手に対して特段の措置を取らなかったため、もともと返済に滞りのなかった借手手の信用力にも総量規制が影響を与えた可能性が考えられる。

貸金業者の借手手が自己破産に陥るといったケースを根拠に、貸金市場を否定する有識者も存在する。一方で、資金調達に困窮した借手手が非合法手段であるヤミ金融を利用しているといった事態も問題視されていることから、政府の導入した総量規制に疑問を投げかける見方も根強く存在する。いずれにしても、総量規制が導入されたことによる借手手への影響を科学的に分析した研究は数少ないことは事実である。そこで政府が導入した総量規制の影響について、借手手側面から検証するために、下記の第二の仮説を提示し、その仮説を検証する。筆者は、大手貸金業者 5 社より入手した借手手の返済に関する定量的な借手手データを仮説②の検証に用いた(詳しくは第 6 章で後述する)。以下、本論文ではこのデータを「借手手データ」と定義し、過去、2011 年と 2012 年に樋口らが行った統計手法と同様の手法を用いている(詳しくは第 4 章で後述する)。筆者はこの手法を用いて新たに貸金業者からデータを入手し、統計分析を行った。

仮説②「総量規制が導入されたことにより、返済困難に陥っていなかった借手手の信用力は低下する」

日。

⁷ 日本経済新聞「混迷貸金業改革 厳正処分、抵抗失せる 規制強化で業界淘汰へ」2006年9月20日。

1.2.3 仮説の提示 その3

総量規制によって貸し手の業態に関係なく信用を供与される借り手に対しても同様に規制が講じられるべきである。ところが、貸金業法が改正されたことにより、その影響が業態の違いにより異なるという可能性が想起される。以下、詳細を説明する。貸金業者は提供する金融商品の種類によって二つの業態がある。一般にはキャッシング機能のみを提供する専業会社と、キャッシング機能とショッピング機能を提供するカード会社とに分類され、金融商品の種類に応じて、主管の異なる2つの法律が存在する。まず、キャッシング機能は規制の厳格な貸金業法によって管理される。一方でショッピング機能は相対的に規制の緩やかな割賦販売法によって管理される。総量規制は貸金業法に管理される法規制であるため、キャッシング機能にのみ適用される。借り手は種類が異なっても同一の金融商品でサービスを受けることに変わりはない。なお、専業会社によるキャッシング機能の融資を受けていた借り手であっても、カード会社によるショッピング機能で新たに融資契約を申請する場合において、借り手は新規にカード会社の融資審査を受けなければならない。つまり、借り手は必ずしもカード会社によるショッピング枠での融資審査を通るとは限らない。

しかしながら、政府は法の違いによってかけられる規制度合いが違うことを議論してこなかったため、総量規制が導入されたことによる専業会社の借り手とカード会社の借り手への影響の違いが想定されていない。借り手の利用する業態による規制度合いに起因して、総量規制は借り手の信用力に影響を及ぼすといった可能性が考えられる。そこで第三の仮説として、下記を提示し検証する。筆者は、上記に定義した借り手データのうち、総量規制が導入されたことにより借入を制限された借り手のデータを専業会社3社とカード会社2社に分類したデータ、を仮説③の検証に用いた(詳しくは第6章で後述する)。

仮説③「総量規制導入前後における専業会社とカード会社の借り手において信用力の変化幅には相異がみられる」

1.3 本論文の構成

本論文は全7章で構成される。ならびに本研究には二つのアプローチを用いる。本研究の目的は仮説①、仮説②と仮説③を検証することにあるが、最初に「政策的アプローチ」を使って仮説①を検証する。一般的な「政策的アプローチ」とは、社会表面化した問題に対して、政府が講じるべき手法を考察することを指す。本研究において「政策的アプローチ」では、総量規制が導入された経緯について公開資料や公開されていない改正責任者の発言録と改正関係者のインタビュー

調査から精査し、その詳細を明らかにしたい。次に「経済的アプローチ」を使って仮説②と仮説③を検証する。一般的に「経済的アプローチ」とは、日銀統計や総務省をはじめとした官庁や市場のデータを用いて、政策目的を市場原理の効率性という視点から考察することを指す。本分析において「経済的アプローチ」では、大手貸金業者 5 社から入手した借り手の返済に関する市場のデータを分析し、定量的な側面から検証する。以上、仮説と検証方法の関係を整理すると次の通りである。

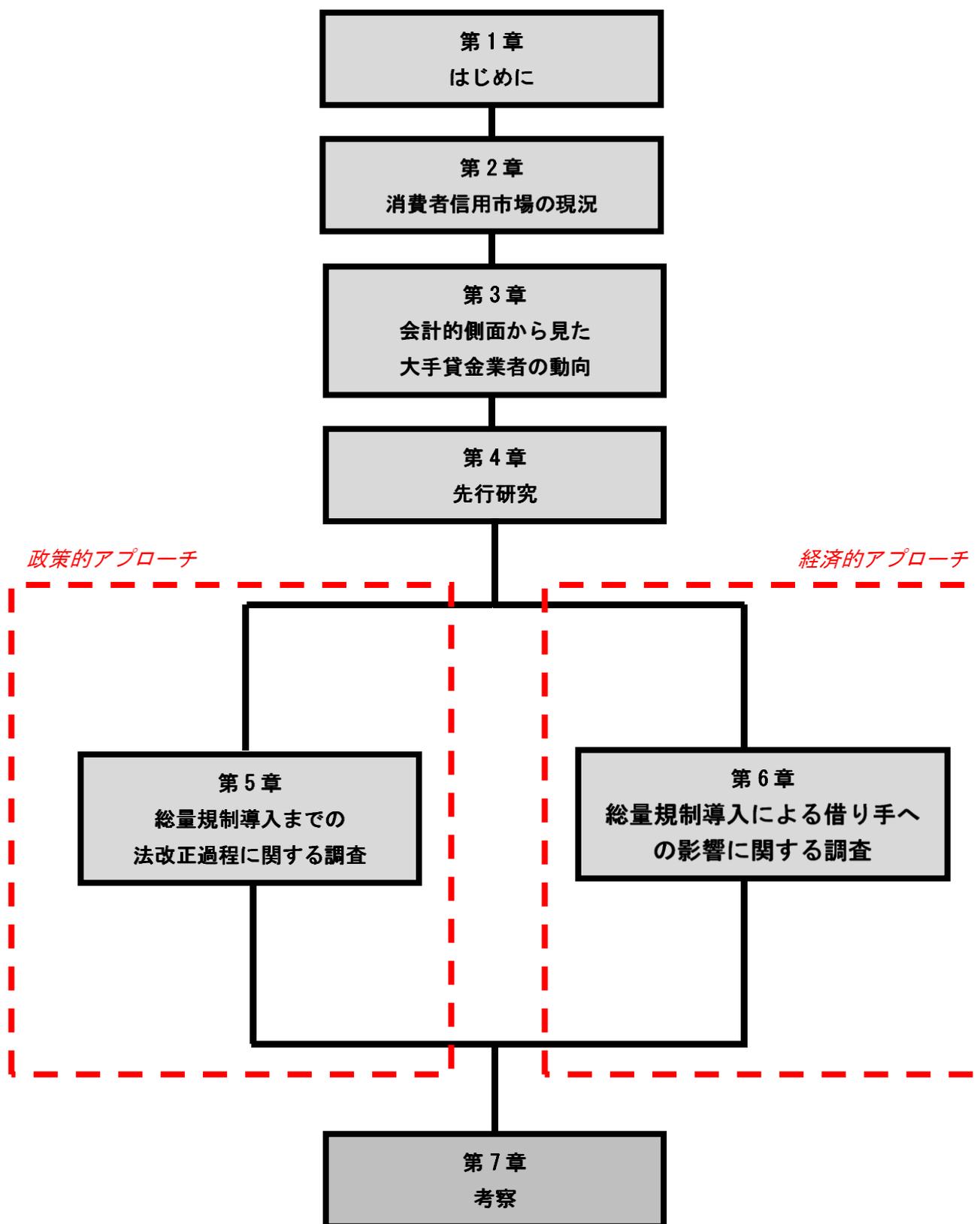
仮説①の検証：「政策的アプローチ」

仮説②と仮説③の検証：「経済的アプローチ」

以下、具体的に各章の構成について説明する(図 1-1)。本章、つまり第 1 章「はじめに」で本研究の目的と背景を述べ、仮説を提示する。続く第 2 章「消費者信用市場の現況」では貸金業法の影響を調査するため貸金市場を含む消費者信用市場全体の現況について、公表されているデータを用いて調査する。第 3 章「会計的側面から見た大手貸金業者の動向」では、貸金業法の影響を調査するため、貸金業者各社の収益状況や格付けといった財務情報を貸金業者各社の IR 情報から分析する。第 4 章「先行研究」では、総量規制をはじめとする貸金業法の先行研究についてレビューする。第 5 章「総量規制導入までの法改正過程に関する調査」では政策的なアプローチを試みる。以下簡潔に述べると、総量規制の導入過程について、公開資料や改正責任者の発言録とオーラルヒストリーの手法を用いて改正関係者のインタビュー調査から分析し、仮説①を検証する。第 6 章「総量規制導入による借り手への影響に関する調査」では、経済的アプローチを試みた。以下簡潔に述べると、大手貸金業者 5 社から入手した借り手の返済に関するデータを統計分析し仮説②を検証する。また、仮説②を検証する際に使用した借り手データを新たに専業会社 3 社とカード会社 2 社に分類したうえで統計分析を行い、仮説③を検証する。最後に、第 7 章「考察」において本研究で得られた知見を総括すると共に、総量規制に関わる研究の考察と展望についてまとめる。

なお、本論文の参考文献および図、表の記述方法はパーソナルファイナンス学会の投稿規定に準じた。新聞報道や事実などの声明といった類の資料は脚注に記載する。但し、参考文献に用いた論文の著者と発表年が重複する場合において、脚注にて参考文献を特定している。

図 1-1 本論文各章の構成



第2章 消費者信用市場の現況

2.1 本章の概要

貸金業者は、無担保無保証、即時融資、信用力の審査といった独自のノウハウを積み上げることで、消費者信用市場を成長させてきた。しかしながら2006年に政府が貸金業法を改正したことにより、貸金業者は厳しく業務を制限されることとなった。貸金業法によって厳格な規制が敷かれ、消費者信用市場は大きく縮小した。本章では、貸金市場を含む消費者信用市場に関するデータを使って、貸金業法が改正されたことによる貸金市場を含む消費者信用市場の状況をみていく。

2.2 消費者信用市場における業態分類

消費者信用市場におけるサービスは、①消費者が商品やサービスを購入する際に代金の立替えを行う「販売信用」、②借り手に資金の融資を直接行う「消費者金融」の2種に大別することができる(図2-1)。「消費者金融」は、銀行や郵便局などで扱う預貯金や動産を担保とし、借り手に貸し付ける商品も含まれる。一方これら借り手から担保をとる商品を除いた金銭消費貸借は「消費者ローン」と定義される。消費者ローンには銀行(メガバンク)や貸金業者(ノンバンク)などが参入している⁸。

図 2-1 消費者信用市場の概要



⁸ 堂下浩「消費者金融市場の成長と発展に関する実証研究」『文真堂』、2005年12月より引用。

消費者信用市場では、貸金業を営む金融機関のうち、預金を取り扱う業態は銀行(民間金融機関)、一方で預金を取り扱わない業態は貸金業者と定義される。消費者金融を専業とする会社は後者に含まれる。貸金業者には、他にクレジットカード会社、信販会社などが含まれる。現在の日本における貸金業者の会社分類は図 2-2 で示した。日本における貸金業者の主な会社分類では、クレジットカード会社は JCB、クレディセゾンなどが挙げられ、信販会社はオリエントコーポレーション、ジャックスなどが挙げられる。消費者金融専業会社はアコム、SMBCCF(SMBC コンシューマ・ファイナンス)などが挙げられる。

このように日本の融資機能は大きく分けて二大業務となっている。中でも貸金業者は提供する金融商品の種類に応じて 2 つの業態がある。一般にキャッシング機能のみを提供する専業会社と、キャッシング機能とショッピング機能を提供するカード会社に分類される。したがって、貸し手には二つの異なる業態が存在する。

そのうえ、キャッシング機能は貸金業法(主管は金融庁)、ショッピング機能は割賦販売法(主管は経済産業省)、と同じ融資機能であるにも拘わらず、異なる役所の異なる法律で規制されている。

ショッピング機能とキャッシング機能を有するクレジットカードは、ショッピング枠とキャッシング枠が別々に利用枠として設定されている。例えば、ショッピング枠の利用限度額は 100 万円、キャッシング枠の利用限度額は 20 万円とするなど、ショッピングの利用枠はキャッシング枠に比べて多い。

図 2-2 日本における貸金業者の会社分類



2.3 消費者信用市場における融資の審査方法

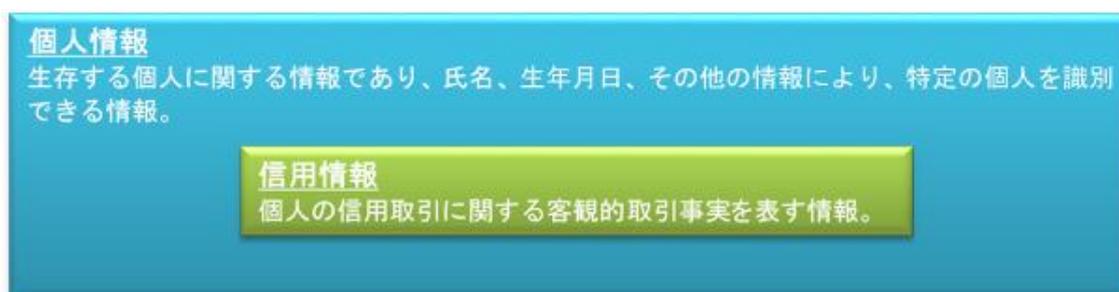
消費者信用市場において、貸金業者や銀行が融資をする際に最も重要視する信用とは、借り手による過去の借入れの取引履歴である。つまり、借り手が約定返済日までに資金の返済を滞らせることにより貸金業者や銀行の信用を失うため、その後の資金借入れは難しくなる。借り手が返済を滞らせると、貸金業者或いは信用情報機関に金融機関との取引履歴に関する契約内容や返済状況などの情報が記録される。借り手が資金を貸金業者に返済しなかった期間や頻度が貸金業者或いは信用情報機関に記録されることは、貸し手による借り手の与信枠の見直しに影響を及ぼす。

まず、1日～3ヶ月未満の期間で返済が遅れた場合、借り手の返済動向は貸金業者内部の情報登録に留められる。貸金業者内部での情報であるため、他社は借り手の返済情報を知ることはない。したがって、返済で1日～3ヶ月未満の機関で遅れた借り手は他社からの信用にマイナスの影響を及ぼさないと考えられる。本研究では、このケースを遅延と定義する。

一方で借り手が3ヶ月以上に渡り返済が遅れた場合、貸金業者は滞納の情報を信用情報機関に登録する。つまり、信用情報機関に登録された時点で他社との共有情報となるため、3ヶ月以上に渡り返済が遅れた借り手は他社からの借入れにも影響を及ぼす。本研究では、このケースを延滞と定義する。

信用情報機関に登録される信用情報には貸金業者からの信用取引に関する返済・支払い状況(期日通りに返済・支払いしたかなどの利用実績)、利用残高などの客観的取引事実を表す借り手の情報が示されている。借り手が資金の借入れを希望する場合に、貸金業者は借り手の「信用力」を判断するための情報として確認している。信用情報は借り手の信用力を表す唯一の情報と言える(図2-3)。

図 2-3 個人情報と信用情報



以上のように借り手の信用力を判断するためのノウハウを発展させることができた貸金業者は、担保を取らずに、相手を信用して融資するという無担保無保

証の貸付けにより事業を拡大してきた(詳しくは後述する)。今日、日本貸金業協会指導の下で、貸金業者は、借り手が多重債務に陥ることを防止し、返済計画に基づく契約が可能であるか否かを審査している。

まず、借り手と新規の融資契約を結ぶとき、貸金業者は借り手の属性や他社の借入れ情報などを自社のスコアリングシステムに照らし合わせて、借り手の信用を見極めている。貸金業者は借り手の内容一式をスコアリングし、基準となる得点を満たすことにより信用可否を精査している。この審査方法は新規審査と呼ばれている。

しかしながら新規契約から時間が経過することにより、借り手の信用状況は変化する。この変化に応じて、貸金業者は必要に応じて借り手の与信を見直さなければならない。信用状況の変化による与信の見直しは、基本属性(勤務状況など)の変化、個人信用情報機関に照会することによる他社の借入れ状況の確認や返済状況(延滞状況や支払額など)だけでなく、自社内でのみ知ることができ信用情報機関には記録されない 3 ヶ月以内の返済遅延の情報を重視し、総合的に判断される。つまり貸金業者は、借り手の契約以後の取引状況から信用状況についてその都度判断し、適正与信を常時補正している⁹。この審査方法は途上審査と呼ばれている。したがって貸金業者の審査ノウハウには上記に示した 2 つの審査方法が存在することとなる。

2.4 信用情報機関の機能

信用情報機関は、勤務状況や性別、職種といった借り手の属性および返済の状況などの信用情報を信用情報機関の会員である貸金業者から提供を受け、収集・蓄積・管理している。信用情報機関は本機関の会員である貸金業者の照会に応じて、登録された借り手の信用情報を提供することを業務としている。信用情報機関に登録されている借り手の信用情報を利用することにより、貸金業者は過剰な貸付けや借り手による遅延・延滞および貸し倒れを回避するための情報として役立てている。信用情報機関に登録された信用情報が存在することにより、借り手は短時間で適正な信用を見極められ、貸金業者より必要な金額を借入れることができる。もしも、消費者信用市場に信用情報機関が存在しない場合、貸金業者は外部調査機関に個人の信用情報の調査を依頼しなければならず、コスト面の増大だけでなく、個人情報や安全管理措置や信頼性に疑念を抱かざるを得なかったであろう。したがって、信用情報機関が利用できることの恩恵は貸し手と借り手の双方に大きい。

信用情報機関の信用情報による借り手の延滞の情報は、延滞継続期間中「A マ

⁹ 例えば、アコムは 3 ヶ月に 1 回、途上与信による信用補正を行っている。

ーク」というフラグが立った状態で表示される。短期の延滞の情報は、延滞が解消されてから 1 年間を経て当該情報は消滅する。また、不良債権となった長期の延滞は最長 5 年間掲載される。

かつて日本には、業態別に信用情報機関が多数存在したが、貸金業法の改正に向けて当該信用情報機関は業務統合や合併が行われた。その内容を図 2-4 に沿って説明したい。

まず①信販・クレジットカード会社・消費者金融專業会社・銀行系クレジット会社などの全業種が加盟していたシーシービー(CCB)、②信販・クレジット会社が加盟するシーアイシー(CIC)、③銀行及び銀行系クレジット会社が加盟する全国銀行個人信用情報センター(全銀協)、④個人の信用情報を取り扱う 33 の情報センターによって出資・設立された全国信用情報センター連合会、⑤全国信用情報センター連合会の傘下であり消費者金融会社と商工ローン会社が加盟していた株式会社日本情報センター、⑥日本情報センターにデータの提供業務をしていた(株)アイネット、⑦全情連の制約により上記 6 つの機関には登録できなかった業種のために設立された(株)テラネット¹⁰、といった 7 か所の信用情報機関が存在していた。

2007 年 12 月 3 日、株式会社日本情報センター、(株)アイネットと(株)テラネットの 3 社は貸金業法が改正されることに伴い、業務を効率化するために合併した。合併した社名を(株)テラネットと改め、事業を存続させた。

総量規制の導入により、借り手の債務を一元管理しなければならないため、政府は、内閣総理大臣が指定する指定信用情報機関の制度化を、2006 年 12 月に改正された貸金業法第 41 条で明文化していた。前述した通り、本来(株)テラネットは信用情報機関に登録できなかった業種のために設立された個人情報機関であったが、貸金業法の施行にあたり実質的に存在意義がなくなった。したがって、2009 年 4 月 1 日、(株)テラネットは全国 33 の信用情報を交換してきた全国信用情報センター連合会の事業を承継し、(株)日本信用情報機構(JIC)と社名を変更した。さらに内閣総理大臣による指定信用情報機関の指定を受けるため、信用情報機関はさらなる信用情報を集約することが必要となった。そこで 2009 年 8 月 1 日、信販・クレジット会社・消費者金融会社・銀行系クレジット会社など全業種が加盟していた(株)シーシービーと(株)日本信用情報機構(JIC)が合併し、社名は(株)日本信用情報機構を継続させ、略称を JICC に変更した。

以上のような業務統合や合併を経て、現在、内閣総理大臣に指定された信用情報機関は、消費者金融專業会社、クレジットカード会社、銀行といったように 3 つの業態別において、それぞれの市場や金融商品の特性に応じて整備されてき

¹⁰ 当時、(株)テラネットに加盟した会社が保有する借り手の信用情報は全情連では参照できなかった。

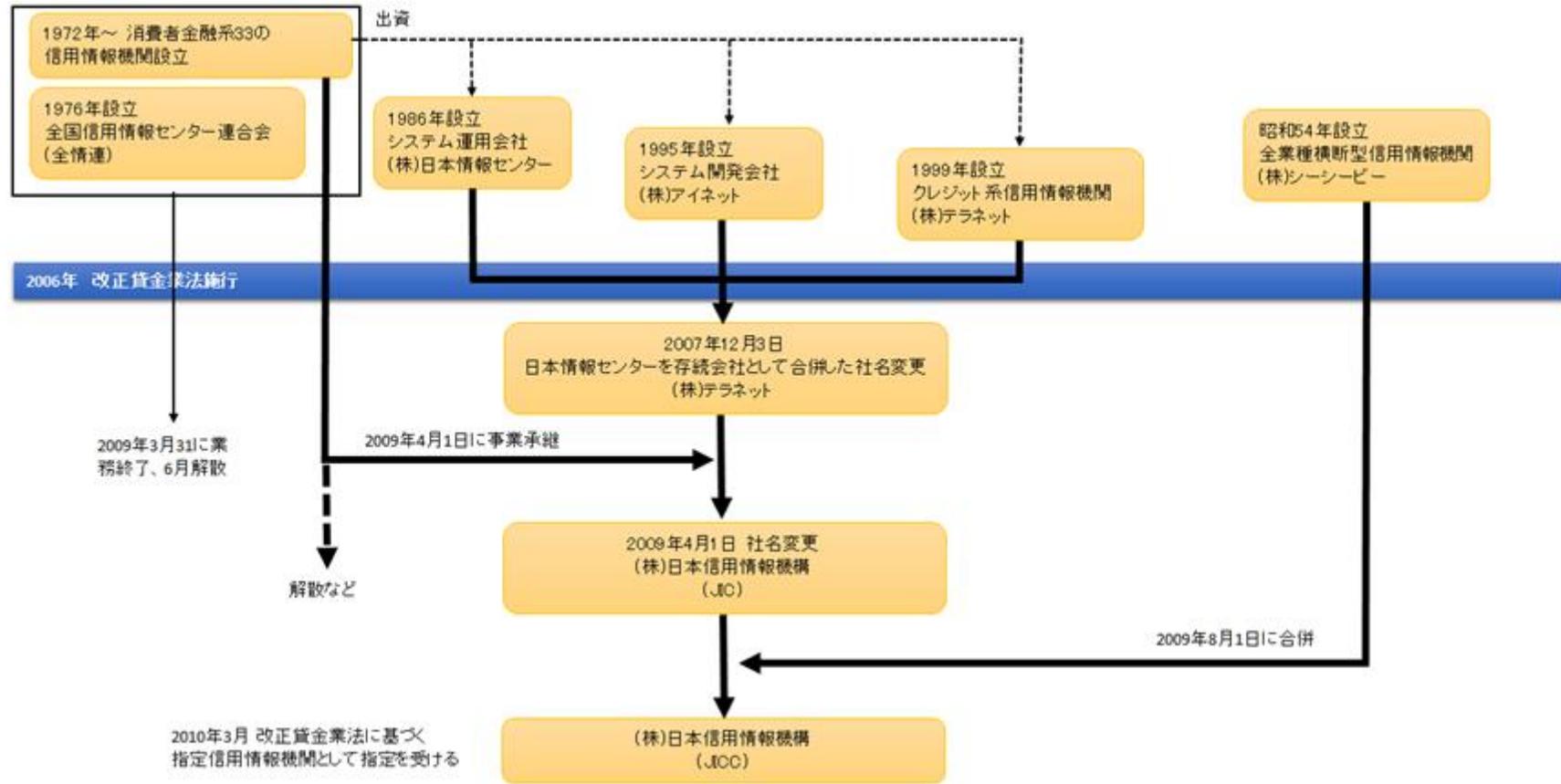
た。

3つの信用情報機関のうち、(株)日本信用情報機構(JICC)とシーアイシー(CIC)の2つの機関には貸金業法に管理される企業が加盟する一方、全国銀行個人信用情報センターには、銀行法に管理される企業が加盟している。つまり、銀行法によって管理される、総量規制の規制を受けない企業が加盟する全国銀行個人信用情報センターは、指定信用情報機関に指定される必要がない。

したがって、貸金業法に管理される業態が加入している(株)日本信用情報機構(JICC)とシーアイシー(CIC)の2機関が内閣総理大臣による指定信用情報機関の指定を受けた。そもそも2つの信用情報機関は各々情報を管理・収集していたが、ブラックリストに掲載されるべき借り手情報などについても2つの信用情報機関が相互に確認できる仕組みが整備された。

業務統合や合併により、指定信用情報機関に指定された2つの機関は信用情報の適切な管理などの条件を満たす信用情報機関であるとみなされ、これら信用情報機関には貸金業者が借り手の信用情報を一元に把握できるシステムが整備されたのである。つまり、指定された信用情報機関は借り手の信用情報を管理し、過剰貸付を防止するための役割を担うことになった。なお、指定信用情報機関は相互に残高情報等の交流(個人信用情報の交流)が義務付けられている。

図 2-4 信用情報機関 JICC の沿革

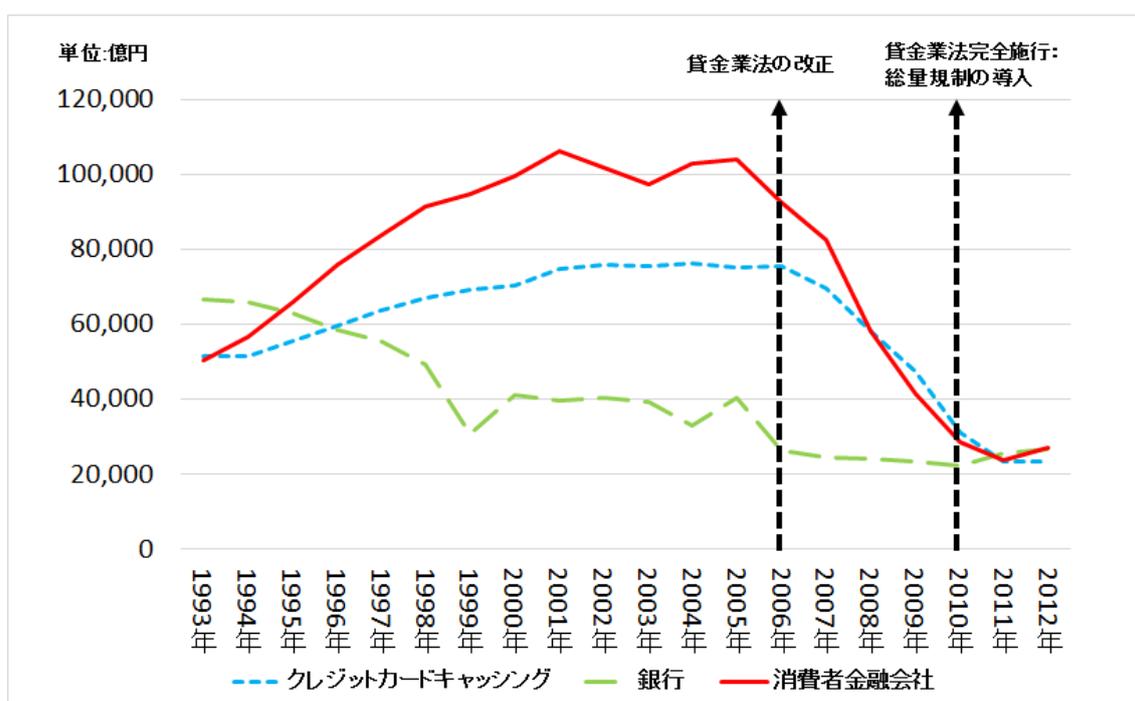


出典: JICC ホームページ「<https://www.jicc.co.jp/>」より筆者作成

2.5 消費者信用市場におけるセグメント

消費者信用市場の規模は信用供与額で示される。以下を図 2-5、図 2-6 に沿って説明したい。1960 年代頃から所得増大とともに国民の生活水準が向上し、電化製品や自動車などの耐久消費財が普及した。こうした時代背景をもとに百貨店や信販を中心とした販売信用が急増し、同時期に消費者金融分野においても消費者金融を専業とする会社が次々と設立された。また銀行による消費者ローンやクレジットカードの発行などが始まった。これら影響も受け、バブル期における 1986 年から 1990 年まで信用供与額は上昇していく。将来に所得の増加が見込まれた当時であるからこそ、貸金業者による信用供与額が拡大したといえる。

図 2-5 業態別の信用供与額の推移

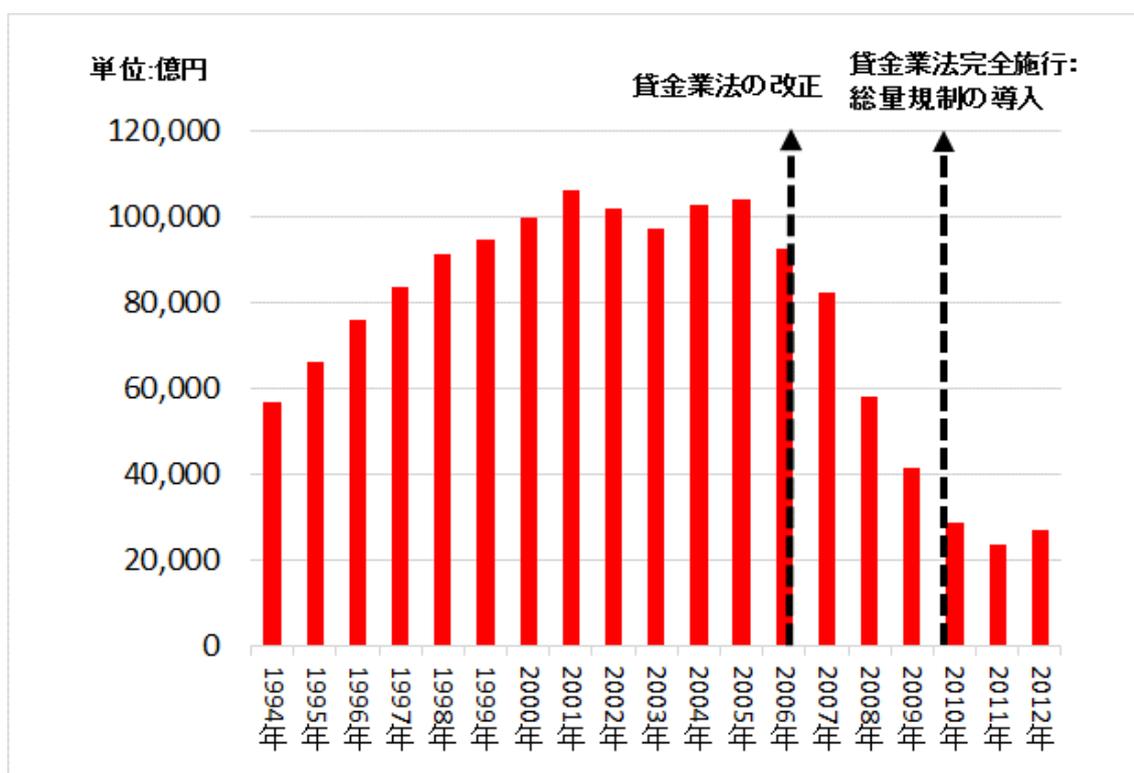


出典：日本クレジット協会ホームページ「<http://www.j-credit.or.jp/>」クレジット関連統計より筆者作成

1990 年代以降は、貸金市場において消費者金融を専業とする会社が中心的な役割を果たしてきた。消費者金融専業は消費者向け小口・無担保といった銀行にはないローンを主力商品に、与信管理・債務管理まで独自のノウハウを構築し、

積極的に事業展開を行ってきた。この時期における消費者金融専門の事業特性は、①即時性(迅速に融資判断をする)、②利便性(商品内容・利用面・サービス面などで使い勝手が良い)、③秘匿性(借り手自身のプライバシーが担保される)、④安全性(安心して利用できる)であり、この4点が借り手から支持され、消費者金融専門をはじめとする貸金業者は貸金市場のシェアを拡大してきた。一方で銀行は、貸金業者が手掛ける小口・無担保の消費者ローンには注力せず、企業向け融資に注力していた。

図 2-6 貸金業者における信用供与額の推移



出典: 日本クレジット協会ホームページ「<http://www.j-credit.or.jp/>」クレジット関連統計より筆者作成

バブル崩壊後の1990年代後半から2000年代半ばにかけての貸金市場は、家計による貸金所得の低下や非正規労働の増加によって、期待される所得が低下したことと、長期のデフレ経済によって実質的な債務負担が増加したことにより伸び悩んでいた。それでも2000年代前半の消費者金融会社の信用供与額は10兆円規模で推移しており、クレジットカードキャッシングも7兆円規模で推移していた。

1990年代に拡大し、2000年代前半には停滞した貸金市場は、2000年代後半から縮小に転じることになる。詳しく説明すると、中心的な役割を果たしていた消費者金融専門の信用供与額は右肩上がりで成長を続け、ピーク時である2005年には約10.4兆円で推移していた。一方、クレジットカードキャッシングの信用供与額も2005年に約7.5兆円で推移していた。しかしながら、2006年に貸金業法が改正され、貸金業者が上限金利の引き下げに伴い審査の厳格化を余儀なくされたことと、過払い金返還請求が増大し始めたこと(詳しくは後述する)から、消費者金融会社とクレジットカードキャッシングの信用供与額は急減し始めたのである。

貸金業法が改正された翌年の2007年では、消費者金融専門の信用供与額は約8.2兆円で推移していた。しかしながら上限金利の引き下げを見越し審査を厳格化したことで、2008年には消費者金融専門の与信供与額が約5.8兆円まで減少した。貸金業法が完全施行された2010年では、総量規制が導入されたこともあり、消費者金融専門は約2.8兆円まで信用供与額を急減させ、結果としてピーク時の約3分の1まで減少させることとなった。

クレジットカードキャッシングの信用供与額も同様の傾向にある。貸金業法が改正された翌年の2007年には、クレジットカードキャッシングは約6.9兆円の信用供与額を維持していたにも拘わらず、クレジットカードキャッシングの信用供与額は2009年には約4.7兆円まで減少した。さらに、貸金業法が完全施行された2010年にはクレジットカードキャッシングの信用供与額は約3.1兆円まで急減した。この時期に消費者金融会社とクレジットカードキャッシングの信用供与額はほぼ横並びになり、その後、消費者金融専門とクレジットカードキャッシングは両者ともに信用供与額を減少させていった。

一方で、銀行の信用供与額は2005年には約4兆円で推移していた。2006年に銀行の信用供与額は2.6兆円まで減少したが、銀行債権は貸金業法の規制対象にならないため、2010年の銀行の信用供与額は約2.2兆円だったものの、貸金業法が完全施行された翌年の2011年に銀行の信用供与額は2.5兆円に増加した。その後、2011年に銀行の信用供与額は、消費者金融専門とクレジットカードキャッシングの信用供与額を上回った。

信用供与額から見た業態別のシェア率(図2-7)は、貸金業法が改正される前年の2005年では消費者金融専門が42.5%、クレジットカードキャッシングが30.7%、銀行は16.5%であった。2005年において貸金業者が業態別のシェア率の7割を占めており、貸金市場では主に消費者金融専門とクレジットカードキャッシングを含む貸金業者が融資を行っていた。

2006年12月に貸金業法が改正されたが、業態別の内訳の傾向に変化が生じたのは、貸金業者が借り手への審査を厳格化した後となる2007年から2008年

頃である。2008年には消費者金融専門の内訳が36.9%といったように初めて4割を下回った。つまり、貸金業法が完全施行された2010年に、消費者金融専門の内訳は31.3%、クレジットカードキャッシングの内訳は33.9%となり、貸金業者の内訳は約6割まで低下する。一方で貸金業法に規制されない銀行の内訳は、2009年の18.6%から2010年では24.2%と上昇した。総量規制が導入されたことで、貸金業者は融資を制限されてしまい、借り手は規制に制約されない銀行からの融資に頼るようになったという可能性が想起される。なお、貸金業法が完全施行された2010年の消費者金融会社の残高ランキングを示すと、表2-1の通りとなる。消費者金融専門やクレジットカードを含む貸金業者の信用供与額が落ち込んだ理由は次節で説明したい。

図 2-7 業態別による信用供与の内訳



出典：日本クレジット協会ホームページ「<http://www.j-credit.or.jp/>」クレジット関連統計より筆者作成

表 2-1 2010年消費者金融会社残高ランキング

	会社名	融資残高(百万円)	
1	アコム	1,103,969	クレジットカード・信販残高含まず
2	三菱UFJニコス	949,200	
3	プロミス	855,423	
4	オリエントコーポレーション	665,308	
5	武富士	589,477	クレジットカード・信販残高含まず
6	クレディセゾン	567,575	
7	アイフル	553,476	
8	新生フィナンシャル	495,100	クレジットカード・信販残高含まず
9	CFJ	456,900	
10	セディナ	452,200	
11	イオンクレジットサービス	361,942	
12	ジャックス	336,768	
13	オリックス・クレジット	280,000	
14	ライフ	211,632	
15	モビット	209,868	
16	楽天KC	186,075	
17	三洋信販	178,093	10月1日付でプロミスに吸収合併
18	アプラス	169,700	
19	エポスカード	160,834	
20	ポケットカード	125,718	

注意:2010年3月末のデータである

出典:日本金融新聞 2010年7月6日号より筆者作成

2.6 信用収縮を招いた要因

貸金業者の信用供与額が落ち込んだ理由として、①貸金業者は貸金業法に伴った過払い金の返還に追われたこと、②貸金業法が改正されたことで貸金業者は与信収縮をせざるを得なかったこと、といった2つが指摘される。

2.6.1 過払い金返還請求の影響

最初に①過払い金返還請求が貸金業者を圧迫したことについて説明する。第1章でも述べたように、日本において、金利に関する規制は2つの法で規定されていた。まず民事法である利息制限法の上限金利は借入元本の額に応じて年利15~20%に定められている。一方で、刑事法における出資法の上限金利は年利29.2%である。利息制限法と出資法の狭間の金利帯は、一定の条件を満たした場合のみ貸金業規制法第43条で定められていた「みなし弁済」規定¹¹として認められていた(この金利帯は所謂「グレーゾーン金利帯」とも呼ばれる)。貸金業者は「みなし弁済」規定に基づき、「グレーゾーン金利帯」で営業していた。

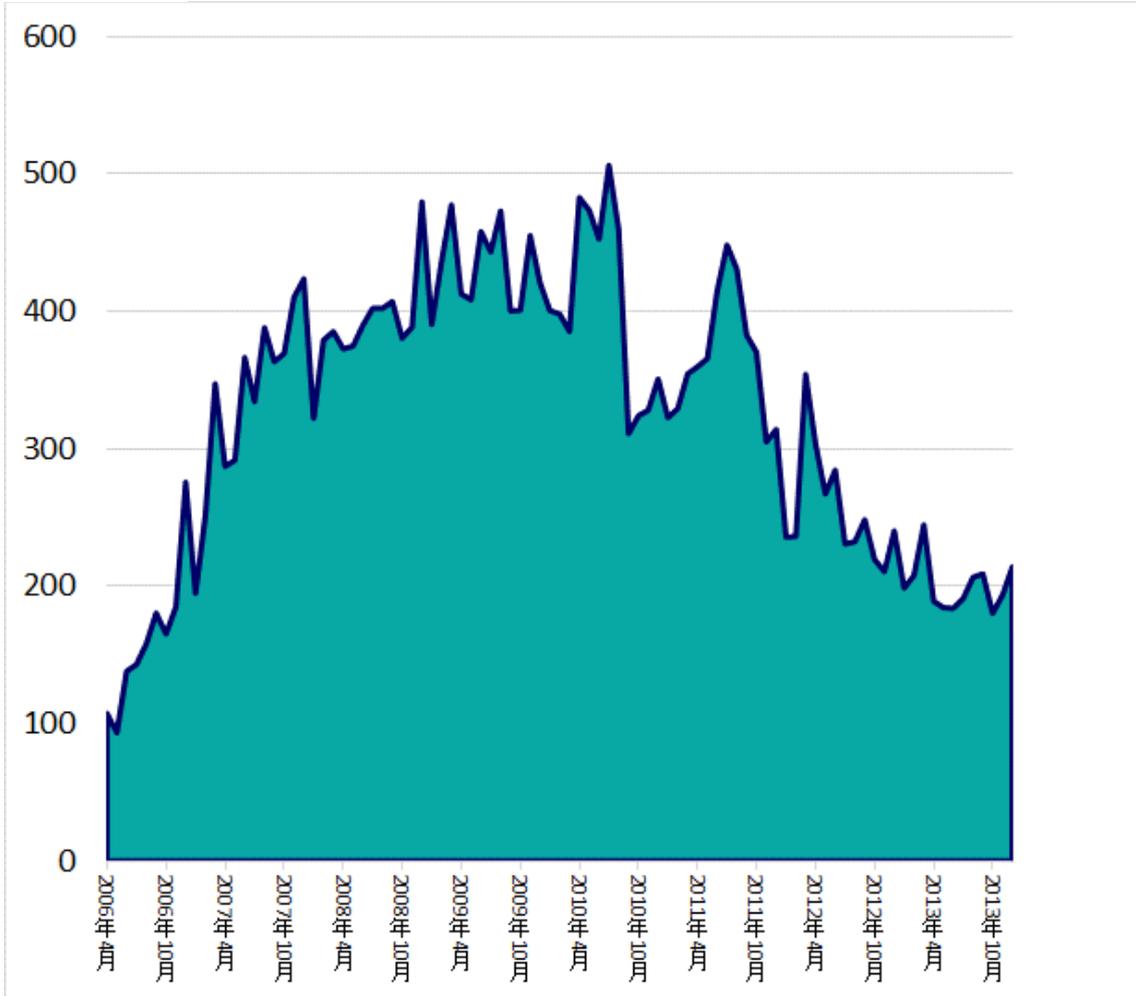
2006年1月、最高裁判所は「みなし弁済」制度を実質的に否定する判決を下した。詳しくは後述するが、この最高裁判所の判決を受け、貸金業法を改正する議論が行われている金融庁の貸金業懇談会(詳しくは第5章で後述する)においても「グレーゾーン金利帯」撤廃に議論が傾斜していく。その結果、政府は出資法の上限金利を年利29.2%から年利15~20%へと引き下げた。

以上を背景に、貸金業者は過払い金返還請求が急増(図2-8)し、ピーク時の2010年8月に過払い金返還請求の金額は500億円を上回った。過払い金返還請求には借手が完済してから10年という期限が定められているため、「グレーゾーン金利帯」撤廃による過払い金返還請求は未だ沈静化していない。

¹¹ みなし弁済制度が適用される条件として、以下の4点が挙げられる。①貸し手が「登録貸金業者」である場合。②借手が利息制限法と出資法における上限金利の違いを理解し、納得した上で利息を支払っている場合。③内閣府で定められた「契約書」を貸金業者が借手へ作成している場合。④内閣府で定められた「受取証明」を貸金業者が借手へ作成している場合。

図 2-8 過払い金返還請求の推移(月次)

単位: 億円



出典:堂下浩『『借りられず不幸』となる人々の救済策を』『CREDIT AGE』2009年9月、
pp. 19、図 1-b より筆者作成

2.6.2 貸金業法が改正されたことによる影響

次に②貸金業法が改正されたことで、貸金業者が与信収縮をせざるを得なかったことについて詳しく説明する。規制された内容を以下に述べると、1) 上限金利を年利 29.2%から年利 15~20%へと引き下げる、2) 審査時に源泉徴収等の提出を義務付けたうえ、個人年収の 3 分の 1 を超える貸し付けを原則禁止する(総量規制)という、貸金市場に大きな影響を与える 2 つの規制が課された。

第 1 に、上限金利引き下げとは、出資法に定める上限金利を 29.2%から 15~20%へと引き下げることである。そもそも貸金業者は、出資法に定められる金利 29.2%と利息制限法に定められる金利 15~20%の間(本章 2.6.1 で前述した)で融資を行っていた。

貸金業者は上限金利が引き下げられることを見越して、2006 年の秋頃から与信基準の厳格化を進め、その新規成約率を急減させていた。(図 2-9¹²)。当時の報道¹³によると、上限金利が引き下げられる以前、貸金業者は借り手の貸し倒れを想定して金利を高く設定していた。しかしながら上限金利が引き下げられたことにより、貸金業者は貸し倒れが高いと見込まれる借り手への融資を制限し、結果として収入の不安定な属性への融資も減少せざるを得なくなった。

例えばアコムは、2006 年 10 月まで新規成約率を 6 割以上の水準で保っていたが、翌月の 2006 年 11 月には新規成約率を 5 割以下に減少させた。以降、2007 年 4 月にアコムは新規成約率を 3 割台まで減少させた(図 2-10)。新規成約率を急減させたことで予め借り手の与信を厳格化したアコムは、2007 年 6 月に上限金利を 18%まで引き下げることを公式ホームページにて発表した(表 2-2)。

またプロミス(当時)¹⁴は、2006 年 11 月まで 5 割台の新規成約率を保っていた。しかしながら、プロミスは 2006 年 12 月以降に 4 割前半から 3 割台後半まで新規成約率を減少させた(図表 2-10)。新規成約率を引き下げ始めてから一年後となる 2007 年 12 月、プロミスは公式ホームページにて上限金利を 17.8%に引き下げると発表した(表 2-2)。

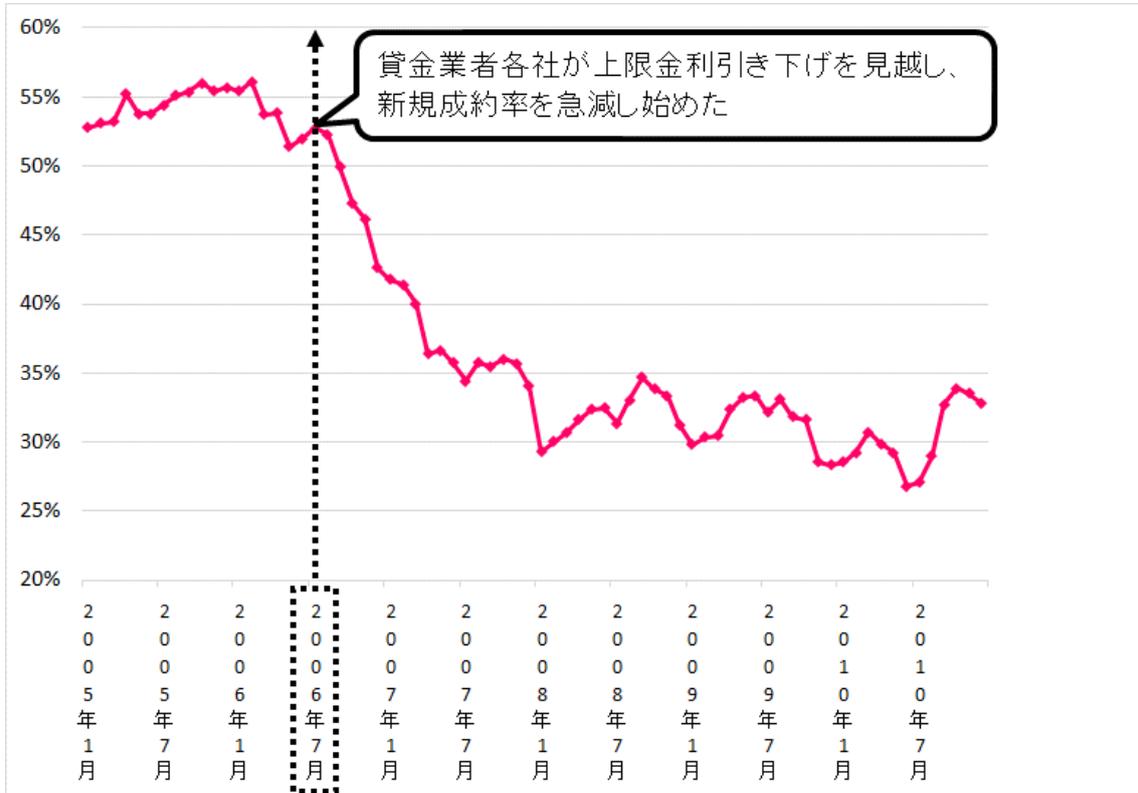
続いて 2006 年 11 月まで新規成約率を 5 割台に保っていたアイフルは、2006 年 12 月に新規成約率を 3 割台の水準まで減少させた(図表 2-10)。その後 2007 年 9 月にアイフルは公式ホームページにて上限金利を 18%まで引き下げると発表した(表 2-2)。

¹² 地銀協月報「消費者ローン利用者の行動分析」堂下浩 2007 年 10 月、11 ページ。

¹³ 日経新聞 2007 年 5 月 3 日。

¹⁴ 現、SMBC コンシューマ・ファイナンス。2012 年 7 月に商号をプロミスから SMBC コンシューマ・ファイナンスに変更した。

図 2-9 貸金業者による新規成約率



出典：日本銀行ホームページ「<http://www.boj.or.jp/statistics/index.htm/>」より筆者作成

第 2 に政府は総量規制を 2007 年 4 月に導入する予定であった。しかしながら信用情報機関の整備が間に合わず、政府は貸金業法完全施行前での総量規制の導入を見送った (図 2-11)。

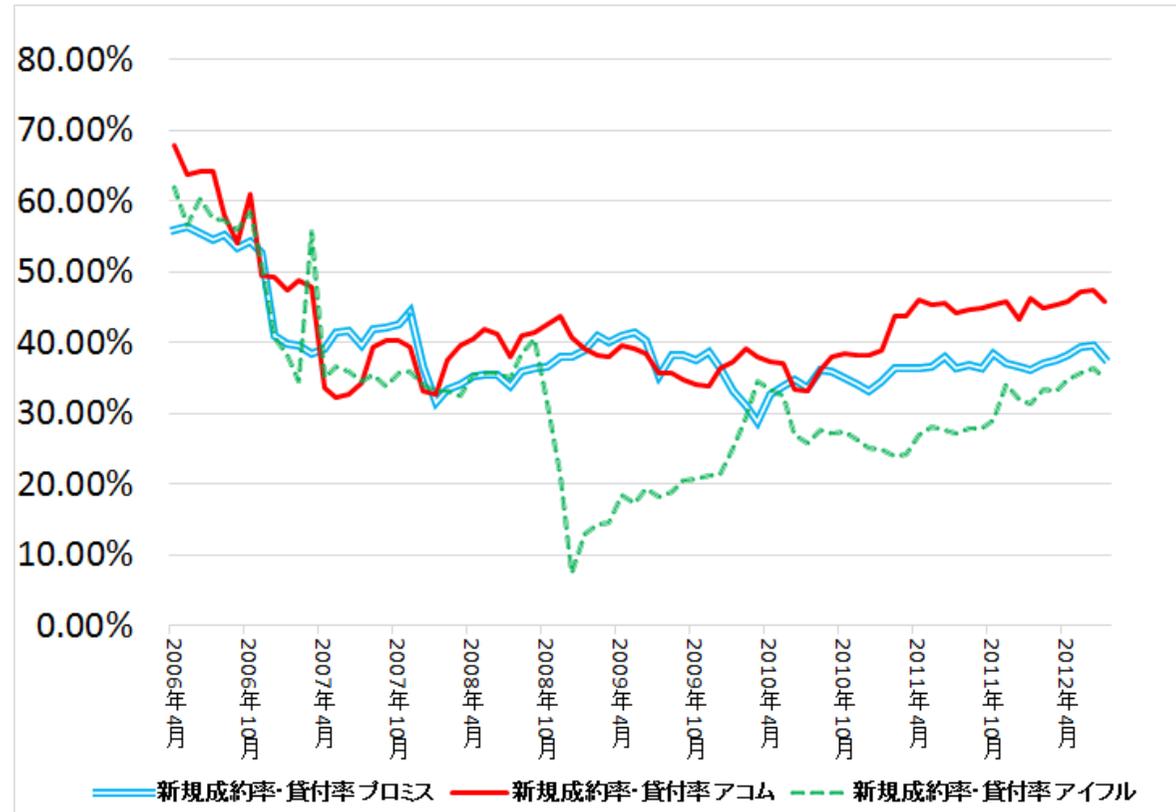
総量規制の導入が近づくにつれて、借り手の約過半数は追加の借入れができなくなる見込みが明らかとなり、総量規制が導入されることによる貸金市場への影響を懸念する報道も散見され始めていた¹⁵。しかしながら政府は銀行や信用金庫をはじめとする金融機関に消費者ローンの積極的な展開を促すなどの対応で、貸金業法の完全施行に踏み切り、2010 年 6 月以降から総量規制対象者への融資は制限されることになった。

したがって、上限金利引き下げによる借り手への影響は 2006 年~2008 年に発生し、総量規制実施による借り手への影響は 2010 年 6 月以降に発生したと考えられる。このように貸金業法が改正されたことによる貸金市場への影響は 2 つ

¹⁵ 日経新聞 2007 年 5 月 3 日。

の段階を経て顕在化したと考えられる。貸金業法に伴う消費者信用市場の信用収縮は、上限金利引き下げと総量規制を起因に、異なる時期に 2 段階に分かれて起きたことになる。

図 2-10 貸金業者各社の新規成約率



出典:①SMBC コンシューマ・ファイナンスホームページ

「<http://www.smbccf.com/corporate/index.html>」 有価証券報告書、

②アコムホームページ「<http://www.acom.co.jp/index.html>」 マンスリーレポート、

③アイフル「<http://www.aiful.co.jp/>」 月次データより筆者作成

表 2-2 上限金利引き下げスケジュール(単位：年利%)

	アコム		プロミス		アイフル		出資法上限金利
1982年	47.45		47.45		65.7	5月	109.5
1983年					54.75	5月	73
1984年	39.42	10月	39.5	10月			
1985年							
1986年					49.932	11月	
1987年	36.5	4月	36.5	4月	39.931	11月	54.75
1988年	32.85	4月	32	3月	36.427	12月	
1989年	29.2	8月	29.2	9月			
1990年							
1991年							40.004
1992年							
1993年							
1994年							
1995年	28.47	6月	25.55	10月	29.2	12月	
1996年							
1997年	27.375	4月					
1998年							
1999年							
2000年					28.835	6月	29.2
2001年							
2002年							
2003年							
2004年							
2005年							
2006年							
2007年	18	6月	17.8	12月	18	9月	
2008年							

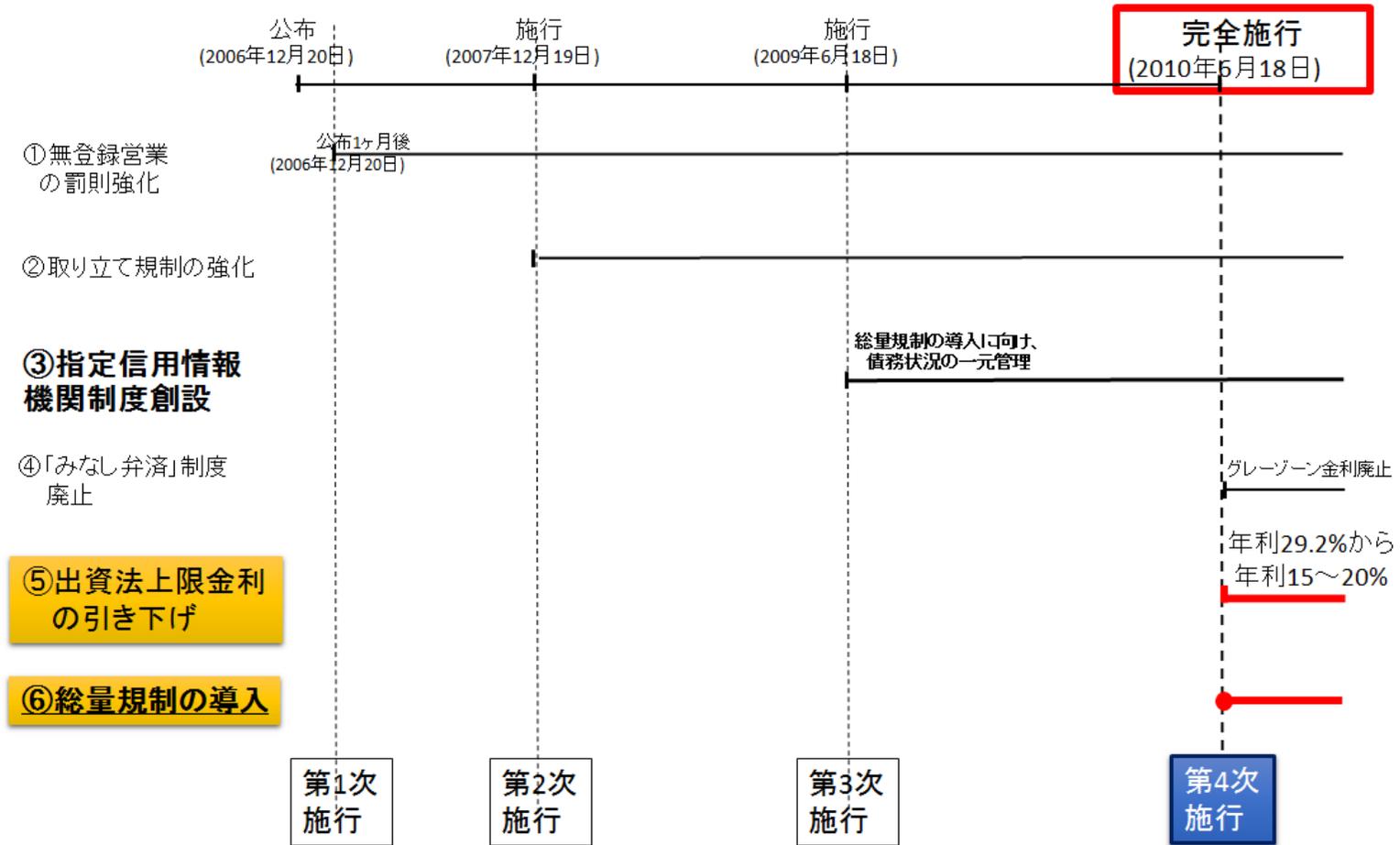
出典：①SMBC コンシューマ・ファイナンスホームページ

「<http://www.smbccf.com/corporate/index.html>」 有価証券報告書、

②アコムホームページ「<http://www.acom.co.jp/index.html>」 マンスリーレポート、

③アイフル「<http://www.aiful.co.jp/>」 月次データより筆者作成

図 2-11 貸金業法の改正スケジュール



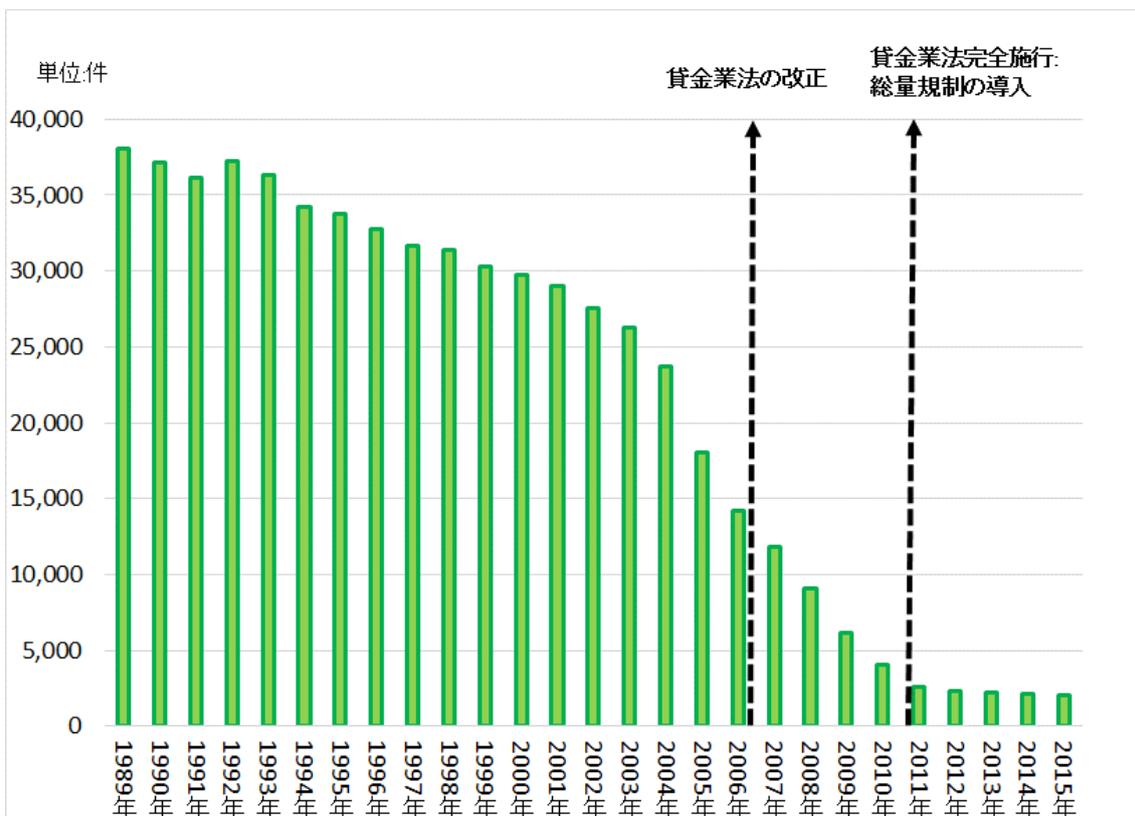
出典:貸金業法に拘わる各種資料を基に筆者作成

2.7 貸金業法改正後の消費者信用市場の動向

貸金業法第3条では「1 都道府県内の区域内であれば都道府県の知事、2 都道府県以上に営業所や事務所を設置する場合は本店所在地の財務局長に登録を受けなければならない。また登録は3年ごとに更新しなければ貸金業としての効力を失う」と貸金業を営む者への登録が義務付けられている。

金融庁の統計(図2-12)によると、1990年代において全国で約3万前後の業者が貸金業としての登録を行い、貸金業を営んでいた。しかしながら、1990年頃から2000年頃までにかけて消費者信用市場が縮小した時期には、登録された貸金業者の数も右肩下がりに減少した。以下、詳しく述べると2004年に約2万4千社あった登録貸金業者数は2005年に約1万8千社に減少した。この背景として、2001年以降、出資法上限金利が年利40.004%から年利29.2%へと引き下げられたことにより、貸金業者は借り手への審査を厳格化し、融資を縮小せざるをえなかったことが挙げられる。このような事態が貸金業者の収益力悪化を引き起こし、貸金業者の数をさらに右肩下がりに減少させた。

図 2-12 登録貸金業者数の推移



出典:金融庁ホームページ「<http://www.fsa.go.jp/>」より筆者作成

貸金業法が改正された 2006 年の登録貸金業者数は約 1 万 4 千社であった。貸金業者各社が上限金利を引き下げていた 2008 年での登録貸金業者数は約 9 千社まで減少し、さらに貸金業法が完全施行された 2010 年では登録貸金業者数は約 4 千社まで減少した。こうした状況を鑑みて、貸金業界において中小貸金業者は市場から淘汰され、大手貸金業者による寡占化が進展してきたとされている¹⁶。

続いて、事業者向けと消費者向けの貸付金残高の推移を示す(図表 2-13)。まず消費者向け貸付の推移を貸金業法の改正以前に遡り考察する。1997 年では約 15 兆円だったのが、2002 年のピーク時には約 20 兆円にまで上昇した。その背景として、1990 年代後半から 2000 年代前半にかけて生じたデフレ経済の進行と、旺盛な資金需要の高まりが相まって、消費者向けの貸付けを上昇させたことが挙げられる。

一方、事業者向け貸付残高の推移をみると、1997 年には約 40 兆円だったが、2002 年には約 23 兆円へと減少していく。これは 1999 年に社会問題へと発展した商工ローン問題が、マスメディアに取り上げられたことが背景にある。バブルが崩壊したことにより、資金需要が低下した事業者向けの貸付けも減少していった。事業者向けの資金需要が低下するなか、銀行は、不良債権処理のために借り手への貸し渋りや貸し剥がしを引き起こしていた。事業者向けの融資を受けていた借り手は、銀行からの借入れに困窮し、事業者金融への返済を滞らせていた。このような事業者金融の返済を滞らせた借り手に対して、商工ローン業者は挑発的な取り立てを行っていた。

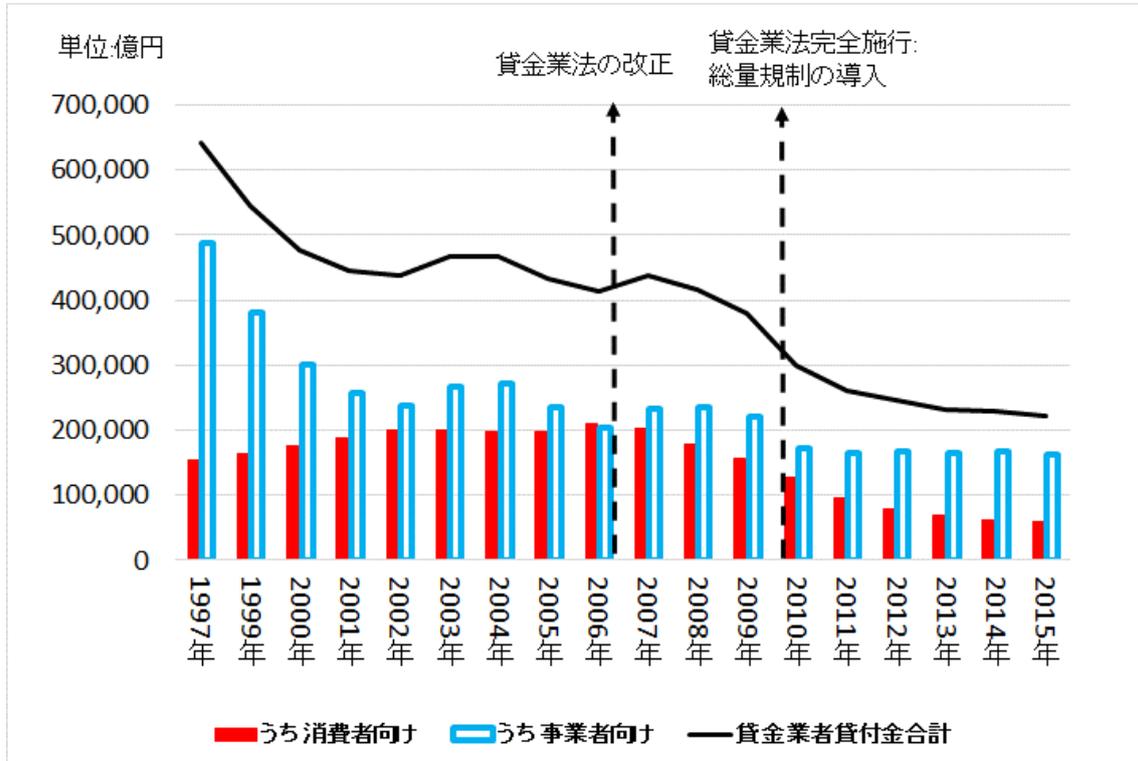
以上の通り、政府が貸金業法を改正した 2006 年では約 20 兆円を保っていた消費者向け貸付残高が、2008 年には約 17 兆円まで減少する。一方で減少傾向にあった事業者向け貸付残高は、貸金業法の改正後には上昇傾向に転じ、ピークとなる 2008 年には約 23 兆円まで上昇した。

貸金業法の完全施行に伴い 2010 年に総量規制が導入されて以降、事業者向け貸付は 16 兆円台の水準を保っていた。事業者向け貸付が減少していない理由として、貸金業法の影響により無担保ローンから収益を得にくくなった事業者金融が無担保ローンから不動産担保融資に軸足を変えていったことが挙げられる(一般に一件当たりの残高は無担保ローンに比べ不動産担保融資の方が大きいため、融資件数は減少した傾向が示唆される)。一方、貸金業法が完全施行され総量規制が導入された翌年となる 2011 年には、消費者向け貸付は約 9.5 兆円まで減少した。その結果、事業者向け貸付と消費者向け貸付を合計した金額推移をみると、貸金業法が改正された 2006 年以降、2010 年の完全施行に至るまで右肩

¹⁶ 日本経済新聞「上限金利引下げ決定-大手寡占化で再編必至(問われる消費者金融)」2006 年 9 月 16 日。

下がりの減少となった。

図 2-13 貸金業者による消費者向け貸付残高と事業者向け貸付残高の推移

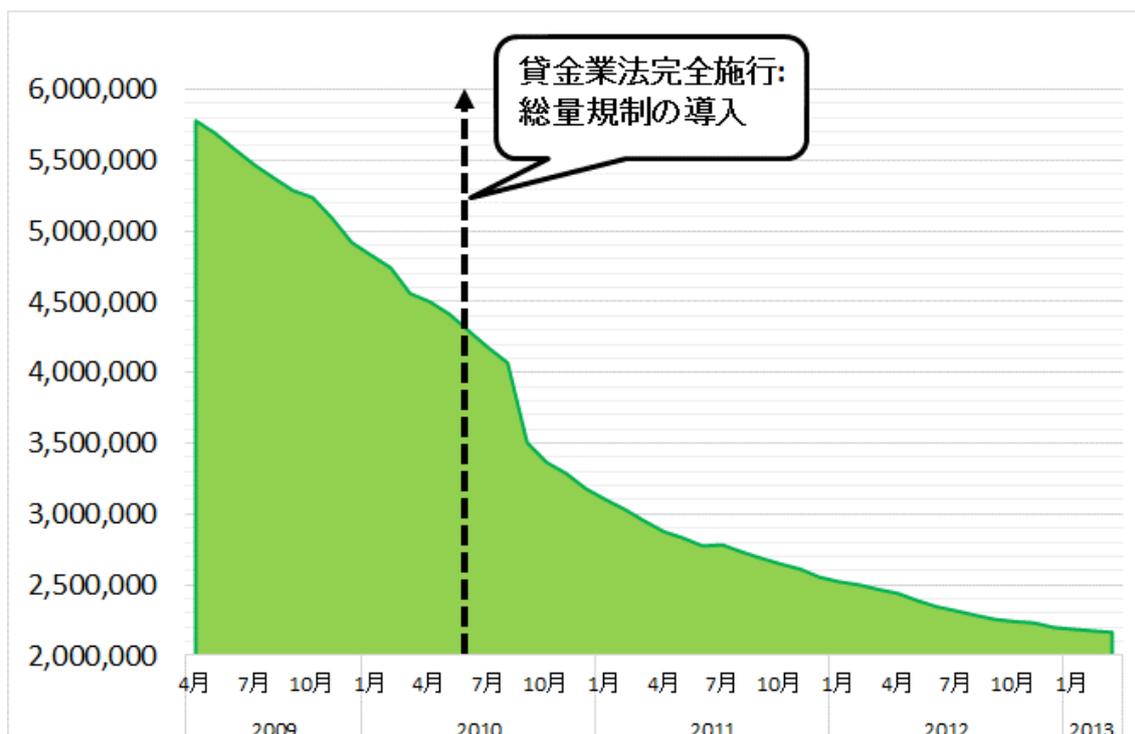


出典:①消費者金融連絡会「タパルス白書 2007」、
 ②金融庁ホームページ「<http://www.fsa.go.jp/>」貸金業関係資料集、
 ③日本銀行「<http://www.boj.or.jp/>」より筆者作成

次に、貸金業者による無担保無保証の貸付残高の推移(図 2-14)をみると、貸金業法が完全施行される 1 年前の 2009 年には約 5.5 兆円であった。貸金業法が完全施行される前の無担保無保証残高は緩やかな右肩下がりの傾向が示されていた。貸金業法が完全施行された 2010 年 6 月に無担保無保証の貸付残高は約 4.2 兆円まで減少させ、貸金業法完全施行後 3 ヶ月後の 2010 年 9 月に無担保無保証の貸付残高は約 3.5 兆円まで急減させた。貸金業法が完全施行された 3 ヶ月後には、貸金業者は借り手の総量規制抵触有無を判定していた。つまり貸金業者は総量規制が導入された 3 ヶ月後に、総量規制抵触者に対して融資を制限したと言える。

図 2-14 無担保無保証貸付残高の推移(月次)

単位:百万円



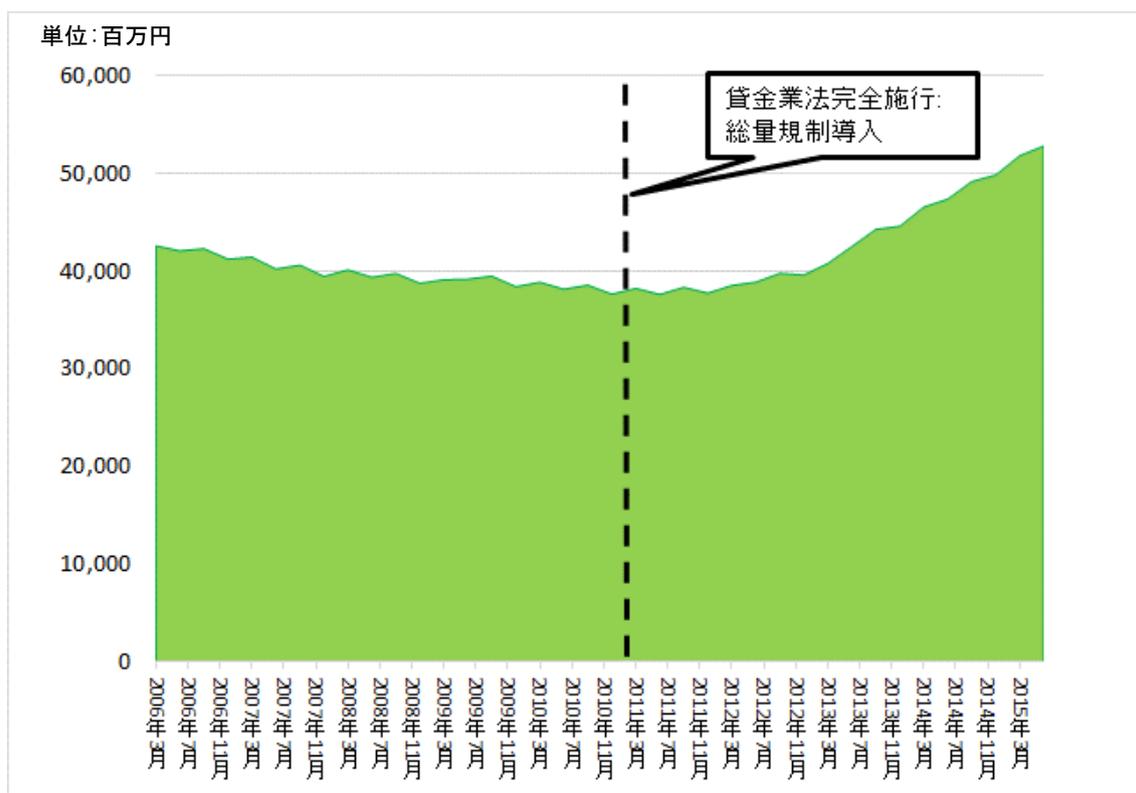
出典:日本貸金業協会ホームページ「<http://www.j-fsa.or.jp/>」、月次統計資料より筆者作成

2.8 銀行カードローンの動向

これまで筆者は、貸金業法が改正されたことにより貸金業者の与信供与が減少した事態をデータより指摘したうえで、貸金市場が収縮している可能性を示唆してきた。近年、貸金業者が与信供与を縮小する一方で、銀行は消費者ローンへ注力している。前述した通り、銀行の融資は銀行法に管理されるため、貸金業法の規制対象外債権となる。

まず、日本銀行が公開している銀行カードローンの残高をみると、貸金業法が完全施行されて以降、2011年に初めて増加傾向に転じた。その後、銀行カードローンの残高は急増し、この時期から銀行の消費者ローン残高が拡大している(図表 2-15)。銀行カードローンが拡大している理由として、以下の2点が挙げられる。①大手銀行が消費者金融事業の強化に乗り出していること、②異業種の銀行やネット専門銀行といった新興銀行と呼ばれる新たな形態の銀行が、消費者ローンを積極的に取り入れていることである。

図 2-15 銀行カードローンの残高推移(月次)



出典:日本貸金業協会ホームページ「<http://www.j-fsa.or.jp/>」、月次統計資料より筆者作成

本来、銀行は企業向け有担保融資を専門とし、融資を行っていた。しかしデフレ経済の長引くなかで、企業向け融資残高は減少した。また、融資金額の大きかった銀行における住宅ローンは他行との競争が激化するなか、最低水準の金利まで低下したことにより収益力が低下した。そこで銀行は、収益力や事業の多角化にも期待し、消費者ローンによる事業に注力した。銀行は1990年代まで消費者ローンに消極的であったが、貸金業者を保証とする事業を展開したことにより、2000年前後には貸金業者と提携を進め、消費者ローンの強化に参入し始めていく(詳しくは後述する)。

2006年に改正された貸金業法により、貸金業者は金利と貸付量の規制を受けた。一方で、貸金業法の規制を受けない銀行は、貸金業者に比べて貸金市場で競争有利な立場となった。もともと貸金業法が改正される前の2000年代以降には、銀行も後発組ながら消費者信用市場に参入し、消費者ローンの融資を行っていた。しかしながら消費者ローンを専業としている貸金業者は強固なシェアを持っており、既に大きな地位を市場で築いていた。そのため銀行は、消費者ローンの市場シェアを確立することが出来ずにいた。ところが2006年に貸金業法が改正され、総量規制が実施されることで、銀行は消費者ローンの融資残高を拡大する機会を得た。その背景として、①銀行法に管理される銀行は総量規制を超えた貸付ができる、②貸金業者では借入れる際の提出が義務付けられる源泉徴収票などの手続きが銀行では簡略化されるという2点が挙げられる。

2.8.1 大手銀行による営業戦略

詳しくは後述するが、銀行は提携した貸金業者に審査や保証業務を委託し、銀行カードローンにより借り手へ融資を行っている。総量規制により貸金業者から借入れを制限された借り手は、貸金業法に制約されない銀行から代替として借入れ手段を選択することが可能であった(図表 2-16)。

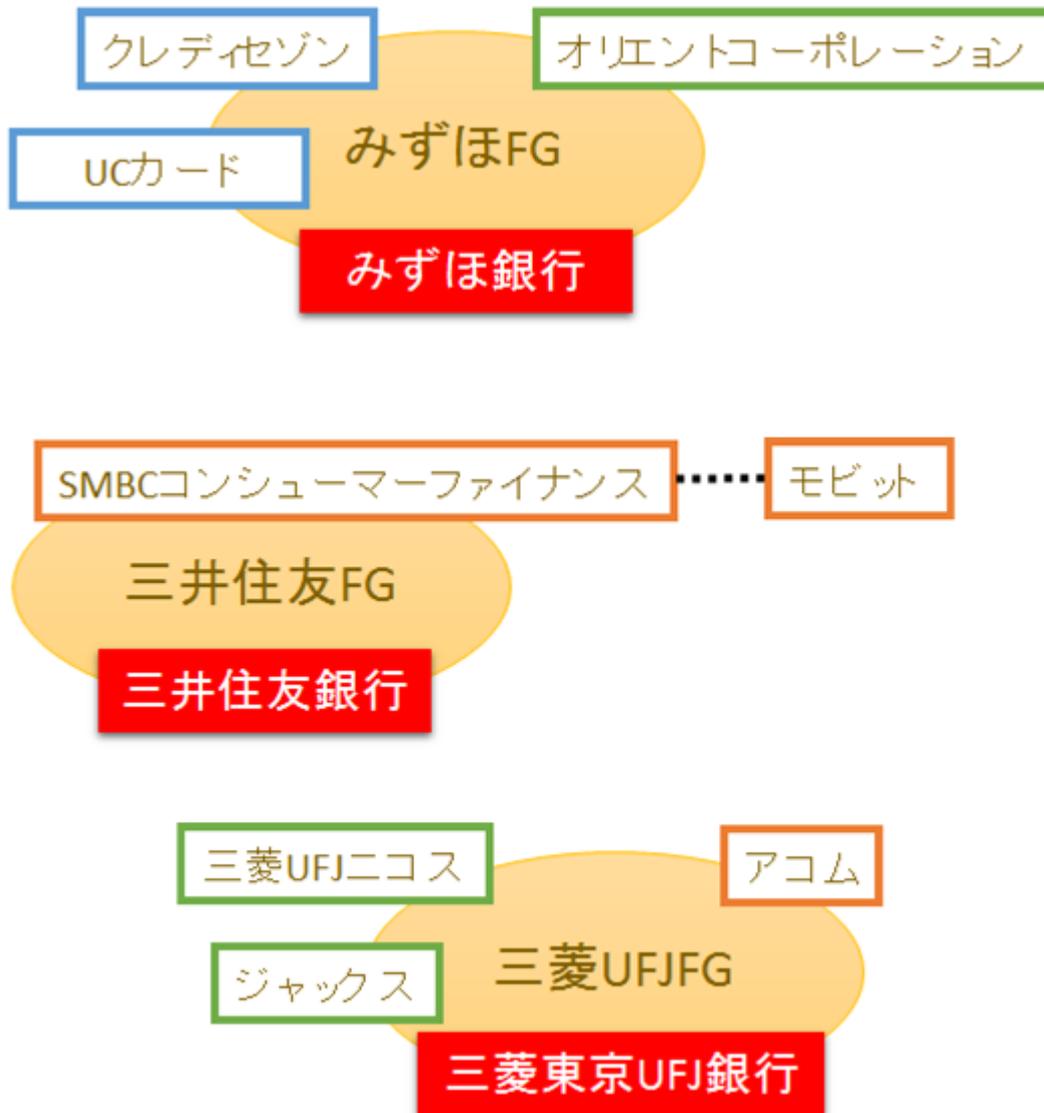
2000年頃から、貸金業者と大手銀行は連携を進めていた。例えば、三菱UFJフィナンシャルグループは2002年に銀行系消費者金融として東京三菱キャッシュワンの事業を、アコム、ジャックスと共同で設立した。三井住友フィナンシャルグループ傘下の都市銀行である三井住友銀行は、2004年に三洋信販、プロミス(当時)と提携し、銀行系個人向け消費者ローンである三井住友銀行カードローンを発売開始した。同年に、三井住友フィナンシャルグループはプロミスの発行済株式総数の20%を取得し、資本提携を実施した。こうした資本業務提携の銀行側の意図は消費者ローンの強化にあり、銀行にとって貸金業者の審査ノウハウが必要不可欠であった。

2006年12月に貸金業法が改正された後、2008年に三菱UFJフィナンシャ

ルグループはアコムを連結子会社化し、消費者ローン事業への一層の強化に乗り出した。また、2010年6月の貸金業法の完全施行後である2012年4月には、三井住友フィナンシャルグループはプロミスを100%完全子会社化した。実際、2006年1月の最高裁判決にて「みなし弁済」規定が否定されたことによる過払い金返還請求が増えたことで、アコムやプロミスの経営を圧迫する恐れもあったものの、銀行との資本業務提携によって貸金業者は経営状況を安定させることができた。

以上のように銀行は、貸金業者との専門的な事業を連携することにより、効率的な業務を遂行することができるようになった。一方、貸金業法が改正されたことにより実質的に事業を制約された貸金業者は、過払い金返還請求が経営を圧迫する中であっても、銀行からの資金支援によって財務の安定性が保てるようになった。

図 2-16 主要銀行による統合



出典:①みずほ銀行ホームページ「<https://www.mizuhobank.co.jp/>」、
②三井住友銀行ホームページ「<http://www.smbc.co.jp/>」、
③三菱東京UFJ銀行ホームページ「<http://www.bk.mufg.jp/>」より筆者作成

2.8.2 異業種から参入した新興銀行の営業戦略

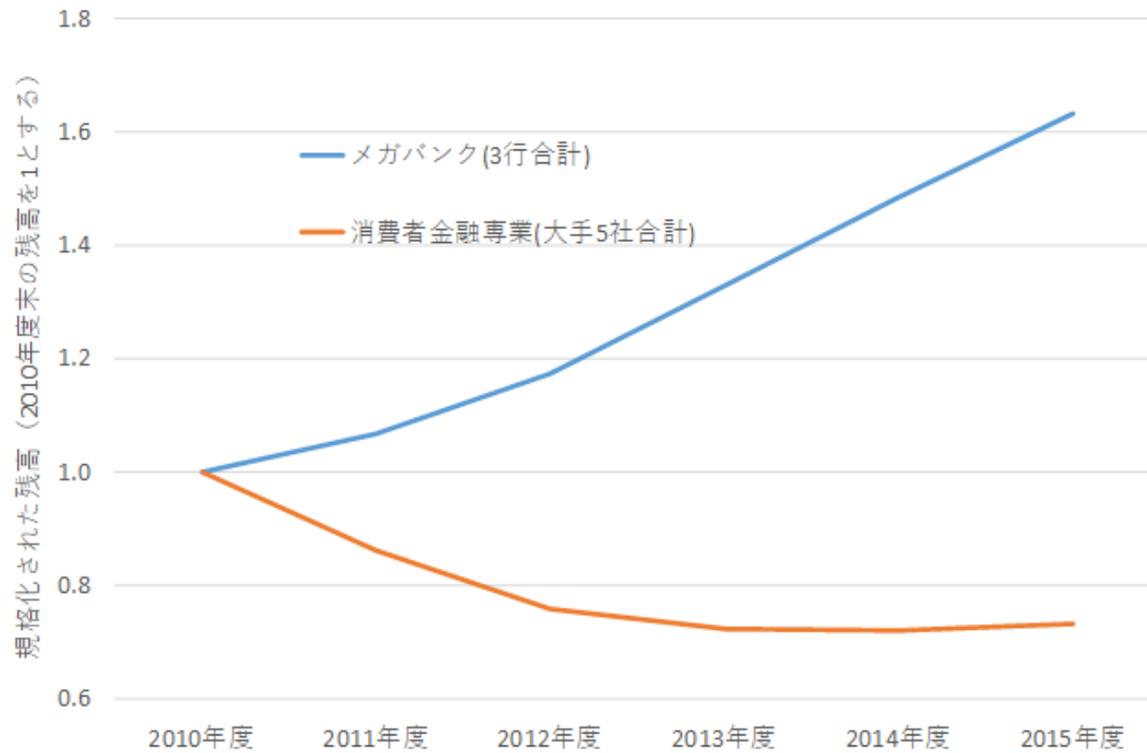
異業種から参入した銀行やインターネット専業銀行といわれる新たな形態の銀行が消費者ローンへの取り組みを拡大している。これらの形態の銀行は商品の選択肢および独自の申込みルートが多様化で借り手の困り込みが図られている¹⁷。2010年の貸金業法が完全施行された後に貸金業の規制を受けない銀行債権の残高が上昇している(図表 2-17)。中でも、①ネット系の事業会社、②流通系の事業会社といった新たな形態の銀行の残高が上昇している。

まず、代表例として①ネット系事業会社の銀行参入について説明する。例えば、楽天銀行の前身は 2001 年に銀行業免許を取得していたイーバンク銀行であった。通販サイト最大手の楽天株式会社は、2003 年に東京都民銀行と提携し、東京都民銀行楽天支店を設立した。自前の銀行業に参入することを模索していた楽天株式会社は、イーバンクを自社傘下に置くことで、東京都民銀行楽天支店の顧客をイーバンクに移管させた。2004 年 9 月に楽天株式会社は銀行系カードローンである株式会社あおぞらカードを完全子会社化し、社名を楽天クレジット株式会社に変更した。2008 年 9 月に楽天株式会社はイーバンク銀行と資本、業務提携し、2009 年 2 月に楽天株式会社はイーバンク銀行を連結子会社化した。2009 年 4 月に楽天株式会社は楽天クレジット株式会社のカードローンの事業を継承した。2010 年 10 月に楽天株式会社はイーバンクを完全子会社化し、楽天銀行と社名を変更した。楽天銀行がその後消費者ローンを積極的に展開し、銀行業を円滑に進めることができた理由として、楽天の会員数の多さ、ブランド認知力の高さ、そして積極的なマーケティング活動などが挙げられる。

次に②流通系の事業会社から参入した銀行の代表例は、「商品と金融が融合した小売業の銀行」として 2007 年に発足したイオン銀行である。2008 年頃からイオンクレジットの債権がイオン銀行に移管され始めていた。2013 年 4 月にイオン銀行はイオンクレジットサービスと経営統合した。経営統合したことにより、イオン銀行はイオンクレジットサービスのクレジットカード事業を承継し、積極的にキャッシング事業を担うようになった。イオン銀行は、イオンのショッピングモール内に銀行の店舗窓口を持つことで買い物に訪れた顧客(特に総量規制により貸金業者からの借り入れが困難となった専業主婦)をターゲットとしてリテールを図る狙いがあった。

¹⁷ 日本経済新聞「新規参入銀行、個人向け小口融資で稼ぐ 残高 3 割増」2014 年 6 月 10 日。

図 2-17 消費者向け無担保ローン残高の集計値



出典:各社 IR 資料及びインタビュー調査より筆者作成

2.9 信用保証業務の動向

貸金業者は本業である貸付業務の残高減少によって収益を減少させている。そこで貸金業者は、銀行による消費者ローンの保証業務に注力し始めた。保証業務とは、借り手が銀行カードローンで融資を申し込んだ場合、保証会社である貸金業者が長年の消費者向けローン事業で培ってきた審査ノウハウを活用し、借り手の融資審査を行うことである。そのうえ、銀行から資金を借入れた借り手が資金を返済しなかった場合、借り手の代わりに保証会社が資金を返済し、銀行の損失を補填する。貸金業者による保証業務は銀行に不良債権を生じさせない契約形態となっている。また、銀行は途上与信や回収行為のノウハウを有していないため、貸金業者による信用保証は銀行にとっても必要不可欠である。

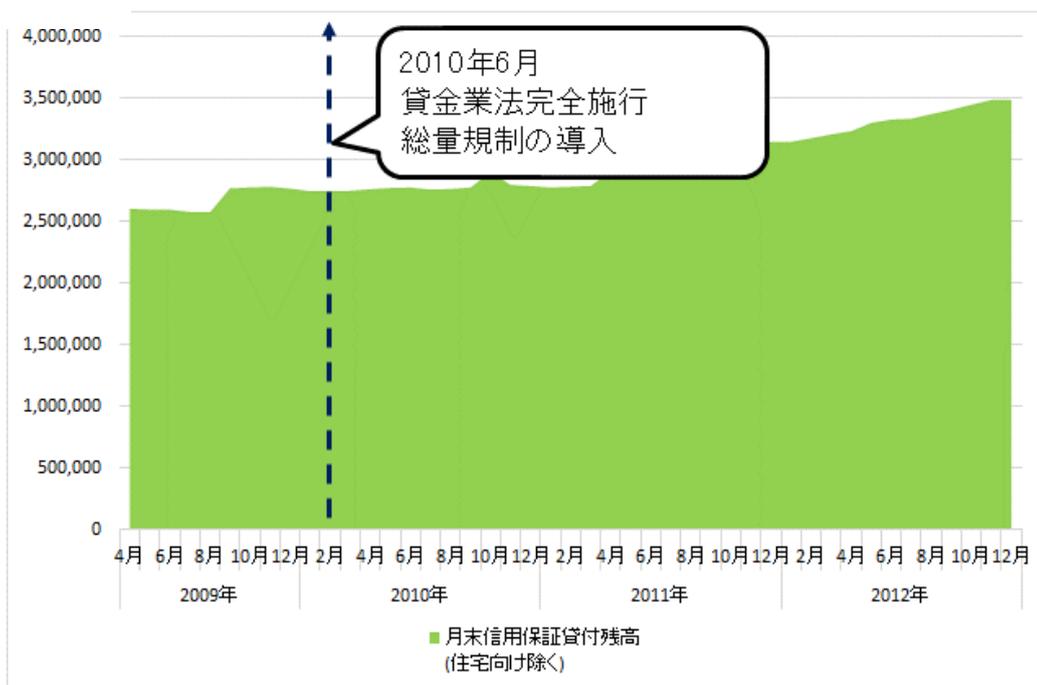
貸金業法が改正されたことにより、貸金業者は本業である借り手への資金貸出を縮小せざるを得なかった。そこで収益性を確保することを目的に、貸金業者は銀行による消費者ローンの信用を保証し、債務不履行者の代位弁済を行うといった新たなビジネスモデルに注力せざるを得なかった。

例えば、大手貸金業者であるアコムは、MUFGにおける融資の保証業務を一手に引き受けることにより、グループ内の業務改善に努めるとともに、自社の収益力を維持させようとした。貸金業法が改正されたことを受け、2010年10月にアコムは三菱UFJニコスの信用保証事業を引き継いだ。したがって、2010年度のアコムの保証残高は約4,600億円にも上った。その後、旧UFJ銀行がプロミスと共同設立した「モビット」の業務をアコムが三井住友FGと分け合うことで合意し、モビットが手掛けていた保証業務を継承したことにより、アコムの更なる信用保証事業の拡大へとつながっていった(図表2-18)。

その他の大手貸金業者においても、グループ内の大手行にとどまることなく、全国の地方銀行や信用金庫、信用組合との取引を拡大している。信用保証残高の推移をみると、貸金業法が完全施行される一年前の2009年6月は約2.5兆円であり、貸金業法が完全施行された2010年6月の信用保証残高は約2.7兆円であり、貸金業法が完全施行されるまでの一年間での信用保証残高は微増であったものの、2011年9月の信用保証残高は約3兆円となり、貸金業法が完全施行される前と比べて右肩上がりに残高を上昇させている。したがって、貸金業者各社が保証事業に乗り出し、本格的に銀行との提携を組むことができた2011年頃から信用保証残高は急増した。貸金業法による融資の制約により、貸金業者は本業とする資金貸付けによる収益が得られにくくなったため、保証業務に注力し、収益を得るビジネスモデルへと移り変わった。

図 2-18 信用保証残高の推移

単位：百万円



出典：日本貸金業協会ホームページ「<http://www.j-fsa.or.jp/>」より筆者作成

日本貸金業協会による調査対象者数は月によって異なる。日本貸金業協会による調査対象者数は以下の通り。2009年4月は69社、2009年5月は68社、2009年6月は67社、2009年7月は67社、2009年8月は67社、2009年9月は67社、2009年10月は67社、2009年11月は67社、2009年12月は67社、2010年1月は67社、2010年2月は67社、2010年3月は67社、2010年4月は65社、2010年5月は65社、2010年6月は64社、2010年7月は64社、2010年8月は63社、2010年9月は62社、2010年10月は59社、2010年11月は59社、2010年12月は59社、2011年1月は59社、2011年2月は59社、2011年3月は59社、2011年4月は61社、2011年5月は61社、2011年6月は61社、2011年7月は61社、2011年8月は62社、2011年9月は62社、2011年10月は62社、2011年11月は62社、2011年12月は62社、2012年1月は62社、2012年2月は62社、2012年3月は62社、2012年4月は60社、2012年5月は60社、2012年6月は60社、2012年7月は60社、2012年8月は60社、2012年9月は59社、2012年10月は59社、2012年11月は59社、2012年12月は59社、2013年1月は59社、2013年2月は58社、2013年3月は58社、である。

第3章 会計的側面からみた大手貸金業者の動向

3.1 貸金業界を会計的側面からみる意義

第2章でも述べたように、政府が2006年の貸金業法の改正と2010年の貸金業法完全施行を行ったことにより、貸金市場は大きく縮小した。貸金市場が縮小することで中小貸金業者を取り巻く環境は厳しくなり、大手貸金業者による寡占化が進んでいた一方で、その大手貸金業者でさえも減収減益が続き、苦しい対応を余儀なくされていった。消費者向け無担保ローンは商品性による差別化が難しいだけでなく、クレジットカードや信用販売および、銀行などの他業態も同様の金融商品を扱っているために、総量規制が導入されたことにより、借り手が総量規制の貸付制限を受けない他業態の借入れ手段へ代替利用する可能性が高くなった。それゆえ、大手貸金業者による貸金市場の寡占率は高いとされていたものの、他業態を含めた競争環境は一段と厳しくなっていた。

そこで本章では、貸金業法が改正されたことによる大手貸金業者の事業環境の動向を会計的な側面から調査したい。本章では、主にアコム、プロミス(当時)¹⁸、アイフルといった大手貸金業者3社のIR情報¹⁹や格付け情報を扱う。アコム、プロミス、アイフルの情報を扱う理由は、2010年消費者金融ランキング(第2章表2-1)において、消費者金融専業の上位3位を占める企業であるからである。但し、2010年9月に経営破綻した武富士は除いた。

¹⁸ 2012年にプロミスはSMBCコンシューマ・ファイナンスに社名を変更している。しかしながら、本章では社名変更前からのIR情報を分析するため、プロミスで表記を統一する。

¹⁹ IR情報(インベスター・リレーションズ、Investor Relations)とは、企業が投資家に向けて経営状況や財務状況、業績動向に関する情報を示す。

3.2 大手貸金業者3社の業績動向

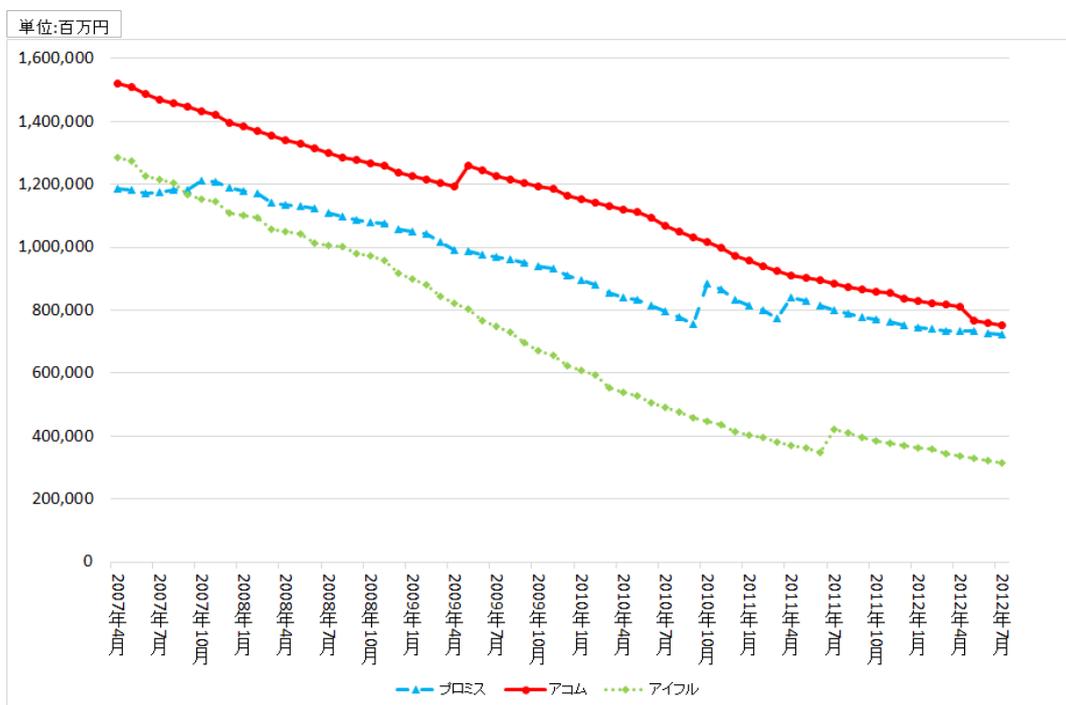
3.2.1 大手貸金業者3社の業績推移

3.2.1.1 大手貸金業者3社による営業貸付金の推移

2006年12月に貸金業法が改正されたことにより、貸金業者は上限金利引き下げに対応し、2007年頃から貸金業者は審査を厳格化して、借り手の新規成約率を急減させたうえで、融資残高を減少させた。さらに審査で融資拒絶された申込者は資金需要を満たすために過払い金返還請求に向かい、結果として返還請求を受けた貸金業者の残高から当該債権の元本額が差し引かれることで融資残高は一段と減少していった。そのうえ、2010年の貸金業法完全施行後は総量規制が導入されたことにより、貸金業者は借り手の与信枠を制限せざるを得ず、収益源となる貸付金残高を減少させていった。貸金業者の減少により貸金市場の寡占率が高くなったとされていた大手貸金業者にとっても貸金業法の影響は大きく、厳しい事業経営を余儀なくされた。そこでまず大手貸金業者3社(アコム、プロミス、アイフル)ごとに貸金業者の主力金融商品である貸付金残高の推移を以下に示す(図3-1)。

2007年4月のアコムの貸付金残高は約1.5兆円、プロミスの貸付金残高は約1.2兆円、アイフルの貸付金残高は約1.3兆円であった。この時期から始まった貸金業者による新規成約率の急減に伴い、大手貸金業者3社は貸付金残高を減少させていく。総量規制が導入された2010年6月のアコムの貸付金残高は1兆円、プロミスの貸付金残高は約0.8兆円、アイフルの貸付金残高は約0.5兆円まで減少させた。

図 3-1 大手貸金業者 3 社の貸付金残高の推移



出典:①SMBC コンシューマ・ファイナンスホームページ

「<http://www.smbc-cf.com/corporate/index.html>」有価証券報告書、

②アコム「<http://www.acom.co.jp/index.html>」マンスリーレポート、

③アイフル「<http://www.aiful.co.jp/>」より筆者作成

3.2.1.2 大手貸金業者 3 社による売上高の推移

2007 年決算において大手貸金業者 3 社は、約 4,000 億円規模の売上高を保っていた。しかしながら上限金利の引き下げにより、貸金業者各社は審査厳格化を余儀なくされ、借り手への融資を縮小せざるを得なかった 2007 年から 2009 年にかけて、大手貸金業者 3 社は売上高を減少させていた。2007 年から 2009 年における大手貸金業者 3 社の売上高の推移は以下の通り(表 3-1、表 3-2、表 3-3)。

アコムの売上高は 2007 年決算において約 4,236 億円であったものの、2009 年決算において約 3,122 億円まで減少させた。プロミスの売上高は 2007 年決算において約 3,689 億円であった²⁰ものの、2009 年決算において約 3,879 億円ま

²⁰ プロミスは 2007 年の売上高は他社同様に減少したものの、三洋信販と朝日エンタープ

で減少させた。アイフルの売上高は2007年決算において約4,990億円であったものの、2009年決算において約3,122億円まで減少させた。

そのうえ、2010年6月に総量規制が導入されたために、貸金業法が完全施行された2010年の決算からその翌年である2011年決算にかけて、大手貸金業者3社の売上高はさらに減少していった。なぜならば、貸金業者は総量規制の融資規制によって、融資の縮小を余儀なくされていたからである。2010年から2011年における大手貸金業者3社の売上高の推移は以下の通り。

アコムは2010年決算において約2,787億円であったが、2011年決算において約2,458億円まで減少させた。プロミスの売上高は2010年決算において約3,389億円であったが、2011年決算において約2,384億円まで減少させた。アイフルの売上高は2010年決算において約2,181億円であったが、2011年決算において約1,449億円まで減少させた。

3.2.1.3 大手貸金業者3社による当期純利益の推移

2007年決算における大手貸金業者3社の当期純利益を以下に述べると、アコムは4,379億円の損失、プロミスは3,782億円の損失、アイフルは4,112億円の損失を計上していた。大手貸金業者3社ともに貸金業法が改正された直後となる2007年決算に損失を計上していた。2007年に貸金業者大手3社が損失を計上した理由として、①上限金利引き下げに対応し借り手への審査厳格化に伴い融資収縮をしたことによる営業貸付金の減少、②過払い金返還請求が発生したことに伴う利息返還引当金の計上(詳しくは後述する)、といったように貸金業法が改正された影響が挙げられる²¹。そのうえ2008年以降も大手貸金業者3社は安定した利益の確保に至っていない²²。

2010年に貸金業法が完全施行された直後においても大手貸金業者3社は損失を計上するといった傾向が続いた。2010年における貸金業者大手3社の当期純利益は以下の通りであった。アコムは723億円の損失、プロミスは145億円の利益、アイフルは2,951億円の損失を計上した。2010年6月に総量規制が導入されたことに伴い借り手への融資を大幅に縮小せざるを得なかったことや、2007年頃から引き続き過払い金返還請求に伴う利息返還引当金の積み増しをしていることにより、貸金業者の経営環境は厳しいものとなっていた。

こうした状況に対して、大手貸金業者各社では人員削減や店舗削減、広告費の

ライズを子会社化し経営統合したために、2007年から2008年にかけてのプロミスの売上高は微弱ながら上昇していた。

²¹ アコム、プロミス、アイフルによる有価証券報告書の記載に基づく。

²² 毎日新聞「プロミス 09年度3月期決算 1270億円の赤字」2009年4月17日。

削減などの大規模なリストラ策を打ち出していた。

本章で示した貸金業者各社のデータを見ても、貸金業法の各規制における貸金業者への影響は大きいことが考えられる。そのうえ、過払い金返還請求の動向にも下げ止まり感が見られないため、貸金業者のV字回復は当面期待できない。

表 3-1 アコムの売上高、当期純利益の推移(単位：百万円)

	売上高	当期純利益
2007年	423,652	△437,972
2008年	379,706	35,406
2009年	324,396	13,662
2010年	278,795	△7,239
2011年	245,831	△202,648

出典：アコム「<http://www.acom.co.jp/index.html>」有価証券報告書より筆者作成

表 3-2 プロミスの売上高、当期純利益の推移(百万円)

	売上高	当期純利益
2007年	368,915	△378,282
2008年	391,240	15,955
2009年	387,950	△125,122
2010年	338,982	14,566
2011年	238,427	△96,010

出典：SMBC コンシューマ・ファイナンスホームページ

「<http://www.smbc-cf.com/corporate/index.html>」有価証券報告書より筆者作成

表 3-3 アイフルの売上高、当期純利益の推移(百万円)

	売上高	当期純利益
2007年	499,031	△411,250
2008年	405,784	27,434
2009年	312,241	4,247
2010年	218,102	△295,141
2011年	144,961	△31,935

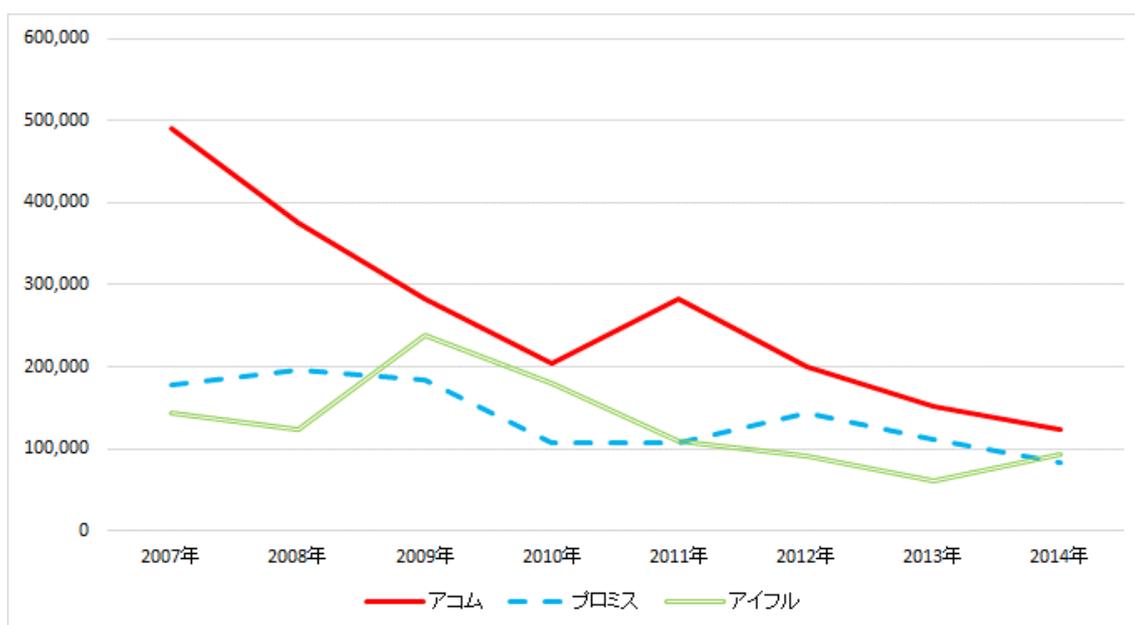
出典：アイフル「<http://www.aiful.co.jp/>」有価証券報告書より筆者作成

3.2.1.4 大手貸金業者3社による利息返還損失引当金の推移

「払い過ぎたお金が戻ってくるかもしれません」「過払い金返還であなたの借金が今より少なくなるかもしれません」といったフレーズが広告やテレビCMによって放送されている。このフレーズは法律事務所や弁護士事務所などの宣伝活動によるものである。みなし弁済を利用して、出資法と利息制限法の狭間の金利帯で資金を借り入れてきた借り手は今日、弁護士や司法書士を通じて払い過ぎた利息の返還を請求することができる。

図 3-2 大手貸金業者3社による利息返還損失引当金の推移

単位:百万円



出典:①SMBC コンシューマ・ファイナンスホームページ

「<http://www.smbc-cf.com/corporate/index.html>」 有価証券報告書、

②アコム「<http://www.acom.co.jp/index.html>」 マンスリーレポート、

③アイフル「<http://www.aiful.co.jp/>」 より筆者作成

この背景には、2006年1月に最高裁判所が出資法の金利帯を無効とした、いわゆる「グレーゾーン金利」を実質的に否定する判決を下したことが挙げられる。

最高裁判所が「みなし弁済」を無効とする判決を下したことに伴って、政府が過払い金返還請求を実質的に促す政策を判断したため、過払い金返還請求は増加傾向を辿った。つまり、上限金利が引き下げられたことで借入れ困難に陥った借り手が必要な資金を調達するために過払い金返還請求を行うといった傾向が強まった。したがって、貸金業者はこれからの利息返還に合わせて、事前に損失額を引き当てておく利息返還損失引当金を決算に計上することとした。

利息返還請求に備えるために、貸金業者各社が利息返還損失引当金を積むことにより、経営状況において赤字を計上することとなった。貸金業者にとって、利息返還損失引当金はコスト面で大きな圧迫要因となっている。

そして、2010年6月の総量規制導入以降に、貸金業者は利息返還請求や貸し倒れが再び増加した。総量規制によって資金繰りの厳しくなった借り手が債務不履行に陥ったことに伴い、弁護士を通じて利息返還を請求するようになった。

2007年においてアコムは約5千億円の利息返還損失引当金を計上していた。アコムを含めた大手貸金業者3社は利息返還損失引当金を2千億円規模で計上していた(図3-2)。上限金利引き下げに伴う貸金業者による信用収縮は2006年頃から始まり、2010年6月の総量規制が導入されたことで、貸金業者は借り手へ新たな融資を制限せざるを得ず、貸金業者の収益力を悪化させた。

なお堂下(2009)によれば、弁護士・司法書士による過払い金返還請求の手数料率は、中央値で33%、平均値で48%であり、こうした債務整理ビジネスの収益性の高さが過払い金返還請求に関する広告を過熟させた²³。一方で同時期に「弁護士の安易な債務整理で借り手は益々生活が苦しくなった」という報道も目立ってきた²⁴。

²³ また、堂下(2009)によれば、弁護士・司法書士による手数料率は返還された過払い金が小さいほど高く、逆に返還された過払い金が多いほど低いといった傾向がみられるとしている。

²⁴ 弁護士・司法書士による過払い金返還のトラブルも報告されている。例えば、司法書士が大手貸金業者の債務者情報を不正入手したことにより、大手貸金業者を相手に過払い金返還請求を行うことを電話で勧誘し、原告を募っていたことが発覚した。富山新聞「過払い金返還訴訟でトラブル-司法書士 個人情報不正入手-」 2013年9月22日。

3.3 貸金業者の格付け

格付けの目的は、金融に関する市場の円滑化である。格付けとは、貸し手企業(貸金業者や銀行など)が資金調達をした場合、約定通りに債務(主に社債、ローン等)の元本および利息を支払っているか否かといった確実性(信用リスク)より、第三者機関がその貸し手企業を評価する指標である。

日本で格付けを行う企業は、日本格付研究所(JCR)と格付投資情報センター(R&I)といった2社が存在する。国内の格付機関は、主に国内の企業や国内で発行される債券などに対して格付を行っている。そのうえ、日本法人の海外子会社や海外金融機関の日本法人向けの格付けも行っている。

これらの格付機関は格付けを独自に算出しているために、格付機関によって企業格付けの結果が多少異なる場合もありうる。この格付けの算出方法は、過去のデータを使って、統計的な手法から将来の信用リスクを計測する定量分析と、数字には表記されていない経営状況のヒヤリング調査などから信用リスクを計測する定性分析との二つの手法が用いられる。国内の貸金業者を格付けする機関として日本の格付け機関である日本格付け研究所(JCR)や格付け投資情報センター(R&I)などがある。

日本格付研究所(JCR)の資料を引用すると、貸金業者の格付けは、2006年から格下げで推移し始めた(図3-3参照)。その理由として、2006年から2010年にかけて貸金業者は想定を大きく超えるストレス事象(例えば、利息返還請求の増大、資本の大幅な毀損、急激な信用収縮の発生、提携関係の見直しなど)を発生させた点が指摘される。貸金業法が改正される以前、大手消費者金融による格付けはほぼ横並びであった。しかしながら、貸金業法の改正後、各社の格付けには差が見られるようになった。以下、日本格付け研究所(JCR)の格付け事由を引用しながら、各社の貸金業法完全施行時の格付けを概観する。

日本格付研究所(JCR)は、2009年12月18日に長期優先債務および債券格付けの見直しを行い、アコムを長期格付けを「A」とした。日本格付研究所は「アコムの社債発行による調達資金については、既存社債の償還資金及び借入金返済に充当される予定であり、財務構成に特段の影響を及ぼすものではなかった。一方で貸金業者全体にも言えることであるが、貸金業法の金利規制や総量規制の影響により高止まりが続く過払金返還請求など、アコムの事業環境は依然として厳しい状況が続いていた」と判断していた。

また、日本格付研究所(JCR)は2010年においてプロミスの格付け事由について、「プロミスの格付けには、三井住友銀行グループの一員として、資本面・人事面・資金調達面でのつながりが強く、三井住友銀行による有形無形でのサポー

トが期待できることが反映される。一方で、貸金業法（総量規制・上限金利引下げ）への対応や利息返還請求の高止まりなど営業収益や損益への下方圧力は続いているものの、プロミスは三井住友銀行からの資金調達面のサポートや親密金融機関との調達基盤が維持されていることから、営業貸付金残高の減少幅は他社と比べると小さい。さらに、三洋信販との連結効果で保証事業やサービス事業などの収益が増加したこともあり、プロミスの事業規模の縮小は緩やかなものとなっている 2009 年 3 月期決算で利息返還関連の引当金を積み増したことで自己資本は毀損したものの、損益への影響の極小化が図られたことは、中期的な損益の安定にとってはプラスであった」と述べている。日本格付研究所(JCR)はプロミスの長期格付けを「A-」とし、見通しを「ネガティブ」とした。

続いて、日本格付け研究所(JCR)は、2010 年におけるアイフルの格付け事由として、アイフルが 2009 年 12 月に ADR(裁判外紛争解決)が成立し、金融機関借り入れの返済猶予を受けたものの、資金状況は引き続き厳しく、中長期的に当社への損益財務への下方圧力が続いている点を指摘している。日本格付け研究所(JCR)ではアイフルを「#CCC」と格付けした。

図 3-3 日本格付研究所(JCR)による大手貸金業者の格付け

	アイフル	アコム	プロミス
2005 年	A	A+	A+
2006 年	#A→BBB+	#A+→A	#A+→A
2007 年			
2008 年	BBB	A-	A-
2009 年	BB+	#A--→A	
2010 年	#CCC	A	A-

出典：株式会社日本格付け研究所「News Release」、2010年3月26日より筆者作成

第4章 先行研究

本稿の研究目的を鑑みて、本章ではまず、行動経済学の観点から借り手の債務行動を研究した論文を本章 4.1 で報告する。次に政策的な観点ならびに法と経済学の観点から貸金業法の改正による制度設計について検証した先行研究を本章 4.2 で述べる。続いて、2006年に貸金業法の改正に伴う上限金利引き下げにより借り手(主に、中小零細企業経営者や借入れを縮小された借り手)への影響を調査した先行研究を本章 4.3 で報告する。さらに、同様に貸金業法の改正により導入された総量規制の影響を調査した先行研究を本章 4.4 で解説する。なお先行研究全般で言えることであるが、上限金利が引き下げられたことにより、中小企業経営者をはじめとした借入れを縮小された借り手への影響を調査した先行研究は幾つも見られる。一方で、貸金業法の改正にともない総量規制の影響を懸念した先行研究は数が少ない。

4.1 借り手の債務行動に拘わる先行研究

アメリカにおける借り手への影響調査として Staten & Ellienhausen (2001)の研究が挙げられる。本研究は1997年にノースカロライナ州が行った金融商品の貸付規制が市場に与えた影響について、貸し手の貸付額の推移を顧客の所得別に調査した。その結果、規制強化の影響は低所得者層にのみ現れ、借り手の債務行動を法的に抑制させたことで低所得者層の資金調達力を低下させた。

晝間(2007)は、行動経済学の観点から借り手による過剰債務問題について分析した。晝間は、消費者信用の産業において借り手の意思決定が周囲や広告などに影響されやすいため、意思決定や行動を検証して政策を決定する場合において理性面だけでなく情動面も考慮しなければならないと述べた。また、晝間は、借り手が情動的な影響や広告の影響を借り手自身によって自覚するために、借り手に対して消費者教育や心理カウンセリングを行うことによって過剰債務問題の解決に繋がるであろうとの検証結果を報告した。したがって、晝間は一律な貸付規制によって過剰・多重債務問題の解決が図られるか否かについては疑問であると総括した。

甲斐(2007)は、多重債務者形成の要因について借り手の債務行動に関するデータを統計分析した。その結果を集約するとは以下の通り。①年収が減少した借り手と破綻率の有意な差が立証できなかった。つまり、年収の減少が必ずしも破綻の引き金になる主たる要因とはいえない。②貸付枠の拡大と破綻率には関係が

みられなかった。つまり、貸付額の拡大が破綻率の増加につながっているとは肯定しがたい。③破綻率と総借入残高との間に正の相関が示されたものの、返済余裕能力(年収/借入残高)と破綻率との間に関係は確認されなかった。以上 3 点の結果より、甲斐は多重債務者の要因が年収の減少や借入れ枠の拡大ではなく、無計画な借入れにあると結論付けた。

4.2 貸金業法の制度設計に拘わる先行研究

津田(2006)は、日本弁護士連合会が金融庁「貸金業制度等に関する懇談会」で提出し、その後マスコミでも広く取り上げられた『『まわし』(自転車操業)現象に見る負債額シミュレーション』の資料を精査した。その分析結果として津田は、①日弁連が借り手の債務行動について矛盾が生じるケースを基にシミュレーションを行っている点、②金融庁懇談会において金融庁私的諮問機関が 5 件以上の借入れがあった借り手に対して債務行動に関するアンケート調査を行ったものの、返済を滞りなく行っていた借り手へのアンケート調査を行わなかった点、③日弁連の弁護士らが金融庁懇談会で提出した資料の中で、論理性を持って論証せず情緒的な言葉を羅列している点を指摘した。これら 3 点より津田は、改正貸金業法の議論が、論理性を伴わない「空想的」雰囲気の中で議論されていたと指摘した。

福井(2008)は、貸金業法の改正による諸規制が導入されたことによる貸金市場を法と経済学の観点から検証し、以下の 3 点を見出した。①貸金業法における諸規制が導入されたことで、貸金業者の廃業ならびに合法的貸金業者から借入れを行う借り手も減少したことにより、貸金市場が縮小している点、②金利規制や総量規制という政府による人為的な法規制によって、貸金業者は中小零細事業者などへの貸し渋りを行わざるを得ない点、③政府は多重債務者の救済を目的としているが、救済を必要としない個人の借り手や個人事業主も融資機会が奪われている点、である。これら検証より、福井は現行の貸金業法を放置することが、多くの貸金業者、借り手や個人事業主をはじめとした人々ならびにこれら借り手が関係する多くの産業分野に歪みをもたらすと指摘した。

経済評論家として、現代の規制強化について政策的な観点から研究している堺屋(2010)は、貸金に関する規制が強化されたことにより、①貸金業者の数が 1989 年に 3.8 万社から 2010 に 4 千社以下に激減している、②2005 年から 2010 年にかけて大手貸金業者の貸付残高はほぼ半減した、といった 2 点を指摘した。堺屋は、貸金業法における規制強化の風潮が強まることにより起こり得る市場への悪影響を懸念した。

4.3 上限金利引き下げに拘わる先行研究

日本における上限金利引き下げによる借り手への影響調査として坂野(2007)は、貸金業法が改正されたことに伴い上限金利が引き下げられたことによる大手貸金業者の借り手、中堅貸金業者の借り手と中小貸金業者の借り手への影響を分析した。その結果、坂野は、大手貸金業者から融資を受けている借り手の約半数と中堅・中小の融資を受けている借り手の大半は上限金利が引き下げられることで資金を借入れることができなくなる可能性を示した。この結果より坂野は、与信枠の縮小を余儀なくされた一部の借り手は、収支のバランスを図る一方で、一部の借り手は資金供給を遮断されるために公共料金や年金が支払えなくなるなど、経済的に破たんする可能性もあると述べた。

また植杉ら(2011)は、2011年2月にアンケートを実施し、貸金業者を利用している中小企業約900社から回答を得た「貸金業法改正に伴う上限金利引き下げにおける資金調達実態調査」の分析結果を報告した。分析結果は以下の3点に集約される。①貸金業者から借入れを行う企業は、上限金利が引き下げられた影響を受けて、銀行からの借入制約や厳しい借入れ条件に直面している。②1千万円以下の借入れを行う企業は9割弱、借入期間が1年以下の企業は6割強である。③小口の無担保無保証で借入れている企業は5割弱である。これら結果より植杉らは、銀行が融資できないようなつなぎ資金を必要とする企業にとって貸金業者は必要不可欠であり、上限金利が引き下げられたことで借入れができなくなる企業が増加していると結論付けた。

次にDomoto(2014)は、貸金業法が改正されたことに伴う上限金利引き下げによる影響を調査するために、貸金業者から借入れを行っている零細事業主にインタビュー調査を行った。堂下がインタビュー調査を行った結果、売上げの変動幅が大きい中小企業にとって資金繰りの平準化は難しく、特に中小企業が業容拡大を目指す局面で資金の借入れは必要不可欠である点が示された。つまり堂下は、銀行が対応できない緊急性の高い零細事業主などの資金需要に対して貸金業者の融資機能が必要不可欠であったと報告した。さらに堂下は、上限金利が引き下げられたことにより、零細事業主の与信枠が圧縮されたことで資金繰りに硬直性が増し、零細事業者が倒産に至る傾向を指摘した。

以上をまとめると、坂野(2007)は貸金業法が改正されたことに伴う上限金利引き下げにより、融資を受けている大半の中堅・中小企業の借り手は資金の借入れに困窮するとの分析結果を述べ、ならびに、植杉ら(2011)、Domoto(2014)の調査によれば、上限金利が引き下げられたことで主に中小零細をはじめとする企業は資金調達に困窮したとの共通の結果を実証研究により示唆している。

4.4 総量規制に拘わる先行研究

4.4.1 総量規制の導入による法の実効性を調査した先行研究

第1章でも述べたように本論文の目的は、貸金業法に盛り込まれた総量規制がもたらす貸金市場への影響を調査することにあるため、総量規制に焦点を当てた先行研究を紹介する必要がある²⁵。当時の新聞²⁶では、総量規制が導入されたことによって、貸金業者から新たに借入れができなくなった借り手が増加することが広く報道された。借入れを申し込んだ借り手のうち、審査を通過し実際に総量規制導入前と同様の融資を受けることができたのは約29%にとどまった。融資を受けることができなかった借り手が違法な借入れ手段である「ヤミ金融」に流れたとの指摘もある。以下総量規制の実効性を懸念している先行研究を報告する。

大槻(2007)は、アナリストという立場において長年貸金業界を調査してきた観点から、総量規制の貸付基準を借り手の年収で一律に規制したことに対する実効性に疑問を呈した。貸金業者は長年培ってきた借り手への審査ノウハウを有しているため、貸金業者が適宜審査を行い借り手への融資判断をすることによって市場が成立してきた背景があるためである。

貸金に関する産業について消費者の観点から調査している水上(2013)は、借り手が借入れた貸金業者の業態の違いによって、総量規制による借り手への影響に差が生じる可能性を指摘した。以下説明すると、ショッピング枠は割賦販売法(主管が経済産業省)、キャッシング枠は貸金業法(主管が金融庁)という2つの異なる法律で監督されているといった業態の違いでの貸金業者による金融機能が存在する。たとえ総量規制が導入され、借り手は借入れ総額の減少或いは停止されたとしても、借り手の資金需要は変わらない。借入れ先を失った借り手による代替手段の一つとして、クレジットカードを所有している借り手は、割賦販売法に管理されるクレジットカードのショッピング枠を利用した資金の借入れを行うことができる。つまり同じ金融機能であるにも拘わらず、クレジットカードを保有していない借り手は総量規制の基準以上の資金を借入れることができなくなる一方、クレジットカードを保有している借り手は総量規制の規制を受けな

²⁵ 例えば、現在ビジネス「6月『貸金業法の完全施行』に高まる懸念 借入利用者の50%が総量規制の対象に」2010年3月9日や荻原博子「幸せな老後への一步 『総量規制』という法律だけでは解決しない『多重債務』という社会問題の根深さ」サンデー毎日、2010年2月28日など。

²⁶ 例えば、「消費者金融大手4社：借入れ申請が激減 総量規制6月導入、決算そろって減収」毎日新聞、2010年8月13日。

い金融サービスも享受できる。

坂本(2013)は、日本クレジット協会、金融庁、日本銀行、日本貸金業協会の貸金市場を調査した統計に基づき、総量規制の影響により、借り手は銀行から資金調達を代替利用する傾向を報告した。まず坂本はこれら統計の中から、返済能力のある借り手の食費や医療費など、生活に必要な費用が制約された点を示した。つまり、借入れを制限された借り手の資金需要は変わらないため、このような借り手は別途資金調達手段を選択する可能性があるとして述べた。坂本は、借り手の代替の資金調達手段として、総量規制の対象外の債権である銀行カードローンの融資機能を挙げた。つまり坂本は、総量規制が導入されていることで、銀行は貸金業者よりも競争上有利な立場にあることを述べたうえで、消費者向けの無担保融資を行っていた貸金業者と企業向けの有担保で融資をしていた銀行というように、顧客の棲み分けが図られていた両者間の融資機能が同質化していくであろうと指摘した。

鶴田(2016)は、貸出金や銀行カードローン残高の各種データより、総量規制の影響により借り手が銀行への資金調達を代替する傾向を分析した。その結果、まず 2011 年と 2015 年を比較した個人向け貸出金は 2.2 兆円増加し、中でも銀行カードローンが 1.7 兆円増加した点、次に借り手の預貸率が低いほど銀行の消費者ローンの伸び率が大きい点、そして貸金業者の銀行保証残高が年々上昇している点を指摘した。

4.4.2 総量規制の導入によるマクロ経済への影響を調査した先行研究

次に、総量規制の導入によって、日本経済や地域経済に与える影響を試算した先行研究を解説する。

まず飯田(2011)は総量規制が導入されたことにより、地域経済に及ぼす結果を試算した。総量規制の経済効果を分析した結果として飯田は、a)全国で名目 GDP を 0.38%押し下げ、約 23 万人の失業者を排出する、b)地域経済に与えた影響として、北海道では名目 GDP を 0.25%押し下げ、約 1 万人の失業者を排出する、c)大阪府では名目 GDP を 0.64%押し下げ、約 3 万人の失業者を排出する、との 3 点を報告した。

岩本(2013)は、貸金業法が改正されたことによる日本 GDP へのインパクトがマイナス 8~マイナス 18 兆円となると試算した。さらに、貸金業法の規制ごとに日本への GDP のインパクトも試算しており、総量規制が導入されることによって日本の GDP にマイナス 7~マイナス 10 兆円の影響を与えると試算した。

4.4.3 総量規制の導入による借り手への影響を調査した先行研究

4.4.3.1 借り手へのアンケート及び借り手のブログ群から総量規制の影響を調査した先行研究

総量規制には、総量規制以外の代替する資金調達機能があることやマクロ経済への影響も大きいと推計されていたことから、その法律の実効性には疑問が呈されていた(本章 4.2.1、4.2.2)。それに加え、総量規制の影響を借り手に対するアンケートや借り手が記述したブログ群の読み取り調査から分析した先行研究も発表されている。そこで以下では、先ず債務整理の発生を巡る借り手に関する先行研究を紹介した上で、総量規制が借り手に及ぼした影響を分析した先行研究を時系列で紹介する。

債務整理の発生が心理的要因により引き起こされる先行研究として、Staten, E. Micheal, G. Elliehausen & E. C. Lundquist (2002)の研究が挙げられる。本研究はクレジットカウンセリング財団の 5 つの加盟機関より入手した信用に関するデータにより、1 対 1 で行う信用カウンセリングの影響を調査した成果である。この分析結果は、対面で行う信用カウンセリングが債務者へ長期的な視点で好影響を与えることを示唆した。また Hiruma(2004)は、衝動買い効用関数と、将来の破綻確率とを双曲割引関数を用いて自己破産発生の可能性を分析した。この分析結果より、借り手が衝動買いによる過度な借入れを行うことで自己破産につながる可能性を示唆した。これら先行研究は借り手が債務整理に陥る要因として、経済的因子よりも心理的因子の方が強い傾向を示している。

次に、堂下(2009)は、総量規制に抵触した場合の借り手による債務行動を調査するために、総量規制導入前において総量規制に抵触する可能性のある借り手と抵触しない借り手にアンケート調査を行った。その結果、総量規制に抵触する可能性のある借り手は抵触しない借り手に比べて「支出を控える」の割合が低く、一方で「過払い金返還請求を行う」の割合が高かった。そのうえ堂下は、総量規制が導入されることで資金繰りの難しくなった借り手による過払い金返還請求が一層増加するであろうと予測した。つまり総量規制が導入されたことで借入れ困難になった借り手が過払い金返還請求を行うといった傾向を読み取ることができる。

早稲田大学消費者金融サービス研究所(2010)によれば、総量規制が導入されるにあたり、借入れが問題なく実行されるべき資金需要者が、資金の調達難や生活費補填難に陥ることへ不安を感じているのではないかとの仮説を立て、借り手の記述したブログ群に焦点をあてて検証したところ、以下のような傾向を確認

した。

(1) 「銀行も貸してくれない、消費者金融も貸してくれない」「となると、貸してくれるところは闇金しかなくなりますね」「急激な貸し剥がしに近い状態は、資金繰りの悪化を招き・・・」「倒産や、破産や、債務整理、闇金に流れる可能性があるというのをご存知でしょうか?」「ヤミ金融に走る人が増えることも懸念されています」「急激な法改正は危険だ」など、貸金業法に批判的な内容を掲載している。

(2) 「来年どうなるのか…ちょっと怖いですよ」「ギリギリで自転車操業をしていたから新規で借りられなくなるともう何を頼っていいかわからない」「既に借金を持っている身としてはやっぱり不安があります」など、総量規制に不安を感じているブログも多く見られた。

(3) 特に資金需要者の借入理由の中でも「事業性資金」「生活補填資金」を工面するために借入を行う需要者にとっては、貸金業法が不景気に追い打ちをかけ更なる生活難へ陥っている。

これら借り手の記述したブログ群の記載内容からの分析結果として、早稲田大学消費者金融サービス研究所は、不景気による個人事業主や一般生活者の収入減に伴い貸金業者からの借入れが増加傾向にあった中、2010年6月に施行される総量規制に対して、借り手が不安の声を多く綴っていることを報告している。

堂下ら(2011)は、総量規制導入後における20歳以上の借り手へのアンケート調査を行った。その結果、①消費者金融利用者のうち総量規制対象者は約5割で、そのうち半数超は返済を遅延した経験がない者である、②総量規制対象者の半数以上が総量規制へ反対している、という2点を指摘している。そのうえ堂下は、総量規制導入後の借り手の債務行動として、(a)親族や知人への借入が増加している傾向と、(b)ヤミ金融の借入やクレジットカードのショッピング枠現金化といった違法金融を利用する傾向も指摘している。

日本貸金業協会が行ったアンケート調査を考察した先行研究として、浪川(2011)が挙げられる。浪川は日本貸金業協会が行った「貸金業者の経営実態などに関するアンケート調査」と「貸金業法の完全施行後の影響等に関するアンケート調査」の結果を引用しながら、総量規制によって影響を受ける利用者として二つのグループが存在すると述べた。さらに浪川はこれらアンケート結果の中から以下の5点に注目した。①貸金業者による資金供給が減少する中で、特に世

帯主の同意を必要とする専業主婦と個人事業主の借入れ困難が歴然とした点、②総量規制に抵触した借り手が希望通りに借入れできなかつたとき、生活者として節約することの難しいと考えられる生活費を切り詰めなければならない点、③国内の景気悪化によって年収が下がることにより、総量規制の借入限度額も引き下がるため総量規制該当者は今後の返済に困窮する点、④総量規制該当者のうち 5 人に 1 人は正規の貸金業者からの融資を受けることができないため、ヤミ金融を利用する可能性がある点、⑤総量規制該当者の 33%がクレジットカードのショッピング枠を利用する可能性がある点、を挙げた。浪川はこれらアンケート結果から示唆された上記 5 点を総括して、配偶者に自身の資金借入れ事実を打ち明けることができない専業主婦が新たな借入れに困窮する可能性があること、事業に資金を必要とする個人事業主の資金需要を奪いかねないという可能性が総量規制の導入後に高まることを指摘した。

前述した浪川(2011)が引用したアンケート調査に引き続き、日本貸金業協会は 2015 年にも借り手へのアンケート調査を行った。日本貸金業協会(2015)によれば、総量規制に該当した借り手の現状と動向についてアンケート調査を報告し、その成果をレポートとしてまとめている。貸金業者からの借入れが年収 3 分の 1 を超えた経験がある借り手に対して、主な原因を調査したところ、「景気の悪化や失業などにより収入が減少したから」が 45.9%と約半数を占めた。次いで「ギャンブルや交遊費が高んだから」が 26.5%、「高額の商品・サービスを購入・利用したから」が 20.0%と続いていた(図 4-1)。また、改正貸金業法の完全施行以降に、総量規制によって借入れができなくなった際の行動については、過半数を超える 53.5%の借り手が「支出を抑えた」と回答した(図 4-2)。中でも過半数を超えた「支出を抑えた」と回答した総量規制該当者のうち、83.5%が「生活費」の支出を抑制したと答えた(図 4-3)。次に、総量規制該当者に対して希望通りの借入れができなかつた際の影響として、「日常生活に支障が出た」が 77.4%と最も高かつた。次いで「冠婚葬祭等の参加に支障が出た」が 14.4%、「子供の教育費に関して支障が出た」が 13.5%と続いた(図 4-4)。

4.4.3.2 貸金業者から入手した借り手の返済に関するデータを使って、総量規制の導入による借り手の債務行動を調査した先行研究

総量規制が導入されたことによる貸金市場への影響について、アンケート調査を用いた借り手調査ではなく、貸金業者が保有する借り手の返済に関する統計データを分析した調査は極めて少ない。以下は借り手の返済に関するデータを統計的に解析した先行研究である。

樋口ら(2011)は、大手貸金業者 7 社が保有する最大で約 270 万人に上る借り

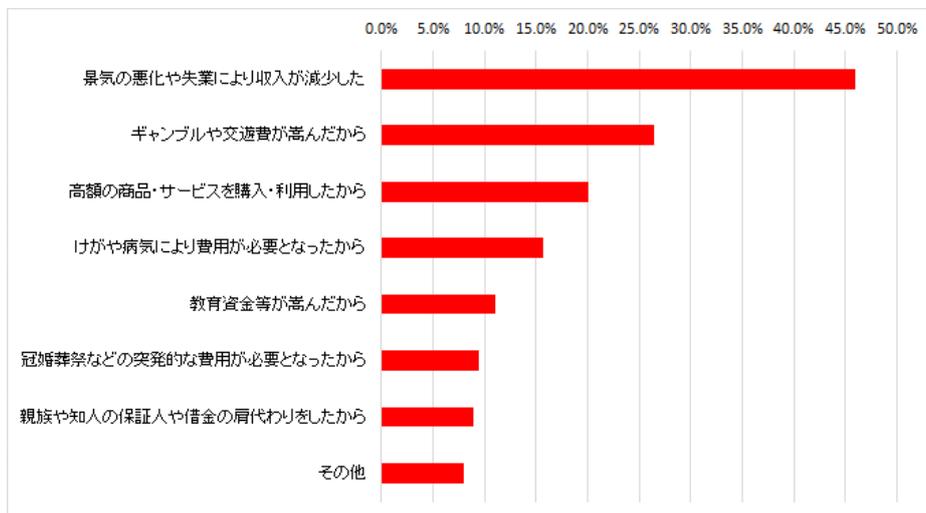
手のデータ²⁷を集計し、総量規制導入前後での総量規制に抵触した借り手と抵触しなかった借り手の延滞状況を比較した。

その分析結果として樋口らは主に以下の 2 点を示した。①総量規制が導入されたことによって借入れを制限された借り手は、年収が低く長い間貸金業者を利用していた。しかしながら総量規制に抵触した借り手の過去の返済履歴は、特筆して悪いわけではなかった。②総量規制導入後は、全体的に借り手の延滞率が緩やかに上昇している傾向がみられる。中でも借入れを制限された借り手は、借入れを制限されなかった借り手と比べて顕著に延滞率を上昇させていた。

さらに樋口ら(2013)は、新たに入手した借り手データを使い、先の調査を継続して行った。樋口らは借り手データから、個人事業主を抽出し、総量規制導入前後での総量規制に抵触した個人事業主と、抵触しなかった個人事業主の延滞状況を比較した。その結果、樋口らは総量規制導入後において、総量規制に抵触した個人事業主は延滞を発生させる傾向がある点を確認した。これら分析結果より、樋口らは総量規制に抵触した個人事業主が返済困難に陥っている傾向を確認するに至った。

²⁷ 借り手データは、第 1 章で定義した借り手データと同様の集計方法によるものである。

図 4-1 借入金が個人年収3分の1を超えた原因



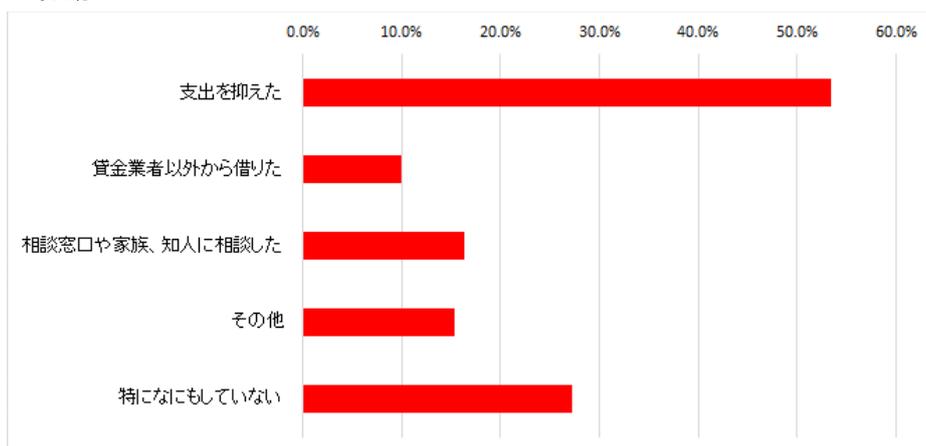
注意①n=987

②n はサンプル数、以下同様。

出典：日本貸金業協会ホームページ

「<http://www.j-fsa.or.jp/material/report/index.php>」調査レポートより筆者作成

図 4-2 個人年収3分の1を超える借入れをできなくなった際の借り手の行動

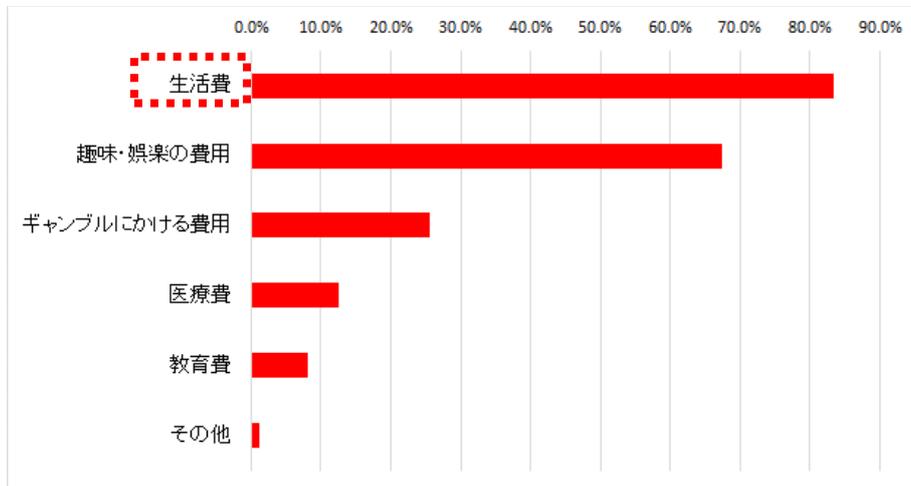


注意：n=987

出典：日本貸金業協会ホームページ

「<http://www.j-fsa.or.jp/material/report/index.php>」調査レポートより筆者作成

図 4-3 個人年収3分の1を超える借入れができなくなった借り手が抑制した支出

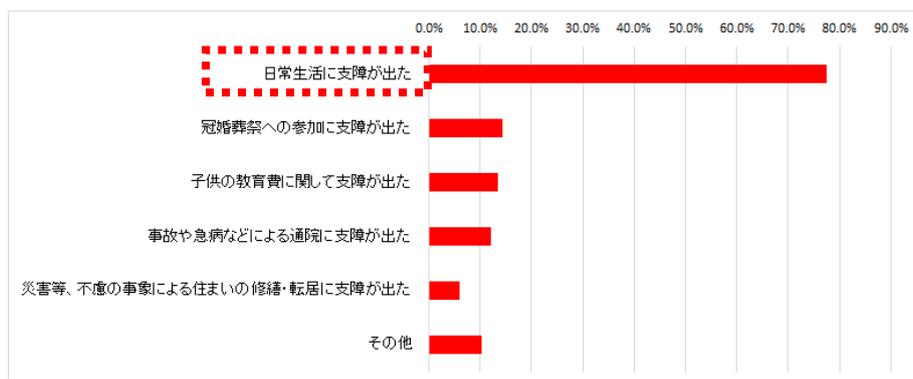


注意:n=528

出典:日本貸金業協会ホームページ

「<http://www.j-fsa.or.jp/material/report/index.php>」調査レポートより、筆者作成

図 4-4 借入れできなくなったことによる影響



注意:n=341

出典:日本貸金業協会ホームページ

「<http://www.j-fsa.or.jp/material/report/index.php>」調査レポートより、筆者作成

第5章 総量規制導入までの法改正過程に関する 調査(政策的アプローチ)

5.1 本章の主旨

第1章で「改正過程において総量規制は熟議されることはなく、不透明に総量規制の導入が決定された」とする仮説を提示した(仮説①)。本章において、この仮説を検証するために、筆者は以下3つの調査を行った。

まず、(1)貸金業法の過程について主に政府が公表した公開資料を精査した。金融庁は「貸金業制度等に関する懇談会」で貸金業法を改正するための議論を行った。当時の政権与党であった自民党は「貸金業制度等に関する小委員会」において、また、公明党は「金融問題調査委員会」において、金融庁懇談会の議論を基に貸金業法を改正するための審議を別々に行っていた。これら金融庁や自民党・公明党の審議を経て、貸金業に関する法案は国会に提出され、貸金業法は改正された。そこで筆者は、政府が厳格な貸付規制を導入した経緯について主に金融庁「貸金業制度等に関する懇談会」と自民党「貸金業制度等に関する小委員会」の議論を時系列によって精査した(詳しくは本章5.2で後述する)。なお公明党議員の責任者の発言録等²⁸より推測すると、公明党は市場の実態に合った緩やかな法改正を目指し終始議論していた。しかしながら、最終局面で金利等の厳しい経済規制に軸足を置いて議論していた自民党の政策に強い影響を受けるようになったことから、本章での分析から公明党の政策決定プロセスの検証は割愛する。

まず金融庁による「貸金業制度等に関する懇談会」は、参加有識者の意見を聴取する形式で全19回に及んで行われた。19回に及ぶ金融庁懇談会の内容は政府の議事概要として記載されていた為、筆者はその議事録から金融庁懇談会の議事内容を知ることができた(詳しくは本章5.2.1で後述する)。

次に自民党「貸金業制度等に関する小委員会」は、金融庁懇談会での議論を総括する形式で行われた。自民党小委員会で審議された議事内容は公表されていない為、筆者は新聞報道等から断片的にその内容を知るしか方法はない。当時の同委員会に幹部として参加した議員によって、同小委員会は幹部会も含めて公開・非公開を含めお盆休みの期間を除いて週に1~2回程度の頻度で開催されていたとの証言も確認された(詳しくは本章5.2.2で後述する)。

次に、(2)筆者は、自民党で貸金業法の策定にあたり国会側の立法責任者とし

²⁸ 上田勇衆議院議員オフィシャルウェブサイト「<https://www.isamu-u.com/>」、2006年10月25日。

て深く関与してきた増原義剛衆議院議員(当時)と、金融担当大臣として 2006 年 12 月に貸金業法を国会に上程した山本有二衆議院議員に注目し、2 氏が当時の法改正議論を振り返っている刊行物や発言録を検証した。文献調査の主旨は、2005 年 3 月から 2006 年 12 月までの 18 ヶ月間に及ぶ自民党と金融庁における、公開資料では公表されていない改正過程の議論に注目し、総量規制の策定過程を明らかにすることである。(詳しくは本章 5.3.1 で後述する)。

そのうえ、(3)当時、貸金業法の改正に関わった人物をオーラルヒストリーの手法を用いて特定し、それら人物にインタビュー調査を行った。具体的には 2006 年当時の業界代表者、記者、そして業界ロビイストらといった貸金業法の改正に携わった人物である。インタビューの主旨は、貸金業法改正の経緯、特に総量規制導入の経緯について、公開資料では知り得ない改正過程の水面下での議論を知るためである(詳しくは本章 5.3.2 で後述する)。

これらを検証することにより、筆者は公開資料では知ることのできない貸金業法策定の背景を知ることになった。以下、これらの詳細をまとめていく。

5.2 貸金業法の改正過程における政府による公開資料の精査

5.2.1 政府による議論の経緯(金融庁「貸金業制度等に関する懇談会」)

まず 2005 年 3 月より金融庁「貸金業制度等に関する懇談会²⁹」にて、貸金業制度改正に向けた本格的議論が開始された(金融庁懇談会の参加メンバーは表 5-1、議事内容は表 5-2 を参照)。

2005 年 3 月 30 日の第 1 回懇談会では、懇談会の構成員が法改正によって借り手保護を目的とするといった方向性を示し、多重債務に陥る借り手像を明確にすることを今後の課題として挙げた。

2005 年 4 月 27 日の第 2 回懇談会では、日弁連消費者対策委員会が自己破産の現状、多重債務者の現状、被害実態などについて報告した。日弁連消費者対策委員会によると、「多重債務者は一般的な推計によると 150 万人から 200 万人であると言われている。高金利や過剰な融資が多重債務者を生み出す要因であり、実態を加味し貸し手の規制を行った上で多重債務者発生を防止するといった視点が必要」と、多重債務者の発生要因が貸し手側の過剰な融資にあるとの見解を示した。この段階においては懇談会の構成員は日弁連消費対策委員会に対して冷静な質疑で終始した。なお、金融庁は、多重債務者を「5 件以上の借入件数がある者」と表現していた³⁰。一方で日弁連は、多重債務者を「消費者金融やクレジットカード会社など複数の貸金業者から借金をし、返済が困難になっている人」と表していた³¹。つまり金融庁と日弁連の多重債務者の定義は当初から一致したものではなかった。

2005 年 5 月 27 日の第 3 回懇談会では、貸金業者側が、第 2 回懇談会の反論を述べた。貸金業者が述べた内容は、銀行や貸金業者が公平・公正な市場で自由に競争できるといった市場環境の必要性和、借り手は金融商品やサービスの自由な選択ができることの重要性、といった 2 点であった。

2005 年 6 月 15 日の第 4 回懇談会では、全国クレジット・サラ金被害者連絡協議会を代表し、本多良男³²が意見を以下のように述べた。本多は、「収入のない借り手にも 50~100 万円という額を過剰に貸付ける貸金業規制法違反が行われている」と、法の厳罰化を要請した。

²⁹ 金融庁ホームページ「http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kasikin/singi_kasikin.html」に過去の議事録が掲載されている。

³⁰ 例えば、首相官邸ホームページ「<http://www.kantei.go.jp/dai06/gijiroku/>」。

³¹ 例えば、日本弁護士連合会ホームページ

「http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/publication/booklet/data/tajyusaimu_kaiketu.pdf」

³² 本多良男 全国クレジット・サラ金被害者連絡協議会事務局長

なお、本多が指摘した「収入のない借り手」の定義は不明瞭である。後に規制強化の空気が醸成されるにつれて、このような抽象的な見解が感情的な議論として最後まで続くこととなった。そもそも貸金業規制法では、与信の判断を貸金業者に委ねているため、必ずしも50万円を超えた貸付けを違反と言い切ることはできなかった。

2005年6月29日の第5回懇談会では、第3回懇談会に引き続き貸金業者が意見を述べた。貸金業者は、貸金業制度の規制対象が銀行・商社・投資会社などを除外している点に懸念を表明した。貸金業者は「貸金業者と銀行・商社・投資会社で業態間による競争条件の格差が生じてしまう恐れがある」として、小口金融のサービスで重要な役割を担っている点を強調した。

2005年7月29日の第6回懇談会、2005年9月7日の第7回懇談会、そして2005年12月8日の第8回懇談会までは、参考人からのヒヤリングを踏まえて議論が行われた。上限金利引き下げについての議論が主に行われており、第6回から第8回において過剰貸付け禁止の罰則強化の意見は議論されていなかった。

第8回懇談会と第9回懇談会の狭間である2006年1月13日において、第2章でも前述したように最高裁判所が貸金業規制法第43条「みなし弁済」の要件である支払いの任意性を厳格に解釈し、「みなし弁済」の適用余地を否定した判決を下した。これ以降、貸金業規制法第43条に規定された「みなし弁済」は実質的に無効となった。したがって最高裁判所でグレーゾーン金利帯が実質的に否定されたという解釈から、懇談会の議論においては上限金利の引き下げを既定路線とする空気が広がった。この最高裁の判決後に懇談会の議論で過剰貸付け禁止の明確化や回収行為をはじめとした規制強化に論点が大きく傾斜した。

2006年1月27日の第9回、2006年2月15日の第10回、そして2006年2月28日の第11回懇談会では、貸金業に関する法規制の強化を肯定する意見が多く出されるようになった。例えば、第10回懇談会での参考人として招聘された河野聡³³は「要件を満たさない者への貸付けが行われるケースが多い。具体的に主婦、サラリーマン、無職の人への貸付けが横行している」と意見を述べた。第11回懇談会にて、大森泰人³⁴（金融庁同懇談会事務局長）は「過払い金返還請求の問題は、過剰貸付けが原因である。安易な自己破産なども過剰貸付けがなければ起こらない」と過払い金返還請求問題の根底にあるみなし弁済の問題と過剰融資の問題を結び付けた政府見解を述べた。

2006年4月21日金融庁は、第1回懇談会から第11回懇談会までの議論の内容を取りまとめた資料となる「懇談会におけるこれまでの議論³⁵」が公表され、

³³ 河野聡 弁護士

³⁴ 大森泰人 金融庁総務企画局 参事官

³⁵ 金融庁ホームページ「http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kasikin/20060421.html」を参

後の総量規制導入に関連する項目として、「過剰貸付・多重債務の防止」と「量的規制のあり方と実効性」が初めて明文化された。

2006年3月10日の第12回及び2006年3月31日の第14回懇談会では、中間報告の内容を基に詳細な討論が行われ、「多重債務は失業や疾病といったものであるという意見もあった。一方で、貸金業者による借り手の返済能力を超える過剰な貸付けによるものであるとの意見が多かったと認識している。この過剰な借入れについて、借り手への金銭教育の必要性を説く意見と、本質的には貸金業者による過剰な貸付行動の問題という意見に分かれていたと承知している」と金融庁事務局の担当者が懇談会での具体的な意見を総括した。

2006年4月7日の第15回懇談会から2006年8月24日の第19回懇談会では、以上の総括に対しての具体的な議論が行われた。例えば、議事録によると第15回懇談会では「借り手の返済能力を超える貸付けを禁じ、違反の処分がないので実効性が担保されていない」といった量的規制に違反を付すことで借り手の過剰な借入れを制限すべきとの意見が出されていた³⁶。一方で第18回懇談会では「貸金業者は、借り手の返済能力を確認するなど適正与信に努めている。また借り手が事業者の場合にはキャッシュフローの変動が一般の消費者と比較して大きいと、収入をベースにした量的規制はなじまない」と、貸し手の貸付行動や借り手の債務行動を鑑みても、量的規制の実効性は担保されない旨の意見が出された。

以上、過剰貸付けに関しては第9回懇談会以降、度々議論された。最終的な議事録では「一般的に借り手の返済能力の調査を義務づけ、貸付けを行う場合には、指定信用情報機関の利用を義務づける。さらに1社一定額以上、金融庁事務ガイドラインで50万円とされているものを法定化する。また他社借入れを合わせた総額で一定額を超える場合には、過剰貸付ではないという根拠を貸し手に示させる前提として調査義務を課す(この貸付総額についてはまだ具体的には絞り込めていない)」と記載された。すなわち、過剰貸付け禁止に罰則をつけるべきとの議論が出されていたが、金融庁懇談会において借り手の借入れ総量を規制する根拠については明らかにされなかった。その背景には、規制強化の意見をもつ懇談会委員の構成員も、一律的な貸付総額の量的規制が必ずしも借り手保護にならない点を認識していた可能性がある。

照。

³⁶ 金融庁が公開している議事録には、発言者を特定することができる情報までは記載されていない。

表 5-1 金融庁「貸金業制度等に関する懇談会」参加メンバー

	氏名	所属(当時)
座長	吉野直行	慶應義塾大学経済学部教授
メンバー	池尾和人	慶應義塾大学経済学部教授
	今松英悦	(株)毎日新聞社論説委員
	岩原紳作	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	上柳敏郎	東京駿河台法律事務所・弁護士
	翁百合	(株)日本総合研究所調査部主席研究員
	金丸恭文	フューチャーシステムコンサルティング(株)代表取締役会長兼社長
	川本裕子	早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授
	神田秀樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	木村裕士	日本労働組合総連合会総合政策局長
	今野由梨	ダイヤル・サービス(株)代表取締役社長
	関哲夫	新日本製鐵(株)常任監査役
	高橋伸子	生活経済ジャーナリスト
	田中直毅	21世紀政策研究所理事長
	根本直子	スタンダード&プアーズマネージング・ディレクター
	野村修也	中央大学法科大学院教授
	原早苗	埼玉大学経済学部非常勤講師
	堀内昭義	中央大学総合政策学部教授
	水上慎士	早稲田大学ファイナンス研究センター教授
	山下友信	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	和仁亮裕	外国法共同事業法律事務所リンクレーターズ
オブザーバー	飯島巖	(株)オリエントコーポレーション代表取締役会長
	小倉利夫	(社)全国貸金業協会連合会会長
	木下盛好	アコム(株)代表取締役社長
	熊谷昭彦	GEコンシューマー・ファイナンス(株)代表取締役社長
	栗山道義	三井住友カード(株)代表取締役社長
	齊藤哲	全国銀行協会副会長・専務理事
	藤木保彦	オリックス(株)代表執行役社長
	内閣府国民生活局	
	警察庁生活安全局	
	法務省民事局、刑事局	
	経済産業省商務情報政策局	
	日本銀行企画局	

出典：消費者金融連絡会「タパルス白書」2007年より筆者作成

表 5-2 金融庁「貸金業制度等に関する懇談会」スケジュール その1

年	月	貸金業制度等に関する懇談会	参加有識者	多重債務問題、総量規制に関する内容
2005	3	「貸金業制度等に関する懇談会」が金融庁総務企画局長の私的顧問機関として発足(第1回「貸金業制度等に関する懇談会」)	※資料参考	多重債務に陥る借り手像の実態を明確にすること。
2005	4	第2回「貸金業制度等に関する懇談会」	(日本弁護士連合会 消費者問題対策委員会) ・宇都宮健児 ・木村達也 ・三木俊博 ・新里宏二	宇都宮健児弁護士による、自己破産の現状、多重債務者の現状、ヤミ金融の現状、被害実態についての報告。 弁護士側の意見として、規制、取締り強化を主張。
2005	5	第3回「貸金業制度等に関する懇談会」	・アコム株式会社社長 木下社長 ・全国貸金業協会連合会 小倉会長 ・株式会社オリエンコーポレーション 飯島会長	貸金業者が業務の形態について詳しく報告。 規制強化による影響で貸金業者の廃業が出ることも懸念。
2005	6	第4回「貸金業制度等に関する懇談会」	・全国クレジット・サラ金被害者連絡協議会 ・警察庁	全国クレジット・サラ金被害者連絡協議会・警察庁からのヒヤリング。
2005	6	第5回「貸金業制度等に関する懇談会」	・三井住友カード株式会社 栗山社長 ・オリックス株式会社 藤木社長 ・GEコンシューマー・ファイナンス株式会社	貸金業者の観点からヒヤリング。

表 5-3 金融庁「貸金業制度等に関する懇談会」スケジュール その2

年	月	貸金業制度等に関する懇談会	参加有識者	多重債務問題、総量規制に関する内容
2005	7	貸金業者の取引履歴開示義務を法的に認めた判決	山川社長	貸金業者は、債務者から取引履歴の開示を求められた場合に原則、その業務に関する帳簿に基づいて取引履歴を開示すべき義務を負う。
2005	7	第6回「貸金業制度等に関する懇談会」	<ul style="list-style-type: none"> ・商工ローン利用者・関係者 ・柴田昌彦税理士 ・東京都貸金業対策課 ・大阪府貸金業対策課 ・熊本県商工観光労働部 ・長野県生活環境部 	<p>地方における貸金業の業務実態や借り手の実態を具体的に報告。</p> <p>熊本県では、苦情相談者の状況をみると返済能力は無く、過剰貸付け問題が大きいのではとの意見。</p>
2005	9	第7回「貸金業制度等に関する懇談会」	<ul style="list-style-type: none"> ・鎌野邦樹 教授 ・堂下浩 助教授 	<p>諸外国の規制を基に議論。独では、貸金業者が存在せず専ら銀行が10%前後で貸付けている（角田論文）。しかし、貸倒れや多重債務者も発生している。</p>
2005	12	第8回「貸金業制度等に関する懇談会」	<ul style="list-style-type: none"> ・堂下浩 助教授 ・西ヶ谷葉子 (株)生活行動研究所所長 ・西村隆男 横浜国立大学教授 	<p>多重債務者の借入残高は利用限度額の上限になっていることが多い。</p> <p>多重債務者に陥ることを避けるための柔軟な貸付制度の整備を行うべき。</p> <p>貸し手の責任もあるが、貸金業者の借り手の大半は上手に利用している。教育・知識が必要。</p>

表 5-4 金融庁「貸金業制度等に関する懇談会」スケジュール その3

年	月	貸金業制度等に関する懇談会	参加有識者	多重債務問題、総量規制に関する内容
2006	1	第9回「貸金業制度等に関する懇談会」	<ul style="list-style-type: none"> ・山岸親雄 (財)日本クレジットカウンセリング協会 専務理事 ・杉江雅彦 フィナンシャルカウンセリング研究会 座長 ・小倉利夫 (社)全国貸金業協会連合会 会長 ・西村隆男 横浜国立大学 教授 	<p>貸金業に関する全体像を整理。ビジネスモデルを検討し、その中に消費者保護の観点から考えてどのような問題があるのかということを議論した上で、必要な規制を考えるべき。</p>
2006	2	第10回「貸金業制度等に関する懇談会」	<ul style="list-style-type: none"> ・木下盛好 アコム(株) 社長 ・高橋亘 N I C 会会長 ・河野聡 弁護士 	<p>過剰貸付けの禁止については、改正時、定量的な基準を策定するのは困難である。消費者と信に関する他の法律においても訓示規定とされていたことなどを考慮し、処分規定を設けず訓示規定として定められたもの。</p>
2006	2	第11回「貸金業制度等に関する懇談会」	<ul style="list-style-type: none"> ・寄岡邦彦 (株)ニッシン 社長 ・土屋明道 日本事業者金融協会会長 ・事務局 (説明) ・竹谷和芳 全国信用情報センター連合会事務局長 	<p>過剰貸付け禁止について。総債務に関する規制を行うべき。一方で規制するとして実効的な規制ができるかという問題がある。対処療法で過剰貸付けを規制するというような手法よりも、根本的な規制の考え方を少し改めていったほうがいいのではないか。</p>

表 5-5 金融庁「貸金業制度等に関する懇談会」スケジュール その4

年	月	貸金業制度等に関する懇談会	参加有識者	多重債務問題、総量規制に関する内容
2006	3	第12回「貸金業制度等に関する懇談会」		規制についての国際比較。 金利規制や過剰貸付の禁止は個々ではなく、全体を含めて議論しなければならない。
2006	3	第13回「貸金業制度等に関する懇談会」		行為規制について討論。 過剰貸付禁止の議論について、無人契約機の問題も挙げられた。 無防備な利用者に対するカウンセリングを義務付けるといったことも効果があるのではないか。 金利規制の問題や過剰貸付けの問題を考える際には、非合法的な活動も含めた法整備が必要。
2006	3	第14回「貸金業制度等に関する懇談会」		行為規制について議論。 過剰貸付禁止の問題点だが、議論を行うには情報が余りにも少ない。
2006	4	第15回「貸金業制度等に関する懇談会」		事務局より論点整理と規制強化について議論。
2006	4	第16回「貸金業制度等に関する懇談会」		論点整理と中間報告。 過剰貸付け防止については、借り手の借入れ動機と貸し手の貸付姿勢をどうみるか で議論が分かれた。
2006	4	第17回「貸金業制度等に関する懇談会」		過剰貸付防止の観点から、信用情報機関の統合と信用情報の利用を業者に義務付けることが必要だと思う。

表 5-6 金融庁「貸金業制度等に関する懇談会」スケジュール その5

年	月	貸金業制度等に関する懇談会	参加有識者	多重債務問題、総量規制に関する内容
2006	7	第18回「貸金業制度に関する懇談会」		過去の議論をまとめ、法規制の内容をまとめた。
2006	8	第19回「貸金業制度に関する懇談会」		<p>信用情報機関がしっかり整備されないと過剰貸付けの禁止が機能しない。</p> <p>信用情報機関の統合には時間がかかるという意見。信用情報機関の整備を早く実現し、過剰貸付規制早急化。</p> <p>他業態と一緒に考えないと本当の意味での過剰貸付けの防止は難しい。</p> <p>過剰貸付けの防止に関する規制は強めるという意見。</p> <p>しかしながら、具体的な量的規制については示されていない。</p>

出典：消費者金融連絡会「タパルス白書」2007年より筆者作成

5.2.2 政権与党による議論の経緯（自民党金融調査会「貸金業制度等に関する小委員会」）

2006年5月11日に自民党における金融調査会および財務金融部会³⁷による合同会議が開催され、金融調査会の下に「貸金業制度等に関する小委員会(委員長、増原義剛)」が設けられた。本小委員会では、「貸金業制度等に関する懇談会」での議論を基に更なる具体的な議論が始まった(金融庁懇談会以降の日程については図5-3を参照)。自民党金融調査会「貸金業制度等に関する小委員会」が設けられた直後の2006年5月30日、金融庁が、過剰貸付けの防止を明確化する目的で金融庁事務ガイドラインを一部改正した。ただし金融庁事務ガイドラインにおいて、過剰貸付け禁止の厳罰化や借り手に対する貸付けの一定基準は明文化されていない。

続く、2006年7月6日には、自民党金融調査会と公明党金融問題調査委員会が「貸金業制度等の改革に関する基本的考え方」を発表した。この文書には、後の総量規制導入に至る項目として、「借り手に対して量的基準を設け、それを超えて貸付ける場合は、収入を証明する書類等により返済能力を確認する」と記載された。つまり本文書にて、過去に公開された公式資料には示されていない「量的基準を設け」という表現が初めて明記された。

当初、本小委員会は公開形式で開催され、出席する国会議員以外にも傍聴が可能であった。そのため、討議の様子は広くマスメディアに流出し、マスメディアの報道は過剰気味になっていた。例えば、2006年7月22日、読売新聞は全国信用情報センターが自民党小委員会に取扱注意として提出していた内部データを公表し、「大手貸金業者などからの借り手は1200万人余りであり、5社以上の貸金業者から融資を受けていた『多重債務者』は230万人余りであった。その平均借入残高は200万円を超えること。全情連の会員数は当時2300社あり、調査対象者は完済者含め1399万人である」と多重債務者の数値実態を報告した。

この頃からマスメディアは情緒的な報道をするようになり、短絡的に自殺者数の増加理由を多重債務問題と結びつける報道も見受けられた。後に貸金業法を担当大臣として上程した山本有二³⁸は、当時の過熱したマスメディアが、一部の悲惨な多重債務者にスポットを当てた報道に偏ったことで、小委員会の議事運営上支障をきたし、小委員会では冷静に議論ができなくなり、非公開秘密審議で行われることになった³⁹、と述懐している。

³⁷ 金融調査会会長：金子一義 財務金融部会部会長：江崎洋一郎。

³⁸ 山本有二 自民党衆議院議員 前・金融担当大臣。

³⁹ 小委員会は非公開秘密審議に移行したため、報道などから本小委員会の情報を得ること

続いて 2006 年 9 月 5 日には、自民党における金融調査会と財務金融部会の合同会議が開催された。自民党金融調査会と財務金融部会は「貸金業制度等に関する基本的考え方の具体的検討内容」を公表し、後の総量規制に至る項目として「過剰貸付規制の強化」が明記された。自民党金融調査会および財務金融部会が公表した「過剰貸付規制の強化」の内容を述べると、「年収の一定割合(3 分の 1)を超えることとなる金額の貸付けについては、返済能力が十分にあることが客観的に明らかな場合または貸金業者によって示される場合でなければ禁止」といったように、初めて貸付総額規制が盛り込まれた。しかしながら、本条文は、年収の一定割合について貸金業者の融資判断により例外も容認しうる内容であった。そのうえ個人の借入れ履歴を集約するうえで必要不可欠な「信用情報機関の整備」がなされていない点も明確にされていなかった。

詳細は後述するが当時の議論に参加していた関係者によると、自民党側は過剰貸付け防止の総額を貸金業者に委ねる方針を固めていた。自民党は貸金市場における貸金業者の役割を認識していたと言えるであろう。また金融庁総務企画局は貸金業者の役割を見定めることよりも世論の風潮を注視していたものの、過剰貸付け防止の総額に数値基準について盛り込むことは想定していなかった。一方で金融庁監督局は貸し手の金融機能や金融システムを検査する役割を担っており、貸し手の過剰与信を検査する場合に一定の与信判断基準を必要としたことから、貸付額についての明確な数値基準の役割を主張した。したがって最終的に 2006 年 9 月 15 日の合同会議が開催される直前に、金融庁総務企画局が監督局側の意向に沿う格好で、総量規制の基準となる個人年収の 3 分の 1 の根拠について試算を行い、この基準を過剰貸付防止のための数値基準の根拠として位置付けた。本件が長引くことで翌年に控える参議院選挙への影響を気にする自民党側も最終的に金融庁の提案に応じ総量規制の導入は既定路線となった。

金融庁総務企画局は、どのようなケースで債務者が増え、破産するのかについて年収のみに着目した簡便なシミュレーションを用いて試算した。金融庁総務企画局の試算した結果より、増原(2012)は総量規制の導入根拠として、「年収を 200 万円、300 万円、400 万円などと設定し、月々の返済総額や完済までの期間を 3 年ないし 5 年と設定することで、借り入れ可能額をケースごとに洗い出した。当時の借り手の平均借入残高なども併せて試算し、現実的に返済が可能な水準を決定した。前提として貸金業者からの借り手の年収はおおよそ 600 万円未満であるとされる。また、年収 600 万円未満の世帯では、毎月の実支出が実収入の 85%である。従って、残りの 15%が貸付残高の返済原資となり金利や返済期間なども加味し、すべてを返済に充てたととしても、総額でおおよそ 100 万円、

はできたものの、議事録や資料を入手することができなかった。よって開催頻度、開催日程等の正確な把握が現状においては困難である。

年収の 1/3 程度までなら破綻することはなく返済可能である」と述べた。

以上より、自民党は金融庁の主張する一定の総額基準を設けることへの必要性を受け入れ、総量規制の基準として年収の 3 分の 1 を超える貸付けを法的に禁止することを決定した。総量規制の基準が「年収の 3 分の 1」と規定され、その試算方法があまりにも単純であったため、年収の定義として「世帯年収」も想定されているとの憶測も関係者の間で流れたという(実際、金融庁が試算で用いた一部数値は世帯年収に基づくデータであった)。

2006 年 9 月 14 日には全国貸金業協会連合会、JCFA(日本消費者金融協会)、消費者金融連絡会は、「自民党『貸金業制度改正案』への意見書」を提出した。貸金業関連団体はあくまでも金利引き下げを焦点に反対意見を陳述する程度が限界であり、後の総量規制の内容の詳細について、政府に質問する機会すら実質的に与えられなかった。

2006 年 9 月 19 日に自民党は政調審議会・総務会を開き、貸金業制度等に関する基本的考え方の具体的検討内容の「改正骨子」を発表し、党内手続きとして承認されることになった。9 月 19 日の段階において「過剰貸付の禁止」に関する骨子(案)の内容は 9 月 11 日の中身を踏襲していた。つまり、「過剰貸付の禁止」の内容は「貸金業者に対し、指定信用情報機関に登録されている借入残高と合わせて、年収の 3 分の 1 を超えることとなる金額の貸付については、返済能力を超えないことが客観的に明らかでない場合、又は貸金業者によって示される場合以外は禁止」と、年収の 3 分の 1 を超える貸付けへの表現は曖昧であり、一定の余地を残す表現であった。

しかしながら、2006 年 10 月 25 日の自民党における金融調査会と財務金融部会の合同会議で「過剰貸付の禁止」の内容は一段と強化された。すなわち 10 月 25 日に承認された法律要綱案では、「過剰貸付の禁止」規定として「貸金業者に対し、自社の貸付の金額と他の貸金業者の貸付の残高の合計額が年収の 3 分の 1 を超えることとなる貸付を原則禁止」とし、残されていた「年収の 3 分の 1 を超える貸付け」を巡る余地は突如として完全に切り除かれた。そのうえ法律要綱案では総量規制の導入を改正後 2 年半以内に行うことも盛り込まれた。

2005 年 3 月より金融庁総務企画局長の私的諮問機関として「貸金業制度等に関する懇談会」が開始されてから、2006 年 8 月までの全 19 回に及ぶ期間、貸金業制度の在り方について本格的に議論されてきた。懇談会開始当初は、貸金業規制法の附則である 3 年に即し、法規制の見直しを行うことと、貸金市場の見直しに向けて法の枠組みを検討するという、2 つの主旨で議論がなされた。2003 年法改正でも、上限金利引き下げが度々議論されたのと同様に、懇談会においても上限金利引き下げに関する内容は度々議論された。ところが、過剰貸付禁止については具体的に議論されなかった。

このように、金融庁「貸金業制度等に関する懇談会」と自民党「貸金業制度等に関する小委員会」による議論を踏まえて制定された貸金業制度に関する法案は、その後国会で討議されることになった。

5.2.3 国会での議論の経緯

以上の議論を以って国会に審議の場を移し、同年 10 月 31 日に法案が提出された。法案提出後、2006 年 11 月 14 日に衆議院財務金融委員会の下で国会議論が本格的に開始された。翌日となる 2006 年 11 月 15 日の法案審議にて、当時の金融担当大臣であった山本有二衆議院議員は法律の完全施行が 3 年後となることについて答弁した。山本は総量規制における貸付基準について具体的に説明せず、3 年後の見直し規定を附則として盛り込んだ点を強調するに留めていた。また同日の審議では、野党の質問が行われなかったため、総量規制の具体的な議論はされなかった。

続いて、2006 年 11 月 17 日の衆議院財務金融委員会の参考人意見陳述と質疑では、石井恒夫⁴⁰が「金利規制、総量規制を導入することにより、中小零細企業も廃業となり、借り手側も多数の利用の道を閉ざされる。このような価格規制はやってはいけない」と、法規制を批判する意見を述べた。神内博喜⁴¹は「貸金業者 7 社合計で約 1200 万の総口座数が存在する。これに年収 3 分の 1 の貸付規制が導入されると、融資枠設定口座は約 10%となり、約 800 万を超える口座に影響が出る。平均金利の低下、急激な貸倒れコストの上昇と過払い金費用の上昇により、経営に大きなインパクトが出ることになる」と、貸し手の視点から総量規制の導入による影響数値を示した上で危惧を表明し、経済環境を見定めた議論を行うべきであるとの否定的な意見を述べた。

続いて、衆議院財務金融委員会の参考人からのヒヤリングをまとめる趣旨で、2006 年 11 月 22 日、同年 11 月 28 日に法案審議が行われた。この法案審議の時点において総量規制に関する新たな議論は展開されていない。計 6 回に及ぶ衆議院財務金融委員会審議は終了し、同年 11 月 29 日に与党の提出法案は原案通りにて可決した。翌 11 月 30 日に衆議院本会議にて、貸金業法案は与野党全会一致で可決した。後、翌 12 月 1 日に衆議院本会議を通過した貸金業法案は、参議院へ議論の場を移した。

参議院は財政金融委員会にて改正審議を行った。総量規制の基準についての言及は、三國谷勝範⁴²が、「平均的な借り手が概ね 3 年程度で返済できる基準と

⁴⁰ 石井恒夫 全国貸金業協会連合会会長(当時)。

⁴¹ 神内博喜 株式会社プロミス 代表取締役社長(当時)。

⁴² 三國谷勝範 金融庁総務企画局長(当時)。

した。100万円を基準に返済が困難になる借り手が増える状況を勘案した」と、総量規制導入には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の答弁をした。

12月5日に、規制慎重派の議員は「指定信用情報機関への借り手の情報を随時更新することは可能なのか」という総量規制導入の実効性を懸念する意見を示した。質問に対して、金融庁側は「可能な限り速やかに登録が行われるよう、検討を進める」と曖昧な答弁に終始した。貸金業法案は衆議院に続き、12月12日に参議院財政金融委員会も与野党全会一致で原案通り可決した。貸金業法案は、翌12月13日に参議院本会議にて可決され、貸金業制度の法改正が成立し、12月20日に公布された。提出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が行われることとなった。

この見直し規定の特徴として、法律の施行後に実態を勘案して見直すものではなく、法律の完全施行にあたり、「法律が円滑に実施されるために講ずべき施策の必要性を検討する」という点が挙げられる。完全施行の前に見直しを検討する条文が盛り込まれた法律は、日本において大日本帝国憲法下から今日に至るまで貸金業法が唯一の法律である。貸金業法の改正は、異例の見直し規定が盛り込まれたことにより、立法担当者は借り手や貸金業者に大きな影響を与え、事前に想定し得る状況を危惧していたことが推定される。

表 5-3 金融庁懇談会の議論を除く貸金業法の改正に向けたスケジュール その1

年	月	出来事	参加有識者	多重債務問題、総量規制に関する内容
2005	7	貸金業者の取引履歴開示義務を法的に認めた判決		貸金業者は、債務者から取引履歴の開示を求められた場合には、その開示要求が濫用にわたると認められるなど特段の事情のない限り、貸金業の規制等に関する法律の適用を受ける金銭消費貸借契約の付随義務として、信義則上の業務に関する帳簿に基づいて取引履歴を開示すべき義務を負う。
2005	11	金融庁「事務ガイドライン」改正		貸金業者に取引履歴開示義務を判事した最高裁判決を受けて、業界の信頼向上を目的に改正された。
2006	4	「貸金業制度等に関する懇談会」での議論を中間発表		中間報告として、過剰貸付けの防止に関しての一定額以上の借入れ規制を行い、貸し手は抑制された経営姿勢が必要との意見。
2006	4	貸金業に関わる事務ガイドラインの一部改正案の公表		過剰貸し付けの防止のため適切に行われるよう促す事項の明確化。 借り手に必要以上の貸付けを勧誘してはならない。 借り手の要請がないにも関わらず貸付限度額の引き上げも含む。
2006	5	自民党において、金融調査会と財務金融部会による会議開催「貸金業制度に関する小委員会」が設けられる	増原義剛	多重債務問題の解決策として、小委員会での議論が始まった。 多重債務問題に焦点がおかれた。

表 5-3 金融庁懇談会の議論を除く貸金業法の改正に向けたスケジュール その2

年	月	出来事	参加有識者	多重債務問題、総量規制に関する内容
2006	5	金融庁事務ガイドラインを一部改正		借り手からの要請がないにも関わらず、契約の限度額を引き上げることは過剰貸付の禁止違反に該当するため、例示した行為を禁止することを明記した。しかし後の総量規制となる、過剰貸付け禁止の厳罰化や量的基準については触れていない。
2006	9	「貸金業制度等の改革の骨子案」公表	自民党金融調査会・ 財務金融部会・ 法務部会・ 金融調査会	多重債務問題の抜本的解決として、有効と考えられる施策を目的に案を提出した。過剰貸付けの適正化として、貸金業者は信用情報機関への加入を義務付け、個人年収の1/3を超える貸付けを原則禁止する、という具体的内容の骨子案提出。
2006	9	「貸金業改正案への意見」提出	(社)全国貸金業協会連合会 協同組合連合会日本商店連盟 JCFA 消費者金融連絡会	多重債務問題と金利規制、量的規制は別に議論すべき問題。 過度な規制は借り手と貸し手に不利益をもたらす。
2006	9	自民党政調審議会、総務会開催。 「改正骨子」発表	自民党政調審議会 総務会	「貸金業制度等に関する基本的考え方の具体的検討内容」の結論を受け、「改正骨子」を発表、承認。
2006	10	合同部会開催。金融庁作成の法律案について審議・合意	金融調査会 財務金融部会	「国会提出法律案要旨」が合意され、 国会に審議の場を移すに至る。
2006	10	金融庁閣法にて「貸金業規正法改正案」提出		
2006	11	衆議院財務金融委員会にて本格議論スタート		

表 5-3 金融庁懇談会の議論を除く貸金業法の改正に向けたスケジュール その3

年	月	出来事	参加有識者	多重債務問題、総量規制に関する内容
2006	11	衆議院財務金融委員会にて民主党は共産党との共同提案として、修正案提出		
2006	11	財務金融部会提出案の原案通りで可決		
2006	11	衆議院本会議にて委員会報告の通り可決。民主党からの修正案の一部が、附帯決議として反映		
2006	12	参議院、財政金融委員会で改正審議始まる		
2006	12	参議院財政金融委員会において可決		
2006	12	参議院本会議にて可決		
2006	12	同法公布		

出典：消費者金融連絡会「タパルス白書」2007年より筆者作成

5.3 立法責任者による見解についての文献調査や改正に関わった関係者へのインタビュー調査

5.3.1 立法責任者による見解についての文献調査を行う目的

筆者が文献や公開資料を遡ったところ、総量規制は、自民党小委員会において貸金業法の改正の議論をする場で現れたことを確認した。しかしながら、総量規制の導入に至る具体的議論を確認することはできなかった。つまり、公開資料では公表されなかった水面下での議論により、自民党小委員会は総量規制の導入に決着をつけたことが考えられる。こうした経緯の下で、自民党における責任者として法律の方針を策定した委員長の増原義剛衆議院議員(当時)と当時の金融担当大臣として閣法である貸金業法を上程した山本有二衆議院議員は、事後の刊行物や講演にて責任者という立場から総量規制についての見解を述べている。そこで筆者は、刊行物や講演から精査した増原と山本の総量規制についての見解を以下に示す。

5.3.1.1 増原義剛 元衆議院議員(当時「貸金業制度等に関する小委員会」委員長)の見解(講演録メモ)

前述したとおり、当時の増原義剛衆議院議員(当時)は自身の著書⁴³や講演において、当時の小委員会での議論や法改正へと至る経緯を説明している。例えば増原は2014年10月3日に招聘されたパーソナルファイナンス学会⁴⁴においても興味深い見解を示している。増原による見解は以下の通りである⁴⁵。まず、銀行や住宅ローンが規制対象外となる点や、貸金業法と割賦販売法で整合性がとれていない点といった総量規制の欠陥は当時から危惧されていた。また自民党では、総量規制が借り手に与える影響を精査する必要性を認識したため、最終的に総量規制が導入されてから完全施行へ至るまで2年6か月の見直し規定を盛り込むこととした。

つまり増原は「総量規制という借り手へ一律の借入れ基準とする過剰な規制を見直す予定であった。しかしながら、見直し規定から完全施行までの期間中

⁴³ 増原義剛(2012)『『弱者』はなぜ救われないのか - 貸金業法改正に見る政治の失敗 -』一般社団法人金融財政事情研究会。

⁴⁴ パーソナルファイナンス学会『第1回消費者金融部会』2014年10月3日(金)16:00~19:30、早稲田大学11号館4階第4会議室 講演者:増原 義剛、討論者:飯田隆雄(札幌大学)、堂下 浩(東京情報大学)、司会:杉江 雅彦(同志社大学名誉教授)。

⁴⁵ 以下は増原が学会で講演した内容の主旨を変えずに要約した内容である。

である 2009 年 7 月に衆議院が解散し、政権が自民党から民主党へと移行したことから、自民党が目論んでいた貸金業法の完全施行前での見直しは頓挫することとなった」と総量規制の見直しも行われる可能性のあった見直し規定について回顧した。

さらに増原は、総量規制後の影響を実態データに基づいて分析したところ、その社会的影響が予想以上であったことに気付いたと述べた。実態データは、総量規制の完全施行直前となる 2009 年 12 月に日本貸金業協会が総量規制の影響を調査したものである。

5.3.1.2 山本有二 衆議院議員(当時金融担当大臣)の見解

当時の金融担当大臣である山本有二衆議院議員は事後のマスメディアからのインタビュー取材⁴⁶で総量規制導入が決定されるまでの改正プロセスを振り返った。山本のコメントを要約すると以下の 3 点に集約される。①貸金業法の改正については社会がもはや反対の弁明を許さない風潮であった、②マスコミの取り上げ方も偏り、冷静な議論が全くされなかった、③貸金業法改正の議論が規制強化の方向に傾斜し、総量規制の導入はやむを得なかった。以上の見解は、前述した増原義剛と同様の認識であった。

取材の中で当時の議論の不本意さを説明した山本は、「人によって生活環境はさまざまで、5 件以上借りても生活に支障もない人もいれば、2 件の借入で返済不可能に陥る人もいる」と、借入件数や一律の基準で、借り手の返済能力を決定することに疑問を呈した。

5.3.2 改正に関わった関係者へのインタビュー調査を行う目的

事後の見解にて増原や山本の両者は、総量規制導入に至る議論の経緯を説明したうえで、冷静な議論ができなかったため、借り手や貸金業者にとって厳しい法規制となったと述べている。そこで本研究では、公開資料や文献による講演では知り得ない総量規制が導入されるまでの更に詳細な議論の経緯を知るために、政治学の分野で多用されるオーラルヒストリーの手法を用いて、当時、法改正議論に深く携わり総量規制導入についての経緯を知る関係当事者へのインタビュー調査を行った。通常、法改正の過程などは主に文献や資料から調査されるが、文献や資料から知り得る情報には限りがある。そこで筆者は、文献や資料では明かされることのない、当時の総量規制が導入されるまでの議論の詳細を当時の

⁴⁶ 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。

関係当事者にインタビューした。筆者は、この手法を用いることで表面上では明らかにされていない総量規制導入における政策決定の過程をより詳細に知ることに努めた。

筆者は、貸金業界を代表して法改正議論の場にて発言した A 氏、業界紙の記者として改正過程を取材してきた B 氏、大手貸金業者で自民党や金融庁と連絡調整に携わった担当者 C 氏へのインタビュー調査を行った。3 氏は、当時の貸金業法改正議論の内容をノート等に記録として残していた。

5.3.2.1 貸金業界を代表して法改正議論にて発言した A 氏へのインタビュー調査(インタビューメモ①)

貸金業界を代表して法改正議論にて発言した A 氏は、懇談会や小委員会の議論において、A 氏自身の発言や貸金業者側の意見が改正担当者側に取り入れられることが少ない一方で、弁護士や全国クレジット・サラ金被害者連絡協議会の見解が積極的に取り入れられていたと述べた。前述したように、一部弁護士や全国クレジット・サラ金被害者連絡協議会は、当初から過剰貸付禁止の規制強化を主張していた。

また、A 氏は規制強化の議論に傾斜した背景として、「貸金に関する問題は社会の関心も大きいため世論の反発も強く、与党の国会議員らは翌年に控えた参議院議員選挙への悪影響を恐れて、マスメディアの風潮に流されるように規制強化に賛同した」という点を挙げていた。

A 氏は、「国会会期中であった 2006 年 4 月から 6 月頃にかけて多くのマスメディアが多重債務問題と規制強化を結び付けた報道を活発にしていた。その報道を鵜呑みにした世論が規制強化を後押ししたため、結果的に市場における一般的な利用者の立場がおざなりになった」と返済滞納のない利用者を加味した法規制とならなかった要因を述べた。

5.3.2.2 業界紙記者として改正過程を取材した B 氏へのインタビュー調査(インタビューメモ②)

業界紙の記者として、金融庁懇談会が設置された当初から総量規制導入までの貸金業法改正の議論の経緯を取材した B 氏は、以下のように当時を振り返った。B 氏は「金融庁懇談会の開始当初から懇談会に参加していた有識者は、規制強化派と規制慎重派に分かれ、両者の意見は対立していた。しかしながら、貸金業法の改正に拘わる議論が進むにつれ、マスメディアは規制を強化するという主張に同調した」とマスメディアが傾斜した報道をしたことにより、貸金業法の

改正議論においても規制強化へと議論が傾斜していった点を指摘した。

また B 氏は、「総量規制が導入されたことで、銀行は従来通りの融資を行うことが出来るが、貸金業者は従来通りの融資を行うことが出来なくなり、貸金業界を差別していることが容認されるかのような風潮が世論に蔓延した。よって総量規制が貸金業者の市場撤退を加速させるような法規制となった。」と総量規制の導入により、「デフレ経済下で鬱屈した世論から貸金業者が金融業界の代表として十字砲火の生贄にされた。」と述べた。

5.3.2.3 大手貸金業者で自民党や金融庁と連絡調整に携わった C 氏へのインタビュー調査(インタビューメモ③)

大手貸金業者の担当者 C 氏はいわゆる「MOF 担」と呼ばれる業務に従事し、自民党や金融庁との連絡調整に携わっていた。C 氏は金融庁懇談会や自民党小委員会の議論を取りまとめる際に、貸金業者側の意見は一切反映されず、総量規制が貸金業法の主旨を逸れた厳しい規制になった点を指摘した。法改正議論が行われていた中で C 氏は総量規制が過去の貸金業規制法の過剰貸付け禁止と同様、返済困難が明らかな借り手のみに適応するといった目安としての量的基準であると認識していた。つまり、自民党は借り手への貸付け審査を貸金業者に委ねることを認識としていた。

また C 氏は一方で「金融庁の監督局は検査業務の上で明確な数値基準の必要性を主張していた。金融庁の総務企画局も金融庁監督局に沿う格好で、例外のない一律の貸付基準を設けるしかないと判断した。また自民党も結局このような考えに引きずられる格好で折れた」と総量規制の貸付基準が設けられるまでの過程を説明した。

講演録メモ①

対象者：増原 義剛(当時、貸金業制度等に関する小委員会 委員長)
講演：パーソナルファイナンス学会『第1回消費者金融部会』2014年10月3日(金)16:00~19:30、早稲田大学 11号館 4階 第4会議室 講演者：増原 義剛、討論者：飯田 隆雄(札幌大学)、堂下 浩(東京情報大学)、司会：杉江 雅彦(同志社大学名誉教授)

● 総量規制について

- ・全情連のデータによると、多重債務者は1,200万人に上ったため、看過できない問題に発展したと認識した。多重債務者には、資金の貸し出しを規制するしかない。
- ・個人年収3分の1には明確な根拠はなく、年収の3分の1を超えたら返済できないという政府の観念が総量規制という貸出規制を作り出した。
- ・総量規制は「エイヤ！」で消費者信用市場に導入した。
- ・総量規制には、住宅ローンや割賦販売の支払い、銀行の貸出との整合性が取れていないという問題点が表面化した。
- ・法改正後2年半の見直し規定を盛り込んだため、その時期には真っ当な議論ができたであろう。しかしながら、政権が交代したことにより当初想定していた見直し作業が頓挫してしまった。
- ・事後に過払い金のデータを見た時に、総量規制による影響の重大性を認識した。総量規制の融資制限について任意性を見なすという言葉に法律に盛り込むべきであった。

● 多重債務問題について

- ・法改正による新たな規制は多重債務者への対応を論点とし、焦点となったのが、貸金業者1社あたりの貸し込みが増加している点であった。しかしながら、実際に貸金業者による貸し込みの実態を把握できていなかった。
- ・総量規制が導入された後の多重債務者の減少は、貸金業者の廃業によるデータベースの削除が大きいと、明確に多重債務者を知ることはできない。
- ・住宅ローンの返済で多重債務に陥ったという相談が減る一方で、総量規制により借入れができなくなったことにより住宅ローンの返済が滞った借り手が増加していると聞く。

インタビューメモ①

対応者：協力可能者（法改正の議論に従事した貸金業団体会長 A 氏）

場 所：東京都内某所

日 時：2015 年 3 月 3 日 10:00～11:00

● 貸金業法の改正議論について

- ・規制強化を主張する左翼弁護士や過激な消費者団体の根強い活動にマスコミが同調した。
- ・借り手にとって、貸金業者であっても銀行であっても融資は同一の金融商品である。従って、貸金業法の銀行債権の除外は銀行の既得権と捉えかねない。
- ・戦後経済の発展により大衆消費社会に入った日本には、個人の消費が増えた時に銀行では賄いきれなくなった資金の貸出しを貸金業者が担ってきた歴史が存在する。そのため貸金業者の存在は不可欠である。
- ・公的な大蔵省主導の護送船団方式では賄いきれなくなった無担保貸付けを民間の貸金業者がその役割を担ってきた。しかしながら、貸金業法が改正されたことにより、その貸金業者を追放してしまう形になった。

● 総量規制について

- ・貸金業者への厳格な貸付規制はかけるべきではないという考え方を持っていた議員もいたが、マスメディアに怖気づく格好となった。
- ・そもそも当時の法改正議論は、上限金利引き下げの議論が進んだ時点でマーケットが維持できないため、その後、総量規制の議論になった時には、議員は議論に対する熱意を喪失していた。

インタビューメモ②

対応者：協力可能者（日本金融新聞の編集に携わり、貸金業法改正を追っていたB氏）

場 所：東京都内某所

日 時：2015年3月17日 10:00～11:30

● 貸金業法の改正議論について

- ・当初から弁護士会や消費者団体は多重債務問題を主張していた。また経済学者は実態把握を主張していた。
- ・クレサラ対策協議会による2005年からの金利引き下げ運動等の多重債務問題を解決するための金利引き下げ運動を、日弁連が後押ししたことが報道され、世論の貸金業者批判に発展した。
- ・規制強化に反対だった議員が、マスメディアが怖いから賛成するとはっきり述べた。

● 総量規制について

- ・「グレーゾーン金利」否定の最高裁判決の影響により、金融庁懇談会でも議論が規制強化に傾斜した。最初は金利規制のみの議論であったが、総量規制導入が小委員会の後半で初めて議論されていた。
- ・貸金業規制法の「過剰貸付禁止」では、消費者金融の即日に簡便な審査により貸す場合のみ50万円と規定されていた。つまり、所得証明やそのほかの書類を時間かけて揃える借り手は、50万円の借入れを超えることも可能であった。
- ・割賦販売法との整合性が取れていない点を指摘した。実態が見えないという点から危険なショッピングリボの残高上昇を懸念している。
- ・銀行債権を除外している点に疑念を抱いた。銀行の信用は健全であり、貸金業者の信用は健全ではないという、根拠のない風潮が世論、政府や立法府に存在したのではないか。

インタビューメモ③

対応者：協力可能者（大手貸金業者に勤務、法改正議論に貸金業界の視点から意見したC氏）

場 所：東京都内某所

日 時：2015年3月17日 14:00～15:00

● 貸付基準の想定について

- ・当初は、社会経済への効果検証の見直しを行うという考えのもと、議論が行われた。恣意的か、意図的かはわからないが、貸金業規制法が諸悪の根源であるという前提だった。
- ・当時貸金業者は1万3千社くらいあった。ガバナンス・コンプライアンスが強固な貸金業者に信用を委ねる方針であった。

● 総量規制について

- ・個人年収で貸付を規制することは、借り手の信用力が客観的に劣るという場合のみを想定していた。貸付の割合や数値を法律本文に書くことは極めて例外であったため、政令になるとの認識を持っていた。つまり収入証明やその他書類で借り手の返済能力が明らかに劣る場合のみという認識であった。貸金業規制法による年収の10%、50万円までと同様、目安としての量的基準という認識であった。
- ・金融庁監督局は検査という機能を必要とするので、数値基準のない規制では対応しきれない。例外除外規定を入れる予定であったが、主婦貸付も含めて年収による貸付規制の例外は認められなかった。結果、貸金業者による主婦への資金貸付は全社撤退した。
- ・総量規制による負の効果は、都心エリアよりも地方への影響が大きい。大手貸金業者も厳格な貸付規制によって引き起こった費用との兼ね合いでリストラをやむを得ない状況まで追い込まれた。収益効率が良くない地方の貸金業者はまず排除される。

5.4 本章の結論(仮説①の検証)

筆者は全19回に及ぶ金融庁「貸金業制度等に関する懇談会」の要旨を遡ったものの、過剰貸付の禁止の厳罰化を巡る具体的な審議内容を見出すことができなかった。

次に、自民党金融調査会「貸金業制度等に関する小委員会」の議論の過程を新聞報道などから検証したところ、2006年7月6日に自民党金融調査会と公明党金融問題調査委員会が「貸金業制度等の改革に関する基本的考え方」の「過剰貸付の禁止」に、後の総量規制を意味する「量的基準を設け」という表現を盛り込んだ点が確認された。

そして筆者は、2006年9月19日に自民党が年収を基準とする貸付基準を政調審議会・総務会の合同会議で公表した「貸金業制度等に関する基本的考え方の具体的検討内容」の「改正骨子」を明文化した経緯に注目した。この「改正骨子」による過剰貸付の基準の内容は、実質的に貸金業者に貸付基準を委ねる方針であったと示唆される。しかしながら金融庁監督局は、金融検査を行う際に実務的な処理を行うことを目的に一定の総額基準を設けることへの必要性を主張したとされ、さらには世論の貸金業者に対する反発が鮮明になってきたことで、参議院議員選挙を翌年に控えた合同会議の幹部らを含めた与党の国会議員も速やかな貸金業法の法整備を優先した。したがって、2006年10月25日に金融庁監督局の主張を全面的に受け入れる形で自民党は、国会提出法律案に総量規制の基準として年収の3分の1を超える貸付けを法的に禁止するとの条文をとりまとめた。これによって総量規制は、当初自民党が想定していた規制よりも厳格な規制となったのである(なお、これは当初、公明党と申し合わせていた規制のレベルよりも厳しい内容となっていた)。

小委員会の委員長を務めた増原と金融担当大臣であった山本が述べたように総量規制導入に至った理由として、与党の国会議員らが世論やマスメディアの風潮に流され、総量規制を導入せざるを得なかったという点が挙げられる。インタビュー調査を行った3氏も同様の認識であり、不透明な政策決定プロセスの中で総量規制に懐疑的な意見は取り入れられなかったと述べた。

以上、総量規制の導入に至る改正過程を整理すると表5-4の通り。同表に示される通り、自民党の最終的な結論は金融庁監督局の意向を受け入れ、かつ規制強化を主張するマスメディアの風潮に流されたことから、「改正過程において総量規制は熟議されることはなく、不透明に総量規制の導入が決定された」という仮説①は論証されたといえる。

表 5-4 貸金業法改正骨子案比較表(過剰貸付の禁止に拘わる部分のみ抜粋)

貸金業制度等の改革の骨子(案)(2006年9月11日)	貸金業法の抜本改革の骨子(案)(2006年9月19日)	貸金業の規制などに関する法律等を一部改正する法律案要綱(案)(2006年10月25日)
(2) 過剰貸付の禁止	(2) 過剰貸付の禁止	(2) 過剰貸付の禁止
<p>・貸金業者に対し、返済能力を超える貸付を禁止し、違反については行政処分の対象とする。</p>	<p>・貸金業者に対し、返済能力を超える貸付を禁止し、違反については行政処分の対象とする。</p>	<p>①貸金業者に対し、返済能力を超える貸付の契約の締結を禁止することとする。</p>
<p>・貸金業者に対し、指定信用情報機関に登録されている借入残高と合わせて、<u>年収の3分の1を超えることとなる金額の貸付については、返済能力を超えないことが客観的に明らかかな場合又は貸金業者によって示される場合以外は禁止。</u>(他の業務のリボルビング貸付については実際の借入残高、自社のリボルビング貸付にあっては限度額で算定)</p>	<p>・貸金業者に対し、指定信用情報機関に登録されている借入残高と合わせて、<u>年収の3分の1を超えることとなる金額の貸付については、返済能力を超えないことが客観的に明らかかな場合又は貸金業者によって示される場合以外は禁止。</u>(他の業務のリボルビング貸付については実際の借入残高、自社のリボルビング貸付については限度額で算定)</p>	<p>②貸金業者に対し、自者の貸付の金額と他の貸金業者の貸付残高の合計額が<u>年収の3分の1を超えることとなる貸付を原則禁止することとする。</u></p> <p>③極度方式基本契約を締結している場合には、極度方式貸付の状況を勘案し、又は定期的に指定信用情報機関の信用情報を使用して調査し、自社の貸付の金額と他社の貸付の残高の合計額が年収等の3分の1を超えると認められるときには、極度方式貸付を抑制するために必要な措置を講じなければならないこととする。</p>

出典:消費者金融連絡会「タパルス白書」2007年より筆者作成

第6章 総量規制導入による借り手への影響に関する調査(経済的アプローチ)

6.1 本章の主旨

本章では、第1章で筆者が立てた仮説②と仮説③に基づき、第1章で述べた借り手データを利用し、以下2つの検証を行う。

まず筆者は「総量規制が導入されたことにより、返済困難に陥っていなかった借り手の信用力は低下する」とする仮説を提起した(仮説②)。この仮説②に基づき、総量規制に抵触した借り手と抵触しなかった借り手の総量規制導入前後での「遅延・延滞なし」の割合を比較した(詳しくは本章6.2、6.3で後述する)。

次に筆者は「総量規制導入前後における専業会社⁴⁷とカード会社⁴⁸の借り手において信用力の変化幅には相異がみられる」とする仮説を提起した(仮説③)。この仮説③に基づき、筆者は総量規制に抵触した借り手グループの返済に関するデータを専業会社3社、カード会社2社に分類し、それぞれの総量規制導入前後での「遅延・延滞なし⁴⁹」の割合を比較した(詳しくは本章6.4、6.5で後述する)。

本章のまとめとして、それぞれの借り手データを分析した結果より、仮説②と仮説③を検証し、総量規制が導入されたことによる借り手の返済行動への影響を考察したい。

そのうえ筆者は、仮説②と仮説③を検証することで、総量規制が導入されたことによる消費者信用市場における借り手への返済への影響を明らかにする。

⁴⁷ 第1章で説明したように、専業会社とはキャッシング機能のみの金融商品を提供する業態を指す。

⁴⁸ 第1章で説明したように、カード会社とはキャッシング機能に加え、ショッピング機能の金融商品も提供する貸金業者の業態を指す。

⁴⁹ 本分析で扱う借り手の「遅延」と「延滞」について、第2章で定義した。また、本章6.2.1でも改めて定義する。

6.2 仮説②「総量規制が導入されたことにより、返済困難に陥っていなかった借り手の信用力は低下する」の検証

6.2.1 本分析の背景

筆者が本分析において、借り手の「遅延・延滞なし」に着目した理由を以下で説明する。まず第2章で定義した借り手の「遅延」と「延滞」の定義を改めて述べる。借り手が約定返済日の翌日から3ヶ月未満の間に返済を行った場合には、その返済滞納に関わる情報は貸金業者内部での信用情報に留められ、信用情報機関に登録されることはない。つまり、当該借り手が他社から借入れを行っても滞納している情報を貸金業者は信用情報機関を通じて知ることはできない⁵⁰。本分析ではこの借り手を「遅延」と定義する。一方で、借り手が約定返済日から3か月を超えて返済を滞らせている場合、その借り手の返済滞納に関わる情報は貸金業者の信用情報に留まらず、信用情報機関に登録される。つまり当該借り手が他社から借入れを行った場合、他社の貸金業者は信用情報機関を通じてその滞納している情報を知ることができる。本分析ではこの借り手を「延滞」と定義する。

貸金業者が融資する際に用いられる「信用」とは、借り手による過去の返済履歴と定義される。従って、貸金業者は借り手の「延滞」のみならず、信用情報機関には情報が登録されない「遅延」も重視して借り手の信用を適宜補正してきた。貸金業者は「年収の高い(儲かっている)借り手」より「返済してくれる借り手」に融資をしてきたことによって、貸し倒れを予防してきた経験則が存在する。もし借り手が約定返済日までに資金を返済せず遅延・延滞を引き起こすならば、借り手自身の信用力を低下させるため、貸金業者はその借り手に従来通りの融資をすることはできない。すなわち、貸金市場における信用力とは借り手の返済に関する実績、要するに遅延、延滞実績から判断される。

借り手が滞りなく返済することは、金融業界において借り手の信用力評価という観点で最も重要であるため、筆者は借り手の「遅延・延滞なし」に着目し分析を進めた。

6.2.2 データの入手と内容

本節では、仮説②「総量規制が導入されたことにより、返済に問題のなかった借り手の信用力は低下する」を検証するためのデータ入手とデータ作成方法を以下で詳しく説明する。

⁵⁰ 筆者が借り手データを入手した時点における状況を記した。

筆者は分析のために、大手貸金業者 5 社(専業会社 3 社及びカード会社 2 社)の顧客データベースより、以下の期間における借り手の返済に関するデータを手に入れた。総量規制の導入時である「2010 年 6 月」を基準とし、総量規制導入前となる 2009 年 6 月から 2010 年 5 月末までの 12 か月間と、総量規制導入後となる 2010 年 6 月から 2011 年 5 月末までの 12 か月間の合計 24 か月間の期間である。したがって、筆者は当該 24 ヶ月間を本分析における対象期間とした。

大手貸金業者 5 社は金融庁の基準に従って、自社顧客データベース内に借り手の顧客情報や取引状況を登録している。自社債権を管理するために、大手貸金業者 5 社は、2010 年 6 月時点で自社の顧客データベース内の借り手を、総量規制に抵触し貸金業者からの借入れを制限(総量規制導入前の残高よりも減額或いは残高枠を停止)された借り手グループと、総量規制に抵触せず総量規制導入前と同じ残高を継続貸付可能となった借り手グループといった、2 つのグループに分類している。

こうしたデータ管理の下で、大手貸金業者 5 社は筆者にデータを提供するために、2010 年 6 月時点で総量規制に抵触した借り手と、抵触しなかった借り手を、自社顧客データベースよりランダムに抽出したデータを筆者に提供した。なお、このデータには総量規制に抵触した借り手と抵触しなかった借り手で分類できる情報が付与されていたことから、筆者は当該データを総量規制に抵触した借り手グループと総量規制に抵触しなかった借り手グループに分類することができた。つまり、筆者が入手した借り手データは総量規制導入前後において各サンプル間で紐づけされていた。また筆者は大手貸金業者 5 社から提供されたデータを検証したが、個社のデータ間で顕著な差は確認されなかったことから、合算されたデータが特定の企業データに偏る可能性は低いと判断された。

そこで、まず筆者は入手したデータを 2010 年 6 月に貸金業者が貸付けを減額或いは残高枠を停止した借り手グループを「グループ①」、2010 年以降も貸金業者が貸付けを維持することができた借り手グループを「グループ②」と定義したうえで分類した。

次に、筆者は借り手の返済状況に関しても借り手データを分類した。大手貸金業者 5 社から提供を受けた顧客データベース内の借り手の返済状況は以下のように集計されていた。総量規制導入前後それぞれ 1 年間において遅延・延滞回数が「0 回」、遅延・延滞回数が「1 回」、「2 回」、「3 回」、「4~5 回」、「6~7 回」、「8~11 回」、「12 回」といった合計 8 区分であった。そこで筆者は、遅延・延滞回数が「0 回」の借り手を「遅延・延滞なし」、延滞回数が「1 回」、「2 回」、「3 回」、「4~5 回」、「6~7 回」、「8~11 回」、「12 回」に該当する借り手を合算して「遅延・延滞あり」と定義した。したがって筆者は、借り手の総量規制抵触有無で 2 つに分類された借り手の各グループ(上述したグループ①とグループ

②)を、総量規制導入前後それぞれ1年間において「遅延・延滞なし」か「遅延・延滞あり」に分類した。

以上の準備を経て、筆者は、借り手グループ①とグループ②の返済状況、つまり総量規制が導入された前と後の1年間における「遅延・延滞なし」の割合を比較するためのデータセットを完成させることができた。こうして作成されたデータセットを用いて本分析では、総量規制抵触者(グループ①)と総量規制非抵触者(グループ②)の総量規制導入前後における返済状況を分析する。以下で説明する通り、まず総量規制導入前におけるグループ①とグループ②の「遅延・延滞なし」の割合を比較した。次に、グループ①とグループ②における「遅延・延滞なし」の割合を総量規制導入前から導入後で差引き、その差を比較した⁵¹。

6.2.3 仮説②「総量規制が導入されたことにより、返済困難に陥っていなかった借り手の信用力は低下する」を検証するための分析結果

まず、総量規制導入前におけるグループ①(総量規制抵触者層)とグループ②(総量規制非抵触者層)の「遅延・延滞なし」の割合を比較した分析結果について説明する。

総量規制導入前の「遅延・延滞なし」の割合は、グループ①では75.7%、グループ②では74.2%であった。これらグループ①とグループ②における総量規制導入前の「遅延・延滞なし」差は1.5ポイントであった(表6-1、表6-2、図6-1、図6-2参照)。総量規制導入前における「遅延・延滞なし」の割合は、グループ①がグループ②よりも高かった。

筆者は、上記に示したグループ①とグループ②における総量規制導入前の「遅延・延滞なし」の割合についてカイ2乗検定⁵²を用いて、統計的に有意であるか

⁵¹ なお、2008年9月15日にアメリカ合衆国の投資銀行であるリーマンブラザーズが破綻し(以下、リーマンショック)、日本においても日本企業の業績悪化に伴う非正規雇用の増加といった影響が報告されている。本分析の比較期間は2009年6月～2011年の5月末までといった計24ヶ月間であり、リーマンショックの影響により借り手への返済状況に変化をもたらした可能性も考えられる。しかしながら、本分析において筆者は総量規制導入前後における総量規制抵触者と総量規制非抵触者との返済状況の変化を比較分析しているため、本分析の比較対象の何れかがリーマンショックの影響によりバイアスの効果を生じさせることは考えにくい。例えば、総量規制抵触者のみがリーマンショックの影響によって返済状況を悪化させるといった可能性は起こりにくい。

また、分析期間内である2010年9月28日に武富士が倒産した。しかしながら、武富士は既に2009年12月に借り手への融資を停止していた。つまり、武富士が倒産したことにより本分析における借り手の返済状況に変化を生じさせる可能性は低い。朝日新聞「武富士、ほぼ融資停止 先月以降 手元資金の確保優先」、2009年12月4日。

⁵² カイ2乗検定: 2つに分類された2群の値に有意の差が認められるかを判断する検定である。

否かを確認した。カイ 2 乗検定を用いて有意であるか否かの判定を行った結果、総量規制導入前におけるグループ①とグループ②の「遅延・延滞なし」の差は有意水準 0.1%となり統計的に有意であった(表 6-3、表 6-4 参照)。以上より筆者は、総量規制が導入される前において、総量規制に抵触した借り手(グループ①)は総量規制に抵触しなかった借り手(グループ②)よりも「遅延・延滞なし」の割合が高かった傾向について統計的に有意であることを確認した。

次に筆者は、グループ①(総量規制抵触者層)とグループ②(総量規制非抵触者層)の間で総量規制導入前後における「遅延・延滞なし」の割合を比較した結果を以下に解説する。ここでは総量規制抵触者層において総量規制導入前と導入後の比較結果を「分析 a」とする。また、総量規制非抵触者層における総量規制導入前と導入後の比較結果を「分析 b」とする。

まず、分析 a の結果を以下に示す。グループ①は総量規制導入前において「遅延・延滞なし」の割合が 75.7%であり、総量規制導入後において「遅延・延滞なし」の割合が 63.6%であった。グループ①における「遅延・延滞なし」の総量規制導入前から導入後の差は 12.1 ポイント低下した(表 6-1、図 6-1 参照)。引き続き、分析 b の結果を示すと、グループ②は総量規制導入前において「遅延・延滞なし」の割合が 74.2%であり、総量規制導入後において「遅延・延滞なし」の割合が 67.1%であった。グループ②における「遅延・延滞なし」の総量規制導入前から導入後の差は 7.1 ポイント低下した(表 6-2、図 6-2 参照)。分析 a と分析 b の結果より、グループ①と②は両者ともに、総量規制導入前に比べて、総量規制導入後の「遅延・延滞なし」の割合を低下させていた。

そこで筆者は、グループ①とグループ②の総量規制の導入前後における「遅延・延滞なし」の低下幅を比較した。前述したように、総量規制導入前後における「遅延・延滞なし」の低下幅は、グループ①で 12.1 ポイント、グループ②で 7.1 ポイントであった。グループ①はグループ②よりも「遅延・延滞なし」の低下幅が大きかった。この結果について、筆者は区間推定の統計手法を用いて、グループ①とグループ②との総量規制導入前後における「遅延・延滞なし」の低下幅について統計的に有意であるか否かを確認した。なお筆者は、区間推定を用いて統計的有意性を確認するにあたり信頼区間を 99.9%とした。区間推定を用いて有意差を判定した結果、グループ①とグループ②における総量規制導入前から後での「遅延・延滞なし」の低下幅は、有意水準 0.1%で統計的に有意であると確認された(表 6-5、図 6-3 参照)。

以上の分析結果より、筆者は以下の二つの傾向を確認した。まず、総量規制導入前において総量規制に抵触した借り手(グループ①)は総量規制に抵触しなかった借り手(グループ②)に比べて「遅延・延滞なし」の割合が高かった。総量規制に抵触した借り手(グループ①)が、総量規制に抵触しなかった借り手(グルー

プ②)より総量規制導入前後における「遅延・延滞なし」の割合を大きく低下させた。

表 6-1 グループ①(総量規制抵触者)における総量規制導入前と総量規制導入後の遅延・延滞回数の構成比

		合計	0回	1回	2回	3回	4回以上	6回以上	8回以上	12回
規制前	n数	813,554	616,049	77,997	38,206	23,645	33,155	13,177	9,096	2,229
	割合	100.0%	75.7%	9.6%	4.7%	2.9%	4.1%	1.6%	1.1%	0.3%
規制後	n数	813,554	517,482	91,510	52,032	36,918	52,875	27,226	30,730	4,781
	割合	100.0%	63.6%	11.2%	6.4%	4.5%	6.5%	3.3%	3.8%	0.6%

出典:伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」

『法と経済研究』、法と経済学会、ZR14-13、表1より筆者作成

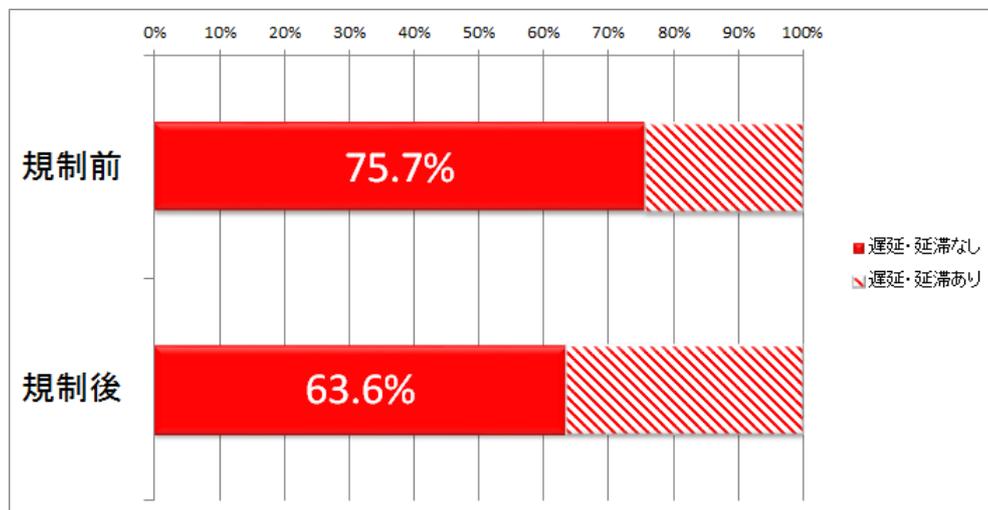
表 6-2 グループ②(総量規制非抵触者)における総量規制導入前と総量規制導入後の遅延・延滞回数の構成比

		合計	0回	1回	2回	3回	4回以上	6回以上	8回以上	12回
規制前	n数	878,547	651,758	91,469	45,507	27,619	37,469	14,097	9,453	1,175
	割合	100.0%	74.2%	10.4%	5.2%	3.1%	4.3%	1.6%	1.1%	0.1%
規制後	n数	878,547	589,531	100,086	56,301	38,976	55,261	21,088	15,164	2,140
	割合	100.0%	67.1%	11.4%	6.4%	4.4%	6.3%	2.4%	1.7%	0.2%

出典:伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」

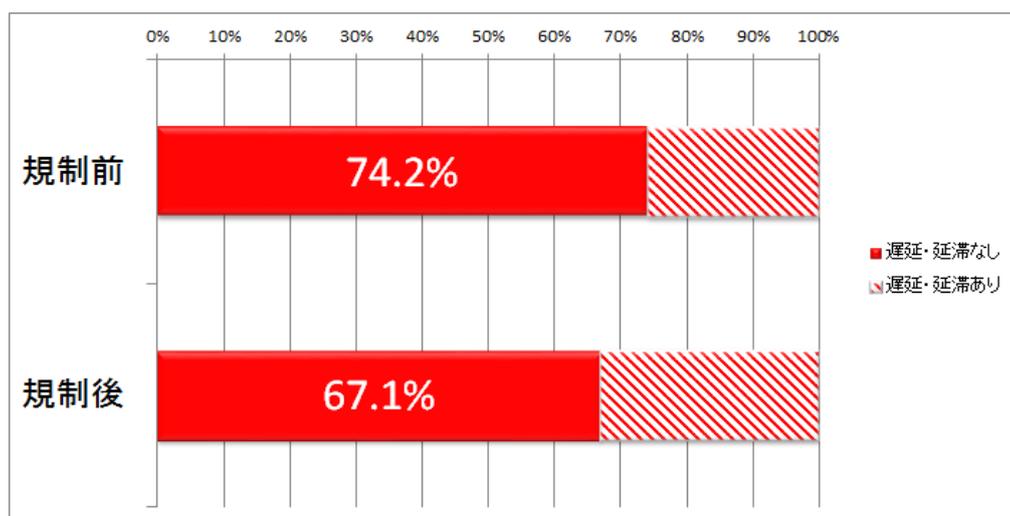
『法と経済研究』、法と経済学会、ZR14-13、表2より筆者作成

図 6-1 総量規制導入前後におけるグループ①(総量規制抵触者)の遅延・延滞回数の割合(表 6-1 に対応)



出典:伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」『法と経済研究』、法と経済学会、ZR14-13、図 1 より筆者作成

図 6-2 総量規制導入前後におけるグループ②(総量規制非抵触者)の遅延・延滞回数の割合(表 6-2 に対応)



出典:伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」『法と経済研究』、法と経済学会、ZR14-13、図 2 より筆者作成

表 6-3 グループ①におけるカイ 2 乗検定のクロス集計表と p 値

	遅延・延滞なし	遅延・延滞あり	合計
規制前	616,049	197,505	813,554
規制後	517,482	296,072	813,554
	1,133,531	493,577	1,627,108

グループ①の p 値 0.00000***

($\chi^2=28254.72$, 自由度 1)

注意:有意水準が 5%水準であれば*, 1%水準であれば**, 0.1%水準であれば***と表記する。本研究では***であり、高い有意水準にある。以下同様。

出典:伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」『法と経済研究』、法と経済学会、ZR14-13、表 3 より筆者作成

表 6-4 グループ①におけるカイ 2 乗検定のクロス集計表と p 値

	遅延・延滞なし	遅延・延滞あり	合計
規制前	651,758	226,789	878,547
規制後	589,531	289,016	878,547
	1,241,289	515,805	1,757,094

グループ①の p 値 0.00000***

($\chi^2=10626.60$, 自由度 1)

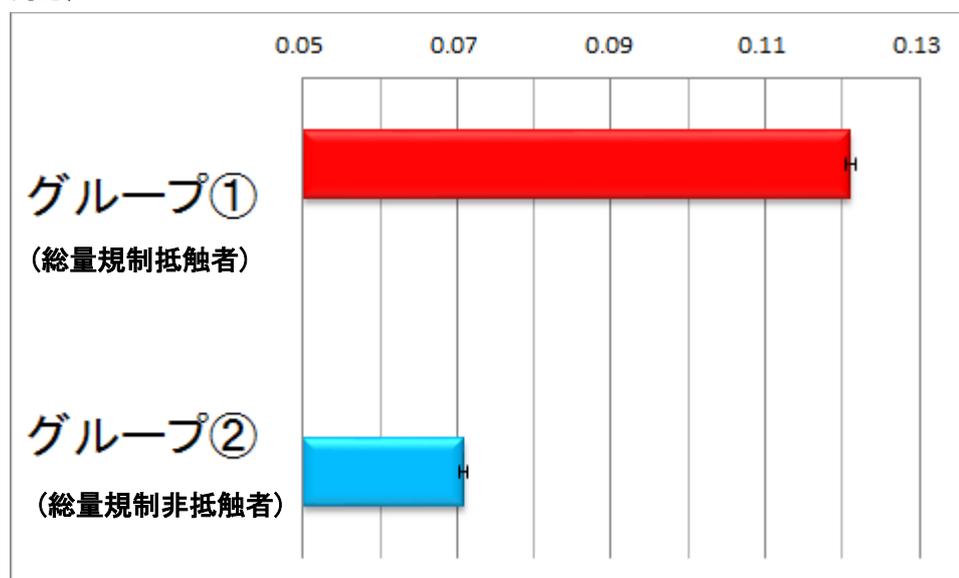
出典:伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」『法と経済研究』、法と経済学会、ZR14-13、表 4 より筆者作成

表 6-5 グループ①とグループ②における区間推定(遅延・延滞なし)

		計	回数	割合	幅	上限	下限
グループ①(総量規制抵触者)	前-後	813,554	98,567	0.121	0.001	0.122	0.120
グループ②(総量規制非抵触者)	前-後	878,547	62,227	0.071	0.001	0.071	0.070

出典:伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」『法と経済研究』、法と経済学会、ZR14-13、表5より筆者作成

図 6-3 グループ①と②における「遅延・延滞なし」の区間推定(表 6-5 に対応)



注意: 図中のレンジは「規制前」マイナス「規制後」差の区間推定を示す。以下同様。

出典:伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」『法と経済研究』、法と経済学会、ZR14-13、図3より筆者作成

6.3 仮説③「総量規制導入前後における専業会社とカード会社の借り手において信用力の変化幅には相異がみられる」の検証

6.3.1 本分析に至る背景

第1章でも簡潔に述べたが、改めて本分析の意図を詳しく説明する。貸金業者は提供する金融商品の種類に応じて2つの業態に分けられる。キャッシング機能のみを提供する専業会社とキャッシング機能とショッピング機能を提供するカード会社である。また、キャッシング機能とショッピング機能は規制される官庁が異なる。キャッシング機能は主管が金融庁であり、貸金業法により規制される。一方、ショッピング機能は主管が経済産業省であり、割賦販売法により規制される。二つの法律による規制の厳格性を比較すると、割賦販売法に比べて相対的に貸金業法のほうが厳格である。つまり貸金市場における金融商品は、規制度合いの異なる二つの主管による二つの法で管理されているという実情が消費者信用市場にはある(表6-6)。

表 6-6 キャッシング機能とショッピング機能の主管の違い

	専業会社	カード会社	規制法
キャッシング機能	○	○	貸金業法 (金融庁) 総量規制対象
ショッピング機能	—	○	割賦販売法 (経済産業省) 総量規制対象外

カード会社の金融商品を保有する借り手は、貸金業法で規制されるキャッシング機能のみならず、割賦販売法で規制されるショッピング機能も同時に利用することができるため、貸金業法の影響は弱くなる。したがって、キャッシング機能の規制が厳格である場合、カード会社の借り手は、代替機能として緩やかな規制を受けるショッピング機能の金融サービスを選好する傾向が強まる。なお、専業会社からの借り入れに頼っていた借り手が代替手段としてショッピング機能を有するカード会社に新規申込したとしても、この借り手は既に総量規制に抵触していることから、クレジットカードの審査に通る可能性は低くなる。

つまり筆者は、総量規制が借り手に与える影響が借入れ先の業態の違いで差

異を生じさせる可能性を検証したい。そこで次に総量規制抵触者に専業会社 3 社とカード会社 2 社に分類し、「遅延・延滞なし」の割合を比較した。

6.3.2 データの入手と内容

本節では仮説③「総量規制導入前後における専業会社とカード会社の借り手において信用力の変化幅には相異がみられる」を検証するためのデータ内容を説明する。筆者は、仮説②を検証するために分析を行った借り手データを仮説③の検証でも用いた。筆者は専業会社 3 社、カード会社 2 社より借り手データの提供を受けていた。すなわち筆者は、借り手データを専業会社 3 社とカード会社 2 社に分類することが可能である。

なお本分析では、仮説②の検証で使用した借り手グループ①(総量規制導入前の残高よりも減額或いは残高枠が停止された借り手)のみのデータを扱う。なぜならば、筆者は借り手の保有する貸金業者の金融機能にショッピング機能が付随するか否かによって、総量規制が借り手の返済状況に差異を生じさせる可能性を検証するためである。そこで、グループ①のデータを専業会社 3 社とカード会社 2 社に分類し、借り手の総量規制導入前後における「遅延・延滞なし」の割合の差を比較した。

仮説②の検証と同様の借り手データを使用しているため、分析期間は総量規制の導入時である「2010年6月」を基準とし、総量規制導入前となる2009年6月から2010年5月末までの12か月間と総量規制導入後となる2010年6月から2011年5月末までの12か月間の合計24か月間となる。

次に筆者は、本分析において仮説②の検証に使用した借り手の返済に関するデータと同様に遅延・延滞回数を定義して分析を進めた。筆者は総量規制導入前後それぞれ1年間において、前述した合計8区分(遅延・延滞回数が「0回」、遅延・延滞回数が「1回」、「2回」、「3回」、「4~5回」、「6~7回」、「8~11回」、「12回」)で分類されていた遅延・延滞回数のデータにおいて、遅延・延滞回数が「0回」の借り手を「遅延・延滞なし」、延滞回数が「1回」、「2回」、「3回」、「4~5回」、「6~7回」、「8~11回」、「12回」に該当する借り手を合算して「遅延・延滞あり」と定義した。したがって本分析において筆者は、グループ①(総量規制導入前の残高よりも減額或いは残高枠が停止された借り手)のデータを専業会社の借り手とカード会社の借り手という業態別の2つに分類し、業態別に分類した借り手データの専業会社での借り手グループをグループ①-a、カード会社での借り手グループをグループ①-bと定義した。そのうえグループ①-a(専業会社の借り手)とグループ①-b(カード会社の借り手)といった業態別の各グループを、総量規制導入前後それぞれ1年間において「遅延・延滞なし」か「遅延・

延滞あり」に分類した。

以上から、筆者は、借り手グループ①をグループ①-a(専門会社の借り手)とグループ①-b(カード会社の借り手)に分類したうえで、業態別で返済状況、つまり総量規制が導入された前と後の1年間における「遅延・延滞なし」の割合を比較するためのデータセットを作成した。

本分析では、まず、総量規制導入前におけるグループ①-aとグループ①-bの「遅延・延滞なし」の割合を比較した。次に、グループ①-aとグループ①-bにおける総量規制導入前後における「遅延・延滞なし」の割合を総量規制導入前から導入後で差引き、その差を比較した。

6.3.3 仮説③「総量規制導入前後における専門会社とカード会社の借り手において信用力の変化幅には相異がみられる」を検証するための分析結果

まず、総量規制導入前におけるグループ①-a(専門会社の借り手)とグループ①-b(カード会社の借り手)の「遅延・延滞なし」の割合を比較した結果を示す。

総量規制導入前の「遅延・延滞なし」の割合は、グループ①-aでは76.0%、グループ①-bでは75.4%であった。これらグループ①-aとグループ①-bにおける総量規制導入前の「遅延・延滞なし」の差は0.6ポイントであった(表6-7、表6-8、図6-5、図6-6参照)。総量規制導入前における「遅延・延滞なし」の割合は、グループ①-aがグループ①-bよりも高かった。

筆者は、上記に示したグループ①-aとグループ①-bにおける総量規制導入前の「遅延・延滞なし」の割合について、カイ2乗検定を用いて、統計的に有意であるか否かを確認した。カイ2乗検定を用いて統計的有意性を検定した結果、総量規制導入前におけるグループ①-aとグループ①-bの「遅延・延滞なし」の差は有意水準0.1%で統計的に有意であった(表6-9参照)。

その結果、筆者は総量規制が導入される前において、専門会社の借り手(グループ①-a)はカード会社の借り手(グループ①-b)よりも「遅延・延滞なし」の割合が高かった傾向について統計的に有意であることを確認した。

次に筆者は、グループ①-a(専門会社の借り手)とグループ①-b(カード会社の借り手)の間で総量規制導入前後における「遅延・延滞なし」の割合を比較した結果を以下に示す。なお、ここでは専門会社の借り手における総量規制導入前後の比較は分析cとする。また、カード会社における総量規制導入前後の比較を分析dとする。

まず、分析cの結果を以下に示す。グループ①-aは総量規制導入前において「遅延・延滞なし」の割合は76.0%であり、総量規制導入後において「遅延・延滞なし」の割合は62.2%であった。グループ①-aにおける総量規制導入前から

導入後の差は13.8ポイント低下した(表6-7、図6-4参照)。次に分析dの結果を以下に示す。グループ①-bは総量規制導入前において「遅延・延滞なし」の割合は75.4%であり、総量規制導入後において「遅延・延滞なし」の割合は65.2%であった。グループ①-bにおける総量規制導入前から導入後の差は10.2ポイント低下した(表6-8、図6-5参照)。分析cと分析dの結果より、グループ①-aと①-bは両者ともに、総量規制導入前に比べて、総量規制導入後の「遅延・延滞なし」の割合を低下させていた。

そこで筆者は、グループ①-a(専門会社の借り手)とグループ①-b(カード会社)の、総量規制の導入前後における「遅延・延滞なし」の低下幅を比較した。前述したように、総量規制導入前後における「遅延・延滞なし」の低下幅は、グループ①-aで13.8ポイント、グループ①-bで10.2ポイントであった。グループ①-aはグループ①-bよりも「遅延・延滞なし」の低下幅が大きかった。この結果について、筆者は区間推定の統計手法を用いて、グループ①-aとグループ①-bの総量規制導入前後における「遅延・延滞なし」の低下幅について統計的に有意であるか否かを確認した。なお筆者は、区間推定を用いて統計的有意性を確認するにあたり信頼区間を99.9%とした。区間推定を用いて有意性の判定を行った結果、グループ①-aとグループ①-bの総量規制前後における「遅延・延滞なし」の低下幅は、有意水準0.1%で統計的に有意であると確認された(表6-10、図6-6参照)。

以上の分析結果より、筆者は、以下の2点の傾向を確認した。まず、総量規制導入前において専門会社の借り手はカード会社の借り手に比べて「遅延・延滞なし」の割合が高かった。次に、専門会社の借り手(グループ①-a)がカード会社の借り手(グループ①-b)より、総量規制導入前後における「遅延・延滞なし」の割合を大きく低下させた。つまり、総量規制の導入前後で専門会社の借り手とカード会社の借り手の間で「遅延・延滞なし」の割合は逆転現象を引き起こした(図6-7)。

表 6-7 グループ①-a(専業会社)の借り手の遅延・延滞回数の構成比(総量規制導入前後)のn数、集計値

		合計	0回	1回	2回	3回	4回以上	6回以上	8回以上	12回
規制前	n数	433,705	329,678	42,362	20,755	12,577	17,302	6,794	3,983	254
	割合	100.0%	76.0%	9.8%	4.8%	2.9%	4.0%	1.6%	0.9%	0.1%
規制後	n数	433,705	269,877	53,454	29,249	20,927	33,524	14,251	10,641	1782
	割合	100.0%	62.2%	12.3%	6.7%	4.8%	7.7%	3.3%	2.5%	0.4%

出典:伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」

『法と経済研究』、法と経済学会、ZR14-13、表6より筆者作成

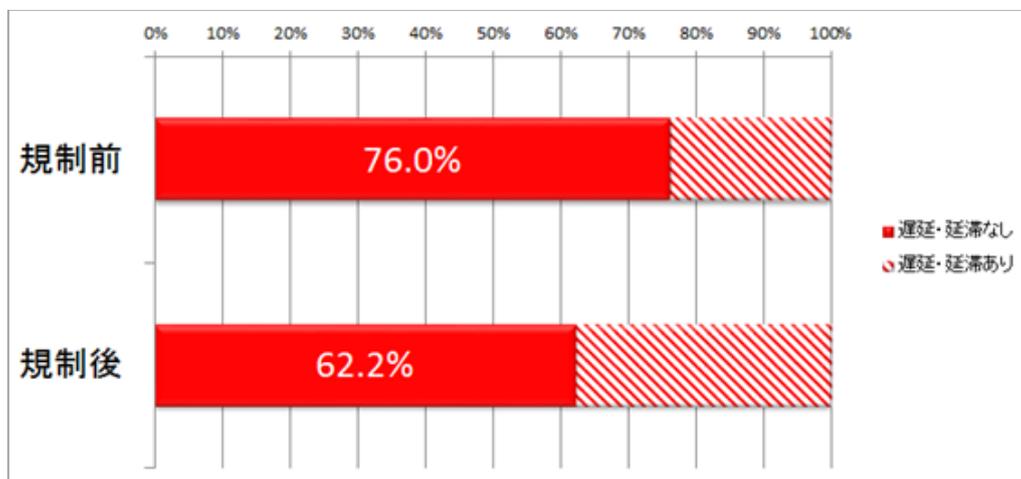
表 6-8 グループ①-b(カード会社)の借り手の遅延・延滞回数の構成比(総量規制導入前後)のn数、集計値

		合計	0回	1回	2回	3回	4回以上	6回以上	8回以上	12回
規制前	n数	379,849	286,371	35,635	17,451	11,068	15,853	6,383	5,113	1,975
	割合	100.0%	75.4%	9.4%	4.6%	2.9%	4.2%	1.7%	1.3%	0.5%
規制後	n数	379,849	247,605	38,056	22,783	15,991	19,351	12,975	20,089	2,999
	割合	100.0%	65.2%	10.0%	6.0%	4.2%	5.1%	3.4%	5.3%	0.8%

出典:伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」

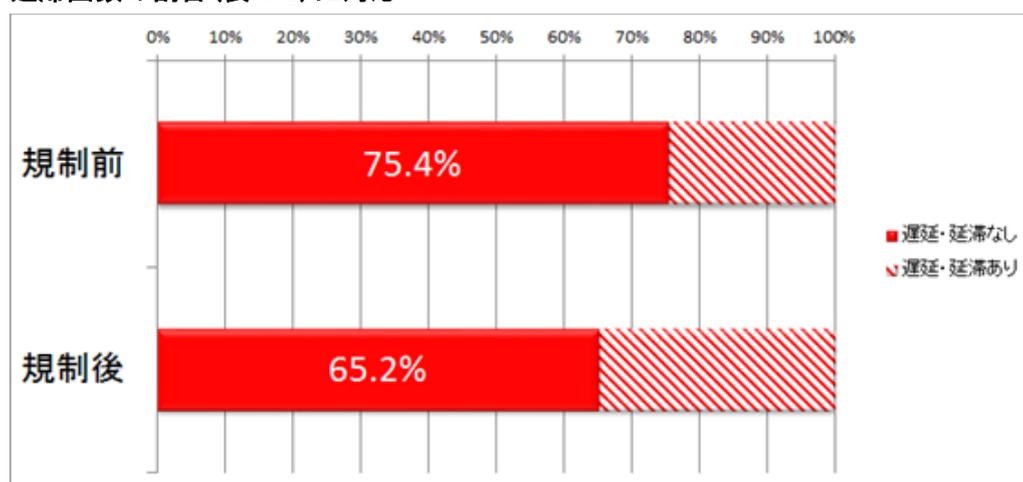
『法と経済研究』、法と経済学会、ZR14-13、表7より筆者作成

図 6-4 グループ①-a(專業会社の借り手)の総量規制導入前後に分けた遅延・延滞回数の割合(表 6-7)に対応



出典:伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」『法と経済研究』、法と経済学会、ZR14-13、図 4 より筆者作成

図 6-5 グループ①-b(カード会社の借り手)の総量規制導入前後における遅延・延滞回数の割合(表 6-8)に対応



出典:伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」『法と経済研究』、法と経済学会、ZR14-13、図 5 より筆者作成

表 6-9 総量規制導入前におけるグループ①-a(専業会社)とグループ①-b(カード会社)のカイ 2 乗検定のクロス集計表と p 値

	遅延・延滞なし	遅延・延滞あり	合計
グループ①-a(専業)	329,678	104,027	433,705
グループ①-b(カード)	286,371	93,478	379,849
	616,049	197,505	813,554

規制前の p 値 0.00000***

($\chi^2=42.84$ 、自由度 1)

出典:伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」『法と経済研究』、法と経済学会、ZR14-13、表 8 より筆者作成

表 6-10 総量規制導入後におけるグループ①-a(専業会社)とグループ①-b(カード会社)のカイ 2 乗検定のクロス集計表と p 値

	遅延・延滞なし	遅延・延滞あり	合計
グループ①-a(専業)	269,877	163,828	433,705
グループ①-b(カード)	247,605	132,244	379,849
	517,482	269,072	813,554

規制後の p 値 0.00000***

($\chi^2=766.02$ 、自由度 1)

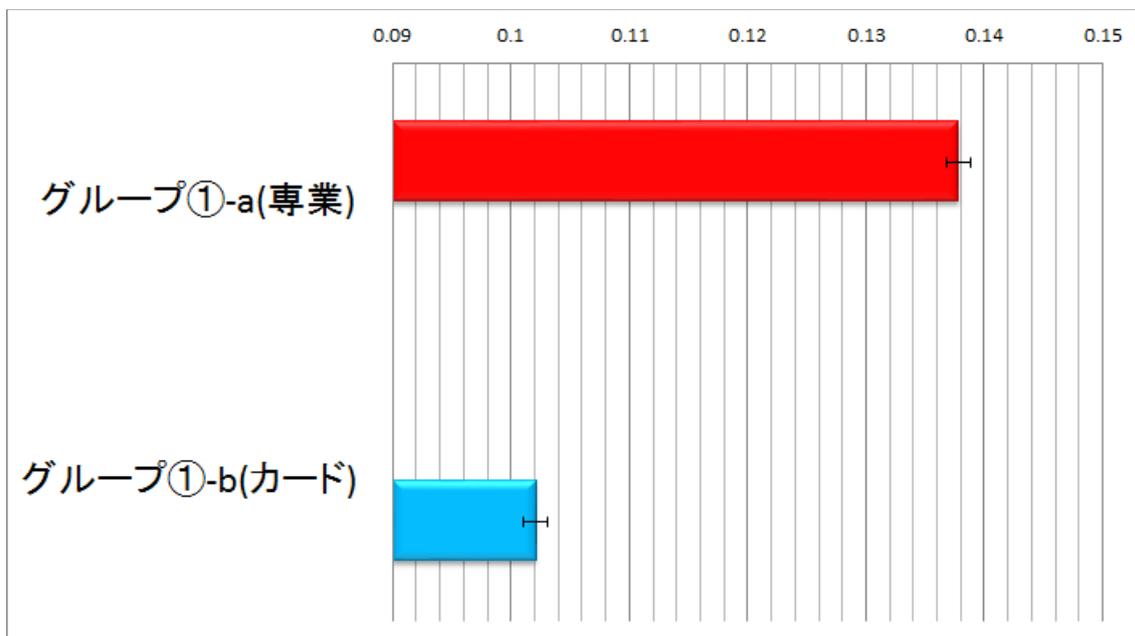
出典:伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」『法と経済研究』、法と経済学会、ZR14-13、表 9 より筆者作成

表 6-11 グループ①-a(専業会社)とグループ①-b(カード会社)の借り手における区間

		計	回数	割合	幅	上限	下限
グループ①-a(専業)	前-後	433,705	59,801	0.138	0.001	0.139	0.137
グループ①-b(カード)	前-後	379,849	38,766	0.102	0.001	0.103	0.101

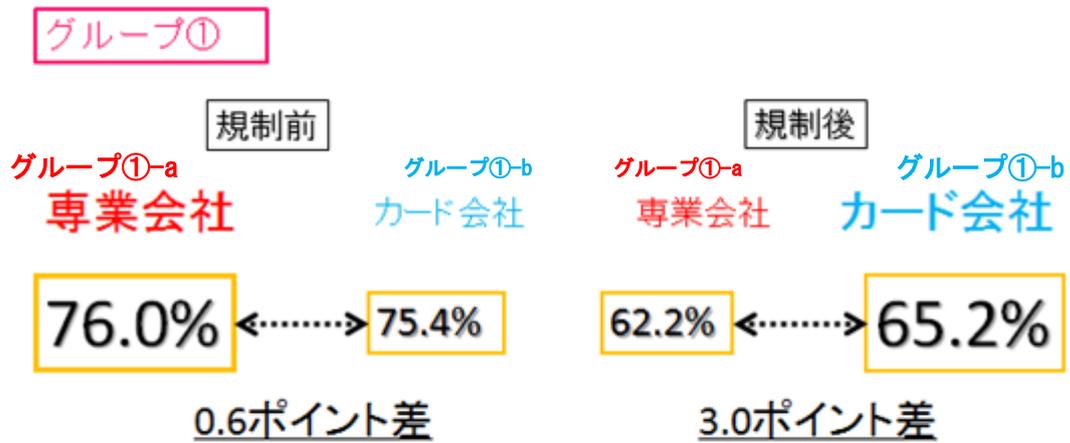
出典:伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析
-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」『法と経済研究』、法と経済学会、ZR14-13、表 10 より筆者作成

図 6-6 専業会社とカード会社の借り手における「遅延・延滞なし」に対する区間推定(表 6-11)に対応



出典:伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析
-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」『法と経済研究』、法と経済学会、ZR14-13、図 6 より筆者作成

図 6-7 総量規制導入前後における專業会社とカード会社の借り手における「遅延・延滞なし」の差



6.4 本章の結論(仮説②と仮説③の検証)

本章 6.2.1 で既に触れた通り、貸金市場における信用力とは借り手の取引に関する返済の実績、つまり延滞実績から判断される。これを踏まえて筆者は、本分析の結果をまとめたうえで、仮説②と仮説③を検証した。

まず、仮説②「総量規制が導入されたことにより、返済困難に陥っていなかった借り手の信用力は低下する」の検証について、本章 6.2 で借り手データを分析した結果、筆者は以下の事実を見出すことができた。

総量規制が導入される前において、総量規制に抵触した借り手(グループ①)は総量規制に抵触しなかった借り手(グループ②)と比べて、「遅延・延滞なし」の割合が高かった。筆者は総量規制が導入される前において、後に総量規制に抵触した借り手が、総量規制に抵触しなかった借り手よりも信用力が低い点を確認できなかった。つまり、総量規制が導入される前において、総量規制に抵触した借り手は相対的に信用力の高い借り手で構成されていたといえる。

また、総量規制に抵触した借り手(グループ①)と総量規制に抵触しなかった借り手(グループ②)との総量規制導入前後における「遅延・延滞なし」の割合を比較すると、総量規制に抵触した借り手(グループ①)の「遅延・延滞なし」の割合が総量規制に抵触しなかった借り手(グループ②)よりも大きく低下した。つまり、総量規制が導入される前では、総量規制に抵触した借り手の信用力は高い借り手で構成されていたにも拘わらず、総量規制が導入されたことによって、総量規制に抵触した借り手は総量規制に抵触しなかった借り手よりも信用力を著しく低下させた可能性が示された。

さらに、総量規制が導入されたことにより、借入れを減額或いは残高枠を停止された借り手、つまりグループ①に分類される借り手は、総量規制が導入された後に返済に困窮することになったと推察される。したがって、筆者は以上から総量規制が導入される前まで返済に滞りのなかった借り手も、総量規制が導入されたことで信用力を悪化させた可能性を示唆した。この検証結果から仮説②「総量規制が導入されたことにより、返済困難に陥っていなかった借り手の信用力は低下する」を証明することができた。

次に、仮説③「総量規制導入前後における専業会社とカード会社の借り手において信用力の変化幅には相異がみられる」の検証について、本章 6.3 で借り手データを分析した結果、筆者は以下の事実を見出すことができた。

総量規制が導入される前において、専業会社の借り手(グループ①-a)はカード会社の借り手(グループ①-b)に比べて「遅延・延滞なし」の割合が高かった。つまり、総量規制が導入される前において、専業会社の借り手はカード会社の借り手よりも信用力が高かった。この結果より、総量規制が導入される前において、

専門会社の借手は相対的に信用力の高い借手で構成されていた。

続いて、総量規制の導入前後により専門会社の借手とカード会社の借手における信用力の変化を確認するために、専門会社の借手(グループ①-a)とカード会社の借手(グループ①-b)との「遅延・延滞なし」の割合を比較した。結果として、専門会社の借手(グループ①-a)は、カード会社の借手(グループ①-b)よりも総量規制の導入前後における「遅延・延滞なし」の割合が大きく低下した。この結果は、総量規制が導入される前では専門会社の借手は高い信用力で構成されていたにも拘わらず、総量規制が導入されたことによって、専門会社の借手はカード会社の借手よりも信用力を著しく低下させた可能性を意味する。

したがって、専門会社の借手とカード会社の借手の信用力は総量規制の導入前後で逆転現象を生じさせた可能性が高い。以上の検証結果より、仮説③「総量規制導入前後における専門会社とカード会社の借手において信用力の変化幅には相異がみられる」は証明された。

第7章 考察

本論文の第5章において、筆者は、(1)貸金業法の改正過程について主に政府が公表した公開資料からの精査、(2)立法責任者の発言録からの調査、(3)改正に関わった人物のインタビュー調査、という3つの調査を行った。これら3つの調査に基づいた分析の結果、「改正過程において総量規制は熟議されることはなく、不透明に総量規制の導入が決定された」とする仮説①は論証されたといえる。

筆者は、政府が公開した資料を精査したところ、過剰貸付の禁止の厳罰化を巡る具体的な審議を確認できなかった。つまり公開資料において、総量規制の量的基準を規定する議論が進展した経緯を確認することはできなかった。

しかしながら、①金融庁監督局は金融検査を行う際に実務的な処理を行うことを目的に一定の総額基準を設けることへの必要性を水面下で主張していたこと、②世論の貸金業者に対する反発が鮮明になってきたことで参議院議員選挙を翌年に控えた合同会議の幹部らをはじめとする与党議員も貸金業者側の主張や総量規制に懐疑的な意見を踏まえなかったこと、という以上2点を背景として、2006年10月25日に自民党は金融庁監督局の意向に沿う格好で、「年収の3分の1を超える貸付けを原則禁止とする」と国会提出法律案に条文を明文化した経緯が明示された。つまり総量規制は監督行政の簡便性と政治的な理由を優先して、借り手への影響を精査せずに導入されたといえる。また、2006年10月25日の国会提出法律案から同年12月13日に貸金業法が成立するまでの期間において、筆者は年収3分の1を超える貸付け基準の設置、すなわち総量規制についての政府による明確な説明を確認できなかった。

小委員会の委員長であった増原義剛衆議院議員(当時)と金融担当大臣であった山本有二衆議院議員は、総量規制の導入に至った理由として、世論やマスメディアの風潮に流され、総量規制を導入せざるを得なかったと回顧している。そのうえ、インタビュー調査を行った3氏も、総量規制に懐疑的な意見は取り入れられることはなかったと述べた。

次に本論文の第6章において、筆者は、大手貸金業者5社から入手した総量規制の導入前後における借り手データの返済状況を比較分析した。この結果に基づき、「総量規制が導入されたことにより、返済困難に陥っていなかった借り手の信用力は低下する」とする仮説②は証明されたといえる。

筆者は、分析結果より、以下の結論に辿り着いた。総量規制が導入されたことにより、遅延や延滞を起こさず返済していた借り手のうち減額や残高枠の停止を余儀なくされた借り手層は、総量規制が導入された後に返済に困窮することとなった。つまり、総量規制が導入される前まで返済に滞りのなかった借り手も、

総量規制が導入されたことで信用力を悪化させるといった可能性を否定することができなかった。

そして第 6 章において、筆者は上記の借り手データのうち、総量規制抵触者のデータを総量規制の導入前後において專業会社の借り手データとカード会社の借り手データに分けて、その返済状況を比較分析した。この結果、「総量規制導入前後における專業会社とカード会社の借り手において信用力の変化幅には相異がみられる」とする仮説③は証明されたといえる。

また筆者は、仮説③を検証する過程で、以下の 2 点を示した。a) 総量規制が導入される前において專業会社の借り手はカード会社よりも信用力が高い。b) 総量規制が導入された後において專業会社の借り手はカード会社の借り手よりも信用力が低い。以上 2 点から專業会社の借り手とカード会社の借り手の信用力は総量規制の導入前後により逆転現象を生じさせた可能性も示唆された。カード会社の借り手は貸金業法に制限される金融サービスだけでなく、割賦販売法が適用される金融サービスを代替機能として利用することができる。したがってカード会社の借り手は專業会社の借り手に比べ、貸金業法による総量規制の影響が相対的に弱くなると考えられる。すなわち、総量規制が導入されることにより、カード会社の借り手は相対的に規制の緩やかな割賦販売のショッピング機能を積極的に利用するように促す効果を生じさせた。

本研究を通じて、筆者は政府が拙速な議論で総量規制という個人年収 3 分の 1 を超える借り手への貸付規制を導入したことにより、総量規制導入前は返済に滞りのなかった借り手も総量規制導入後に返済の遅延や延滞を発生させた傾向を高めた点を示唆した。つまり、総量規制が導入されたことによる貸金市場の借り手への副作用が確認された。

最後に総量規制が導入されたことによる借り手への影響を示した新たな調査結果として、筆者が借り手属性の返済に関するデータの統計分析を行い、その研究成果をパーソナルファイナンス学会第 16 回全国大会⁵³で口頭発表した概要を以下に述べる。総量規制に抵触した借り手のうち、性別として「女性」、職種別として「個人事業主」、「パート・アルバイト」、年齢として「60 代以上」、年収として「300 万円未満」、勤続年数として「3 年未満」といった属性が、総量規制が導入された後で延滞を発生させる傾向が高いことを確認した。この結果から、延滞を発生させた総量規制抵触者のうち、上記の属性に該当する借り手が、新たな資金調達手段として総量規制の対象外である銀行カードローンの新規審査に通ることができなかった可能性が示唆される。銀行カードローンの新規審査に通ることができなかった借り手属性は、資金調達に困窮し延滞を発生した

⁵³ 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、2015 年 11 月 29 日、於：福井大学。

点が考えられる。一方で、総量規制に抵触した借り手のうち、性別として「男性」、職種別として「正社員」、「公務員」、年齢別として「30代」、「40代」の属性は、総量規制が導入された後、既存の借入れ先から借入れ困難に陥るものの、銀行カードローンの新規審査に通ることができたため、銀行からの借入れを通じて貸金業者への延滞を回避することができたと考えられる。つまり、総量規制が導入されたことで、借り手自身の属性により信用格差が生じた可能性が示唆された。

政府による制度変更が日本経済にマイナスの影響をもたらすという可能性は新聞報道等でも度々指摘されてきた⁵⁴。例えば、近年において本論文の知見である貸金業法のみならず建築基準法や金融商品取引法においても同様の指摘がなされている。

まず、2005年に元一級建築士が建築物の構造計算書を偽造していたという問題が社会表面化し、世論では欠陥建築物を排除すべきという風潮が高まった。この風潮に流される格好で2007年6月20日に政府は建築基準法を改正した。改正された建築基準法では、新規建築物の耐震基準および完成後の建築確認が厳格化された。建築基準法の改正後において建築主事や担当者は建築確認を長期化せざるを得なくなったため、住宅の着工戸数および非住居用建築物の着工床面積は大幅に減少した。したがって、改正された建築基準法は住宅投資のみならず民間企業による設備投資にも影響を及ぼしたという副作用が指摘されていた。

次に、金融商品の多様化に伴い投資家を保護する目的で2007年9月30日に政府は金融商品取引法を施行した。施行された金融商品取引法により、銀行や証券会社は金融商品を販売する場合において顧客への金融商品のリスク説明方法などを厳格にすることが義務付けられ、銀行や証券会社は金融商品の販売体制を見直しせざるを得なくなった。同法の施行後、金融商品取引法は銀行や証券会社による金融商品販売の大幅な停滞を招いたという副作用が報告された。

貸金業法のみならず建築基準法および金融商品取引法の事例を鑑みると、立法担当者は感情的な議論に流されずに客観的なデータを調査したうえで、政策を決定すべきであろう。貸金業法が完全施行されて、2016年12月に6年を迎えたが、今後とも総量規制が貸金市場に与えた影響を検証していく意義は学術的に大きい。

⁵⁴ ダイヤモンドオンライン「日本経済低迷の原因として”行政不況”を考える」
『<http://diamond.jp/articles/print/142>』

参考文献

- ・ Fumihiko Hiruma (2004). Consumer Credit, Impulse Buying and Bankruptcy Law –Time Pressure and Cognitive Dissonance Model, Working Paper (IRCFS04-003), Institute for Research on Credit Business, Waseda University.
- ・ Hiroshi Domoto(2014). Adverse Effects of the Money Lending Business Law on Owners of Micro-Entities. Working Paper (IRCB14-001), Institute for Research on Credit Business, Waseda University.
- ・ Staten, Michael E. and Gregory Elliehausen (2001). The Impact of the Federal Reserve Board’ s Proposed Revisions to HOEPA on the Number and Characteristics of HOEPA Loans. Working paper , Credit Reseach Center, McDonough School of Business, Georgetown University.
- ・ Staten, E. Micheal, G. Elliehausen and E. C. Lundquist, (2002), The Impact of Credit Usage and Payment Behavior, Monograph #36, Credit Reseach Center, Georgetown University.
- ・ 浅見淳「業界が何を発信すべきかを改めて考えよう-『JFSA 白書 平成 22 年版』を読んで-」『CREDIT AGE』、2011 年 11-12 月、pp14-19。
- ・ 浅見淳「図らずも平成 18 年最高裁判決の奇異性が浮き彫りに-ユニワード国家賠償請求訴訟を傍聴して-」『CREDIT AGE』、2012 年 5-6 月、pp14-17。
- ・ 飯田隆雄、加藤晃「上限金利規制対応で、すでに 6 兆円の名目 GDP が喪失した」『金融財政事情』2010 年 6 月、pp20-23。
- ・ 飯田隆雄「改正貸金業法の経済効果と地域経済」札幌大学、経済と経営 41 巻 2 号、2011 年 3 月。
- ・ 伊藤司「金利規制の現状とその法的問題点」『消費者金融白書』2004 年、pp70-75。

- ・伊藤幸郎、堂下浩、樋口大輔、内田治「総量規制がもたらす貸金市場への影響分析-改正貸金業法は適切な政府介入なのか-」『法と経済学研究』、法と経済学会、ZR14-13、2014年7月。
- ・伊藤幸郎、堂下浩「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、2015年12月15日、pp13-26。
- ・石井孝明「苦しい経営者が駆け込む『カード現金化』の広がり」『CREDIT AGE』2011年9月。
- ・石川和男「『3K不況』からの脱却を急げ！」官邸斜向かい～霞門の眼 by 石川和男～『<http://blog.canpan.info/ishikawa/archive/190>』2008年2月2日。
- ・石川和男「多重債務者を救え！貸金業市場健全化の処方箋」『PHP研究所』、2007年。
- ・石川和男、生駒雅、富田清行「日本版サブプライム危機 住宅ローン破綻から始まる『過重債務』」ソフトバンク新書、2008年。
- ・井上薫「巨利を生む蛇足判決理論」クリピュア新書、2009年10月15日。
- ・岩崎薫里「貸金業法の変遷と今後の課題」『金融ジャーナル no. 721』、日本金融通信社、2016年7月、pp20-22。
- ・岩本隆、桑島浩彰、加瀬洋、加賀裕也、藤村慎也「『改正貸金業法』に関する経済的インパクトシミュレーション」『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、2013年12月13日。
- ・岩本隆「『改正貸金業法』に関する経済的インパクトシミュレーションの研究報告」月刊消費者信用、2013年10月、pp44-49。
- ・植杉威一郎、内田浩史、小野有人、小塚荘一郎、鶴田大輔、君和田貴也「貸金業法改正後における企業の資金調達実態調査の概要」一橋大学機関リポジトリ、2011年12月。

- ・ E. M. ルイス「クレジット・スコアリング入門」社団法人金融財政事情会、1995年6月16日。
- ・ 大槻奈那「新貸金業法施行による金融市場への影響」『CREDIT AGE』、2007年6月。
- ・ 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-」国立国会図書館、調査と情報 699号、2011年2月10日。
- ・ 小栗宏之「捜査から見たヤミ金事犯の現状 悪質な取り立て行為は沈静化」『金融ジャーナル no. 721』、日本金融通信社、2016年7月。
- ・ 甲斐良隆「消費者金融から見た多重債務形成行為の分析」『CREDIT AGE』、2006年6月号、pp12-19、2006年6月。
- ・ 株式会社日本格付け研究所「消費者金融業界の動向と格付の視点」2010年3月26日。
- ・ 菊重琢「無担保ローン市場再開拓の道しるべ」『金融ジャーナル no. 721』、日本金融通信社、2016年7月、pp12-15。
- ・ 小林節「多重債務の謎が解けた『お金を使う人 お金に使われる人』」『CREDIT AGE』、2009年11月、pp16-17。
- ・ 堺屋太一「経済教室 国民との距離を縮めよ 官僚支配の脱却必要」日本経済新聞、2010年6月9日。
- ・ 坂野友昭、藤原七重「消費者信用市場における上限金利規制の影響～米国における先行研究のサーベイ～」早稲田大学消費者金融サービス研究所 ワーキングペーパー、IRCFS02-005 2002年。
- ・ 坂野友昭「規制強化ではなく、市場を成立させるための制度整備こそ消費者保護につながる」『CREDIT AGE』、2007年、pp48-53。
- ・ 坂本達夫「新局面を迎えた消費者金融市場」JRI レビュー2013 Vol. 7 No8、2013年。

- ・ 消費者金融連絡会「TAPALS 白書 2005」2005 年。
- ・ 消費者金融連絡会「TAPALS 白書 2007」2007 年。
- ・ 茶野努「消費者金融サービス業の研究」日本評論社、2013 年 12 月 5 日。
- ・ 津田武寛「金融サービス 貸金業制度改革は、『空気(ムード)』によって決定されたと判断する」日興シティグループ証券株式会社、2006 年 10 月 4 日。
- ・ 津田武寛「貸金業制度改革について」シティグループ証券株式会社、2010 年 2 月 4 日。
- ・ 鶴田大輔「ノンバンク融資と中小企業のモラルハザード問題」経済産業研究所ディスカッションペーパー、05-J-035、2005 年 11 月。
- ・ 鶴田大輔 (2016)「改正貸金業法成立から 10 年」『金融ジャーナル no. 721』、日本金融通信社、2016 年 7 月、pp8-11。
- ・ 堂下浩「消費者金融市場の研究-競争市場下での参入と撤退に関する考察-」文眞堂、2005 年 11 月 30 日。
- ・ 堂下浩「中小・外資が撤退し、ヤミ金増殖も」『エコノミスト』毎日新聞社、2006 年 6 月 13 日、pp76-78。
- ・ 堂下浩「残高や金利の規制では『過重債務』問題の解決につながらない」『CREDIT AGE』2006 年 9 月、pp14-18。
- ・ 堂下浩「消費者ローン利用者の行動分析(アンケート調査報告)」『地銀協月報』、2007 年 10 月。
- ・ 堂下浩「『借りられず不幸』となる人々の救済策を」『CREDIT AGE』、2009 年 11 月、pp18-25。
- ・ 堂下浩、内田治「2010 年消費者金融の利用に関する調査報告書」早稲田大学クレジットビジネス研究所ワーキングペーパー、IRCB11-002、2011 年。

- ・堂下浩「ヤミ金融の被害についての簡潔な報告－全ての間人は、自分とやり方がちがえば、これを野蛮という－」早稲田大学調査レポート、IRCB12-002、2012年。
- ・堂下浩「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』、2012年5-6月、pp20-23。
- ・堂下浩「改正貸金業法が招いた副作用」『月刊公明』、公明出版サービス、2013年8月、pp56-61。
- ・堂下浩「借金棒引き策が惹起する混乱とその末路：永仁の徳政令と貸金業法の類似性」『CREDIT AGE』、2014年1月、pp24-29。
- ・堂下浩「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学会、2015年12月、pp41-52。
- ・堂下浩「貸金業法が自営業者に与えた影響 資金繰り悪化、廃業も」『金融ジャーナル no. 721』、日本金融通信社、2016年7月。
- ・浪川攻「無担保ローン市場で今、何が起きているのか」『CREDIT AGE』、2011年1月、pp16-26。
- ・西村晴天「大阪府の取り組みが示唆する庶民金融市場の健全化への処方箋」早稲田大学クレジットビジネス研究所ワーキングペーパー、IRCB13-002、2013年。
- ・日本貸金業協会「資金需要者などの現状と動向に関するアンケート調査結果報告」日本貸金業協会ホームページ『<http://www.j-fsa.or.jp/>』、2015年9月30日。
- ・日本弁護士連合「貸金業法施行後の状況」日本弁護士連合会資料、2014年6月18日。
- ・野口悠紀雄「戦後日本経済史」新潮社、2008年1月25日。

- ・野口悠紀雄「1940年体制 さらば戦時経済」東洋経済新報社、2010年12月13日。
- ・樋浩一「建築基準法改正の景気への影響」ニッセイ基礎研究所ホームページ『<http://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=37299?site=nli>』、2007年10月15日。
- ・平木恭一「クレジット/ローン業界の動向とカラクリがよ〜くわかる本」秀和システム、2014年10月27日。
- ・晝間文彦「過剰・多重債務問題と経済学」『CREDIT AGE』2007年2月。
- ・福井秀夫「経済教室 借家法自由化で質向上」日本経済新聞、1994年5月24日。
- ・福井秀夫「『ケースからはじめよう』法と経済学 法の隠れた機能を知る」日本評論社、2007年9月30日。
- ・福井秀夫「特集/貸金業法改正の影響と求められるコンプライアンス ①貸金規制は何をもたらしたか〜法と経済学からの検証〜」『ファイナンシャルコンプライアンス』、2008年8月。
- ・福井秀夫「経済教室 『安心・安全』と真の消費者利益 安易な介入強化許すな」日本経済新聞、2008年8月26日。
- ・福井秀夫「『保護』はかえって格差を拡大させる 法と経済学の視点から自由を考える」『ザ・リバティ』、幸福の科学出版社、2009年4月。
- ・福井秀夫「ノンバンク市場への政府介入の根拠と限界」『CREDIT AGE』、2009年4月。
- ・福井秀夫「経済学と法学のあいだ」『THE KEIZAI SEMINAR』日本評論社、2010年4-5月。
- ・藤沢久美、小林節、須田慎一郎、堂下浩、野尻明裕、野村修也、福井秀夫「JCFA 創立40周年記念シンポジウム パネルディスカッション 我が国のノンバ

- ンクはどうあるべきか」『CREDIT AGE』、2009年。
- ・樋口大輔、田邊亮平「消費者信用市場における総量規制の影響」東京情報大学研究論集 Vol. 15 No. 2、2012年3月1日、pp97-114。
 - ・樋口大輔、堂下浩、河原周平「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 No. 13』パーソナルファイナンス学会、2013年9月30日、pp81-91。
 - ・前田真一郎「貸金業と銀行業-銀行と消費者金融の提携-」『名城論議』2008年6月。
 - ・増原義剛「『弱者』はなぜ救われないのか—貸金業法改正に見る政治の失敗—」一般社団法人 金融財政事情研究会、2012年9月3日。
 - ・松林哲也、上田路子「経済教室 自殺者数、失業と強い相関 若者の労働環境課題」日本経済新聞、2014年2月20日。
 - ・水上宏明「クレジットの基本」日経文庫、2013年6月。
 - ・水上宏明「ノンバンク市場の過剰規制は消費者のためにならない」『CREDIT AGE』、2013年9-10月、pp12-14。
 - ・水澤潤「2010年6月の月、500万人が夜逃げする」講談社、2010年4月30日。
 - ・早稲田大学金融サービス研究所「借金ブログから見た改正貸金業法が資金需要者に及ぼす影響」早稲田大学ワーキングペーパー、IRCFS10-001、2010年2月。
 - ・「政・省令への要望-全金連『新法対応委』設ける-」日本金融新聞、1982年8月20日。
 - ・「集中審議で衆院通過」日本金融新聞、2006年12月1日。
 - ・「金商法、月末に全面施行-関西の金融機関、商品販売体制見直し急ぐ。」日経金融新聞、2007年9月12日。

- ・「金商法、金融機関調査-投資販売見直し 8割、リスク説明に時間、目標額下げも。」日経金融新聞、2007年10月9日。
- ・「総量規制抵触者、63%『借入必要』、貸金業協会調べ。」日本経済新聞、2010年11月20日。
- ・「市場は急速に縮小、ヤミ金融の跋扈と自営業者の倒産に懸念」『月刊金融財政事情』、2007年6月4日、pp20-23。
- ・「自殺、不況の影 色濃く」『日本経済新聞』、2009年5月14日。
- ・「金融庁が『貧乏人はキャベツを食え』」『FACTA』、2009年6月、pp30-31。
- ・「『えいや』で決めた法改正」『日本金融新聞』2010年8月10日。
- ・「『改正貸金業法』立法府の動向」『CREDIT AGE』、2012年7-8月、pp10-11。

謝辞

本論文を作成するにあたり、多くの方々からご教示やご指導を賜りました。博士論文の指導教授ならびに主査を務めて頂いた堂下浩先生(東京情報大学・教授)には貴重なご指摘を頂戴いたしました。特に、大学の運營業務や学生指導といった多忙を極める中で、貴重な時間を博士論文の指導ならびに本論文の審査業務に割いていただきました。謹んで感謝申し上げます。

副査である青木俊昭先生(東京情報大学・教授)には、指導教授とは違った専門的な観点からのご助言を頂きました。同様に副査である三宅修平先生(東京情報大学・教授)には、論文を書くにあたる心構えをはじめ温かいご指導を頂きました。副査を務めて頂きました両先生には深く感謝いたしております。

また、論文審査では、金融論の観点から深くご助言を頂きました外部副査である江夏健一先生(早稲田大学・名誉教授)、温かい励ましと貴重なご教示を頂戴した外部副査である杉江雅彦先生(同志社大学・名誉教授)に心より御礼を申し上げます。外部副査を務めて頂きました両先生には深謝いたします。

続いて、内田治先生(東京情報大学・准教授)には統計分析の手法について深くご指導を頂きました。また、坂野友昭先生(早稲田大学・教授)にはパーソナルファイナンスの観点からご示唆を頂きました。福井秀夫先生(政策研究大学院大学・教授)には法と経済学の知見からご教示を頂きました。各先生方には深く感謝します。

さらに、パーソナルファイナンス学会事務局の吉広麻美様には、学会発表や論文投稿の手続き等に関してご協力頂き感謝しております。

最後に堂下研究室のゼミナールの学生には、議論を通じて新しいアイデア創造の機会を頂戴いたしました。私の論文作成を支援していただき有難うございました。卒業・終了した学生を含め感謝いたします。

本論文は東京情報大学の教職員各位、およびパーソナルファイナンス学会や法と経済学会の研究者、そして堂下研究室のゼミナールの学生をはじめとする多くの皆様のご指導、ご協力の成果であり、関係各位には心より感謝申し上げます。