

前近代的な情報管理システムに起因する 銀行カードローンの問題点に関する調査

堂下 浩

東京情報大学

要 旨

2006年12月に貸金業法が改正された。法改正の過程は感情論が先行する一方で、実証データに基づく科学的検証が封殺されるという、あまりにも拙速なものであった。中でも新たに導入された総量規制の実効性は当時から疑問視されてきた。事実、三國谷勝範・金融庁総務企画局長（当時）は総量規制の根拠について借り手の統計的なデータを取らずに、その基準を明確にしないまま導入を決定した旨を国会で答弁した。貸金業法の完全施行直後から、科学的根拠がなく導入された総量規制による金融収縮を懸念する報道姿勢が徐々に強まり、金融庁は消費者金融の代替手段として消費者ローンを積極的に手掛けた金融機関に表彰状を授与するなど金融機関による銀行カードローン普及を顕彰制度等で促した。

しかしながら金融機関は個人信用情報に関わる前近代的なインフラしか有しないため、銀行カードローンの与信精度が貸金業よりも劣っている点は当時から広く知られていた。金融機関は銀行カードローンの保証を総量規制で貸し出しに大きな制約を強いられた貸金業者へ主に委託し、同時に審査も貸金業者に依存する格好で、その残高を増やした。皮肉にも、こうした金融庁による政策はその後の第二次安倍政権で実施される大規模金融緩和の長期化により金融機関の預貸率が低下していく局面で、必要以上の資金が銀行カードローン市場に流入する事態を招いた。

銀行カードローンにおいて特に問題視されるのが、金融機関による前近代的な貸付情報の管理システムが挙げられる。貸金業者による貸付情報の更新頻度は日次に対して、金融機関による貸付情報の更新頻度は月次であり、その情報の一部は貸金業者に共有されない。

結果として今日、銀行カードローンの利用者による返済困難者の急増が報道されている。こうした事態を招いた理由の一つとして金融機関側の前近代的な情報管理システムの下で銀行カードローンが急成長した点が挙げられる。

1 はじめに

2006年12月に改正された貸金業法のポイントは大きく3つ。①刑事上の上限金利を実質的に29.2%

から15～20%に引き下げる。②審査時に源泉徴収票等の提出を義務付け、個人年収の1/3を超える貸し付けを原則禁止する（総量規制）。③政府の指定した信用情報機関が利用者の貸金業者からの債務状

況を一元管理する。そして貸金業法は公布日より4段階に渡り施行され、2010年6月で完全施行に至った。また貸金業法は公布される際に附則が付けられ、施行にあたり2年6か月以内に必要な検討を行うという見直し規定も制定されていた。ただしこの見直し規定は法律の施行後に実態を勘案して見直すものではなく、法律の完全施行前に「法律が円滑に実施するために講ずべき施策の有無を検討する」という規定である。完全施行前の見直し規定が盛り込まれた法律は日本の憲政史上で唯一であり、貸金業法はその影響を十分に予測できていない状況下で改正した当時の事情を窺わせる。貸金業法の議論は一貫して貸金業界を否定する空気の下で進展し、世論からの批判が長引くことを恐れた自民党が議論の終結を急がせた背景を物語る。

貸金業法の立法過程を振り返ると、そもそも焦点となっていた多重債務者の定義が示されていないなど様々な問題点が当時から指摘されていた。特に総量規制に関しては算定根拠があまりにも曖昧であったため、その実効性は当初から疑問視されていた。金融庁は法案を上程する前、総量規制を説明する資料を2006年秋に開催された自民党部会で初めて示し、後に総量規制は部会で了承された。しかしながら、この資料で示された試算において、借り手の返済力を世帯年収に基づき算定した上で総量規制は個人年収で規定していたことが後に明らかになった(堂下2012b)。事実、貸金業法が国会で上程された後、三國谷勝範・金融庁総務企画局長(当時)は野党である民主党議員からの質問に対して総量規制の根拠について借り手の統計的なデータを取らずに、基準を明確にしないまま導入を決定した旨を答弁した。

このため貸金業法が改正され、完全施行に向けて金融庁が作業を進めていた2008年6月から、金融庁とは別に、内閣府規制改革会議は貸金業法の影響について精力的に調査を開始した。しかし2009年7月の政権交代で規制改革会議は完全に停止してしまっただけでなく、また新たに発足した民主党政権下で金融庁は2010年6月の完全施行に向けて準備を進める一方で、「施行前の見直し規定」に基づく意見聴取の場を設けた。13回目の意見聴取では初めて貸金業

者の利用者からヒアリングを行い、資金需要者から過度な規制を心配する意見が多く出された。しかしながら貸金業法は規定通り2010年6月18日に完全施行された。そして総量規制は実質的に2010年10月から導入された。

当時、科学的根拠がなく導入された総量規制による金融収縮を懸念する報道がマスコミに流されるようになった。こうした中、金融庁は消費者金融の代替手段として貸金業法の完全施行直後から消費者ローンを積極的に手掛けた金融機関に表彰状を授与するなど金融機関による銀行カードローン普及を顕彰制度等で促してきた。

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

しかしながら金融機関は個人信用情報に関わる前近代的なインフラしか有しないため、銀行カードローンの与信精度が貸金業よりも劣っている点は当時から広く知られていた。皮肉にも、こうした金融庁による消費者金融機能を金融機関に代替させる政策はその後の第二次安倍政権で実施される大規模金融緩和の長期化により金融機関の預貸率が低下していく局面で、必要以上の資金が銀行カードローン市場に流入する事態を招く結果となった。

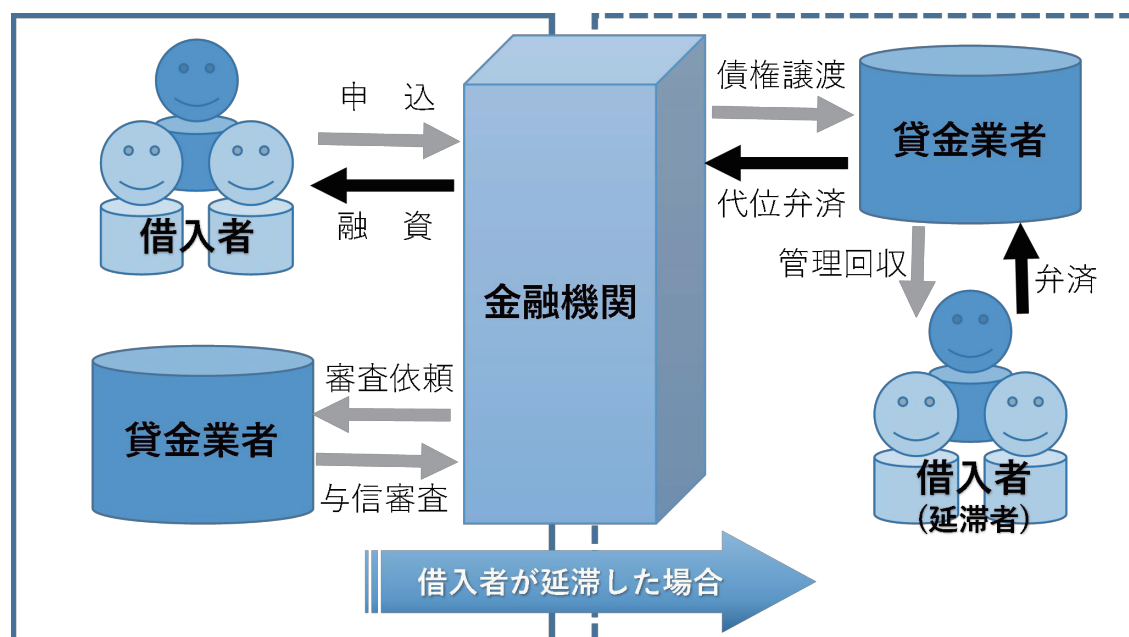
2 銀行カードローンの実情を巡る分析

2.1 銀行カードローンの市場拡大を促進した背景分析

総量規制導入当時、急増した過払い金返還請求で経営難に陥っていた貸金業者は消費者金融のノウハウを金融機関に提供することで生き残る糧とせざるを得なかった。一方金融機関は消費者金融に関わるインフラとノウハウが不足していたため、消費者

ローンにおいて重要な信用情報機関を用いた審査業務を保証会社（多くの場合は貸金業者）に委ねざるを得なかった。こうした状況下で急速に発展したのが銀行カードローンの保証業務スキームである（図1）。本スキームにおいて融資と回収は金融機関により実行され、もし借入者が一定期間返済を滞った場合や、返済不能に陥った場合などは保証会社が保証契約に基づき銀行に代位弁済（保証履行）をして、以降の債権管理は保証会社が行う。代位弁済への移行期間は保証契約により異なるが、支払遅延の発生

図1 貸金業者による銀行カードローンの保証業務スキーム（基本概念図）



資料：消費者金融連絡会「TAPALS 白書 2007」（2008年3月）を基に著者作成。

から1～3か月が一般的である。

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

2.2 銀行カードローンに関する先行研究の分析

総量規制が市場に影響を及ぼし始めた2011年以降、総量規制が銀行カードローン市場の拡大を促した可能性を示す研究が発表されるようになった。先ず借り手側の実証研究として、樋口（2013）は大手貸金業者7社が保有する約270万人に上る借り手データを集計し、総量規制導入前後での総量規制に抵触した借り手と抵触しなかった借り手の延滞状況を比較した。その結果、総量規制抵触者は総量規制の導入時点で年収が低く、長い間貸金業者を利用していたものの、その返済履歴は非抵触者より良好であった。しかし総量規制導入後、総量規制抵触者の

返済履歴は非抵触者よりも段々と悪化する傾向を強めた。つまり、延滞履歴のない信用力の高い債務者が総量規制に抵触したことで、資金繰りに支障をきたし延滞を発生させるようになった。この傾向は銀行カードローン市場が拡大する時期と一致することから、この時期に延滞を起こした、または起こす可能性のある総量規制抵触者は総量規制の対象外となった銀行カードローンに向かった可能性も示唆される。

また伊藤（2015）は総量規制の導入前後2年に渡る借り手属性別の返済データを大手貸金業者5社から収集し、樋口と同様の傾向を確認した。さらに伊藤（2017）は、総量規制抵触者のうち「個人事業主」、「パート・アルバイト」は総量規制導入後で延滞を発生させたものの、総量規制抵触者のうち「公務員」、「正社員」は延滞を回避させた傾向を示す分析結果を発表した。総量規制対象となった公務員等の階層は銀行カードローンの新規審査が通りやすいことから延滞を回避できたと論定した。すなわち、延滞履歴のない信用力の高い総量規制抵触者の全てが借入を消費者金融会社から金融機関に代替できたのではなく、あくまでも銀行カードローンの審査が通りやすい公務員等の属性利用者に限られたことになる。

一方、貸し手側の実証研究として、鶴田（2016）は金融機関が銀行カードローンの残高を増大させた背景として、日経 NEEDS のデータ分析から、金融

機関の既存融資先の資金需要による低迷や、低金利による利ざやの縮小を指摘した。さらに鶴田（2017）は金融機関による銀行カードローンの貸出行動を定量的に分析した上で、銀行カードローンが市場のモラルハザードを引き起こしている可能性に言及した。鶴田によると、保証がない金融機関のプロパー融資であれば貸し出しを抑制する筈である高リスク利用者に対して、金融機関は保証スキームを用いた銀行カードローンで貸し出している可能性を示した。こうした傾向が強まる中で、鶴田は景気後退期において代位弁済の拡大で貸金業者に多くの損失が転嫁される可能性があるかと危惧している。

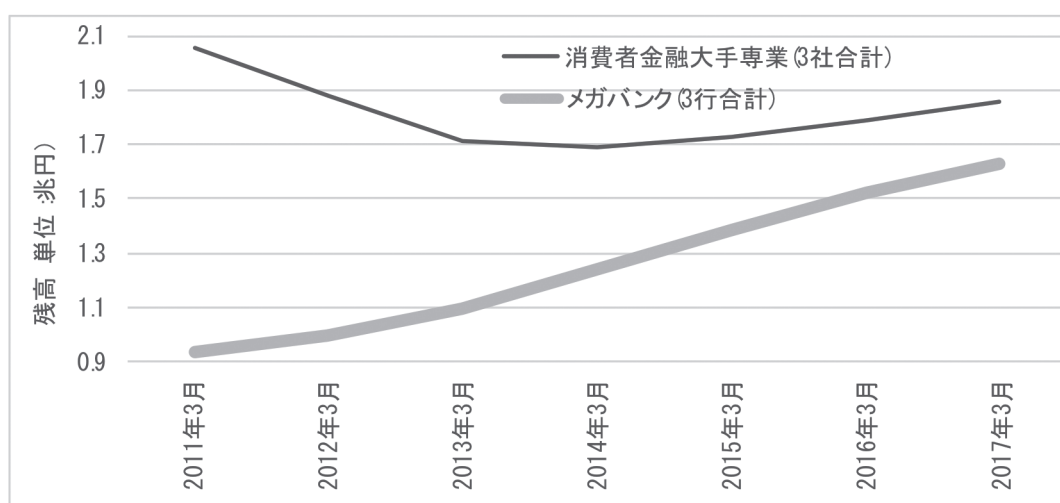
このように銀行カードローン市場が拡大することで、メガバンクの残高が消費者金融大手専業を肉薄する状況になっている。堂下（2017）の推計によると、図2に示される通り、貸金業法の完全施行以降、メガバンクを中心に消費者向け銀行カードローンが残高を一貫して増やし、メガバンク3行は消費者金融大手専業3社の残高を迫る勢いにある。

3 銀行カードローンの借入者情報管理を巡る課題

3.1 信用情報機関が保有する信用情報

資金需要者である消費者が市場から資金調達する手段は金融機関と貸金業者の2つに大別できる。前者が銀行カードローンであり、その契約は銀行法

図2 消費者向け無担保ローン残高の業態別推移（推計値）



資料：堂下浩「貸金業制度 2006 年改正後の消費者ローンの課題と小口金融のあり方」（2017 年）より著者作成。

等の金融機関に関連する法律で規制される。その債権は総量規制の対象外であり、本稿ではこれを「銀行債権」と呼ぶ。一方で後者が消費者金融会社ローンであり、その契約は貸金業法で管理される。その債権は総量規制の対象となり、本稿ではこれを「貸金債権」と呼ぶ。そして、銀行カードローンと消費者金融会社ローンでは与信情報の管理形態が大きく異なる。

日本では貸金業法に基づく指定信用情報機関として、主に消費者金融専門会社を中心に設立した(株)日本信用情報機構（JICC）と、割賦販売やクレジットカードを営む会社を中心に設立した(株)シー・アイ・シー（CIC）の2つが存在する。また貸金業法に基づき JICC と CIC の間には総量規制を実施するための情報交流システムである FINE が存在している。なお、これとは別に延滞や保証履行などの一部の異動・参考情報は他機関との情報交流システムである CRIN を通して JICC や CIC に加え、金融機

関の信用情報機関である全国銀行個人信用情報センター（KSC）とも共有される。

消費者金融の与信に関する個人情報の取り扱いを「個人を特定する情報」、「取引に関する情報」、「取引から発生する情報」、「与信時に使われる情報」という分類で整理すると表1の通り。氏名、生年月日、住所といった「個人を特定する情報」、契約日、利用金額、残高といった「取引に関する情報」、そして延滞、債務整理、破産申立といった「取引から発生する情報」は融資を行った金融機関や貸金業者の社内データベースに登録されるだけでなく、信用情報機関に登録されることで消費者信用産業に関わる与信業者（金融機関や貸金業者）間で業態別に共有化されている。一方で年収、家族構成、住居種別といった与信時に使われる情報はあくまでも与信業者のデータベースに登録されるにとどまる。こうした信用情報の管理手法は KSC や CIC でも同様である。

表1 金融機関及び貸金業者と信用情報機関が保有する信用情報の内容

	登録される情報項目	金融機関及び貸金業者	信用情報機関
個人を特定する情報	氏名、生年月日、住所、電話番号、勤務先名、本人確認番号(免許番号など)など	保有	保有(共有化)
取引に関する情報	契約日、利用金額、残高、入金日、入金予定日など	保有	保有(共有化)
取引から発生する情報	延滞、債務整理、破産申立、保証履行など	保有	保有(共有化)
与信時に使われる情報	年収、家族構成、住居種別、学歴、保険種別、就業形態、職種、勤続年数など	保有	保有せず (共有化されず)

資料：JICC 及び CIC による公開情報を基に著者作成。

3.2 銀行カードローンにおける借入者の情報管理の形態

資金需要者が消費者金融会社やクレジットカード会社を通して与信を受ける際、その情報は貸金債権として JICC 又は CIC によって日次でデータベースに管理されることとなる。一方、金融機関で扱う消費者向け銀行カードローンの貸付情報は銀行債権として月次で KSC に管理され、JICC 又は CIC に登録する義務はない。ただし、一部の金融機関は任意

で JICC に加盟し、銀行カードローンに関する貸付情報を銀行債権として登録しているため、貸金業者も一部の銀行カードローンに関する与信状況を JICC 経由で直接照会することができる。以下では銀行カードローンと消費者金融会社ローンの与信に関わる信用情報機関の機能を理解する上で、代表的な信用情報機関である JICC の事例を中心に説明する。

JICC はデータ更新頻度の差異から日次で情報更

新するファイル D と、月次で情報更新するファイル M と呼ばれる 2 種類のデータベースで与信情報を管理する (表 2)。これらファイルが 2 つに業態別で分離された理由は業界における長年の慣習と法令により情報更新の頻度が異なるためである。貸金業界には与信情報を日次で共有する慣習が法改正前からあった。法改正以前より貸金業者は信用情報機関で日次管理された他社借入の状況と与信に際して最も重視してきた。一方、金融機関は有担保・有保証の事業者向け中長期ローンを供与するためのシステムを基盤としているため、情報更新の頻度は月次となっている。

次に、与信情報がファイル D とファイル M に分けられた後の情報区分について説明する。ファイル D とファイル M 上で管理される与信情報は貸付 (原契約) に関する情報である「貸付情報」か、そ

の保証に関する情報である「保証情報」かの 2 つに区分される。つまり資金需要者 (借入者) が JICC に加盟する金融機関から銀行カードローンを借り入れた場合、この借入者の与信情報は JICC のファイル M において「貸付情報」として登録される。また、資金需要者 (借入者) が貸金業者から消費者金融会社ローンを借り入れた場合、この借入者の与信情報は JICC のファイル D において「貸付情報」として登録される。

以上を整理すると、貸金債権はファイル D に登録された後、その情報は日次で管理される。一方 JICC に加盟する金融機関が契約した銀行債権の貸付情報は JICC のファイル M に登録され、月次で管理される。当然、JICC に非加盟の金融機関が契約した銀行債権の貸付情報は JICC のデータベースに登録されていない (KSC のみ)。

表 2 JICC のデータベースを構成するファイル分類

ファイルの分類	情報更新の頻度	登録する業態		データベースに基づいた与信精度
		貸付情報: 貸付に関する情報	保証情報: 保証に関する情報	
ファイル D	日次	貸金業者	貸金業者	日次更新のため高い
ファイル M	月次	金融機関	金融機関系の保証会社	月次更新のため低い

資料: JICC へのインタビュー調査を基に著者作成。

さらに保証情報に関しては、金融機関の保証会社が貸金業者なら、借入者の与信情報はファイル D に「保証情報」として登録される。ただし、この場合でも金融機関は与信情報を月次でしか貸金業者に提供しないため、保証履行とならない限り、貸金業者が登録した保証情報の更新頻度はファイル D にありながら月次となる。一方、金融機関の保証会社が金融機関系保証会社なら、金融機関系保証会社も金融機関同様に月次でしか情報を管理していないため、その与信情報も JICC のファイル M に「保証情報」として登録後月次で管理される (表 2)。

さらに、ファイル D と M において借入者の情報は個々に名寄せされた上で管理されているが、貸付情報と保証情報は関連付けられていない。つまり特定の銀行カードローンに関する同一の与信情報であっても、JICC に登録されている貸付情報と保証

情報は紐づけされていない。このため貸金業者は両者に登録された契約日や残高などの変数から間接的に与信状況を類推するしかなく、銀行カードローンの貸付情報を正確に捕捉することは貸金業者にとっても容易な作業ではない。

こうした点だけでなく実際の保証業務スキームは図 1 よりも複雑である。そこで本稿では、銀行カードローンの情報管理を理解しやすくするために類型化する。消費者が金融機関と契約する場合、申込先の金融機関が KSC 及び JICC に加盟する金融機関と契約した場合と、KSC にのみ加盟する金融機関と契約した場合の 2 パターンがあり、前者の契約をパターン A、後者の契約をパターン B とする。さらに、金融機関が保証業務を委託する信用保証会社の業態が貸金業者か、金融機関系保証会社かで当該借入者の情報管理スキームは異なる。ここで、金融機関が

保証業務を委託する信用保証会社が貸金業者である場合を分類 1、金融機関が保証業務を委託する信用保証会社が金融機関系保証会社である場合を分類 2 と定義する。

以上を整理すると表 3 の通り。金融機関が JICC に加盟し、その金融機関の保証委託先が貸金業者の場合をパターン A の分類 1、つまりパターン A1 と

定義する。また保証委託先が銀行系保証会社の場合をパターン A2 とする。

同様に金融機関が JICC に非加盟で、その金融機関の保証委託先が貸金業者の場合をパターン B の分類 1、つまりパターン B1 と定義する。同様に保証委託先が銀行系保証会社の場合をパターン B2 とする。

表 3 銀行カードローンにおける借入者の情報管理パターン

		金融機関の JICC 加盟状況	
		加盟(パターンA)	非加盟(パターンB)
保証会社の業態	貸金業者(分類 1)	パターン A1	パターン B1
	銀行系保証会社(分類 2)	パターン A2	パターン B2

資料：著者作成。

なお、JICC に非加盟の金融機関は存在するが、消費者向け銀行カードローンの保証を手掛ける金融機関系保証会社はほぼ全て JICC に加盟している。このため、先述した通り、貸金業者は銀行カードローンの情報を JICC に加盟する保証情報から間接的に与信状況を類推することができる。

そこで以下、保証履行（代位弁済）の開始を支払予定日から 3 か月後とし、未入金の状態が 3 か月（90 日）未済の状態を「返済遅延」、3 か月（90 日）以降を「延滞」と定義した上で、信用情報機関における銀行カードローン情報の管理形態を代位弁済の前後に分けて説明する。

3.3 信用情報機関における銀行カードローン貸付情報の管理形態（代位弁済前）

最初にパターン A を説明すると、資金需要者が JICC に加盟する金融機関から借り入れた貸付情報は JICC のファイル M に登録されることで、初回の貸付情報は貸金業者にも共有される。ただしその情報はファイル M に登録され、当該借入者の債務行動は日次で反映されない。このため、たとえパターン A のように金融機関が JICC に加盟していても、借入者が金融機関への返済を遅延している事実を金融機関又は JICC に加盟する貸金業者が認識するまでに最大 30 日を要することとなる。

さらに返済遅延の方法が共有され難い契約形態

がパターン B である。パターン B の場合、借入者が契約した金融機関は JICC に非加盟であり、その貸付情報は KSC のみで月次管理される。なお、パターン B の場合、その保証会社が貸金業者（契約パターン B1）であっても、または金融機関系保証会社（契約パターン B2）であっても、その保証会社は JICC に加盟しているため、他の貸金業者は JICC に登録された保証情報を通して、当該借入者に関する銀行カードローンの与信情報を間接的に知ることができる。

パターン B において借入者が金融機関への返済を遅延している情報を KSC の貸付情報を通して月次ながら金融機関の間では共有されるため、他の金融機関が返済遅延の事実を認識するまでに最大 30 日を要する。しかしながら、返済遅延に関わる貸付情報は返済遅延 90 日を超えない限り保証情報に反映されないため、貸金業者は銀行カードローンの支払遅延日から最大 90 日を経過して代位弁済とならない限り、当該利用者が銀行カードローンで返済遅延を起こしていた事実を認識することはできない。つまり、貸金業者は金融機関よりも当該利用者の返済遅延に関する情報を入手するまでに 60 日近くのタイムラグを要することとなる。

以上の通り代位弁済前における銀行カードローン借入者による返済遅延に関する情報を貸金業者が認識するまでの期間はパターン A において最大 30

日、パターン B において最大 90 日を要することとなる。当該延滞者に関する債権情報の管理手法としてパターン A1 と A2 はパターン B1 と B2 に比べ貸付情報の共有範囲で優れていると言える。しかし何れにしても、銀行カードローンはこうしたタイムラグにより返済遅延を発生させた借入者への対応が遅れることで、返済困難に陥った借入者に過剰融資を招く危険性を内包している。

3.4 信用情報機関における銀行カードローン保証情報の管理形態（代位弁済後）

次に当該借入者が延滞を発生させ、その債権が保証履行となった後のケースを考える。先ずパターン A において当該借入者が延滞を発生させ、その債権が保証履行となった場合、この金融機関が契約する信用保証会社が貸金業者か、金融機関系保証会社かで当該借入者の情報管理スキームは異なる。

金融機関が貸金業者と信用保証を契約している場合（パターン A1 と B1）、保証履行後、貸金業者が借入者（延滞者）から管理回収を行うこととなり、当該延滞者の保証情報は JICC のファイル D にて月次から日次で管理されることとなる。一方で、金融機関が金融機関系保証会社と信用保証を契約している場合（パターン A2 と B2）、保証履行後、金融機関系保証会社が借入者（延滞者）の保証情報を JICC のファイル M にて月次で管理することとなる。つまり、当該延滞者に関する債権情報の管理手法としてパターン A1 と B1 はパターン A2 と B2 に比べ情報更新の頻度で優れていると言える。

3.5 銀行カードローンが内包する情報管理の問題点

先ず以下では消費者が金融機関と契約する場合であるパターン A とパターン B について、借入者の債権情報が共有される範囲と、借入行動に関する情報が更新される頻度について、保証履行前と保証履行後で比較した上で整理する。表 4 には代位弁済前における契約パターン別で整理して貸付情報の実態を示した。表 4 (a) で示される通り、金融機関が JICC に加盟する場合の契約パターン A1 と A2 では、貸付情報の共有先は KSC と JICC の両者となる。

一方、JICC に非加盟である場合のパターン B1 と B2 では、貸付情報の共有先は KSC のみとなる。ただし先述した通り、パターン B1 と B2 であっても、KSC に加盟していない貸金業者は JICC の保証情報を通して当該借入者が金融機関から融資を受けている事実を間接的に知ることはできる。

なおパターン A1 と A2 において、貸付情報と保証情報は同一契約であっても関連付けられていないため、豊富な経験を有する与信担当者であっても登録されている貸付情報と保証情報を同定する作業でミスが発生する可能性は否定できない。また表 4 (b) で示される通り、JICC に加盟する金融機関であっても、金融機関側の情報更新が月次でしか対応していないため、全ての契約パターンにおいて情報の更新頻度は月次とならざるを得ない。

したがって、代位弁済前の正常債権である場合、銀行カードローン市場における与信精度は情報の更新頻度が月次である点において全ての契約パターンで差はない。しかし貸付情報を共有する先の範囲を比較すると、パターン A1 と A2 が B1 と B2 に比べ、その貸付情報を貸金業者も直接的に知ることができる。したがって、パターン A1 と A2 で借入れを行った当該債務者への与信精度レベルはパターン B1 と B2 と比べ業界全体で相対的に高いと言える。

続いて表 5 には代位弁済後における契約パターン別で整理して保証情報の実態を示した。表 5 (a) で示される通り、代位弁済後は金融機関が JICC に非加盟であるパターン B1 と B2 でも保証会社が JICC に加盟しているので、全ての貸金業者は銀行カードローンの保証情報を JICC 経由で直接、照会が可能となる。

ただし表 5 (b) で示される通り、代位弁済後の保証情報の更新頻度は契約のパターンで異なる。保証先の業態が貸金業者の場合、つまり契約のパターン A1 と B1 において、保証情報は JICC のデータベースにおけるファイル D にて日次で情報更新されることとなる。しかしながら、銀行系保証会社の場合、保証情報はファイル M で管理されるため、パターン A2 と B2 においては情報更新の頻度は月次のままである。したがって、この状況において消費者信用市場における与信精度は相対的にパターン A1 と

B1 がパターン A2 と B2 に比べ高いと言える。

以上、表 4 と表 5 を総括すると、代位弁済前において銀行カードローンの与信精度レベルは情報の更新頻度が月次である点において全ての契約パターンで差はないものの、貸付情報を貸金業者も直接的に知ることができる。このため、パターン A1 と A2 の契約における与信精度は B1 と B2 に比べ相対的に高いと言える。

また代位弁済後、金融機関が JICC に非加盟であるパターン B1 と B2 でも保証会社が JICC に加盟しているので、全ての貸金業者は銀行カードローンの保証情報を JICC 経由で直接、照会が可能となる。このように保証情報の共有範囲は契約パターンでの差異がなくなるものの、保証先の業態により情報更新の頻度は異なったままである。このため、与信精度レベルは相対的に契約パターン A1 と B1 が A2 と B2 に比べ高いと言える。

このように銀行カードローンの情報管理は複雑

多岐であり、前近代的と言わざるを得ない。一方で消費者が貸金業者と直接契約した場合をパターン C とすると、貸金業者と契約した借入者の貸付情報は日次で管理され、貸金業者や JICC に加盟する金融機関はファイル D を通して当該借入者の貸付情報を日次で照会できる。仮に当該借入者が何らかの事情で返済困難に陥り貸金業者への支払期日に入金できなかった場合、返済遅延の情報は延滞に至らなくとも日次で貸金業者や JICC に加盟する金融機関に共有されることとなり過剰融資は早い段階で防止される。また貸金債権の場合は通常、信用保証を取らないため、パターン C は情報管理の面でも最もシンプルと言える。

これら A～C の契約パターンに基づいて借入者の与信情報の扱いを整理すると表 6 の通り。表 6 に示される通り、皮肉にも債権情報の管理システムは金融機関よりも貸金業界の方が単純で消費者利益に適っている点が理解できる。

表 4 契約パターン別で整理した貸付情報の実態（代位弁済前）

		JICC 加盟状況				JICC 加盟状況	
		加盟 (パターンA)	非加盟 (パターンB)			加盟 (パターンA)	非加盟 (パターンB)
保証先 の業態	貸金業者 (分類 1)	KSC+JICC (パターン A1)	KSC (パターン B1)	保証先 の業態	貸金業者 (分類 1)	月次 (パターン A1)	月次 (パターン B1)
	銀行系保 証会社 (分類 2)	KSC+JICC (パターン A2)	KSC (パターン B2)		銀行系保 証会社 (分類 2)	月次 (パターン A2)	月次 (パターン B2)

資料：著者作成。

表 5 契約パターン別で整理した保証情報の実態（代位弁済前後）

		JICC 加盟状況				JICC 加盟状況	
		加盟 (パターンA)	非加盟 (パターンB)			加盟 (パターンA)	非加盟 (パターンB)
保証先 の業態	貸金業者 (分類 1)	JICC (パターン A1)	JICC (パターン B1)	保証先 の業態	貸金業者 (分類 1)	日次 ファイルD (パターンA1)	日次 ファイルD (パターンB1)
	銀行系保 証会社 (分類 2)	JICC (パターン A2)	JICC (パターン B2)		銀行系保 証会社 (分類 2)	月次 ファイルM (パターンA2)	月次 ファイルM (パターンB2)

資料：著者作成。

4 考察

上記の通り、消費者ローン市場において貸金業者が最も競争力を有する源泉は与信精度の高さであり、

その基盤となっているのが日次で与信情報を管理する信用情報システム機関の存在にある。一方、元来、有担保・有保証の事業者向け中長期ローンを提供することを目的に構築された金融機関の情報システム

は不規則な債務行動を頻繁に行う消費者金融の情報捕捉には適していない。つまり、銀行カードローンが普及する中で資金需要者は金融機関の未整備な信用情報の管理体制下で過剰融資を招きかねないリスクに晒されていると言える。

さらに調査を進めると、パターンBに分類されるメガバンク系の保証会社にはJICCに加盟するものの、保証情報をJICCに登録しない事例も存在することが分かった。この場合、JICCにのみ加盟する貸金業者は銀行カードローンの利用状況をJICCの保証情報を通して知る事ができず、当該借入者が申し込みに来た際には「銀行カードローンの残高はない」と判断して過剰に融資してしまう危険性もある。事実、中小貸金業者の多くはJICCにしか加盟しないため、このメガバンクから借り入れた事例において当該借入者が返済遅延を起こしても、返済困難に陥っている当該借入者（延滞者）に対して、銀行カードローンの借入残高をゼロと認識した上で、最大90日間に渡り融資する可能性もある。なお上記の事態は現実には発生している筈で、消費者金融における審査スキームを歪める格好でその市場を膨張させる要因となっている。こうした制度上の不備は

貸金業法の完全施行時から予見できた。個人信用情報に関する情報センターが業態ごとに分かれ、かつ貸金業法の所管に置かれる情報センターとしてJICCとCICという2機関が存在している点にも疑問が残る。

そもそも貸金債権を総量規制の対象として、銀行債権を対象外とした金融庁による説明には科学的根拠が脆弱であり、資金需要者の立場に立った本質的な問題解決のための制度設計を先送りした感は拭い去れない。貸金業法は2006年12月に国会にて全会一致で可決されたが、当時、野党であった民主党は上限金利の引下げには賛成したものの、政府による総量規制に関して明確な反対意見を主張していた。貸金業法が政府法案として国会に上程される前の2006年11月7日に民主党財務金融部門会議（ネクスト金融大臣：峰崎直樹）は量的規制の考え方として「借り手により、収入だけでなく財産の状況は、それぞれ異なる。単純な収入金額による一律の量的規制ではなく、個々人の状況に応じた量的規制が重要」と政府案で盛り込まれていた総量規制を批判していた。こうした立法過程を仔細に追ってみても、総量規制の制度設計には無理があり、銀行カード

表6 契約パターン別で整理した全国銀行個人信用情報センター（KSC）及び日本信用情報機構（JICC）に登録される借入者の債務情報

金融商品	借入先の業態 (原契約の債権種別)	契約 パターン	貸付情報の 登録先 信用情報機関	信用保証会社の種類 (契約パターン)		情報の更新頻度		貸金市場における与信精度	
						保証履行前	保証履行後	保証履行前	保証履行後
銀行 カードローン	JICC加盟の金融機関 (銀行債権) →総量規制対象外	パターンA	KSC及びJICC	貸金業者	パターンA1	貸付情報は 月次管理 (JICCのファイルMに登録)。	債権は貸金業者に 移りJICCのファイルDに移行。 日次管理 となる。	貸金業者と情報共有されるもの、 月次管理 のため、与信精度は低い。	日次管理となるため、与信精度は貸金債権並みに改善(注意※)。
				金融機関系保証会社	パターンA2	※保証情報はJICCのファイルD(パターンA1)又はM(パターンA2)に登録される。ただし両パターンとも更新頻度は月次。	債権は金融機関系保証会社に移る。JICCのファイルMのため、 月次管理 のまま。		月次管理のため、与信精度は低い(注意※)。
銀行 カードローン	JICC未加盟の金融機関 (銀行債権) →総量規制対象外	パターンB	KSCのみ	貸金業者	パターンB1	貸付情報は 月次管理 (JICCと共有されず)。	債権は貸金業者に 移りJICCのファイルDに移行。 日次管理 となる。	貸金業者と情報共有されないため、貸金業者は保証情報を通して間接的に 知ることしかができ ず、かつ 月次管理 のため、与信精度は低い。	貸金業者と情報共有され、かつ日次管理となるため、貸金債権並みに改善される(注意※)。
				金融機関系保証会社	パターンB2	※保証情報はJICCのファイルD(パターンB1)又はM(パターンB2)に登録される。ただし両パターンとも更新頻度は月次。	債権は金融機関系保証会社に移る。JICCのファイルMのため、 月次管理 のまま。		貸金業者にも情報共有されるものの、 月次管理 のため、与信精度は低い(注意※)。
消費者金融会社 ローン	貸金業者(貸金債権) →総量規制対象	パターンC	JICC	N/A		日次管理 (JICCのファイルD) ※貸金債権は通常、信用保証を取らない		延滞発生の如何にかかわらず、情報は 日次管理 のため、与信精度は高い。	

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

資料：JICC へのインタビュー調査を基に著者作成。

ローン市場が拡大することによる様々な問題の露呈は必然であったとも考えられる。現在、金融庁は金融機関側の自主規制に銀行カードローン問題の解決を図ろうとしているが、資金需要者の利益を優先した考えの下で総量規制のあり方を含めて貸金業法の見直しを抜本的に検討すべきだ。

【注】

1. 多重債務者の明確な定義はなかった。当時、日弁連、金融庁、そして警察庁において多重債務に関する定義も異なっていた。金融庁で公開された懇談会資料を精査しても「多重債務者」について明確な定義を見出すことができない。また貸金業法を上程した当時の山本有二・金融担当大臣は事後のインタビューにて「貸金業者からの複数または多額な借金により、生活に支障が生じた借り手と認識している。日本にはこのような借り手の層がどの程度存在するのか統計が十分ではないため、正確な人数の把握は困難」と多重債務者の定義が困難であることを認めている（山本有二「多重債務問題の根本的解決策は、カウンセリング主体の社会構造」『CREDIT AGE』、2008年4月号）。
2. 第165回参議院・財政金融委員会 第9号（2006年12月12日）における民主党の平野達男・議員からの質問への答弁。
3. 詳細は内閣府規制改革会議ホームページを参照 (<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/minutes/2008.html#tf>)。
4. 例えば、「貸金業 短期資金で必要性」日本経済新聞（2010年2月19日）。
5. 例えば、「Biz スポ ～未来会議『改正貸金業法』～」NHK 総合テレビジョン（2010年6月18日）など。
6. 「顕彰制度で55機関選定 消費者ローンも初表彰」ニッキン（2011年4月22日）。
7. メガバンク3行の残高推計において、みずほ銀行は銀行カードローンの保証をオリコに、三菱東京UFJ銀行はアコムに、そして三井

住友銀行はSMBC コンシューマーファイナンスに委託している前提で、これら保証会社が公開する資料のデータから積算して、その合計を集計した。一方、消費者金融専業大手3社の残高はアコム、SMBC コンシューマーファイナンス、そしてアイフルが公開する資料のデータから積算して、その合計を集計した。

8. 民主党財務金融部門会議「民主党貸金業制度改革案 ～多重債務の解決に向けて～」(2006年11月7日)より引用。

【参考文献】

- 伊藤幸郎、堂下浩 (2015). 「総量規制の導入経緯と問題点」『パーソナルファイナンス研究』パーソナルファイナンス学会 (#2), pp.13-26.
- 伊藤幸郎、堂下浩 (2017). 「総量規制が影響を及ぼす借り手の属性に関する分析」『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 (#4), pp.19-32.
- 鶴田大輔 (2016). 「改正貸金業法成立から10年」『金融ジャーナル』日本金融通信社, Vol57(#721), 8-11.
- 鶴田大輔 (2017). 「貸金市場・銀行カードローン市場の動向と課題」『季刊 個人金融 2017 秋』, ゆうちょ財団, 13-21.
- 堂下浩 (2009). 「見直し急がれる貸金3法」『月刊公明』公明党機関紙委員会, Vol.47, 42-47.
- 堂下浩 (2010). 「経済教室 改正貸金業法完全施行と多重債務問題」『日本経済新聞』日本経済新聞社、2010年3月22日号、pp.24
- 堂下浩 (2012a). 「ヤミ金融の被害についての簡潔な報告」早稲田大学クレジットビジネス研究所, No.IRCB12-002
- 堂下浩 (2012b). 「借入困難に追い込まれた総量規制抵触者 副作用はこれから顕在化 - 総量規制が利用者にと与えた影響 -」『CREDIT AGE』JCFA, 2012年5-6月号, pp.20-23
- 堂下浩 (2015). 「貸金業法が零細事業主に与えた悪影響」『パーソナルファイナンス研究』パーソナルファイナンス学会 (#2), 41-52.
- 堂下浩 (2017). 「貸金業制度 2006 年改正後の消費者

ローンの課題と小口金融のあり方『季刊 個人金融 2017 秋』, ゆうちょ財団, 1-12.

樋口大輔・堂下浩・河原周平 (2013). 「総量規制の影響に関する実証分析 - 追加データによる検証 -」『パーソナルファイナンス学会年報』, パーソナルファイナンス学会 (#13), 81-91.