

別紙 4

報告番号

※ 第 号

主 論 文 の 要 旨

論文題目 現代アメリカ低所得層消費者信用史論
——「二分化された信用制度」の生成——
氏 名 大 橋 陽

論 文 内 容 の 要 旨

アメリカにおける消費者信用は、州法に基づいて特殊な展開、発展を遂げてきた。それに対し 1968 年消費者信用保護法 (CCPA: Consumer Credit Protection Act of 1968) は、消費者信用分野で初の連邦レベルの立法であった。同法は、情報開示規則を定めただけでなく、全国消費者金融委員会 (NCCF: National Commission on Consumer Finance) を設立したのもであった。同委員会は、1969 年 11 月から 1972 年 12 月までの実質 3 年の活動期間で、消費者信用について初めて体系的な調査、研究を行い、『米国における消費者信用——全国消費者金融委員会報告書』(以下、「委員会報告書」と略す。)を提出して解散した。

近年、経済史家ルイス・ハイマンはきわめてすぐれたアメリカ消費者信用史論を物した。しかし、彼の研究も含め既存の研究は、この全国消費者金融委員会及び委員会報告書を重視しつつも、その意義を正しく捉えられなかったと考えられる。つまり、同委員会と委員会報告書の意義を、特定社会集団の属性による差別禁止とのつながりでしか捉えられておらず、実際の主な勧告内容と当時の低所得層消費者信用問題とのつながりがすっかり抜け落ちている。

そこで本博士論文では、これまでほとんど手付かずであった米国立公文書館Ⅱ、リチャード・ニクソン大統領図書館所蔵の全国消費者金融委員会に関する未公開一次史料を紐解きつつ、委員会報告書の経済史的意義を明らかにした。

本博士論文の構成は次の通りである。

第 1 章では、19 世紀後半からのアメリカ消費者信用史の展開の中に、1960 年代の低所得層消費者信用問題を位置づけた。19 世紀後半、ローン・シャークと呼ばれる非合法高利貸しが登場し、社会問題となった。その解決は、20 世紀初頭の革新主義期に、一部のローン・シャークとラッセル・セージ財団が協力し、年利 6%ほどの高利制限法をはるかに上回る年利 36%ないし 42%を 300 ドル以下の少額ローンに認めるという州法制定により、認可貸金業者を生み出

すことであった。さらにニューディール期には、商業銀行も消費者信用分野への参入するようになり、第二次世界大戦後の経済繁栄の中、消費者信用はゆたかさを生み出すツールとなった。しかし、それは郊外に住む白人中間層に限定された話であり、1960年代に「貧困の再発見」の一環として、低所得層消費者信用問題が「発見」されるに至った。

低所得層消費者信用問題は連邦レベルの対応を要請し、1968年消費者信用保護法により、全国消費者金融委員会が設立された。第2章では、その委員会報告書を再検討した。従来の諸研究によれば、委員会報告書は、融資における女性差別撤廃を進めた1974年均等信用機会法(ECOA: Equal Credit Opportunity Act)を導き、人種差別等にまで対象を広げた1976年均等信用機会法のきっかけとなったと評価されてきた。それは、人種を融資判断材料としないカラー・ブラインド政策という意味を持っていた。しかし、委員会報告書を再検討すると、ゲッターの黒人のように、信用度の劣る人々にまで信用を拡張するという目的のため、競争促進、少額ローンに関する貸出金利上限の緩和・撤廃という手段を各州が講じるべきである、と勧告していたのである。

第3章では、全国消費者金融委員会が金利上限の緩和・撤廃という結論に至った理由を追究した。委員会議事録から明らかにしたところによると、ゲッターで見られた低所得層消費者信用問題を解決するために債権者救済の改革、再編に最優先に取り組むというコンセンサスがあった。しかし、それは割賦販売業者のコストを引き上げることになるため、債権者救済の改革、再編と引き換えに、金利上限の緩和・撤廃が認められることになった。ウィリアム・プロックスマイア上院議員ら民主党議員も、低所得層消費者信用問題を改善する債権者救済の改革、再編には賛成した。だが、それと引き換えに金利上限を緩和・撤廃し、高金利で低所得者に貸すことには強く反対した。

第4章では、第3章で見た低所得層により高金利で貸すという委員会報告書の結論に関連し、プロックスマイア上院議員などの付帯個別意見と、高金利以外に低所得層に信用アベイラビリティを拡大する他の選択肢がありえたのかを検討した。プロックスマイア上院議員が期待を寄せたのは、ゲッターに企画された最低所得信用組合(limited-income credit unions)であった。それは住民の自助努力を連邦政府が後押しするもので「貧困との戦い」の一部をなしていたが、十分な成果を残すことはできなかった。他方、テキサス州におけるローン金額100ドル未満の「超少額ローン」は年利100%以上にもかかわらず、顧客の大部分が満足していた。

第5章では、委員会報告書をめぐる公聴会議事録から、金利上限緩和・撤廃に関し、規制当局、業界は賛成、消費者運動(擁護団体)側は反対であったことを跡付け、後者の考え方はプロックスマイアら民主党議員も共有していたことを明らかにした。さらに、連邦政府内に消費者信用局(BCC: Bureau of Consumer Credit)を設立する構想により、低所得層への消費者信用提供支援をはかることも考えられていた。だが、ベトナム戦争泥沼化でリンドン・B・ジョンソン大統領が「偉大な社会」計画と再選を断念し、共和党のリチャード・ニクソン政権下で、経済機会局も解体に向かう中では、実現性は乏しかった。

結果として、1970年代の高インフレを背景に、各州による金利上限の緩和・撤廃が実現し、高

金利の商品・サービスの出現，発展につながるようになった。

以上は，次のような経済史的意義を持つものと筆者は考える。委員会報告書の金利上限緩和・撤廃勧告は，信用の「形式的機会均等」を保障するという意義を持ち，それにしたがって信用システムが発展していった。「形式的機会均等」は，当時使われていた用語では「公正なアクセス」(fair access)に相当し，法律名ともなっている「信用機会均等」(equal credit opportunity)とも言い換えられる用語で，信用にアクセスするチャンスは誰にでも開放すべきだとの考えである。しかし，手にする信用の条件は個人の信用度次第という信用システムである。これは，高金利を許容するものであるがゆえに，意図せずして「二分化された信用制度」につながった考え方と言える。

他方，プロックスマイア上院議員，当時の消費者運動家らは「適切な信用条件」を求めている。ここで「適切な信用条件」とは筆者の用語で，「形式的機会均等」と対置される考え方である。つまり，適正な金利や条件の消費者信用を一定要件を備えた人々に提供するという考え方と言える。しかし，当時，この理念は日の目を見ることはなかった。ただし，「適切な信用条件」という理念は，官民パートナーシップによる実験プログラムや，商業銀行等に社会的責任を求めた1977年地域再投資法(CRA: Community Reinvestment Act of 1977)に反映されており，当時の消費者信用局構想も，2010年に設立された消費者信用保護局の原型となった。このようにして，低所得層を非主流信用から主流信用へ正当に包摂することは，重大な政策課題として認識を共有されるに至っている。

したがって，現代の非主流信用をめぐるでも，「形式的機会均等」と「信用の妥当性」のどちらを重視するのかにより公共政策における立場が異なり，その議論の対立軸は1970年前後に作られたのである。

さて第6章では，委員会報告書の金利上限緩和・撤廃という主勧告が1970年代のインフレ高進の中で実現していった中，非主流信用の市場と規制がどのように生成してきたかを跡づけた。1980年代から1990年代にかけては古くからある質屋が復活し，小切手現金化店舗が街中に見られるようになった。少額，短期，無担保のペイデイ・ローンは，1990年初頭には全米で500店舗ほどであったが，2000年代後半の最盛期には，数百%の金利を要求するペイデイ・ローンを違法としない州が30州台後半に上り，ペイデイ・ローンを取り扱う店舗数は2万2000店舗にまで急増した。これはマクドナルドとスターバックスの店舗数合計を上回る数字である。

政治経済学者のジョン・P・キャスキーは，「主流銀行業」という言葉を独特な意味で初めて使い，低所得層の生活の金融的側面という新たな研究領域を切り拓いた。彼は，ペイデイ・ローンの「大きな問い」が依然として解かれていないと言う。それは，「ペイデイ・ローン供給者は，プラス・マイナスを相殺したとき，果たして顧客の金融難を悪化させるのか，それとも軽減するのか」ということである。この答えによって「二分化された信用制度」を認めるか否かの答えも変わるであろう。だが，現代アメリカの非主流信用は，恒常的所得不足の補填先としての役割や，応急資金としての役割を担わされている。第6章では，そのことを明らかにした。

これらを踏まえ、終章では、「二分化された信用制度」をいかにして乗り越えるべきかについて展望し、本博士論文を結んだ。