



英国貿易産業省（DTI）による 過重債務問題タスクフォース報告書のサマリー

．はじめに

2000年10月、過重債務問題に関するタスクフォースが設立され、英国における消費者負債の問題を取り上げ、より責任のある貸付けと借入を達成するための方法を検討した。この背景には、英国において、消費者の借入水準が著しく高まり、市民相談所（CABx）への債務問題に関する相談が急増したことがあげられる。

タスクフォースは、以下のような3つの報告書ないし調査結果を発表している。本資料は、それらのサマリーである。

2001年7月 - タスクフォースの第1報告書（Report by the Task Force on Tackling Over-indebtedness）

2002年11月 - 過重債務の原因、程度および影響に関する家計調査（Over-indebtedness in Britain: A report to the Department of Trade and Industry, by Elaine Kempson, Personal Finance Research Center, Bristol University）

2003年1月 - タスクフォースの第2報告書（Task Force on Tackling Over-indebtedness: Second Report）

第1報告書でなされた提言には、以下のようなことが含まれている。過重債務の原因、程度および影響に関する研究の実施、消費者教育の推進、金融情報とアドバイスの全国的インフラの整備、消費者がローン契約時に参照できる鍵となる設問の提供、健全なマーケティング技法の確立、クレジット契約を結ぶ前の消費者への情報提供、クレ

ジット契約書のレイアウトおよび内容の改善、返済保障保険、貸付慣行の核となる原則の採用（返済能力の審査、信用データの共有、学生ローン・データの共有）、ゼロ金利期間、低導入金利契約およびクレジットカードに関する通知手続と透明性、審査なしの即決クレジットの禁止、与信拒否理由の開示、有担保貸付に関する「説明」書式、金銭アドバイスの推進、いくつかの問題についてさらなる検討を行うためのワーキンググループの設置。

過重債務の原因、程度および影響に関する家計調査は、第1報告書で家計における消費者借入の実態および経済的困難の程度に関する統計的な調査を行う必要性が認識されたことを受けて、貿易産業省がMORIにブリストル大学パーソナル・ファイナンス・リサーチセンター（PFRC）と共同で全国的な調査を行うことを委託したものである。この家計調査の主たる結果としては、以下のことがあげられる。約5%の世帯がクレジットのヘビーユーザーで、約20%が経済的困難に陥っていたが、そのほとんどは消費者信用よりも家計費（家賃/住宅ローン、電気、ガス、水道、電話など）の支払いに苦しんでいた。また、経済的困難は家の購入、結婚・出産、離婚といった要因とも強く関係していたが、最大の原因は収入の減少、特に失業であった。ただし、一部ではあるが、業者による無責任な貸付けや消費者による無責任な借入れも経済的困難に結びついていた。

第2報告書は、第1報告書の提言を受けて設立されたワーキンググループによって検討された事項に焦点をあわせている。つまり、第2報告書が扱う範囲は第1報告書よりも狭くなっているが、検討された事項に関してはより具体的な提言がなされている。主たる提言には、以下のようなことが含まれている。タスクフォースを恒久的なものにすること、

経済的困難に陥りやすい家計について指標の明示化、通常の家計調査に経済的困難に関する設問を追加すること、消費者がローン契約時に参照できる鍵となる設問を貿易産業省や業者のホームページに掲載すること、業者による金銭アドバイス・サービスの推進、プレ・アプルーブド（事前承認）ローンを送付したり、クレジット限度額を拡大する前の信用力調査の強化、返済保障保険の推進と消費者保護の強化、クレジット契約書の書式と内容に関する法的な要件の見直し。

英国貿易産業省による過重債務問題タスクフォースの基本的な考え方は、規制強化ではなくて市場機能を最大限に発揮させる仕組みを構築することによって、過重債務問題の解決を図ろうというものである。つまり規制ではなくて、自由競争により、消費者が利用できるクレジット商品の幅は拡大し、クレジットを得られる消費者の範囲も拡大し、過重債務問題もより効率的に取り扱えるという考え方である。

市場が健全に機能するためには、貸し手・借り手の相互に十分な知識・情報があることが必要となる。このためには、借り手側に提供される情報としては、契約条件が適切に開示されていることが重要な側面となる。借り手が合理的に行動できるように消費者教育を行うことも重要である。貸し手側に提供される情報としては、借り手に関する信用データが十分なことが必要となる。また、減収、失業など予測できない形で過重債務に陥った人々

を保護するために、カウンセリング制度などのセーフティネットの整備も必要である。タスクフォースのアプローチは、ではどうしたらこういう仕組みを具体的かつ実現可能な方法で構築できるかというものである。

タスクフォースのもう1つの特徴は、あくまで事実に基づいて議論を進めていくというものである。そのために、過重債務の原因、程度および影響に関する家計調査を行うとともに、通常の家計調査に経済的困難に関する設問を追加することも提言している。また、クレジット契約書のレイアウトおよび内容の改善も本当に消費者にとってわかりやすくなったかどうかを実験で確かめようとしている。さらに、報告書でなされた提言が目に見える成果を消費者にもたらすかどうかを、消費者の代表によって検証してもらうことを基本としている。

以上のことはすべて、日本における多重債務問題を考える際にも非常に有用であると考え、本資料で紹介することとした。

第 1 報告書
過重債務問題に取り組むためのタスクフォースによる報告書
Report by the Task Force on Tackling Over-indebtedness
2001 年 7 月

1 . 報告書の要旨

1 . タスクフォースは発足当初から、過重債務問題に取り組むための共通の認識が必要であると考えていた。貸し手には他の金融債務と同様、ローンの供与に関する明確で理解しやすい情報を消費者に提供する責任と、借り手はそのクレジットを返済する能力を持っていることを確認するために最大限の努力を行う責任を有している。同様に、消費者も自分の財政状態をきちんと管理する責任と、返済できないようなクレジット契約を結ばない責任を有している。

2 . 借り手にとっても貸し手にとっても、失業や病気、離婚といった大きな変化を予測することは不可能であり、それらの変化はすべて、以前は管理可能であった借入れを過重債務へと変えてしまうものとなりうる。タスクフォースは、借り手と貸し手の双方がそれらの可能性を考慮することが重要だと考える。

3 . タスクフォースは、最近の世代に「まず貯めて後で使う」というアプローチから「今借りて後で返す」というアプローチへと文化的変化が見られるということも指摘した。クレジットへのアクセスは、ほとんどの消費者が歓迎し、きちんと利用するものである。しかしながら、「今借りて後で返す」というアプローチは借り手および貸し手に付加的な責任を与えるものである。

4 . 最後に、タスクフォースは、有担保および無担保、もしくは定額およびリボルビングクレジットを含む、すべての形のクレジットに問題が発生しうることを指摘した。また、過重債務問題は、たとえば家賃、公共料金、地方税といった非クレジット債務に対する延滞を積み重ねた結果としての経済的困難のように、信用供与以外の要因によっても引き起こされる。

5 . 1989 年の過重債務問題に関する公正取引局 (OFT) の報告書および 1992 年のクレジットおよび債務に関する PSI の報告書を除いて、過重債務の程度や性質に関する調査はこれまで相対的に少なかった。加えて、過重債務の定義として「妥当な生活費の支払いや返済期限のきた金融債務の返済に対して所得が不十分な状態」という 1 つの案はあるものの、

広く受け入れられたものはない。しかしながら、タスクフォース内では、過重債務は単に1つ以上の債務を延滞していることに限ったものではなく、管理不能かどうかのぎりぎりの債務を有する消費者をも含んだものだという合意があった。

6. この分野に関して最近の詳細な調査がないということを考慮し、タスクフォースとしては、貿易産業省が消費者を過重超過へと導く要因をより良く理解するための詳細な調査研究を命じ、タスクフォースの提言を生かすためのさらなる施策が必要かどうか判断するための基礎を提供すべきだと提言した。貿易産業省はまた、消費者負債の性質および程度についても検討すべきである。

7. 過重債務問題に取り組むための実践的方法に関するいかなる提言を行うに際しても、多くの考慮すべき鍵となる問題があるということで、タスクフォースは同意していた。それらは：

- ❖ 貸付慣行に関する変革の提案においてバランスの重要性を認識すること
- ❖ 一般的な消費者にとっての便益がその変革に伴うコストを上回り、それが確信を持った消費者と効率的な市場の創造という貿易産業省の白書の目的をかなえるものとなるように保証すること
- ❖ それらの提案が過重債務問題に取り組むための現実的に意味のある解決策で、目に見える成果を消費者にもたらすものかどうかを、消費者の代表によって検証してもらうこと
- ❖ いかなる変革の提案も意図せざる結果または信用市場に歪みをもたらすものとならないように保証すること

しかしながらタスクフォースは、クレジット契約を結ぶ際に消費者に十分な情報と保護が与えられ、過重債務の減少に貢献するような、いくつかの踏むべきステップが調査研究の結果がでる前にも存在しうることを確認した。消費者が情報を得た上でより良い決定を下し、自分が過重債務となるリスクを低下させることができるように、クレジットが販売・供与される方法の透明性を改善することも、そのようなステップの1つとなる。

8. 消費者に対する教育、情報およびアドバイスが持つ重要な役割、そして過重債務問題への長期的な解決策として教育に特に重点を置く必要性に関しても、タスクフォースの中で意見は一致していた。消費者教育が有効となるためには、政府各省や規制当局、消費者グループ、そして貸し手によるさらなる協力および組織的な行動が必要となり、たとえば金融サービス機構（FSA）のような単一の機関が指導的役割を担うことによってその成果も高まるということも同意された。

9. 消費者がクレジット契約を結ぶ前に、自身および貸し手に対して問いかけるための適切な設問を知っておくことも重要だと考えられた。加えて、消費者がファイナンシャル・マネジメントの重要性や、自らの行動が自身の信用情報に与える正もしくは負の影響を認識するように働きかけることも必要である。タスクフォースは、消費者が自分の信用情報に対して積極的な責任を持つよう働きかけることも、教育プロセスの一部だと考えた。

10. 業界内の競争や消費者に対するクレジット提供方法の競争が激化したことによるクレジット・マーケティングの発展は、誤解を招く、もしくは無責任なマーケティング技法や広告を抑制するための施策の必要性を示唆している。消費者に対する潜在的な弊害の原因として重要と考えられたのは、通常では考えられないようなクレジット限度額の可能性を強調する、もしくは借り手の状況にかかわらず簡単にクレジットが利用できるという印象を与えるようなマーケティング広告であった。

11. 信用情報機関を通じてデータを共有している主要な貸し手のほとんどは、ネガティブ情報だけでなくポジティブ情報に関してもかなりの量を共有している。ネガティブ情報のみを共有している貸し手もいくつか存在する。さらなるデータの共有を進める傾向があるのは確かであり、それらのデータが予測を助けるものであれば、業界はその傾向を維持する意欲を持っている。しかしながら、一部の貸し手がポジティブ情報を、彼らが利用している他のデータよりも予測に役立つものとは考えず、その利用を控えているということも確認された。

12. データ保護法は、関連データの共有や登録に関して特に法的に障害になるようなことはない。ただし、消費者からインフォームド・コンセントを得ることは義務づけている。これは、一部のデータのように遡って同意を得なければならないような場合に、大きな困難となる。また、共有されたデータが実用的なものとなるために十分な限界規模に到達するまで、ある程度の時間がかかるということも意味している。加えて、学生ローンや当座預金および当座借越、所得、家賃や公共料金のようなその他の日常的な金融債務などに関するデータを（消費者によって提供されない限りは）利用できないということが、借り手の全体像を把握することを妨げている。データ共有をさらに押し進めるためには、信頼性あるデータの共有を確実にするため、IT システムの大幅な開発が求められる。しかしながら、責任ある貸付けの改善につながるものが多くの領域に存在するということが結論として示された。それらには、次のようなものが含まれる：

- ❖ より優れたクレジット・スコアリング技法
- ❖ 常に高い残高のあるクレジット口座から毎月最低返済額しか支払っていないよう

な消費者かどうかを見分けるために、貸し手によるクレジットカード口座に関する情報共有をさらに押し進めること

❖ 所得や金融債務データのさらなる利用

13. しかしながら、データの共有は複雑なものであり、データの質を確保し、既存顧客の同意を得るためには、いくつかの大きな問題が伴う。加えて、データの転送のためにコンピュータ・システムを変更する作業は複雑でコストのかかるものであり、これらの改善には時間がかかるであろう。データの共有はコストを伴うものであり、それは小規模な貸し手や小額のローンにとって営利面での影響を与えうるものである。このことを考慮しつつも、タスクフォースとしては、貸し手が借り手に関する幅広いデータを共有し、利用可能なデータをより完全に活用することを奨励する。

14. ゼロ金利期間や契約後一定期間に低金利が提供されることは、消費者にとって非常に有益なことである。しかし、契約時やその後の重要な段階での透明性および理解の欠如によって、そのことが潜在的な不利益となるような消費者も存在する。割引期間が終わる前に消費者に通知する、ゼロ金利での返済期日を見過ごした消費者に猶予期間を与えるなどの措置を、まず金融・リース業協会（FLA）が、そしてそれに続いて消費者信用協会（Consumer Credit Trade Association）や決済サービス協会（Association for Payment Clearing Services）が実施したが、タスクフォースとしてはこれらの活動を歓迎する。

15. 加えて、審査のない即決の融資の供与は、顧客の信用力を確保する努力が行われないため、責任ある貸付けに反するものだと考えられた。規制の緩和によって現在はクレジット・スコアリングが容易に行われるようになったため、このような貸付慣行は減少している。とはいえ、金融・リース業組合（FLA）がこの種のクレジットの提供をやめるよう会員に指導したというのはタスクフォースとして歓迎すべきことである。

16. 貸し手から消費者へと提供される情報のさらなる透明性に関する広範な問題は、変革の提案がバランスのとれたものであり、消費者にとって明確な便益を提供するものであり、実施前に適切に検証されることを保証するために、鍵となる問題に関するより詳細な検討を必要とすることになる。しかしながら、これまで数多くの提案が、借り手が契約を結ぶ前にローンに関する重要な情報を入手できるかどうかという視点から検討されてきた。つまり、クレジット契約書の記入と署名に対するより論理的な構造およびアプローチや、消費者が持つ重要な権利と責任の整備などが追求されてきた。タスクフォースはこれらの領域においてさらなる透明性を確保することの戦略的目的に対してコミットメントを示すが、同時に、提案された変革がローン額に不相応なものでなく、消費者に明確な便益を提供するものであることを確認するために、その詳細に関してさらなる検討を行う必要もあ

ると考える。

2. 提言の要旨

(1) 過重債務の原因、程度および影響に関する調査

消費者を過重債務に陥らせる要因（個人的要因および外部的要因の双方）をより深く理解するために、貿易産業省によって調査が委託されるべきである。その調査の対象としては、有担保および無担保借入れの性質や程度、返済困難の発生率、そして過重債務の原因となりうる他の債務なども含まなければならない。そこでは、消費者負債の種類や額に関するデータが照合され、貸し手や借り手によるどのような行動が負債問題の原因となるのか明らかにされるべきである。また、調査で明らかとなった過重債務問題に対する可能な解決策も示されなければならない。

(2) 消費者教育

金融サービス機構（FSA）は、貿易産業省や教育雇用局（DFEE）、そしてスコットランド行政府のような他の利害関係団体と協力し、成人を対象とした消費者信用に関する金銭教育を推進・調整するために、より積極的な役割を担うべきである。その目的は次のようなものとなる：

- ❖ 現在の成人を対象とした消費者向け金銭教育がマネー・マネジメントに関連したものとなるように方向づけを行う
- ❖ 2001 年末までに、成人を対象とした消費者向け金銭教育における政策や有効な実施手段を開発するための調整機関を設置する

その際、政府の関連する政策は、重要な職業スキルと重要な消費生活スキルとの結びつきを考慮しなければならない。

教育プロセス全体（学生および成人の両方に対する）を通して、消費者は自分の資金をマネジメントすることと、自分の信用履歴への積極的なアプローチに対して責任を持つことができるように働きかけられるべきである。

(3) 情報とアドバイス

金融情報およびアドバイスの全国的インフラを提供するために、貿易産業省の消費者サポートネットワーク（Consumer Support Networks: CSNs）が活用されるべきである。貿易産業省は、LACOTS（食品・取引基準に関する地方自治体連絡機構）や他の機関と協力し、CSNs がこの役割を果たすためには、どのように開発され、整備されるべきかを調査し

なければならない。

(4) ローン契約時における消費者のための鍵となる設問

貿易産業省のワーキンググループは、消費者がローン契約時に参照できる一連の鍵となる設問を2001年10月末までにまとめ、CSNsや消費者団体、貸し手、政府などを通じて提供すべきである。また、異なる市場セクターや異なるタイプのクレジットに対して別々の鍵となる設問が必要かどうか、そこで検討されるべき問題である。

(5) マーケティング技法

すべての関連する業界団体は、2002年3月末までに、クレジット・マーケティングに関するベストプラクティスをまとめた行為規定（code of practice）に関する合意をとりつけるか、もしくは既存の行為規定を発展させるべきである。

消費者信用法が適用されるすべての広告は広告規制の要件を満たすものであるべきだが、ベストプラクティスには次のようなものが含まれるであろう：

- ❖ 顧客がおそらく供与されないような高いクレジット限度額の可能性を強調しない。
- ❖ 誰もが簡単に利用できるクレジットがあるというイメージを抱かせない。
- ❖ 広告で融資決定のスピードを強調している場合、それがクレジット申込者の返済能力に対する厳正な評価を犠牲にしたものではないということを明確にする。
- ❖ 主要な契約条件を明示する。
- ❖ クレジットの提供それ自体と同様、特別なオファーに伴う制限を明らかにする。
- ❖ クレジットを申し込む前に、環境が変化した場合にどのように対応するかも含めて、返済可能かどうかを消費者自身が可能な限り慎重に検討するよう働きかける。これには、返済計画アドバイザーを用意することも含まれる。
- ❖ 返済を怠った場合、自分の信用履歴に傷がつくということをはっきりと警告する。

貿易産業省のワーキンググループは、借り手によって積極的に受け入れられる必要のない、プレ・アプルーブド（事前承認）ローン、クレジットカード小切手（その小切手で他社の債務を返済させ、残高を移転させる）、当座借越の案内などを勝手に送りつけることに関して、さらなる調査を行い、2001年12月末までに報告書を提出すべきである。

業界団体は、行為規定が市場の発達に対応したもので、引き続きベストプラクティスを反映・提供するものであるように、定期的に見直さなければならない。

OFT（公正取引局）はクレジット業界の行為規定を承認する際、関連するマーケティングのベストプラクティスが含まれていること、そして行為規定の監督者が十分な監督および執行機能を持っていることを確認すべきである。

OFTはクレジット広告もしくは登録制度に関連する指導資料を発行する際、適切な場合、

ベストプラクティスの関連する規定をそこに記載すべきである。

広告規制は、モーゲージ規制を考慮した上で、一貫したアプローチを提供し、それが有効に適用されるように見直されるべきである。

(6) クレジット契約を結ぶ前の情報提供

第1順位モーゲージ（FSAによって規制され、特別の情報提供を義務づけられている）を除いて、以下のことをすべきである：

- ❖ すべての貸し手は、契約を結ぶ前に、消費者がクレジット商品を比較検討し、それを理解し、同時に自分に返済能力があるかどうかを判断できるように、関連する鍵となる金融情報を明確でわかりやすい書式で提供することを義務づけられるべきである。
- ❖ 貿易産業省は、さらなるワーキンググループを設置し、これをどのように実施すべきかを検討するとともに、クレジットの提供プロセスが3段階のアプローチ（鍵となる情報；詳細な個人情報；そして契約の締結）をとるべきかどうかを検証する。コストと便益だけでなく、バランスの取れた、しかしクレジット中立的なアプローチが採用できるかどうかに関して議論されるであろう。そこではまた、このプロセスが単一の書類で完結できるかどうかについても検討されるはずである。
- ❖ そのワーキンググループはまた、適切な消費者保護が継続的にもたらされるように、現行の契約後のキャンセル権についても見直すべきである。
- ❖ ワーキンググループによるすべての提案は、その目的を達成するかどうかについて、消費者の代表によって検証されるべきである。
- ❖ これらの作業は2002年4月までに完了すべきものである。

(7) クレジット契約書のレイアウトおよび内容の改善

事前情報の提供に関するワーキンググループは、クレジット契約書が消費者にとって明確でわかりやすく、提供されるクレジットのタイプを反映したもので、そのバランスが考慮されたものとなるように、契約書の内容や書式の改正も検討すべきである。

ワーキンググループはまた、「但し書き（小さな文字で書かれた）」が消費者の主な権利と責任を中心に扱い、重要な条項を説明し、わかりやすい言葉で書かれたものとなるための方法を考案すべきである。それには、モデル条項や最小フォントサイズ、読みやすさを向上させるために文字と背景との適度な色差などの検討が含まれる。

ワーキンググループによる提案は、契約書の書式や内容に関する現行の規制の変更を必要とする可能性もあるため、その目的を達成するかどうかについて消費者の代表によって検証が行われるべきである。

これらの作業は2002年4月までに完了すべきである。

(8) 返済保障保険

返済保障保険(PPI)のメリットを享受できる消費者による高い利用率を維持する一方で、PPI をだまして販売するのを防ぐ方法を確立するために、貿易産業省は別のワーキンググループを設置し、さらなる調査・検討を行うべきである。ワーキンググループは 2001 年末までにこれに関して報告を行うことが望ましい。

(9) 貸付慣行の核となる原則の採用

返済能力の審査

貸し手は過重債務者をより正確に識別するため、より高度なスコアリング技術の開発に継続的な投資を行うべきである。

データ・スコアリングを活用している貸し手は、与信決定システムを開発する際、返済能力の評価にすべての利用可能なデータを利用するよう検討することが望ましい。

所得や既存のクレジット債務に関するデータをまったく利用しない貸し手は、それらを利用するよう働きかけられなければならない。

潜在的な借り手や彼らのエージェントから提供される所得や債務に関する情報の信頼性に対して貸し手が疑問を持っている場合、貸し手は虚偽もしくは誤った情報の提供は訴訟の対象となるということをクレジット申込者に警告したいと望むかもしれない。

データの共有

貸し手はポジティブ情報およびネガティブ情報の両方のデータを含む、現在許可されているすべてのデータを他の貸し手と共有するよう努めるべきである。これには、クレジット残高、クレジット限度額、返済および借入額の履歴などを含むべきである。

信用情報機関および貸し手は、特にクレジットカードの限度額や利用および返済行動に関して、データ共有になんらかの変更を加えることで過重債務者をより確実に識別することが可能になるかどうかを、共同で検討すべきである。

相互主義に関する常設委員会 (SCOR: Standing Committee on Reciprocity) は、データ共有を継続的に発展させるための計画を発表し、2002 年 3 月までに消費者団体や情報コミッショナーと協議を行うべきである。

消費者に定期的な支払いを請求しているすべての非クレジット機関は、消費者から必要な合意が得られた場合、それらの支払額および支払不履行のデータを信用情報機関に登録するよう働きかけられるべきである。

学生ローン

貿易産業大臣は、教育雇用局に対して、課程を修了した学生に関して学生ローンの情報を信用情報機関を通じて入手可能とするように、要請すべきである。

(10) ゼロ金利期間、契約後一定期間の低金利およびクレジットカードに関する通知手続と透明性

ゼロ金利期間や契約後一定期間の低金利を提供するすべての貸し手は、次のことを心がけなければならない：

- ❖ 供与されるクレジットの種類や返済条件など、クレジット契約の方法に関する明確でわかりやすい情報を提供すべきである。
- ❖ ゼロ金利期間もしくは低金利期間の終了前に消費者に対して明確に通知を行うか、残高の返済遅延に対して短かな猶予期間を与えるべきである。
- ❖ 業界団体はこのアプローチの有効性を監視し、1年後にその見直しを行うべきである。

(11) 審査なしの即決クレジット

すべての貸し手は、審査なしの即決クレジットを禁止するという FLA の方針に従うべきである。

(12) 与信拒否の理由

クレジット・スコアリングを活用しているかないにかかわらず、すべての貸し手は与信拒否を伝える際、可能な限り明確で具体的にその理由を説明すべきである。

貸し手はクレジット・スコアリングの指針 (Guide to Credit Scoring) の遵守を徹底すべきである。

(13) その他の問題

有担保貸付に関する「説明」書式

貿易産業省のワーキンググループは、無担保の借入れを有担保ローンに借り換えることの意味を消費者に完全に理解させるための最適な方法に関して検討し、2001 年 10 月までにそれを提言すべきである。

金銭アドバイス

貿易産業省は、マネー・アドバイス・トラスト (Money Advice Trust) や無料の金銭アドバイスの提供者、そしてすべてのクレジット業者と協力して、英国内のどこでも手軽に無料の負債アドバイスを受けることができるように、全国的なインフラの整備を継続して行っていくべきである。

・家計調査

英国における過重債務：貿易産業省への報告書

Over-indebtedness in Britain: A report to the Department of Trade and Industry

イレーネ・ケンプソン

ブリストル大学パーソナル・ファイナンス・リサーチセンター

Elaine Kempson

Personal Finance Research Centre, Bristol University

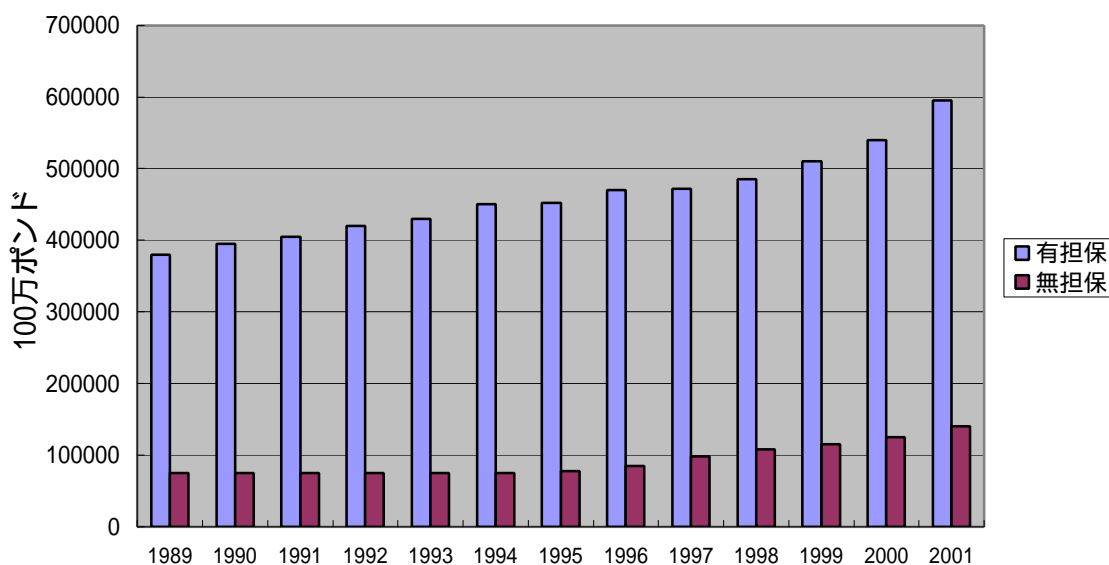
2002年9月

1. 調査結果の要約

1. 消費者の借入れ水準に対する懸念から、2000年後半、より責任ある貸付けおよび借入れを実現するために、当時の消費者問題担当相はタスクフォースを設置した。タスクフォースは、これまで行われていなかった過重債務の原因、程度および影響に関する情報を提供するための実地調査を行うべきだとの提言をした。本報告書は、英国内の1647世帯を対象とした調査の結果を示すものである。

2. マクロ経済統計によると、インフレ調整後でも、1994年から2001年にかけての7年間で無担保消費者信用残高は2倍に増加した。また、モーゲージ残高も同期間中に著しく増加した。

図表1 消費者信用残高（2002年の物価水準）



それとは対照的に、国全体の統計では延滞の水準に増加は見られない。それどころか多くの場合、その水準は低下したように思われる。

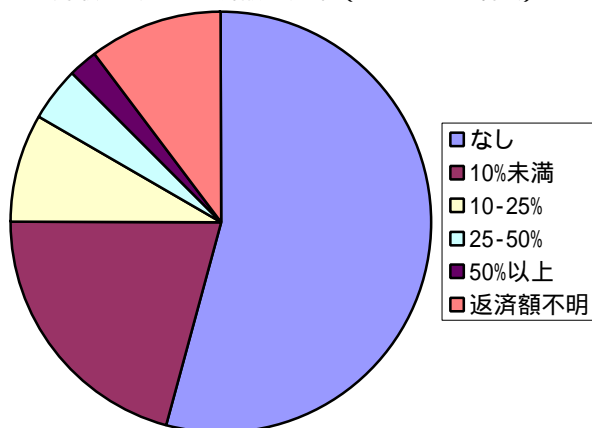
3. クレジットを利用できる世帯は広範にわたっている。本調査では、全世帯の4分の3が何らかのクレジット枠を有していたが、こうしたクレジット枠の大多数が実際には利用されていなかった。たとえば、3分の1の人々が未使用の当座借越枠を持っており、同じ割合の人々が最近の請求書に債務残高がないクレジットカードを持っていた。その結果として、半分の世帯が調査時点でクレジット債務（債務残高のあるクレジット枠）を有していた。これは利用されていないクレジットの水準が非常に高いことを示している。

4. ほとんどの世帯のクレジット利用は控えめなものであり、1つもしくは2つのクレジット債務を有しているにすぎず、借入額も小さく、総所得の10分の1未満をクレジットの返済にあてているにすぎなかった。しかし少数ではあるが、次のように多くの債務を抱える世帯もあった：

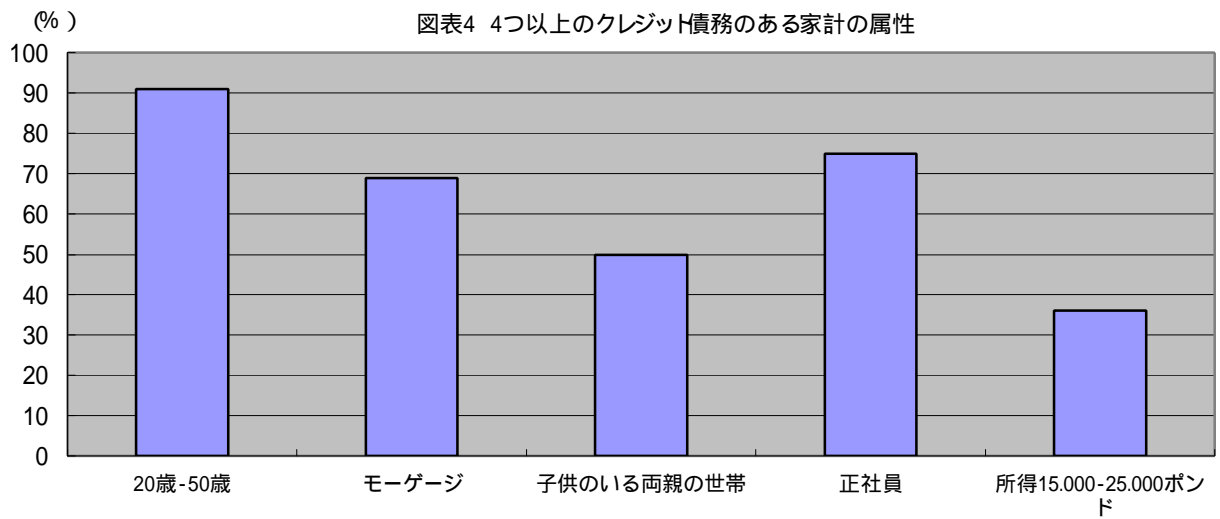
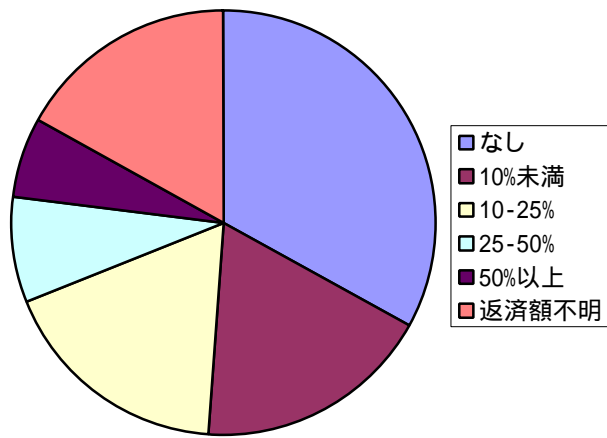
- 7%の世帯が4つ以上のクレジット債務を抱えていた。
- 5%の世帯が総所得の4分の1以上をクレジットの返済にあてていた。
- 6%の世帯が総所得の半分以上をモーゲージおよび他のクレジット債務の返済にあてていた。

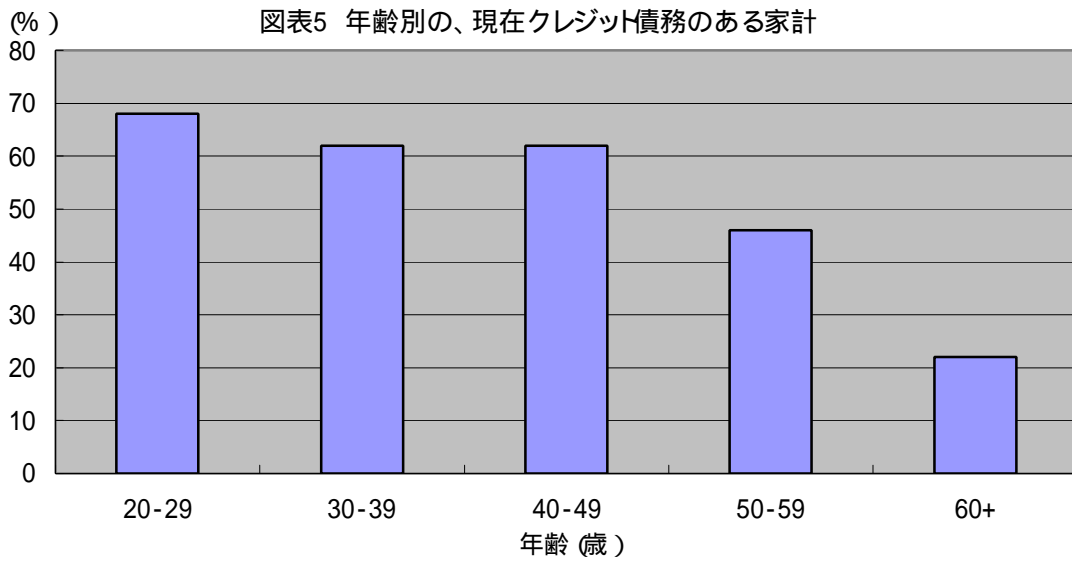
5. クレジットが最も多く利用されるのは、人々が家を建てたり、小さな子供がいた場合であるが、クレジットの利用は50代までのほとんどの世代で高かった。自宅暮らしの若年層が特にクレジットを多く利用しているという証拠は見られなかった。

図表2 総月収に対する返済額の比率（モーゲージを除く）



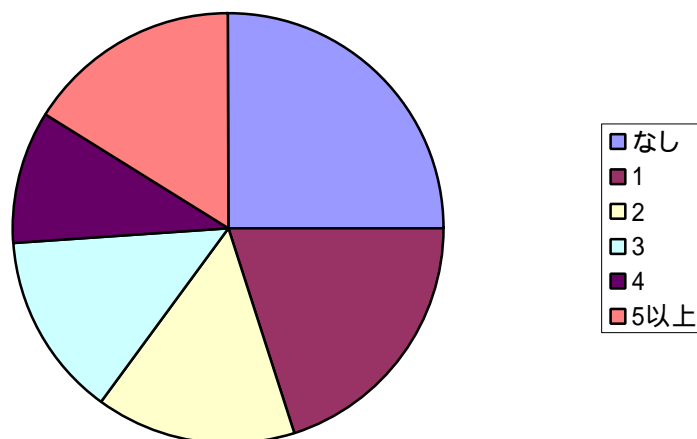
図表3 総月収に対する返済額の比率（モーゲージを含む）



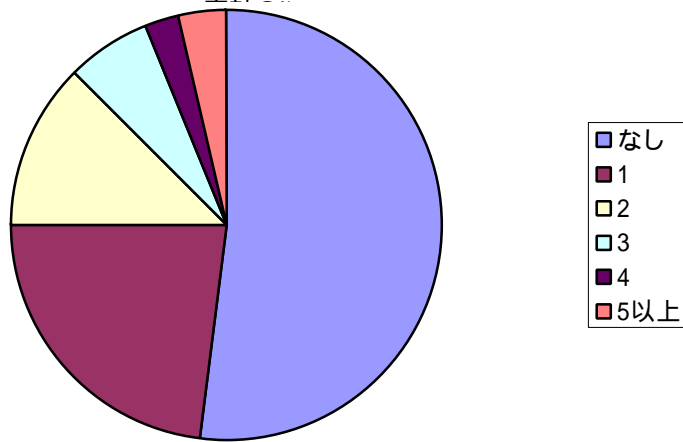


6. 1989年に行われた同様の調査以降、クレジット枠を有する世帯数は著しく増加したが、現在クレジットを返済中の世帯の割合はほぼ同じであった。すなわち、当座借越枠やクレジットカード枠を持っていても実際には利用していない世帯の数が大幅に増加したということである。

図表6 消費者クレジット枠を持つ家計の%

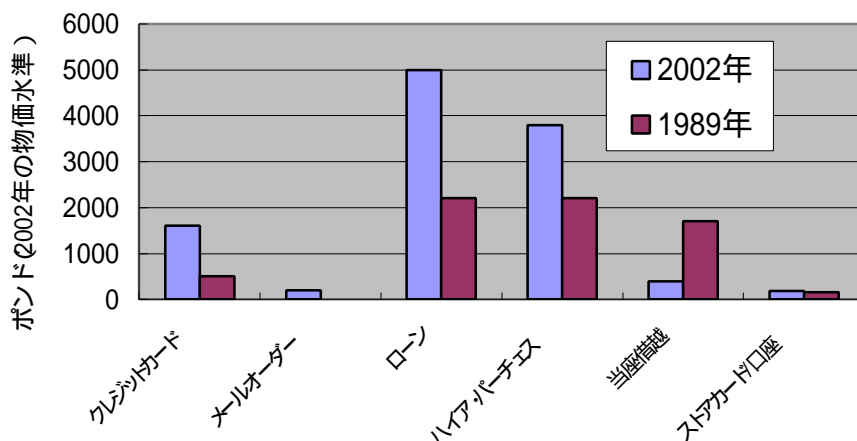


図表7 現在クレジット債務を持つ



7. しかしながら、クレジット利用者の債務額はかなり大きく上昇しており、特にクレジットカード、ローンおよびハイア・パーチェス契約で増加している。同時に、クレジットカードが小切手もしくは現金の代わりとして利用されてきており、利用分は毎月一括返済されることが多い。これら2つの要因が合わさって、公式統計に見られる債務総額の増加に影響を与えていると考えられる。換言すると、1989年と比較して、経済下降期にはより多くの人々がリスクにさらされることになると思われる。

図表8 1989年と比較した債務



*メールオーダーの1989年の値は不明

*ハイア・パーチェスとローンの1989年の値は、両者の単純平均

8. 全体的には、約 25%の世帯が過去 12 ヶ月間に経済的困難を経験したことがあり、そのうち世帯の 18%は 1 つ以上の家計費の支払いを延滞したことがあり、約 20%は調査時に経済的困難に陥っていた。スコットランドやウェールズでは英国の他のどの地域と比較しても、延滞の水準はかなり低いものであった（それぞれ 7%と 8%）。延滞の水準が最も高いのはロンドン、ノースイーストおよびヨークシャー / ハンバーサイドであり、すべて 17%であった。現在 3 つ以上の支払いを延滞している世帯は少数（3%）であった。消費者信用の返済よりも、家計費の請求¹への支払いを延滞していた世帯のほうが多かった。というのも、クレジット債務を返済している世帯はるかに少なかったからである。

図表 9 全世界帯での延滞のタイプ

	セルのパーセント	
	過去 12 ヶ月間の延滞	現在の延滞
延滞が一回でもある	18	13
消費者信用の延滞が一回でもある	10	6
当座借越	3	2
クレジットカード	4	3
ストアカード	1	1
メールオーダー	2	1
ハイア・パーチェス/クレジット販売	1 *	
ローン	2	1
家計費の延滞が一回でもある	13	9
モーゲージ	1 *	
家賃	2	1
ガス	4	3
電気	3	2
水道	4	3
地方税	4	3
その他	4	2
基礎数 :全世界帯	1,647	1,647

*1%未満

9. 現在、状況は安定しているように思われる。過去 12 ヶ月間にわたって経済的困難に陥った世帯とほぼ同数の世帯が経済的困難から脱出していた（6%）。しかし、約 7%の世帯が 1 年以上の間、経済的困難に陥っているのである。

10. 失業率が低水準であったとしても、経済的困難の最も大きな原因は依然として失業であった。経済的困難はまた、家の購入や家族を持つこととも強く関連していた。新しい

¹ 家計費の請求にはモーゲージも含まれる。

子供の誕生は、離婚と同様、経済的困難となるリスクを増加させる。低く不安定な所得も同様にリスクを増加させるものである。経済的困難に陥っている世帯のおよそ半分が原因は減収であると答えており、経済的困難な世帯の7分の1がニーズを満たすのには不十分な低い所得で生活していることがその原因だとしている。

図表 10 経済的困難の理由

	世帯主			若年者
	延滞または困難	延滞	困難	延滞または困難
減収	45	42	54	23
.失業	19	18	21	9
.離婚	5	6	3	-
.病気または疾病	7	6	9	1
.その他の減収	14	12	21	13
低所得	14	15	9	25
過剰債務	10	9	13	14
支出増/予期せぬ支出	12	11	13	11
見落としていた、もしくは避けられない支出	8	12	-	4
第三者の過失	5	6	-	7
以前のパートナーが残した負債	4	2	9	-
その他の理由	3	3	1	16
基礎数 過去 12 ヶ月間に延滞または経済的困難にあった人の全体	284	208	76	50

11. 経済的困難に陥っている世帯の 10%が、その原因は過度なクレジット債務にあったと答えた。クレジットの利用が経済的困難に陥るリスクを高めることは明らかである。保有するクレジット債務の数が多くなればなるほど、そして債務への返済にあてる所得の割合が大きくなればなるほど、家計費の支払いに対する延滞の水準は深刻なものとなっていた。

12. 無責任な貸付けや無責任な借入れが行われる要件がいくつか明らかになっている。経済的困難および借入金に対する高い水準の返済と関連するのは次のような貸付慣行である：

- クレジットカードおよびストアカードならびに当座借越枠のクレジット限度額を自動的に拡大する。
- 低い導入金利とより高いクレジット限度額を提供することによって、人々にクレジットカードの残高移転を促す。

- クレジットカードのミニマムペイメントを引き下げる。
- クレジットカード口座から引き出すことができる小切手を発行する。

13. しかしながら、以上のことは、以下のような背景のなかで考慮しなければならない。それぞれの貸付慣行は、高リスク世帯のうちほんの一部に対してのみ影響を与える。ただし、それらの貸付慣行が過度のクレジット債務に陥るリスクの高い顧客を特に引きつける傾向にあることは確かである。

14. 同時に、借り手が無責任に行動する明らかな証拠も存在する：

- すでに経済的困難に陥っている時に、他のクレジットを返済する、もしくは他の生活費の支払いやクレジット債務での延滞を返済するために、お金を借りる。
- 返済に苦労するということが予想できているにもかかわらず、クレジット契約を結ぶ。
- それらに加えて、一時の衝動で買い物をし、返済不可能だとわかっているか、もしくは返済可能かどうかを考えない消費者による衝動的な買い物やクレジット利用が行われる。

以上のそれぞれは、経済的困難およびクレジットに対する多額の返済金と深く結びついている。ただし、これらもまたほんの一部の世帯にのみあてはまるものである。

15. 特に懸念されるのは、現在、多くの人々が返済を続けるのが困難となった場合、返済保証保険を請求したり、無料の金銭相談サービスを受けたりするのではなく、借り換えを行っているということである。

16. したがって、歴史的に高い借入れ水準は、ほんの少数の人々にとってのみ問題となっている。しかし、経済的下降期もしくは金利の継続的な上昇期には、潜在的に、はるかに多くの人々が深刻な経済的困難に陥る潜在的なリスクにさらされることになる。このことは、無責任に借入れを行うことの危険性に関して消費者を教育することや、上で明らかになった貸付慣行を変えることによって、こうしたリスクを最小化する方法を見つけることの必要性を強調するものである。

．第2報告書

過重債務問題に取り組むためのタスクフォース

Task Force on Tackling Over-indebtedness: Second Report

1．報告書の要旨

1．本稿は、当時消費者問題担当相であったキム・ハウエルズ博士によって2000年10月に設置された過重債務問題に関するタスクフォースの第2報告書である。本報告書では、第1報告書を受け、貿易産業省(DTI)の指示によって行われた調査のなかで提示された問題、そして第1報告書において明らかにされた問題と可能な解決策のいくつかについてさらなる調査を行うために設けられたワーキンググループによって検討された事項に焦点をあわせている。したがって、本報告書が扱う範囲は第1報告書よりも狭いものである。本報告書では、追加的提言を示すことに加えて、第1報告書で示した提言の重要性を確認し、それらの実施状況についても検討する。

2．調査結果によると、調査実施時点で、ほとんどの世帯はクレジットを控えめに利用していたが、約5%はクレジットのヘビーユーザーで、約20%は経済的困難にあり、そのほとんどは消費者信用よりも家計費の請求に苦しんでいた。経済的困難は家の購入、結婚・出産、離婚といった要因とも強く関係しているが、最大の原因は収入の減少、特に失業であった。調査では、経済的困難に無責任な借入れおよび無責任な貸付けが関係している証拠もいくつか得られた。

3．1989年に行われた同様の調査と比較して、クレジット枠を持つ世帯は増加したが、実際にそれらのクレジット枠を利用して借入れを行っている世帯の割合はほぼ同じであった。しかし、クレジット利用者の借入残高は大きく増加していた。歴史的に高い借入れ水準は、ほんの少数の人々にとってのみ問題となっている。しかし、経済的下降期もしくは金利の継続的な上昇期には、潜在的に、はるかに多くの人々が深刻な経済的困難に陥る潜在的なリスクにさらされることになる。マクロ経済の状況は1989年とはまったく異なっているが、不確実性は依然として存在し、現状に満足しているような余裕はない。したがってタスクフォースとしては、定期的な調査を通じて今後の展開を観察するという措置をとり、新たに発生する問題を監視・検討する恒久的な役割をタスクフォース自体に与える必要があると考える。

4．調査では、特定の要因が経済的困難と相関関係にあるかどうかを検討した。その結果、経済的困難に陥る高いリスクに関係しているのは次のような状況であった。

- 4つ以上のクレジット債務（credit commitment）²を抱えている。
- 総収入の25%以上を消費者信用の返済にあてている。もしくは、
- 総収入の50%以上を消費者信用およびモーゲージの返済にあてている。

少なくとも全世帯³の7%がこれらのうち1つもしくはそれ以上に該当していた。

5. クレジット債務がこれらの水準に達している場合、追加的借入れを行うことに対して、消費者自身がさらに慎重に検討しなければならないことは明らかである。

6. 調査結果は、ポジティブデータを含むデータを貸し手が共有することで消費者が既に抱えているクレジットや過去の返済実績、潜在的支払能力を十分な情報の下で評価することができ、過重債務を最小化できるという第1報告書の提言の重要性を裏付けるものであった。多くの貸し手が既にデータの共有を行っているが、新たなクレジット枠を設けたり、既存のクレジット枠を拡大する前に、すべての貸し手が当該消費者のクレジット債務全体に関する情報を確実に検討することが必要である。多くの貸し手は、所得データや非クレジット債務に関する情報を必ずしも参照していない。多くの場合、個々の借入額の大きさを考えると、彼らはそれらの情報を参照することが不必要だと感じるであろう。しかしそれでも、それらの貸し手は利用可能な情報を活用して消費者の返済能力を予測するための洗練化されたシステムを開発してきた。信用情報機関はほとんどの貸し手が貸付けを決定する際の拠り所となる情報を提供するが、信用情報機関を通じて入手できる産業情報を分析した結果によると、残高のあるクレジット⁴が6つ以上あり、それぞれの残高が500ポンド以上である借り手は、経済的困難に陥る可能性が高い。さらにクレジットを供与することによって、この基準もしくは4であげた指標の1つ以上に触れることが信用調査システムによって示された場合、貸し手は特に慎重になるべきである。

7. しかし、消費者自身が自らの所得やクレジット債務がそれらの基準に達するかどうかを判断することが最も望ましい。したがって、消費者が自分自身の返済能力を評価するためのツールに加えて、貸し手、規制当局および消費者アドバイザーから消費者へのアドバイスのなかにそれらの基準に関しての説明が含まれることが重要である。本報告書には、そうしたアドバイスに用いることのできるテンプレートが含まれている。

² クレジット債務とは、残高のある消費者借入れを指す。それには、モーゲージ（家計費に含まれる）や返済日に一括払いされる（マンスリークリアの）クレジットカードやストアカードの残高は含まれない。

³ 2000年、英国の世帯数は2455万4千世帯であった。

⁴ 毎月全額返済されるモーゲージやリボルビングクレジットも含まれる。

8. 調査の結果、いくつかの貸付慣行と経済的困難に陥った世帯、そして過重債務者との間に関連が見られた。これらの貸付慣行はどれも大部分の人々にとっては関係のないものであり、それらが経済的困難もしくは過重債務を引き起こしたと主張するのは間違いである。しかしながら、それらは確かに、経済的困難や過重債務といった状況にある人々を特別に魅了するものであり、悪い状況をより悪くする可能性を秘めたものである。したがって、貸し手がこれらのテクニックを用いる際に責任ある行動をとることが重要である。特に、融資対象者が経済的困難となっていないことを確認するための適切なチェックを最初に行わずに、プレ・アプルーブ（事前承認）ローンを勝手に提供したり、クレジットカード小切手を勝手に送付したり、もしくは当座貸越やクレジットカードの利用限度額を勝手に拡大するといったことは避けなければならない。貸し手はまた、クレジットカード小切手を使用した人に対する賞品の抽選のような勧誘活動を行うことが適切かどうか、慎重に考えなければならない。

9. 供与されるクレジットを受けた場合に適用される契約条件を、貸し手が消費者に確実に理解させることも非常に重要である。これを確実にするためには、貸し手は顧客にクレジットカード小切手を送付するたびに、その使用に伴う契約条件を明確に記した文章を顧客に提示すべきである。返済保障保険（PPI）を販売する業者は、保険の契約条件が消費者にとってわかりやすいもので、その条件に合わない消費者には商品を販売しないよう努めなければならない。加えて懸念されるのは、PPI がクレジット契約とは別のものであり、通常は任意のものだということ、すべての消費者が認識しているわけではないということである。したがって、対面販売においては追加の署名が求められるべきである。また、消費者が無担保借入れを有担保ローンへと借り換える際は、返済が滞れば、自宅が差し押さえられる可能性があるということ、契約段階で明確に通告すべきである。

10. 借り手と貸し手の両方がどれだけ責任ある行動をとっても、消費者を経済的困難へと陥らせる不測の事態は常に発生しうるものである。それらが発生した場合、思いやりを持って前向きに対処することが重要である。業界の行為規定（industry codes of practice）は、それが実際どのような意味を持っているのかに関して、貸し手を指導するものでなければならない。銀行の行為規定（Banking Code）の場合、会員ごとに別々の指導が行われ、規定への順守がどのように証明されるかが説明される。金融・リース業協会（FLA）も同様の体制を検討している。他の業界の行為規定も適切な指導が与えられるよう見直されるべきである。同時に、消費者と貸し手は問題にできる限り早く対処することで、それを回避することができる。消費者は彼らが直面している問題を説明するために貸し手へと出向き、貸し手はそれに対して思いやりを持って前向きに対処することが必要であろう。それによって、双方が受け入れることのできる解決策を見つける可能性が高まるのである。

11．それでも、いくつかのケースは裁判へと持ち込まれる。そのような場合、消費者はその裁判の性質と自分が利用できる選択肢とを認識し、理解する必要がある。裁判のプロセスのなかで、貸し手は債権を回収するプロセスおよび消費者が利用できる選択肢に関しての情報を提供すべきであり、それには回収計画の時間的な順序なども含まれる。契約の履行を執行する手続きの見直しの一環として、大法官府は利用可能な選択肢に関しての消費者の認識を高めるためにどうすべきなのか検討しなければならないであろう。

12．消費者が交わそうとしている契約を理解し、返済余力を評価し、他の契約と比較できるようにするためには、契約前および契約段階でのローンの契約条件に関する明確で簡潔なわかりやすい情報が非常に重要である。事前情報に関して調査したワーキンググループによって、消費者の反応を見る実験などの、消費者が必要とする重要な情報を明らかにし、その情報をどのように提示すべきかを検討するための多くの価値ある作業が行われた。しかしそのワーキンググループにおいて、法的な注意事項の必要性といった広範な問題のすべてに対する解決策を考案するのは適切ではない。契約前情報やクレジット契約書の書式および内容に関する法定の要件を広く見直すことが必要であるが、それにはワーキンググループの調査から得られた貴重な情報が活用されるべきであり、またそれは貿易産業省が現在行っている消費者信用法の見直しにおいて最重要事項となるべきものである。

2．提言の要旨

1．タスクフォースに対して、今回および前回の報告書で行った提言の実施状況を含む、今後の展開を調査し、必要に際して新たな問題を審議するためのより恒久的な地位を与えることを貿易産業大臣は検討すべきである。この新しい役割を考慮し、タスクフォースの名称およびメンバーも再検討すべきである。

2．クレジットを供与することによって、次の基準の1つ以上に触れることが信用調査システムによって示された場合、貸し手は特に慎重になるべきである：

- 4つ以上のクレジット債務を抱えている（全世帯の7%）
- 総所得の25%以上を消費者信用への返済にあてている（全世帯の5%）
- 総所得の50%以上を消費者信用およびモーゲージの返済にあてている（全世帯の6%）
- 残高のあるクレジット口座を6つ以上抱えており、それぞれの残高が500ポンド以上である

3. クレジット契約を結ぶことが可能かどうかの判断は、消費者自身が最も適切に行えるはずである。したがって、上であげた指標が、返済可能性の評価に関する情報とともに、消費者へのアドバイスに含まれるべきである。

4. 経済的困難に陥っている世帯数の変化を早い段階で発見するために、既存の家計調査（たとえば、ONS（国家統計局）の調査）にいくつかの追跡的質問が常に含まれるべきである。

5. 貿易産業省はそのホームページに「鍵となる設問」をまとめた資料を掲載すべきである。貸し手や消費者アドバイザー、そして規制当局は、消費者へのアドバイスを行う際、特に返済余力や消費者によるその評価を支援するツールに関する鍵となるメッセージに注目し、これを参考にしなければならない。業界団体は、たとえばそのホームページを利用するなど、この資料を公表するための先導的な役割を担うべきである。

6. 金銭アドバイス・サービス（money advice services）によって提供される消費者サポートは、消費者による自らの経済的困難の解決を支援するために、非常に重要なものとなりうる。金銭アドバイス・サービスおよび試験的に行っている電話相談サービスに対する貸し手による支援は特に歓迎すべきものであり、われわれはこうした支援を続けるよう働きかけるつもりである。

7. プレ・アプルーブド（事前承認）ローンは、貸し手によって他のすべてのローンと同様に扱われるべきである。業界の行為規定は、貸し手がそのようなオファーを行う前に、本報告書の提言にもあるように、個人の返済能力に対する適切なチェックを確実に実行するよう求めるものでなければならない。またその行為規定によって、たとえば記入済みの申込書を受け取る際に貸し手が新たな調査を行うといった、消費者を惑わせるような方法でそのようなローンを提供することも防がなくてはならない。

8. クレジットカード小切手を勝手に送る前に、顧客がすでに経済的困難に陥っていないかどうか、貸し手は適切な調査を行うべきである。

9. 貸し手は顧客にクレジットカード小切手を送るたびに、その利用に伴う金利や手数料、契約条件、カードを利用した場合との保障の違いなどを明確に記した文章を顧客に提示すべきである。

10. 弱い立場にある消費者のことを考慮すれば、たとえば商品の抽選のような、クレジ

ットカード小切手の利用を促すための勧誘活動を行うべきかどうか、貸し手は慎重に検討すべきである。

11．貸し手は顧客のクレジット限度額を拡大する前に、その顧客の返済能力に関する適切な調査を確実に行うべきである。

12．FSA（金融サービス機構）は保険の規制に関する協議を行う際、ワーキンググループの返済保証保険（PPI）についての結論を考慮すべきである。同時に、返済保証保険を販売する業者は、保険の契約条件が消費者にとってわかりやすいもので、その条件に合わず便益を受けられないような消費者には商品を販売しないことを確実にするよう努めるべきである。

13．返済保障保険の対面販売においては追加の署名が求められるべきである。

14．有担保ローンの契約書のすべてにおいて、次のような警告文が冒頭で示されるべきである。「このローンはあなたの不動産に対する抵当権によって保証されています。もし返済が滞った場合、あなたの自宅が差し押さえられる可能性があります。」

15．経済的困難に陥っている可能性がある顧客を早い段階で識別することに全力を尽くすため、貸し手は自らのシステムを再検討し、さらにそのような場合には適切な行動をとるべきである。

16．さまざまな行為規定に見られる専門用語やそれに付随する指導を見直すべきであり、消費者が経済的困難に陥った際に思いやりある前向きな対応を受けるよう、「思いやりを持って」という表現の解釈をより完全なものとするに重点が置かれるべきである。

17．関連する段階ごとに貸し手は消費者に対して債権回収プロセスに関する情報を提供し、適切な段階で債権回収計画の見込みに関して説明を行うべきである。貿易産業省は債務不履行通知が十分なわかりやすさを備えたものとなるよう、それに対する規制を再検討すべきである。現在の執行手続き見直しの一環として、大法官府は利用可能な選択肢に関しての消費者の認識を高めるためにどうすべきなのか検討しなければならないであろう。

18．ワーキンググループによる検討結果を考慮し、われわれは、データ保護の要求も含めて、事前情報およびクレジット契約書の書式と内容に関する法的な要件を広く見直す必要があるという結論を出した。これは貿易産業省が現在行っている消費者信用法の再検討において、最重要事項となるべきものである。それらの見直しは、業界や消費者団体、執

行機関、そして他の利害関係者と相談して行われるべきであろう。そこではワーキンググループによる検討結果が活用されるべきであり、それら変革の提案は消費者による厳正な検証が行われることも必要であろう。われわれは、ワーキンググループによって明らかにされた鍵となる情報に加えて、消費者は返済を継続できなかった場合に自分に起こりうる結果に関して、事前に警告を受けるべきだと考える。

19. 欧州委員会による消費者信用指令の改正には、クーリングオフ権の拡大適用に関する提言が含まれている。したがって、われわれとしては、消費者信用指令に関する交渉の結果が出るまでは、いかなる変更も提言しない。