

2021 年度博士学位請求論文

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——

名古屋大学大学院経済学研究科

指導教員 福澤 直樹 教授

氏 名 大橋 陽

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——

目次

序章

第1節 はじめに

第2節 現代的課題としての「二分化された信用制度」

- (1) アンバンクとアンダーバンクの調査と社会問題化
- (2) 連邦預金保険公社によるアンバンク及びアンダーバンク調査
- (3) 「二分化された信用制度」——主流信用と非主流信用

第3節 本博士論文の目的と構成

第1章 アメリカ消費者信用史における低所得層消費者信用問題

第1節 はじめに

第2節 ローン・シャークから消費者信用へ

- (1) 高利制限法とローン・シャーク
- (2) ローン・シャークへの革新主義期の対応
- (3) 統一少額ローン法と高利制限法
- (4) ニューディール期における消費者信用への商業銀行の参入

第3節 「ゆたかな社会」の低所得層消費者信用問題

- (1) 分離されしかも不平等な2つの社会——一般市場と低所得市場
- (2) 低所得小売市場における商慣行と消費者信用

第4節 おわりに

第2章 全国消費者金融委員会報告書とその主勧告内容

——金利上限緩和・撤廃による信用アベイラビリティ拡大策

第1節 はじめに

第2節 全国消費者金融委員会の概要

第3節 全国消費者金融委員会の金利上限批判

- (1) 高利制限法と金利上限の持つ問題点
- (2) 金利上限の根拠の妥当性
 - (a) 不平等な交渉力の救済
 - (b) 過剰債務で消費者に過重負担を課すのを回避する
 - (c) 信用供与者を公益事業として管理する
 - (d) 消費者が信用に対し「フェアな」金利を支払うのを保証する

第4節 全国消費者金融委員会の金利上限に関する勧告

- (1) 金利上限緩和・撤廃勧告
- (2) 金融会社のパーソナル・ローンと金利上限

第5節 おわりに

第3章 低所得層消費者信用の改革構想

——全国消費者金融委員会報告書の作成過程にかかわる理念と利害

第1節 はじめに

第2節 ゲットーの消費者信用慣行と1968年消費者信用保護法成立

第3節 全国消費者金融委員会の設置と始動

- (1) 全国消費者金融委員会の設置と民間有識者委員の入れ替え
- (2) ゲットーの消費者信用問題への関心

第4節 全国消費者金融委員会における債務取立方法公聴会

- (1) 債務取立方法公聴会の成功
- (2) 全国消費者金融委員会への業界の利害の反映

第5節 全国消費者金融委員会報告書の成立

- (1) 貸し手コストによる金利上限設定の正当化
- (2) 全国消費者金融委員会におけるゲットー消費者信用改革構想の到達点

第6節 おわりに

第4章 低所得層消費者信用の市場再創出

——全国消費者金融委員会報告書の主勧告をめぐる委員間対立

第1節 はじめに

第2節 全国消費者金融委員会報告書の提出

第3節 全国消費者金融委員会報告書の金利上限緩和・撤廃勧告をめぐる

- (1) 全国消費者金融委員会報告書の金利上限批判
- (2) レオノール・K・サリバン下院議員の個別意見
- (3) ウィリアム・プロックスマイア上院議員の個別意見
- (4) ロバート・W・ジョンソン教授の反論

第4節 テキサス州の超少額ローン

第5節 プロジェクト・マネーワイズと最低所得信用組合

- (1) プロジェクト・マネーワイズ
- (2) 最低所得信用組合

第6節 おわりに

第5章 信用の「形式的機会均等」の確立

——全国消費者金融委員会報告書公聴会に見る2つの原理

第1節 はじめに

第2節 全国消費者金融委員会報告書公聴会における金利上限緩和・撤廃賛成論

- (1) 全国消費者金融委員会報告書公聴会の概要
- (2) フランク・D・コルマー（アメリカ小売連盟）の証言
- (3) リチャード・F・カー（全国小売商協会）の証言

第3節 全国消費者金融委員会報告書公聴会における金利上限緩和・撤廃反対論

- (1) ヘレン・E・ネルソン（ウィスコンシン大学消費者問題センター）の証言
- (2) ブレア・C・シック（全国消費者法センター）の証言
- (3) アーマ・エンゲバイン（アメリカ消費者連盟）の証言

第4節 「妥当な信用条件」を求めるオルタナティブな提案

- (1) 全国消費者金融委員会報告書における消費者信用局案の背景認識
- (2) 全国消費者金融委員会報告書における消費者信用局案の内容

第5節 おわりに

第6章 現代アメリカ非主流信用の市場と規制

第1節 はじめに

第2節 第2節 非主流信用とペイデイ・ローンの市場

- (1) 非主流信用市場
- (2) ペイデイ・ローンの仕組みと「債務の罠」

第3節 ペイデイ・ローン規制

- (1) 州レベルのペイデイ・ローン規制
- (2) 連邦レベルのペイデイ・ローン規制

第4節 規制とペイデイ・レンダーのビジネス・モデル

- (1) ペイデイ・レンダーの登場と現状
- (2) ペイデイ・レンダーのビジネス・モデル
 - (a) 銀行名義借りモデル
 - (b) 信用サービス機関モデル
 - (c) オンライン融資モデル

第5節 ペイデイ・ローンの「大きな問い」が孕む問題性

第6節 おわりに

終章

第1節 はじめに

第2節 ペイデイ・ローン代替商品という挑戦

- (1) ペイデイ・ローン代替商品の社会経済的背景
- (2) ペイデイ・ローン代替商品の阻害要因
 - (a) ペイデイ・レンダーにとって高コスト、高リスク
 - (b) 少額・短期ローンに不向きな貸付真実法による年利表示法

第3節 「妥当な信用条件」を求める実験プログラムの伝統

- (1) ライフライン・バンキングからファースト・アカウントへ
 - (a) ライフライン・バンキング
 - (b) ファースト・アカウント
- (2) 連邦預金保険公社による少額ローン実験プログラム
 - (a) 少額ローン実験プログラムとその結果
 - (b) 少額ローン実験プログラムの限定的な「成功」

第4節 信用組合によるペイデイ・ローン代替商品

第5節 おわりに

参考文献一覧

序章

第1節 はじめに

2008年金融危機では、低所得層をターゲットにした悪質なサブプライム住宅モーゲージ・ローンに注目が集まった。しかし、それは例外的な存在だったわけではない。サブプライム住宅モーゲージ・ローン以前には、学生や主婦、生活保護受給者など勤労所得を見込めない人々にまで、1人当たり何枚も配布されたクレジットカードが問題となっていた¹。さらには、後述するように数百%以上の金利を課すペイデイ・ローンといった商品・サービスまで登場していた²。

現代アメリカのリテール金融システムは、商業銀行、信用組合といった従来型の預金取扱金融機関が提供する「主流銀行業」(mainstream banking)と、高コスト、高リスクの金融商品・サービスから成る「非主流銀行業」(fringe banking)に二分化されてきた。主流銀行業の外縁に非主流銀行業が簇生してきたのである。

主流銀行業の利益は、顧客の預金残高や借入残高に左右されるので、優れた商品・サービスを提供するマーケティングが、所得や資産の多い顧客を対象とすることに不思議はない。逆に、預金残高が乏しく、取引額、取引回数の少ない銀行口座は、銀行にとって維持費がかかるものであり、低所得層にとっても種々の手数料によりコストがかかるものである。

非主流銀行業という用語は、政治経済学者のジョン・P・キャスキーが、ポスト・ケインジアンハイマン・ミンスキーの研究に着想を得て1994年の著作で名付けたものである³。ミンスキーの用語法で「フリンジ・バンキング」(fringe banking)とは、今日では「影の銀行システム」と呼ばれるようになった規制外のノン・バンクを指していた。それに対してキャスキーは、1980年代に金融規制緩和と軌を一にして急増してきた小切手現金化店舗(CCOs: Check Cashing Outlets)や質屋に注目し、それらを非主流銀行業と呼んだのである⁴。さらにキャスキーは、低所得層の金融行動は、非主流銀行業に依存しているという点において、銀行や信用組合を用いる中間層以上とは異なることを指摘した。

そのようにして、主流銀行業から排除された人々は非主流銀行業に依存してきた。すなわち、銀行口座を保有していない人々のことをアンバンクトと言い、銀行口座は保有しているものの、金融ニーズを満たすのに非主流銀行業に依存している人々のことをアンダーバンクトと言う。こうした言い回しは、元々は銀行業界の隠語であったと言う。

本博士論文では、取引型と信用型の金融商品・サービスを含む主流銀行業／非主流銀行業ではなく、信用型を指す「主流信用」(mainstream credit) / 「非主流信用」(fringe credit) という用語法で、主として消費者信用に焦点を合わせることにしよう。

さて、キャスキーの 1994 年の先駆的な研究についてはすでに触れたが、その後しばらくして 2000 年代に入ると、低所得層と非主流信用の関係について学術研究上の関心が寄せられるようになった。たとえば、ミシガン大学ロースクールに所属する傍ら、財務省などで重要な地位に就いた経験を持つマイケル・バーは、デトロイト圏世帯金融サービス調査（後掲表序-1）に基づいて、低所得層と非主流信用の相互作用が好ましくない結果となりうると論じた⁵。デトロイト圏世帯金融サービス調査は、サブプライム住宅モーゲージ・ローン・ブームの最中に行われたものであり、ラストベルトの他地域もほとんど同じ経済状況にあった。バーによると、多くの世帯が過剰なレバレッジをかけ、住宅ローンその他の金融サービスに高いコストを支払う一方、低所得世帯は金銭的に逼迫し、家計を調整する余裕がまったくなかった。他方、主流銀行業の商品・サービスは低所得層に対応するものではなかったため、彼らは不況や経済的悪影響に脆弱であった。そして、所得を得て、請求書の支払をし、借入を行い、貯蓄をするために、多様な公式、非公式の仕組みを駆使して、金融サービス上のニーズを満たしていた。政策的には、「金融能力を向上させる金融教育」、「テクノロジーを活用しニーズに合った商品・サービスへの金融アクセス」、「強力な消費者保護」を「三脚椅子」と呼び、一体的に家計の経済的安定を支援することを提唱している⁶。

ほかに、小切手現金化店舗も含め、質屋、ペイデイ・レンダー（短期、少額、無担保消費者向けのペイデイ・ローン供給者）、サブプライム・クレジットカード会社など、非主流信用（もっと広く非主流銀行業）は、驚異的な成長を遂げたが、その実態が徐々に明らかにされるようになってきた。しかし、非主流信用に対する見方は大きく分かれている。一方では、非主流信用は不正な手口によって低所得者、労働者階級を食い物にしているとして非難し、なかにはペイデイ・レンダーを現代の非合法高利貸しと呼んでいる研究がある⁷。他方、非主流信用によって破産が増える証拠はなく、家計状態の改善に役立つと論じたり、低所得層にとって主流信用はかえってコストがかかり、「銀行離れ」が生じざるをえないほど主流信用が壊れていると論じる研究もある⁸。

「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」⁹。これは、キャスキーがペイデイ・ロー

ンの「大きな問い」として提示したものである。この問いに対しては実証的には決定的な答えが出ないまま、ペイデイ・ローンは公共政策上の争点となり、真っ向から対立する政策へと振り子が動いている。実際、消費者金融保護局（CFPB: Consumer Financial Protection Bureau）一つをとってみても、オバマ民主党政権下で2010年に設置されてからペイデイ・レンダーは最優先の取り締まり対象であったが、トランプ共和党政権下では、5年半の規則作成過程を経て2017年10月5日に発表されたペイデイ・レンディングに関する最終規則は白紙に戻され、業界の意向が強く反映されるようになった¹⁰。

このように非主流信用は学術的のみならず公共政策上の争点として重要性を持っている。しかし、公共政策上の結論も学術的裏付けを得ることはなかなか難しそうである。本博士論文は、その論争に決着をつけるような直接的貢献をすることはできないが、経済史的アプローチを採ることにより、こういった争点の持つ意義を明らかにすることができる。

そこで本博士論文は、現代アメリカの消費者信用を対象とし、主流信用と非主流信用に「二分化された信用制度」（two-tiered credit system）の生成を明らかにすることを目的とする。現代アメリカにおいて「二分化された信用制度」が見られること、また、金融規制の緩和及び自由化の影響を受けて、非主流信用が1990年頃から著しい成長を見せはじめたという点については合意がある。他方、非主流信用をめぐる見解が対立していることは今述べた通りである。しかし、非主流信用がそのようなあり方をなぜ許されているのか、どのようにしてそれが生成してきたのかについては、これまでの研究で必ずしも明らかにされてこなかった。

非主流信用の起源を辿るとき、時間軸をどのくらい遡るかにより、非主流信用の起源もまた異なる歴史的事象に求められるであろう。本博士論文では、1960年代後半から1970年代前半にかけて、始動しようとしていた現代につながる金融の規制緩和及び自由化の中に、「二分化された信用制度」の直接的な起源を求め、その生成を見通す。

すなわち、1964年公民権法（Civil Rights Act of 1964）成立後、人種間の法的平等が少なくとも一部実現したにもかかわらず、都市騒擾が頻発した。暴動の一因には、消費の格差、すなわち低所得層居住地域（黒人居住区であるゲットーなど）における収奪的な割賦販売信用の慣行があった。そうした慣行に対する連邦レベルの対応を本博士論文では明らかにしていく。

以下、序章の第2節で、金融排除と「二分化された信用制度」について基本的な用語法を説明した上で、第3節では、本博士論文の第2章以下でどのように議論が展開されるか

について説明することにしよう。

第2節 現代的課題としての「二分化された信用制度」¹¹

(1) アンバンクとアンダーバンクの調査と社会問題化

アンバンク、アンダーバンクに関しては、全国レベルでは、所得動態パネル研究 (PSID; Panel Study of Income Dynamics)、所得・社会保障受給調査 (SIPP: Survey of Income and Program Participation)、家計金融調査 (SCF: Survey of Consumer Finances) により推計値を引き出すことができる。しかし、これらの調査の主目的は別のところに置かれているため、アンバンクもしくはアンダーバンクという言葉は使われていない。

これらの中で最も長期間をカバーしているものは、連邦準備制度理事会 (FRB: Board of Governors of the Federal Reserve System) による家計金融調査である。同調査では、金融資産の保有形態に「取引口座」という項目が含まれている。これは当座預金口座及び貯蓄預金口座を意味している。金融資産の保有形態として取引口座を挙げている割合を銀行口座保有者の割合と見なし、100%からその割合を差し引いたものをアンバンクの割合としている。つまり、個人が小切手を使うことが珍しかった日本とは異なり、小切手を振り出せる当座預金口座と、貯蓄預金口座両方とも持っているのが言わば当然であったアメリカにおいて、口座の種類を問わずどちらか一方でも持っていれば銀行口座保有者と見なされたのである。

家計金融調査から得られる推計値は不定期のものだが、それによると、アンバンクの比率は、調査開始時の1977年には9.0%、6年後の1983年調査では13.0%に上昇し、1989年に15.5%というピークに達した。その後、1992年に13.1%、1995年に12.6%、1998年に9.4%、2001年に8.6%、2004年に8.7%と低下傾向を示し、2007年には7.9%となった。また、所得・社会保障受給調査は、1985年から2000年の間に集中して13度行われており、アンバンクは15%から20%の間となっている。所得動態パネル研究では、1984年に19%、1989年に19%、1994年に22%とほとんど横ばいであった。

これらの全国調査がアンバンク及びアンダーバンクの実態を明らかにするということが自体を目的としていなかったのに対し、表序-1に見られるように、1999年に始まった地域レベルの各調査は、アンバンク及びアンダーバンクそのものを明らかにするための社会調査であった。

表序-1の中で最も古いのは、財務省通貨監督庁 (OCC: Office of Comptroller of

Currency) による金融行動態度調査 (Survey of Financial Activities and Attitudes) であった。それは、1998年9月から1999年3月にかけて実施された、ニューヨーク市及びロサンゼルス市の低所得層居住地域についての国勢調査区の標本調査であった。また、2003年、ショア・バンク社 (Shore Bank Corporation) の子会社であるメトロ・エッジ (Metro Edge) も、通貨監督庁の調査法をベースにして、ロサンゼルス、シカゴ、ワシントン DC で低所得世帯金融サービス調査 (Financial Services Survey of Low- and Moderate-Income Households) を行った。

表序-1 アンバンクト及びアンダーバンクトに関する地域レベルの調査

	金融行動態度調査	低所得世帯 金融サービス調査	デトロイト圏世帯 金融サービス調査	クリントン財団アンバンクト調査法		ロサンゼルス 地区研究
				ニューヨーク市 金融サービス調査	サバナナ地区 金融サービス調査	
調査地	ニューヨーク市 ロサンゼルス	ロサンゼルス シカゴ ワシントンDC	デトロイト	ニューヨーク市	サバナナ	ロサンゼルス
調査規模	2,006成人	1,532世帯	1,003人	672人	201世帯	1,000人の口座保有者 1,000人の口座非保有者
調査方法	対面	対面、電話	対面	640人 (10分面談) 32人 (2時間面談)	対面 77の質問項目	対面、電話 70~150の質問項目
調査主体	通貨監督庁	メトロエッジ	ミシガン大学 調査研究センター	ニューヨーク市 金融エンパワーメント室	サバナナ州立大学 都市研究・開発大学院	ピュー・ヘルスグループ
発表年	1999年	2003年	2006年	2008年	2009年	2010年

出所：CFED (Corporation for Enterprise Development), "What We Know About the Unbanked: A Review of Unbanked Data Sources and Estimation Techniques," 2011, p. 6.

表序-1 には含まれていないが、ブルッキングス研究所 (Brookings Institution) で開始され、ピュー安全銀行機会プロジェクト (Pew Safe Banking Opportunities Project) に引き継がれた調査は、社会的問題解決の実践と強く結びついていた。それは、2006年9月に「バンク・オン・サンフランシスコ」 (Bank on San Francisco) のために行われたものであった。「バンク・オン」 (Bank on) とは、州・地方政府、コミュニティ、銀行、信用組合、財団、シンクタンクなどが協力して、アンバンクトの人々の銀行口座開設を促進する取組である。サンフランシスコでの取組は、瞬く間に全米各都市、各地域に広がりを見せた。

また、2008年には、世界最大級のデータベース及びマーケティング企業であるアクシオム社 (Acxiom) が、有料でアンバンクト市場に関する情報提供サービスを始めた。

以上の概観の通り、全国レベルのアンバンクトの推計値は、1977年以降、消費者金融調査などにより付随的な調査結果として得ることができる。だが、アンバンクトそのものを調査対象としたものではなかった。1999年以降、アンバンクト、アンダーバンクトそ

のものに関する地域レベルの調査が行われるようになり、社会問題として認知され、次に見る連邦預金保険公社（FDIC: Federal Deposit Insurance Corporation）の体系的調査につながったのである。

(2) 連邦預金保険公社によるアンバンクト及びアンダーバンクト調査

2005年連邦預金保険改革法（Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005）と、それに付随する2005年連邦預金保険改革法適合化等に関する改正法（Federal Deposit Insurance Reform Conforming Amendments Act of 2005）は、いくつかの変更を連邦預金保険公社にもたらした¹²。

連邦預金保険改革法適合化等に関する改正法第7条は、アンバンクトによる預金取扱金融機関の利用を奨励するため、隔年の調査報告を連邦預金保険公社に義務づけた。調査報告で検討すべき要因と問題は次のようなものである¹³。

- (1)被保険預金取扱金融機関が、どの程度金融教育と金融リテラシー・アウトリーチを促進しているか。
- (2)「アンバンクト」の個人及び家庭を在来型金融システムに組み込む際に、どのような金融教育が最も効果的であるか。
- (3)マネーオーダー、電子送金、国際送金を利用する「アンバンクト」の顧客を、在来型の口座保有者に転換させるのに、被保険預金取扱金融機関がどのような取組を行っているか。
- (4)取引コストのほかに、「アンバンクト」の人々が在来型の口座を開設する際に最も妨げとなっている文化、言語、身分証明にかかわる問題は何か。
- (5)アメリカの「アンバンクト」市場の規模と金額の公正な推計値はどのくらいか。

(1)～(3)については、「アンバンクト及びアンダーバンクトにサービスを供給するための銀行の取組に関するFDIC調査」(*FDIC Survey of Banks' Efforts to Serve the Unbanked and Underbanked*) が、(4)と(5)については「FDIC アンバンクト及びアンダーバンクト世帯全国調査」(*FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households*) が扱っている。後者は、商務省による人口現況調査（CPS: Current Population Survey）の補完項目として、連邦預金保険公社が後援して実施されたものである。人口現況調査の調査対象 54,000 世

帯のうち、86%相当の47,000世帯が補完項目に回答した。

「FDIC アンバンクト及びアンダーバンクト世帯全国調査」でのアンバンクトの定義は、「あなた、もしくは、世帯の誰かが、現在、当座預金口座か貯蓄預金口座をもっていますか？」という質問に「いいえ」と答えた世帯である。また、アンダーバンクトの定義は、当座預金口座もしくは貯蓄預金口座を保有しているが、非主流銀行業を一定の頻度で利用した世帯のことである¹⁴。

表序-2は、「FDIC アンバンクト及びアンダーバンクト世帯全国調査」の中心的結果をまとめたものである。前述の家計金融調査からのアンバンクト推計値が2007年に7.9%であり、「FDIC アンバンクト及びアンダーバンクト世帯全国調査」の2009年のアンバンクト推計値が7.7%であったことを考えると、両者の調査が整合的な結果を示していると大まかに言えるであろう。

表序-2 銀行口座保有に関する調査結果

年	アンバンクト	アンダーバンクト	バンクト	不明	比率(%)	
					アンバンクト及びアンダーバンクト	計
2009年	7.7	17.9	70.3	4.1		25.6
2011年	8.2	20.1	68.8	2.9		28.3
2013年	7.7	20.0	67.0	5.3		27.7
2015年	7.0	19.9	68.0	5.0		26.9
2017年	6.5	18.7	68.4	6.3		25.2
2019年	5.4	n.a.	n.a.	n.a.		n.a.

出所：Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), *FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households*, Washington D.C.: Federal Deposit Insurance Corporation, 2009, p. 4; FDIC, *2011 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households*, Washington D.C.: Federal Deposit Insurance Corporation, 2012, p. 4; FDIC, *2017 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households*, Washington D.C.: Federal Deposit Insurance Corporation, 2018, p. 2; FDIC, *How America Banks: Household Use of Banking and Financial Services*, Washington D.C.: Federal Deposit Insurance Corporation, 2020, p. 1.

注：四捨五入のため合計は100%にならない場合がある。

2019年については調査報告書の名称に合わせて調査内容が変更されたために、アンバンクトの数字しか入手できない。

前述の家計金融調査の推計値で見たように、数字だけ見れば、2000年代に入ってからアンバンクト比率はかなり低水準になっている。しかし、銀行口座を保有する必要性もまた日常生活において高まっていることもあり、最初の2009年の調査結果は、衝撃を持ってアメリカ社会に受け止められた。多くの新聞、雑誌でその数字が取り上げられることに

なった。全世帯の 7.7%にあたる 900 万世帯、1700 万の成人が銀行口座を持たないアンバンクトであり、さらに、全世帯の 17.9%にあたる 2100 万世帯、4300 万の成人がアンダーバンクトであった¹⁵。合わせると全世帯の 25.6%、約 3000 万世帯、約 6000 万人がアンバンクトかアンダーバンクトであった。

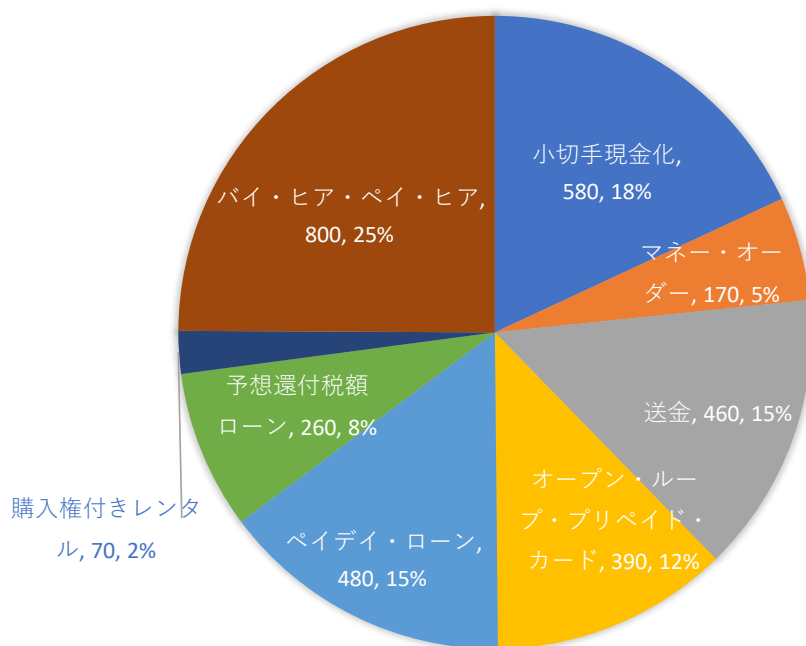
これは趨勢だけではなく景気に左右されるものである。表序-2 のアンバンクトとアンダーバンクトの合計を見ていくと、2009 年には 25.6%であり、2008 年金融危機とグレート・リセッションの影響のために 2011 年には 28.3%と悪化し、そこから 2013 年に 27.7%、2015 年に 26.9%、2017 年に 25.2%と若干改善傾向にあった。調査内容が大きく変更されたために 2019 年の同じ数字は得られないが、この年のアンバンクトは 5.4%と低位になっており、最悪であった 2011 年の 8.2%から 2.8%ポイント改善した。

(3) 「二分化された信用制度」——主流信用と非主流信用

次の図序-1 は、非主流銀行業の内訳を示したものであるが、多種多様な調査結果を総合したものであるから、正確な数字とは言い難い。それでも非主流銀行業の概要を掴むには十分と言えよう。

図序-1 非主流銀行業の商品・サービス

金額：億ドル



出所：Christine Bradley, Susan Burhouse, Heather Gratton and Rae-Ann Miller, "Alternative Financial Services: A Primer," *FDIC Quarterly*, Federal Deposit Insurance Corporation, Vol. 3, No. 1, 2009, p. 39.

非主流銀行業は、取引型と信用型の2つのタイプに大別できる。図序-1において、取引型の商品・サービスには、小切手現金化（580億ドル，18%）、マネー・オーダー（170億ドル，5%）、送金（460億ドル，15%）、オープン・ループ・プリペイド・カード（390億ドル，12%）が含まれる。プリペイド・カードにはいくつかの分類法があるが、クローズド・ループが特定の店舗や公共交通機関での使用を目的としているのに対し、オープン・ループは、VISA、マスターカード、アメリカン・エキスプレスなどそれぞれの国際的ネットワーク内で幅広く用いられるものである。

他方、信用型の商品サービスには、ペイデイ・ローン（480億ドル，15%）、予想還付税額ローン（260億ドル，8%）、購入権付きレンタル（70億ドル，2%）、バイ・ヒア・ペイ・ヒア（800億ドル，25%）が含まれるが、あまりなじみがなく、アメリカの商慣行に独特なものが多い¹⁶。この中には含まれていないが、質屋業も重要な位置を占め、また古くから存在する信用型商品・サービスの一つである。さらに自動車権利書ローン（car title loans）もまた一定シェアを占めているが、図序-1に含まれていない。

非主流信用の中でも急成長を遂げたのが、少額、短期、無担保の消費者信用、ペイデイ・ローンであった。その金利は年率換算で300～900%に上る。これは存在感を高めるにしたがって社会的な批判が昂じ、規制、禁止に舵を切った州もあった。連邦レベルでも、2010年ドッド＝フランク・ウォール街改革・消費者保護法（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010）により創設された消費者金融保護局が規制・監督に着手した。非主流信用は高コスト、高リスクゆえに規制、禁止すべきだという意見があるのは確かであるが、主流信用の方がむしろコストがかかるであるとか、他に手段の尽きた消費者にとっては有益であるから、ペイデイ・ローンは認められるべきだという意見も根強い。

第3節 本博士論文の目的と構成

アメリカにおける消費者信用は、州の定めた法律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¹⁷。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。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、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する。

以下の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る。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。その解決策は、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する。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、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、それにしただ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、ブロックスマイア上院議員、当時の消費者運動家らは「妥当な信用条件」を求めていた。ここで「妥当な信用条件」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、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、この理念は日の目を見ることはなかった。ただし、「妥当な信用条件」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。

既述のように、ペイデイ・ローンの「大きな問い」とは、「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¹⁸。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、そのことが明らかになる。

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、本博士論文を結ぶことにしよう。

¹ Robert D. Manning, *Credit Card Nation: The Consequences of America's Addiction to Credit*, New York, NY: Basic Books, 2000.

² Michael Hudson, *Merchants of Misery: How Corporate America Profits from Poverty*, Monroe, Maine: Common Courage Press, 1996; James D. Scurlock, *Maxed Out: Hard Times, Easy Credit, and the Era of Predatory Lenders*, New York, NY: Scribner, 2007. [ジェイムズ・D・スカーロック著, 中谷和男訳『借りまくる人々——クレジット依存症社会の真実』朝日新聞社, 2007年.] ; Gary Rivlin, *Broke, USA: From Pawnshops to Poverty, Inc.: How the Working Poor Became Big Business*, New York, NY: Harper, 2010.

³ この用語に定訳はない。筆者は当初、メイン・ストリームから外れた限界的な存在というキャスキーの意図を反映して、「周縁的銀行業」という訳を充てていた。大橋陽「金融システムとアンバンクト」、中本悟・宮崎礼二編『現代アメリカ経済分析——理念・歴史・政策』日本評論社, 2013年, 208頁。本博士論文においては、「主流銀行業」の対概念であることを強調するために「非主流銀行業」という訳を採用した。さらに、取引型、信用型のうち、後者に焦点を合わせているため、「主流信用」、「非主流信用」という用語を大部分で用いている。

⁴ John P. Caskey, *Fringe Banking: Check-Cashing Outlets, Pawnshops, and the Poor*, New York, NY: Russell Sage Foundation, 1994.

⁵ Michael S. Barr, “Financial Services, Saving, and Borrowing among Low- And Moderate-Income Households; Evidence from the Detroit Area Household Financial Services Survey” in Rebecca M. Blank and Michael S. Barr, eds., *Insufficient Funds: Savings, Assets, Credit, and Banking Among Low-Income Households*, New York, NY: Russell Sage Foundation, 2009; *No Slack: The Financial Lives of Low-Income Americans*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2012.

⁶ Barr, *No Slack*, pp. 280-286.

⁷ Howard Jacob Karger, *Shortchanged: Life and Debt in the Fringe Economy*, San Francisco, California and Berkeley, California: A BK Currents Book, 2005; Robert Mayer, *Quick Cash: The Story of the Loan Shark*, DeKalb, Illinois.: Northern Illinois University Press, 2010.

⁸ Lisa J. Servon, *The Unbanking of America: How the New Middle Class Survives*, Boston, Massachusetts: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

⁹ John P. Caskey, “Payday Lending: New Research and the Big Question,” Federal Reserve Bank of Philadelphia Working Paper, No. 10-32, 2010.

¹⁰ 大橋陽「乗っ取られる政府機関——消費者金融保護局の成功と金融機関の反撃」, 大橋陽・中本悟編『ウォール・ストリート支配の政治経済学』文眞堂, 2020年.

¹¹ 本節の叙述は, 大橋陽「アメリカのアンバンクト及びアンダーバンクトに関する諸調査と問題の構図」『金城学院大学論集』社会科学編, 第9巻第1号, 2012年に依拠している。

¹² 2005年連邦預金保険改革法は, (1)退職口座の預金保険上限を1万ドルから2万5,000ドルに引き上げること, (2)貯蓄組合保険基金(SAIF: Savings Association Insurance Fund)と銀行保険基金(BIF: Bank Insurance Fund)を預金者保険基金(DIF: Depositor Insurance Fund)に統合すること, (3)預金の1.5%を超える保険料については金融機関に返還すること, などが定められた。

¹³ FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation), “Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005,” Federal Deposit Insurance Corporation, Accessed October 20, 2021, <https://www.fdic.gov/deposit/insurance/reform.html>.

¹⁴ Christine Bradley, Susan Burhouse, Heather Gratton and Rae-Ann Miller, “Alternative Financial Services: A Primer,” *FDIC Quarterly*, Vol. 3, No. 1, 2009. 連邦預金保険公社の用語では, 主流銀行業は伝統的金融サービス(TFS: traditional financial services), 非主流銀行業は代替的金融サービス(AFS: alternative financial services)に相当する。

¹⁵ FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation), *FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households*, Washington D.C.: Federal Deposit Insurance Corporation, 2009, p. 10.

¹⁶ 予想還付税額ローン(RALs: Refund Anticipation Loans)は, 納税準備業者によって提供されるものである。納税準備業者は還付税額を計算し, その還付税額から手数料を差し引いた金額を, 実際の還付より1, 2週間前に納税者に引き渡す。手数料を年利換算すると数百%に上ると思われる。H&R ブロック(H&R Block)が代表的企業である。

購入権付きレンタル(RTO: rent-to-own)は, 家具, コンピュータ, 家電などの耐久消費財を, 消費者がレンタル契約終了時に所有できる条件のものである。期間にもよるがレンタル代の総支払額は製品の価格の4, 5倍にも及ぶという。アーロン(Aaron’s)が代表

的である。

購入権付きレンタルと類似のものとしてバイ・ヒア・ペイ・ヒア (BHPH: Buy Here Pay Here, 「ここで買ってここで支払う」の意) があるが, こちらはもっぱら中古車販売で使われる。中古車ディーラーが自動車の販売額相当を購入者に融資し, 購入者は毎週あるいは2週間ごとにディーラーに返済する。筆者のディーラーへのインタビューによると, とにかく安価な自動車を必要とする低所得層, 信用履歴が悪い人々が利用するもので年利など聞かれたことがないという。おそらく年利 20~30%だと思われる。

こうした非主流信用についての概説は, Donncha Marron, *Consumer Credit in the United States: A Sociological Perspective from the 19th Century to the Present*, New York, NY: Palgrave Macmillan, 2009, Chapter 8; Thomas A. Durkin, Gregory Eliehausen, Michael E. Staten and Todd J. Zywicki, *Consumer Credit and the American Economy (Financial Management Association Survey and Synthesis Series)*, New York: Oxford University Press, 2014, Chapter 8などを参照のこと。

¹⁷ Louis Hyman, *Debtor Nation: The History of America in Red Ink. Politics and Society in Twentieth-Century America*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2011; *Borrow: The America Way of Debt*, New York, NY: Vintage Books, 2012.

¹⁸ Caskey, “Payday Lending: New Research and the Big Question,” 2010, p. 1.

第1章 アメリカ消費者信用史における低所得層消費者信用問題¹

第1節 はじめに

20世紀初めにはアメリカ人の4割が貧困状態にあったが、とくに都市の労働者階級は収入が途切れたときに苦勞した。社会保障制度がなく、金を借りる親類や担保を持たない賃金労働者は、失業、病気という困難を乗り越え、不意の支出を満たすためにローン・シャーク (loan sharks) と呼ばれる非合法高利貸しに依存した。こうした状況に対し、救済ローン協会 (provident loan societies)、モリス・プラン銀行 (Morris Plan Banks) などの勤労者貸付会社 (industrial loan companies)、信用組合などの解決策が提示されてきたが、統一少額ローン法 (USLL: Uniform Small Loan Laws) もその一つであった。

各州は高利制限法 (usury laws) により、多くの場合年 6%、一部の場合年 12%に金利上限を定めていた。ローン・シャークはそれらに違反した存在であったが、重い刑事罰が科されることはめったになかったため、少額ローンの借入ニーズに応える一方、借り手を経済的破綻に追い込むという社会的悪弊をもたらした。そうした状況下で、ラッセル・セージ財団 (Russell Sage Foundation) と少額ローン業界の一部が協力し、各州で立法活動を行なった。それは、モデル法案として 1916 年に最初に作成された統一少額ローン法に基づき、300 ドルまでの少額ローンについては、高利制限法の金利を大幅に上回る月 3%ないし 3.5%、年 36%ないし 42%の金利を認めることで、ローン・シャークの一部を州から免許を受けた貸金業者に転換させた。

以来、アメリカにおける消費者信用は、基本的に、州の定めた法律に基づいて特殊な展開、発展を遂げてきた²。各州で、商品・サービス別や提供主体別に異なる法律によって統治されることになり、その強弱も多様であった。たとえば、少額ローンすなわち貸金業は今述べたような統一少額ローン法などによって規制された一方、販売信用にはなかなか規制が及ばなかった。実際、小売店はしばしば、現金価格と割賦販売価格に差をつけていたが、その差額は金利とは見なされず、時間的対価と見なされた。よって、高利制限法の対象となることはなく、少額ローン法が適用されることもなかった。これは時間的対価の法理 (time-price doctrine) として法廷で支持されていた³。

さて、第二次世界大戦後、経済成長を背景に消費者信用は急成長を遂げた。それに加え、1960年代、1970年代には公民権運動や女性運動の影響によって、より幅広い社会階層に権利として消費者信用を拡大しようという考え方が生じたと言われている⁴。

本章では、先行研究に依りながら、消費者信用がどのように資金ニーズに応じてきたのかを振り返り、1950年代、1960年代の「ゆたかな社会」の中で低所得層消費者信用問題が生ずるに至った過程を跡づけよう。

第2節 ローン・シャークから消費者信用へ

(1) 高利制限法とローン・シャーク

高利もしくは高利貸しとは、狭義にはローンにあらゆる金利を課すことを意味し、広義には過度の金利あるいは非合法の金利を課すこと、もしくは詐欺的、濫用的な融資慣行を意味する⁵。高利貸しは、キリスト教文化圏でも長い歴史と論争の中で意味を変えてきたが、ことアメリカについて言えば近代イギリスの影響を強く受けたと言える。近代イギリスでは6%という高利制限法が定められていたが、1854年に廃止された。他方、アメリカでは、1881年時点で、多くの州がイギリスの高利制限法を引き継ぐか、再制定していた。

一般化は難しいが、契約書に金利が明記されていない場合に裁判所が判断する基準となる「法定金利」と、正当な契約として認められる合法的な最高金利を定めた「最高契約金利」の2種が区別されていた⁶。法定金利は一般に6%、いくつかの州では12%であった。高利制限法は、貸金業、営利事業への融資、家計消費のための少額融資など、融資目的を区別するものではなかった。また、違反をしても軽微な罪とされ、実刑判決を受けることは皆無だったため、高利制限法の定める金利以上を課すことも少なくなかった。

19世紀後半、高利制限法を破ったのがローン・シャークという非合法高利貸しであった。ローン・シャークは、法定金利よりもはるかに高い金利で少額を消費者に貸し付けた。従来の「有形かつ計測可能な資産価値」を担保としないローンとして、「ローン・シャークは本質的に近代産業社会の産物」であった⁷。つまり、雇用されているときには賃金は多くの者の生活水準を引き上げる一方で、病気、負傷、ストライキ、ロックアウト、季節的失業、レイオフ、工場閉鎖などで所得の中断が生じる。人々は所得の中断による生活水準の低下を甘受できず、他に頼るべき生活の糧もないため少額ローン市場が要請されたのである。もともと家財もしくは自動車などの抵当権を担保とする場合もあったが、そうした担保の再販売によることなく、賃金もしくは俸給から生じる借り手の見込み所得から返済されるものとして融資を行なったのである。

1850年にはシカゴで家具を担保にした少額ローンが見られ、家財担保の少額ローンの広告は、シカゴで1869年、ボストンで1885年、ミネアポリスで1878年、ニューヨーク

で 1885 年までさかのぼれるという。他方、賃金控除の少額ローンについてははっきりしないが、1885 年頃には、家財担保、賃金控除、2つのタイプのローン・シャークが、賃金労働者を対象にアメリカの主要都市に存在するようになった⁸。1911 年には、3 万以上の人口を持つ都市において、ローン・シャークは 5000 人から 1 万人あたり 1 店舗存在し、5 人に 1 人の労働者が借入を行っていたという。

家財担保型のローン・シャークは、ローン規模が相対的に大きく 10~300 ドルで、金利は月 5~20%であった。賃金控除型のローン・シャークは、ローン規模が相対的に小さく 5~50 ドルで、金利はより高く月 10~40%であった。無担保手形によるローンもあったが、これは賃金控除型と類似した形で賃金差し押さえの権利を確保するものであった。いずれも大多数は 10~60 ドルの少額ローンであった。融資期間は、きわめて少額の場合には、1 週間、2 週間、1 カ月間、より大きなローンの場合にも通常は 10 カ月以内であった⁹。

ローン・シャークのチェーン店化も急速に進んだ。後にハウスホールド・ファイナンス社 (Household Finance Corp.) の創業者となるフランク・マッケイは、1890 年、ネブラスカ州オマハからニュージャージー州ニューアークにかけて 14 店舗、ダニエル・トールマンは世紀転換期に東部に 60 店舗以上、ミズーリ州カンザスシティに 1893 年に最初の店舗を設けたジョン・マルホランドは東部、南部、中西部の主要都市に 100 店舗以上を展開した¹⁰。

ローン・シャークについて初めて本格的に調査したのは、ラッセル・セージ財団であった。同財団は、鉄道と金融で財を成したラッセル・セージの未亡人、マーガレットにより、ニューヨーク市マンハッタンに 1907 年に設立された。彼女の秘書のもとには、ローン・シャークによる被害の手紙が数多く届いていたという¹¹。そのため、コロンビア大学の 2 人の大学院生、クラレンス・ワッサムとアーサー・ハムにその実態調査のための資金を与えた。ワッサムは賃金控除型、ハムは家財担保型のニューヨーク市のローン・シャークについて、それぞれ報告書をまとめた。両者の結論は同様であった。すなわち、都市労働者の生活に内在するリスクは、予期しない不幸に対処するため少額ローンへのアクセスを必要とし、合法的な形態の少額ローンが創出されなくてはならないというものであった。ローン・シャークは、年に 60~480%の金利を課していたが、都市労働者には他に頼るべき選択肢がなかったのである¹²。

(2) ローン・シャークへの革新主義期の対応

ローン・シャークによって生じた社会問題解決のため、革新主義期にはより低金利の少額ローン提供の試みが見られた。慈善的及び半慈善的な試みとしては救済ローン協会、自助組織的な取組としては信用組合、営利組織的な試みとしてはモリス・プラン銀行などの勤労者貸付会社が挙げられる¹³。モリス・プラン銀行は、ヴァージニア州ノーフォークの弁護士、アーサー・モリスにより 1910 年に設立されたフィデリティ貯蓄信託会社（Fidelity Savings and Trust Company）に始まる金融機関である。勤労者階級に少額ローンを付与することを目的とし、連帯保証人 2 名を要するが、無担保の対人信用を行なう独特の方式をとっていた。今日ではその方式は失われ、モリス・プランの名をわずかに残しているだけであるが、当初は信用組合よりも急速に普及した。

救済ローン協会のなかで最大規模のものが 1894 年設立のニューヨーク・プロビデント・ローン協会（Provident Loan Society of New York）である¹⁴。同協会の 25 周年報告からその概要を見ていこう¹⁵。同協会は、フランス、ドイツの公営質屋をモデルとし、出資者には、慈善組織協会のほか、会長を務めることになるロバート・ド・フォレストにくわえ、ソロモン・ローブ、J・P・モルガン、ジェイコブ・シフラ金融界、実業界の大物が名を連ね、10 万ドルの基金をえた。そうして大不況期の 1894 年 3 月、設立に至った。「本協会の目的は、自尊心を失わせることなく、人々の自助を支援することであった。つまり、必要とする人々が適切な条件で適度な期間、個人資産を担保にローンを獲得できるようにすることであった」。

1919 年 1 月、資金は、年 4.5%の利付き債券 140 万ドル、年 6%の金利が支払われる出資証書 720 万ドル、剰余金 420 万 1500 ドルで構成されていた。出資証書は、500 ドル、1000 ドル、5000 ドルの単位で発行された。出資者への収益分配は 6%に厳しく制限され、理事会は無報酬であった。1894 年の設立から 1919 年 1 月までに、供与されたローンは、648 万 3000 件、2 億 2809 万 9235 ドルに上った。店舗数は 12 まで増加した。

ローン期間は 1 年で、3 カ月の猶予が認められることとされ、返済もしくは担保品の償還により期間を短縮することができた。ニューヨークにおいては通常、質屋での借入は、100 ドル未満のローンの場合、最初の 6 カ月が月 3%、それ以降月 2%の金利であり、100 ドル以上のローンの場合、最初の 6 カ月が月 2%、それ以降月 1%の金利が課せられた。それに対し、ニューヨーク・プロビデント・ローン協会では、月 1%で日割り計算され、1 カ月半の金利が最低支払金利とされた。同協会は、25 年間の活動の中で、市中の質屋を使うよりも年 1 万ドル、合計 25 万ドル金利を軽減させたという。担保は、あまりにかさ

ばるものや腐るもの以外で価値を認められる物的資産であった。大部分は、宝石、時計、貴金属、食器、衣服であった。平均ローン金額は、1894年に16ドル、1918年に53ドルであった。1918年においても、ローンの半分以上が20ドル未満、3分の1が30ドル未満であった。

さて、1909年、ハムは、ラッセル・セージ財団に加わり、ニューヨーク・プロビデント・ローン協会から与えられたオフィスで業務を行い、全米救済ローン協会連盟（NFRLA: National Federation of Remedial Loan Associations）の実質的な事務局長の役割も果たした。そして1910年、財団に救済ローン部が設置されたのに伴いディレクターに就任した。救済ローン部は、「反ローン・シャーク運動」に、大別して4つの方法で取り組んだ。

第一は救済ローン協会の支援である。より低金利でのローンを可能にする機関を創出することにより、市中の質屋などのローン市場に競争をもたらし、ローン・シャークを撲滅するという考えによるものであった。実際、1911年、ラッセル・セージ財団は、10万ドルの基金をもって新しい救済ローン協会、ニューヨーク家財ローン協会（Chattel Loan Society of New York）を設立した。これは、年5.2%というリターンをもたらし、1925年、ハウスホールド・ファイナンス社に売却され、相当の売却益を生み出した。また、全米救済ローン協会連盟の加盟数は、1909年に14、1915年に40、1917年に35であった¹⁶。

第二は信用組合の支援である。信用組合は1849年のドイツに起源をもち、ヨーロッパその他の地域に広がった。アメリカで関心をひいたのは、カナダのケベック州レヴィでアルフォンス・デジャルダンが成功してからのことである。1909年にアメリカで最初の信用組合が設立されたこともあり、ラッセル・セージ財団は、1911年から信用組合に関する問い合わせを受けるようになった。実現性と社会的価値を兼ね備えており、貯蓄と協同原理を促進し、少額ローンのニーズに応えるものとして、その促進が財団の高い優先順位におかれていた。1917年には、信用組合は全米で111、うちマサチューセッツ州56、ニューヨーク州39、ノースカロライナ州14、ロードアイランド州とニューハンプシャー州が各1を数えた¹⁷。

第三はローン・シャーク撲滅運動である。これは、違法なローンや回収方法についての調査、法的権利や違法ローンの返済拒否に関する借り手への助言、法律扶助組織と協力した告訴、講演、執筆などの活動であった。1912年までに、『ニューヨーク・ワールド』紙を除く主要紙から違法ローンの広告が消え、真つ当なビルのオーナーは、ローン会社をテ

ナントとすることを拒否するようになった。1913 年秋，最大のローン・シャークを有するトールマンに実刑判決が下ったのは画期的であった。かつては 66 コラム・インチを占めていたローン・シャークの広告が，1914 年 5 月 5 日，ニューヨークの主要紙上からすべて消えた。同年 10 月，ハムは，知りうる限りニューヨークからローン・シャークはいなくなった，と報告した¹⁸。

(3) 統一少額ローン法と高利制限法

「反ローン・シャーク運動」の第四は，統一少額ローン法に基づいた各州の立法化である¹⁹。1913 年までに，ハムは，自身が議長を務める全米救済ローン協会連盟の立法委員会とともにモデル法案を作成し，8 つの原則をまとめた。すなわち，(1)銀行の法定金利以上を課す貸し手に対する免許，(2)法の遵守を確保するための契約，(3)付随する手数料を含め，銀行に対し許される金利よりも高い最高金利（月 2%もしくは 3%，未払い残高に適用），(4)公務員による執行，(5)違反に対する罰則，(6)貸金を差し押さえる際の使用者及び妻への通知，(7)監督官による検査を受けるための記録，(8)州法の該当箇所に沿った取引覚え書きを借り手が受け取ること，以上の 8 点である。抜け穴を埋め，新たな事態に対応するため，1947 年の第 7 草案まで改訂されていくことになるが，これら 8 つの原則は維持された。また，適用は 300 ドル以下のローンとすることもすべての草稿を通じて共通であった²⁰。1914 年 3 月，ニュージャージー州でいわゆるイーガン法（Egan Act）として成立したのを皮切りに，1916 年までには他の 6 州，1917 年には 4 州でモデル法案に基づく立法化がなされた。

より少額のローンを行っていた主として貸金控除型のローン・シャークは，より高い金利を必要としていたため，立法化に反対した²¹。それに対し，より大きな単位でローンを行っていた主として家財担保型のローン・シャークは，立法過程に意見を反映させようとし，州及び地方レベルで業界団体を形成していった²²。1916 年 4 月 19 日，ベネフィッシャル・ローン協会（Beneficial Loan Society）のクラレンス・ホドソンの呼びかけで，5 つの州の「ローン・シャーク」がフィラデルフィアで会合をもち，全米少額ローン業者協会（AASLB: American Association of Small Loan Brokers）を結成した。最初の年の会員数は 325 社であった。注目すべきは，敵とも言うべきハムが会合 2 日目に姿を現したことである²³。

その後，9 月から 11 月にかけて，ラッセル・セージ財団救済ローン部，全米救済ローン協

会連盟、全米少額ローン業者協会が議論を重ねた。争点は、とりわけモデル法案の原則(3)の金利にかかわるもので、「科学的金利」をめぐるものであったといえる²⁴。全米少額ローン業者協会側は、月 3%の金利に手数料を加えることを主張した。他方、救済ローン部門は、ニューヨーク家財ローン協会での経験に基づいて金利を提案し、一切の手数を認めなかった。最終的に、月 3.5%で他の手数料を含まないということで妥協が成立した。そうして統一少額ローン法と呼ばれるモデル法の草案が、1916 年 11 月 29 日に承認された。

信用組合運動の指導者ロイ・バーゲングレンは、「高金利」を認めたラッセル・セージ財団を「42%財団」と揶揄したという。月 3.5%を年率換算するとだいたい 42%になるからである。月 3.5%の妥当性は不確かなものであったが、ハムとホドソンの「科学的金利」の論理は明快であった。第一に、金利が低ければ正当な貸し手が業界から排除されてしまう。そして最高金利で利益が上がるのであれば、参入による競争により金利が低下する。第二に、従来の少額ローンの問題は、コストが複雑であるために借り手からの「搾取」が起きたということである。したがって、金利だけで簡潔かつ明快到コストを表示すれば、銀行に認められた金利よりもはるかに高い金利を課すことが許されると考えた。ラッセル・セージ財団はモリス・プラン銀行を当初敵視していたという。モリス・プラン銀行は年 15%という「低金利」ローンを実現していたが、そのほかに手数料等を課していたからである。

(4) ニューディール期における消費者信用への商業銀行の参入

経済史家マーサ・オルニーは、1920 年代における「耐久消費財革命」を明らかにするとともに、その時代には「信用革命」があったと論じた²⁵。「今買って支払いは後にしましょう」(Buy Now, Pay Later)という信用革命は、自動車、家電など、耐久消費財の購入を可能にする割賦信用を提供する金融会社に登場を意味した。有力投資銀行家一族出身でコロンビア大学教授の E・R・A・セリグマンは、ゼネラル・モーターズ社の金融会社、ゼネラル・モーターズ販売金融会社 (GMAC: General Motors Acceptance Corporation) の依頼で割賦信用の研究を行った²⁶。割賦信用の意義を明らかにする中で、消費者への信用は、生産的信用 (productive credit) とは対比的に、使ったら消えてしまうという意味の費消的信用 (consumptive credit) ではなく、消費者信用 (consumers' credit, consumer credit) であるとした。

今日、消費者信用は割賦信用だけを指すわけではなく、パーソナル・ローン（貸金）を含む。革新主義期における割賦信用は中間層が耐久消費財を享受するのを助けた。他方、パーソナル・ローンはこれまで論じてきた少額ローンと同義であり、勤労者階級の絶えざる生計維持のニーズ、場合によっては中間層のそれに応えるものとなった。

ここで、ニューディール期の金融制度改革については改めて論じるまでもないが、革新主義期の展開がニューディール期の消費者信用の確立にどのように帰結したかという点について検討しよう。

まず、注目すべきは、商業銀行にパーソナル・ローン部門が創設されていったことである。1928年、ナショナル・シティ・バンク・オブ・ニューヨーク（National City Bank of New York）が大銀行で初めてパーソナル・ローン部門を創設した。それは大恐慌、ニューディールに先立つが、ほとんどすべての商業銀行は、1934年6月27日に成立した全国住宅法（National Housing Act of 1934）第1編に定められた、連邦住宅局（FHA: Federal Housing Agency）の住宅改修ローンの経験をもとにしたものであった。住宅改修ローンは、屋根の修繕、電気の設置、エアコンなどの耐久財の購入のためのもので、数百ドルの規模であった。ナショナル・シティ・バンクのパーソナル・ローン部門担当者の議会証言によると、ローン金利は約5%で商業銀行が想定した金利よりも低く、ローン規模は平均432ドルであった。不況期のために企業融資は沈滞し、生じた余剰資本と人員を消費者信用に振り向けることができた。

商業銀行は富裕層、企業に資するものであったが、このとき新興の中間層に門戸を開いた²⁷。パーソナル・ローン部門の顧客は、ホワイト・カラー（事務、販売員、政府職員、専門職、実業家）が4分の3、熟練労働者などは6分の1以下であった。商業銀行のローン金利は、競争により法定の12%よりも低く、勤労者貸付会社の約2分の1、認可少額ローン業者の3分の1で、ローン・シャークよりはるかに低いものであった²⁸。

次に信用組合である。バーゲン・グレンがエドワード・ファイリーンの財政援助を受け、各州で信用組合法を成立させていった。1929年には48州中32州が信用組合法を有していた。当時、信用組合は、移民労働者の労働移動、労働組合運動を背景に、経営者による労働問題解決のための福祉政策の1つとして設立された²⁹。そのため、信用組合は東部、五大湖の工業州に偏在していた。それらは、中間層以下の人々による生計維持の少額借入のニーズに応えた。1934年連邦信用組合法（Federal Credit Union Act of 1934）の成立は、州ごとに異なる法律の統一化をはかっただけでなく、その後の信用組合数の増加に寄与し

た。1933年時点では約2000であったが、1939年には約8000となり、組合員数は230万人を数えた。協同組織原理が制度化されたといえる。

最後に、連邦レベルで影響を及ぼしたニューディール金融立法ではないが、統一少額ローン法が各州の高利制限法を再定義したことに触れなくてはならない。業界の標準化の取組のなかで、認可ローン業者（licensed lenders）という名称が選ばれ、1920年代を通じて使用された。認可ローン業者は数を増していった。1916年当初、全米少額ローン業者協会の会員数は325社であったが、13年後の1929年には会員数1008社となり、その数は認可ローン業者の29%に相当した³⁰。1929年、全米少額ローン業者協会は再組織化され、その後、全米パーソナル・ファイナンス・カンパニー協会（American Association of Personal Finance Companies）と改称した。統一少額ローン法に沿った立法化がなされた州は、1932年末に26州であった。1941年末までに8州が加わり、合計34州となった。これらの州は一般的に月3%もしくは3.5%の金利を認めた。月3%を年率換算すると36%、月3.5%は42%となり、これが少額ローンに適用される金利上限となったのである。

以上のように、各州で統一少額ローン法の制定が進み、価格の透明性と引き換えにして、年6%もしくは12%という高利制限法は、少額ローンについては年36%あるいは42%に引き上げられた。金利上限を引き上げることで、非合法的な存在に頼らざるをえない人々に、合法的なローン獲得への道を切り開いたのである。しかも銀行が参入したことで、消費者信用は社会的に確立されたと言ってよい。

第4節 「ゆたかな社会」の低所得層消費者信用問題

(1) 分離されしかも不平等な2つの社会——一般市場と低所得市場

ニューディール期以降、消費者信用は戦時経済のなかで抑制されてきたが、第二次世界大戦後、中間層と郊外の拡大とともに急成長を遂げた。住宅モーゲージを除く消費者信用残高は、1971年に公的債務と民間債務の合計の6.9%を占めたにすぎなかったとはいえ、1950年の215億ドルから1971年には1372億ドルまで、年率9%以上で増加していた。約4分の3は割賦信用で、残りの4分の1が非割賦信用であり、同じ期間に前者は5.9倍、後者は2.8倍になった。増加の要因は可処分所得の増加、人口の都市化、若年世代の市場参入であり、それには住宅所有と耐久消費財購入が伴った³¹。

郊外の中間層のライフスタイルは、住宅モーゲージ・ローンで住宅を購入し、自動車ローンを割賦で支払い、デパートでチャージャ・プレート（クレジットカードの前身）を使っ

て買い物をするというものであった。

中間層の享受した消費者信用はデパートで育まれた。イノベーションをもたらしたのが、フェデレイティド・デパートメント・ストア (Federated Department Stores, Inc.)、後のメイシーズ (Macy's) であった。この発展は銀行や銀行発行のクレジットカードとは関連がなく、圧倒的多数のデパートでは銀行発行のクレジットカードの利用さえ認めていなかった³²。

1950年代初めにフェデレイティド・デパートは、30日売掛勘定、割賦、リボ払いの3種の消費者信用を提供していた³³。30日売掛勘定は請求書送付から30日以内に一括払いをするもので、1920年代以降、高級店から一般化した慣行である。割賦は高額の耐久消費財の購入で使われ、一定期間を通じて分割払いをするものである。リボ払いは毎月予め定められた金額を支払うものである。これは、衣服や日用品など、比較的少額であるが繰り返しの購入に適した消費者信用として新たにデパートから浸透したものである³⁴。

フェデレイティド・デパートは、1952年2月、およそ6000万ドルの消費者信用を供与し、半分の3100万ドルは30日売掛勘定、2400万ドルはリボ払い、1600万ドルは割賦であった。1958年には、同社の消費者信用は1億3600万ドルにまで増加した。その3分の2の9000万ドルがリボ払い、3分の1の4300万ドルが30日売掛勘定で、割賦はわずかとなった。1960年、売上高は7億6000万ドルで、消費者信用は1億6700万ドルであった。1950年代にこのようにデパートの消費者信用が急成長するなか、その構成も30日売掛勘定、割賦信用中心からリボ払い中心へ転換していった。

だが、デパートは資本の制約に直面した。信用供与を増やせば小売事業の運転資金が不足するか高価な資本を調達しなくてはならず、信用供与を減らせば売上が落ち込むというジレンマである。そのため、フェデレイティド・デパートは、信用事業を分離し、フェデレイティド販売金融会社 (Federated Acceptance Corporation) を設立した。他の小売業者、製造業者も同様の意思決定をした。

ところで、郊外中間層の間で実現した「ゆたかな社会」は、都市の低所得層、黒人にまでは均霑しなかった。1964年に公民権法 (Civil Rights Act of 1964) が成立するなど一連の法律が成立しながらも、1965年以降、ロサンゼルス、ワッツ暴動をはじめ、シカゴ、ニューアーク、デトロイトなど、全米各地で黒人の暴動が続いた。

1967年7月27日、リンドン・B・ジョンソン大統領が全米市民暴動諮問委員会 (National Advisory Commission on Civil Disorders) を任命した。イリノイ州知事のオッ

トー・カーナーを委員長としたので、カーナー委員会（Kerner Commission）と呼ばれている。同委員会は、「何が起きたのか」、「なぜ起きたのか」、「暴動が繰り返されるのを防ぐために何ができるのか」という諮問に対し、1968年2月29日に報告書を公表した。その基本的結論は、「わが国は——分離されしかも不平等な——2つの社会、一つは黒人の社会、もう一つは白人の社会に向かっている」というもので、根底に白人優越主義があるというものであった³⁵。

カーナー委員会によれば、暴動は、通常理解される意味としての人種間暴動ではなく、抵抗運動でもないという。ほとんどの死者、負傷者、損害は黒人居住区のなかで生じたからである。公的機関も標的ではなく、ゲットー内で破壊行為が見られた。居住者ほぼすべてが黒人であるにもかかわらず、商店主が白人の店舗、評判の悪い店舗が破壊行為、略奪、放火の対象となった³⁶。つまり、暴動は経済的機会の欠如、とくに消費機会の欠如による不満の表出であった。カーナー委員会報告書によると、警察の対応、失業や過少雇用、不十分な住宅をはじめ、12の根深い不満が暴動の原因として列挙されており、その中には、差別的な消費者慣行及び信用慣行も含まれていた³⁷。その説明に使われたのがコロンビア大学社会学教授のデイビッド・カプロヴィッツの研究成果であった。

カプロヴィッツの調査研究は『貧乏は高くつく』（*The Poor Pay More*）と題され、1963年に初版が刊行された。その意味するところは次の通りである。「このマーケティング・システムは、非倫理的で非合法的な慣行があふれている異常なものである。それにもかかわらず、より真つ当な制度によって現在実現されていない社会的機能を実現しているがゆえに、持続しうるのである」³⁸。「非倫理的慣行は、最悪のリスクの人々の欲求に応える上で不可避的な帰結である。社会は現在、最悪のリスクを持つ人たちに双子の選択肢を示していると言える。つまり、大きな買い物を諦めるか、搾取されるか、という選択肢である」³⁹。

調査対象地域は、主にニューヨーク市イースト・ハーレムであった。新たな公共住宅が建設されたことにより、プエルトリコ系、南部からの黒人が加わり、プエルトリコ系45%、黒人25%、白人25%という人口構成をとっていた。イースト・ハーレムでは、3番街（Third Ave.）と125丁目（125th St.）沿いに60軒ほどの家具店、家電製品店が立ち並んでおり、そうした店舗と公共住宅の住民が調査対象とされたのである⁴⁰。一見、低所得層にとって物質的な充実は後回しに思える。しかし、カプロヴィッツは、ソースティン・ヴェブレンの衍示的消費の概念と対比的に、低所得層にとって現実には遠いアメリカン・

ドリームを埋め合わせるためにも消費はより上位階層よりも重要だとして、それを「代償的消費」(compensatory consumption)と呼んだ⁴¹。実際、テレビは10世帯に9世帯以上、蓄音器は5世帯に3世帯以上、ミシンと自動洗濯機はそれぞれ5世帯に2世帯以上、掃除機は4世帯に1世帯以上、自動車は7世帯に1世帯以上が所有していた。多くが調査開始5年以内に公共住宅に引っ越してきたため、80%が新品の家具を購入していた⁴²。

そうしたゲットーでは、割賦販売信用が問題の根源であり、値札がないなど商品価格でも、割賦販売信用における金利でもより多く支払わされており、「貧困層が割賦債務から抜け出すのは絶望的」であった⁴³。キーはパーソナライズにあり、その担い手は低所得市場で現地商店主と協力し営業活動をする3種類の訪問販売員であった⁴⁴。イースト・ハーレムの公共住宅の居住者は、「都市的、官僚的社会に不慣れ」であり、デパートや一般的な家電販売店、家具店で邪険にされるよりも、ゲットー内の商店で、商品と表向きは「簡単に手に入れられて楽に支払える信用」(easy credit)を居心地の良い空間で提供してもらうことを好んだ。ただし、それは低品質の商品を法外な価格で購入することと一体化したものであった⁴⁵。

(2) 低所得小売市場における商慣行と消費者信用

連邦取引委員会(FTC: Federal Trade Commission)は、1966年7月25日の決議にしたがい、ワシントンDCの割賦信用及び小売販売の慣行を調査し、1968年3月に報告書を公表した⁴⁶。この報告書については、1968年4月19日、上院銀行通貨委員会金融機関小委員会で開催された⁴⁷。委員長はウィリアム・プロックスマイア上院議員(民主党、ウィスコンシン州選出)であった。この公聴会で何度も繰り返されたのは「貧乏は高くつく」というフレーズであり、報告書の内容を端的に表すものであった。

さて、表1-1にあるように、調査対象はワシントンDCの割賦販売契約を提供している65の小売業者である。これをセグメントとして低所得市場小売業者と一般市場小売業者の2つに分け、業種として家電・ラジオ・テレビ、家具・家庭用品、デパートの3つに分けている。低所得市場は、世帯規模は4.3人(一般市場は3.5人)とより大きく、1966年の中位世帯所得は月348ドルと少なかった。商務省労働統計局によれば、ワシントンDCで4人家族の慎ましやかな生活水準を維持するには月730ドルが必要であった。低所得市場の顧客は、福祉受給者も含め、ほとんどは低賃金の仕事に従事しており、ウェイトレスや清掃員などのサービス労働者が28%、タクシー運転手や洗濯屋などの現場作業従事者、

肉体労働者、家事労働者が続き、これら4つのカテゴリーが75%を占めた。一般市場でのそれらのシェアは36%であった⁴⁸。

表1-1 割賦契約，ワシントンDC，1966年

小売業者の種別	事業者数	純売上 (1000 ドル)	割賦契約合計		
			金額 (1000ドル)	全体に占める 割合 (%)	純売上に占める 割合 (%)
合計	65	150,970	45,251	100.0	30.0
低所得市場小売業者	18	7,874	7,296	16.1	92.7
一般市場小売業者	47	143,096	37,955	83.9	26.5
家電・ラジオ・テレビ	22	25,089	8,466	18.7	33.7
家具・家庭用品	22	26,643	10,608	23.5	39.8
デパート	3	91,364	18,881	41.7	20.6

出所：FTC (Federal Trade Commission), *Economic Report on Installment Credit and Retail Sales Practices of District of Columbia Retailers*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1968, pp. 5, 23.

65の小売業者は、純売上1億5097万ドル、うち割賦契約は4525万ドルであり、純売上に占める割賦契約の割合は30.0%であった。そのうち、18の低所得市場小売業者の割賦契約は割賦契約全体の16.1%にすぎなかったが、低所得市場小売業者の純売上のうち実に92.7%を占めた。他方、47の一般市場小売業者の割賦契約は割賦契約全体の83.9%にも上ったが、純売上に占める割合は26.5%にとどまった。業種別に純売上に占める割賦契約の割合を見た場合、デパートは20.6%と低く、家電・ラジオ・テレビは33.7%、家具・家庭用品は39.8%となっている。低所得市場小売業者では割賦契約が異常なほど大々的に使われていた。

表1-2は、低所得市場と一般市場について仕入れコスト、小売価格を示しており、また、低所得市場と一般市場の間の小売価格の差、それぞれの市場におけるマークアップ率を算出したものである。仕入れコストについて言えば、平均値は低所得市場で95.75ドル、一般市場で93.48ドルとほとんど差がなかった。他方、小売価格の平均値は、低所得市場で211.49ドル、一般市場で118.13ドルであった。したがって、マークアップ率の平均値は低所得市場で132.0%、一般市場で28.9%ときわめて大きな差が出ている。そして低所得市場では一般市場よりも平均値で93.36ドル、84.0%も多く支払わなければならなかったのである⁴⁹。

表1-2 仕入れコスト、小売価格、小売価格差、マークアップ率

製品	仕入れコスト (ドル)		小売価格 (ドル)		小売価格差		マークアップ率 (%)	
	低所得市場	一般市場	低所得市場	一般市場	金額 (ドル)	比率 (%)	低所得市場	一般市場
テレビ								
モトローラ・ポータブル	109.00	109.50	219.95	129.95	90.00	69.3%	101.8%	18.7%
フィリコ・ポータブル	108.75	106.32	199.95	129.95	70.00	53.9%	83.9%	22.2%
オリンピック・ポータブル	90.00	85.00	249.95	129.95	120.00	92.3%	177.7%	52.9%
アドミラル・ポータブル	94.00	91.77	249.95	129.99	119.96	92.3%	165.9%	41.6%
ラジオ：エマソン	16.50	16.74	39.95	25.00	14.95	59.8%	142.1%	49.3%
ステレオ：ゼニス	32.99	32.99	99.95	36.99	62.96	170.2%	203.0%	12.1%
自動洗濯機								
ノージ	144.95	140.00	299.95	155.00	144.95	93.5%	106.9%	10.7%
ゼネラルエレクトリック	183.50	160.40	339.95	219.95	120.00	54.6%	85.3%	37.1%
乾燥機								
ノージ	80.00	87.00	249.95	102.45	147.50	144.0%	212.4%	17.8%
ゼネラルエレクトリック	206.90	205.00	369.95	237.76	132.19	55.6%	78.8%	16.0%
アドミラル	112.00	115.97	299.95	149.95	150.00	100.0%	167.8%	29.3%
掃除機								
フーパー・アップライト	39.95	39.95	79.95	59.95	20.00	33.4%	100.1%	50.1%
フーパー・キャニスター	26.25	24.55	49.95	28.79	21.16	73.5%	90.3%	17.3%
平均	95.75	93.48	211.49	118.13	93.36	84.0%	132.0%	28.9%

注：小売価格差は低所得市場の小売価格から一般市場のそれを差し引き算出した。

出所：FTC, *Economic Report on Installment Credit and Retail Sales Practices*, p. 16.

表1-3 顧客の信用照会先、所得グループ別件数及び比率

信用照会先のタイプ	顧客の月間所得						合計	比率 (%)
	300ドル未満	比率 (%)	300ドル～499ドル	比率 (%)	500ドル以上	比率 (%)		
信用照会先なし	99	53.0	91	49.7	44	27.9	234	48.1
他の低所得小売業者のみ	46	24.6	46	19.7	22	19.0	104	21.4
小計	145	77.6	127	69.4	66	56.9	338	69.5
他のタイプの小売業者及び金融機関	42	22.4	56	30.6	50	43.1	148	30.5
合計	187	100.0	183	100.0	116	100.0	486	100.0

出所：FTC, *Economic Report on Installment Credit and Retail Sales Practices*, p. 43.

では、なぜ低所得市場の顧客は一般市場で買い物をしないのか。買い物に関するリテラシーは大きな要因であったが、信用も大きな問題であった。表 1-3 に見るように、48.1%が信用照会先をもたず、21.4%が他の低所得市場小売業者からしか信用照会をえられなかった。合わせて 69.5%が他に信用をえる選択肢をもたなかったことが分かる。残りの30.5%、なかでも所得が月 500 ドル以上のグループの 43.1%は、一般市場小売業者からも信用をえられた。それにもかかわらず高い買い物を続けるのは、買い物のリテラシー不足、すでに負っている債務のほか、小売業者によって維持されている「人間関係」のためである。「個人的な販売は、これらの高価格小売業者のマーケティング努力の一環をなしている

る。継続的な顧客へのコンタクトは、店外販売員を通じて、あるいは、割賦契約の支払いを行なう顧客が頻繁に来店する結果として維持される。来店たびに、顧客は別の商品の売り込みを受けるかもしれない」⁵⁰。

低所得市場小売業者で表 1-2 のモトローラのテレビを購入したとしよう。219.95 ドルに加えて手数料を支払うことになるが、22.00 ドル（10%）の頭金を支払うと残額は 197.95 ドルである。金利は、当初元本に上乘せする形で金利を計算するアドオン方式で 13.5%と表示されるが、返済によって元金が減っていくことを計算に反映した実質年利（%APR）では 25%である。それで算出すると、金融料は 1 年間で 26.72%、支払合計は 224.67 ドルである。12 カ月払いで各月 18.72 ドルである。債務不履行が生じるとしても、頭金 22.00 ドルと 6 カ月分の支払いを合わせると 134.32 ドルで、仕入れコストの 109.00 ドルをゆうに上回る⁵¹。表 1-2 ではメーカー品が挙げられていたが、低所得市場小売業者は、粗悪品を高い価格で売りつけ、割賦信用によって顧客を囲い込み、顧客は抜け出せなかったのである。他方、低所得市場小売業者が暴利を貪っていたわけでもなかった⁵²。

消費者問題担当特別補佐官のベティ・ファーネスは公聴会で次のように証言した⁵³。

証拠は 2 週間前のまさにここ [ワシントン DC] の街頭にありました。報道によれば、放火され略奪された店舗の一部は、人々が不公正に扱われたと感じた店主のものだったそうです。暴徒の悲しく絶望的な行為——略奪ではなく、放火した店舗の信用記録の破壊を新聞は報じました。周知のようにそれは意味がありませんでした。販売の 90% が信用の店舗は、その記録を安全な場所に保管していたからです。……中略……ゲッターの店主を全面的に責めるわけにはいきません。その超過手数料は、超過販売経費に費やされてしまうことが多いのです。たとえば、販売員、高い保険料、不良債務を回収する法的手数料、不良債務による損失といったものです⁵⁴。

第 5 節 おわりに

本章では、アメリカ消費者信用史の中に 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。その解決策は、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・セージ財団の協力し、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、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った。1920年代アメリカで生じた「信用革命」を伴う「耐久消費財革命」は、あらゆる社会階層にまで広がったわけではなかった。

1960年代には、ジョン・K・ガルブレイス『ゆたかな社会』（1958年）⁵⁵、マイケル・ハリントン『もう一つのアメリカ——合衆国の貧困』（1962年）⁵⁶、オスカー・ルイス『貧困の文化——メキシコの5つの家族』（1958年）⁵⁷などの「貧困の再発見」の一環として、カプロヴィッツの『貧乏は高くつく』で低所得層消費者信用問題が発見されるに至った。しかもそれは都市騒擾の中でリアリティを持って理解されるようになった出来事であった。本章第4節の最後に引用した、ワシントン暴動に関するファーネスの公聴会証言は、1968年4月19日のものであった。すでに3月31日、ジョンソン大統領は、ベトナム戦争泥沼化による支持率低下に直面し、再選を目指さないことを発表していた。当然、「貧困との戦い」を含め、「偉大な社会」計画も先行きは暗かった。数日後の4月4日にはマーティン・ルーサー・キング牧師がテネシー州メンフィスのロレーヌ・モーテルで銃撃され、死亡した。ジョンソン大統領は議会にキング牧師の死を無駄にしないようにと呼びかけ、4月11日、1968年公民権法（Civil Rights Act of 1968）、すなわち、1968年公正住宅法（Fair Housing Act of 1968）の署名に漕ぎ着けた。

1966年11月の中間選挙で連邦下院の議席を47議席減らしてから「貧困との戦い」を含む「偉大な社会」計画も停滞しており、消費者信用関連立法も滞っていたが、5月29日、1968年消費者信用保護法（Consumer Credit Protection Act of 1968）も成立させた。全米に広がる都市騒擾という社会秩序の重大な危機がその成立に寄与したと言えよう。

¹ 本章は、大橋陽「二分化された金融——低所得層の金融アクセスとフリンジ・バンキング」、谷口明丈・須藤功編『現代アメリカ経済史——「問題大国」の出現』有斐閣、2015年の一部を修正、加筆、再構成したものである。

² ニューディール期以降、連邦政府の経済への介入が一般化し、多くの研究はさまざまな分野における連邦政府の役割を重視してきたが、他方、いわゆるフェデラリズムの下、

州・地方政府は 19 世紀から商業、経済において大きな役割を果たし続けてきた。こうした見解に基づき、ニューヨーク州を対象に消費者信用市場とその規制を扱った法学者による研究として次のものがある。Anne Fleming, *City of Debtors: A Century of Fringe Finance*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018.

³ 統一州法委員会全国会議 (National Conference of Commissioners on Uniform State Laws) が 1968 年に統一消費者信用規約 (UCCC, U3C: Uniform Consumer Credit Code) をモデル法として採択した。この統一消費者信用規約や統一商事規約 (UCC: Uniform Commercial Code) に基づき、名称は多様であるが小売割賦販売法 (Retail Installment Sales Act) が 1972 年までに 6 州において法制化され、その後も続いた。これは、1952 年にアーカンソー州において時間的対価の法理を疑問視する判決 (Hare v. General Contract Purchase Corp.) が出され、非良心性 (unconscionability) を基準に取引の合法性が問われ、小売割賦販売業者の根拠が揺らいだからである。桶舎典哲「アメリカ合衆国における消費者信用取引に対する金利規制」『クレジット研究』第 31 号, 2003 年, 130~184 頁; Fleming, *City of Debtors*, pp. 162-168.

連邦議会が管轄しているという点は特異だが、ワシントン DC の消費者信用の金利規制は、下記のように展開した。1902 年 6 月 30 日、契約金利上限を 10% とした。1920 年 4 月 19 日、契約金利上限を 8% に引き下げた。1913 年 2 月 4 日、少額ローン法 (銀行には適用されない) により、金融会社と質屋は、200 ドル未満のローンに月 1%、年 12% の金利を課すことが認められた。この結果、より金利上限の高い隣のメリーランド州及びヴァージニア州に金融会社と質屋が流出した。1956 年 8 月 6 日、質屋に対しては 300 ドル未満のローンに月 2%、年 24% を認めるように法改正がされたが、金融会社については従前のままであったので、質屋の一部がワシントン DC に戻るにとどまった。Committee on the District of Columbia (U.S. Congress, Senate, Committee on the District of Columbia), Hearing before the Committee on the District of Columbia, on S. 1938 to Amend Certain Provisions of Subtitle II of Title 28, District of Columbia Code, Relating to Interest and Usury, "Interest and Usury," Ninety Second Congress, First Session, August 5, 1971, p. 50.

⁴ Andrea Ryan, Gunnar Trumbull and Peter Tufano, "A Brief Postwar History of U.S. Consumer Finance," *Business History Review*, Vol. 85, No. 3, Autumn, 2011, p. 483.

⁵ マネー・センターをもつニューヨーク州では、1882 年、5000 ドル以上の証券担保を差し入れるコール・ローンを高利制限法から適用除外にした。その論理は、高利制限法は一

般消費者を保護するものであるので、5000ドルもの証券を担保にできる者は同法の保護対象にならないというものであった。中西部のマネー・センターであるシカゴを擁するイリノイ州でも、1929年に同様の措置がとられた。

⁶ Lendol Calder, *Financing the American Dream: A Cultural History of Consumer Credit*, Princeton, New Jersey and Oxford, UK: Princeton University Press, 1999, pp. 114-115.

⁷ Rolf Nugent, “The Loan-Shark Problem,” *Law and Contemporary Problems*, Duke University School of Law, Vol. 8, Winter, 1941, p. 1.

⁸ Louis N. Robinson and Rolf Nugent, *Regulation of the Small Loan Business*, New York, NY: Russell Sage Foundation, pp. 37-47.

⁹ Clarence Hodson, *Money-Lenders, License Laws and the Business of Making Small Loans*, New York, NY: Legal Reform Bureau to Eliminate the Loan Shark Evil, 1918, pp. 208-211. Reprinted in Ronnie J. Phillips ed., *US Credit and Payments, 1800-1935*, Vol. 2., London, UK: Pickering & Chatto, 2013; Nugent, “The Loan-Shark Problem,” p. 5;

¹⁰ Robinson and Nugent, *Regulation of the Small Loan Business*, p. 47; Calder, *Financing the American Dream*, p. 118.

¹¹ Louis Hyman, *Debtor Nation: The History of America in Red Ink. Politics and Society in Twentieth-Century America*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2011, p. 16.

¹² Hyman, *Debtor Nation*, p. 17.

¹³ 井關孝雄『庶民銀行』先進社、1931年で早期に本邦に紹介されているが、差し当たり高山浩二「世紀転換期の消費者信用とモリス・プラン——勤労者貸付機関の誕生とその特質」、大阪市立大学経営学会『経営研究』第61巻第2号、2010、19-41頁を参照のこと。

¹⁴ 現在まで存続しており、5店舗が営業している。

¹⁵ Provident Loan Society of New York, *The Provident Loan Society of New York Twenty-Fifth Annual Report, 1894-1919*, New York, NY: Provident Loan Society, 1919.

¹⁶ John M. Glenn, Lilian Brandt and F. Emerson Andrews, *Russell Sage Foundation 1907-1946*, Volumes 1 and 2, New York, NY: Russell Sage Foundation, 1947, p. 138.

¹⁷ Glenn, Brandt and Andrews, *Russell Sage Foundation 1907-1946*, pp. 146-151.

¹⁸ Calder, *Financing the American Dream*, p. 132.

¹⁹ Box 3-4, RSF (Russell Sage Foundation Records), Manuscript Division, Library of Congress (LC), Washington D.C.

²⁰ 1925年、非農業労働者の年間平均収入は1434ドルであったので、300ドルはその20%強に相当する。Bruce G. Carruthers, Timothy W. Guinnane and Yoonseok Lee, “Bringing ‘Honest Capital’ to Poor Borrowers: The Passage of the Uniform Small Loan Law, 1907-1930,” Working Papers 971, Economic Growth Center, Yale University, 2009, p. 10.

²¹ 1920年代には、給与買取業者 (salary buyers) という形でローン・シャークが復活し、統一少額ローン法を脅かした。給与買取業者は、ローンを行なうのではなく、労働者の一部の賃金 (たとえば6.25ドル) を買い取り、労働者はそれよりも少ない金額 (5.00ドル) を受け取るという理解であった。Calder, *Financing the American Dream*, p. 127.

1923年の統一少額ローン法の第3草案で、第16条を追加し、300ドル以下の賃金の買い取りを禁じた。“Uniform Small Loan Law - Proposed Changes in Third Draft, 1922-1924,” Folder 27, Box 206, Series 3: Early Office Files, FA015, RSF (Russell Sage Foundation records), Rockefeller Archive Center (RAC).

²² Calder, *Financing the American Dream*, pp. 132-133.

²³ Calder, *Financing the American Dream*, p. 133.

²⁴ “Scientific rate” folder, Box 3, RSF, LC.

²⁵ Martha L Olney, *Buy Now, Pay Later: Advertising, Credit, and Consumer Durables in the 1920s*, Chapel Hill, North Carolina: University of North Carolina Press, 1991.

²⁶ セリグマンの研究は次のものである。E. R. A. Seligman, *The Economics of Instalment Selling: A Study in Consumers’ Credit, with Special Reference to the Automobile*, New York, NY: Harper and Brothers, 1927. なお、Thomas A. Durkin, Gregory Elliehausen, Michael E. Staten and Todd J. Zywicki, *Consumer Credit and the American Economy (Financial Management Association Survey and Synthesis Series)*, New York: Oxford University Press, 2014は、アメリカ経済における消費者信用に関する研究の一つの到達点を示すものである。トマス・A・ダーキンら著者は、本書をこの消費者信用分野のパイオニアに捧げるとして、セリグマン (1861~1939年) のほか、ジョン・M・チャップマン (1887~1970年), ロバート・W・ジョンソン (1923~2009年), F・トマス・ジャスター (1926~2010年), ジョージ・カトーナ (1901~1981年), ロバート・P・シェイ (1922~2001年) の名前を記している。第2章以下で、全国消費者金融委員会 (NCCF: National Commission on Consumer Finance) について本格的に検討するが、ジョンソンは民間有識者委員として、シェイは常勤スタッフとしてこの委員会に関わっていた。ダーキン自身は当時大学院生で

あったが、外部委託研究をこの委員会のために行なった。ダーキンの研究については第4章第4節で取り上げる。

本邦では、前田真一郎がアメリカの金融機関が消費者信用を取り込みリテール金融を発展させてきた歴史的過程を追跡している。前田真一郎『米国リテール金融の研究——消費者信用の歴史的発展過程』日本評論社, 2014年。前田はまた、信用論に立脚しつつ、セリグマンなど、内外の消費者信用研究史を手際良く説明している。川波洋一・前田真一郎編『消費金融論研究』消費金融論研究会, 2011年, 10-17頁; 前田『米国リテール金融の研究』, 7-16頁。

²⁷ Hyman, *Debtor Nation*, pp. 80-81.

²⁸ Hyman, *Debtor Nation*, p. 85.

²⁹ 森中由貴「20世紀初頭のアメリカにおけるクレジット・ユニオンの普及と社会的背景（上）」, 大阪市立大学経営学会『経営研究』第59巻第2号, 2008年, 133-147頁; 「20世紀初頭のアメリカにおけるクレジット・ユニオンの普及と社会的背景（下）」, 大阪市立大学経営学会『経営研究』第59巻第3号, 2008年, 55-68頁。

³⁰ Calder, *Financing the American Dream*, pp. 126-127.

³¹ NCCF (National Commission on Consumer Finance), *Consumer Credit in the United States: Report of the National Commission on Consumer Finance*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1972, pp. 5, 8.

³² Hyman, *Debtor Nation*, p. 134.

³³ Hyman, *Debtor Nation*, p. 160.

³⁴ アメリカにおいて、クレジットカードは基本的にリボ払いとして発達した。一括払いは、売掛勘定の名残からチャージカードと呼ばれる。

³⁵ Kerner Commission (National Advisory Commission on Civil Disorders), *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1968, p. 1.

³⁶ Kerner Commission, *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, pp. 139-141.

³⁷ Kerner Commission, *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, pp. 81-83.

³⁸ David Caplovitz, *The Poor Pay More: Consumer Practices of Low-Income Families*, New

York, NY: Free Press of Glencoe, 1963, p. 180.

³⁹ Caplovitz, *The Poor Pay More*, p. 180.

⁴⁰ Caplovitz, *The Poor Pay More*, p. 12.

⁴¹ Caplovitz, *The Poor Pay More*, pp. 12-13.

⁴² David Caplovitz, "Consumer Problems of the Low-Income," Presented at the Consumer Interests Annual 1964, 1964.

⁴³ Caplovitz, "Consumer Problems of the Low-Income."

⁴⁴ 3 種類の訪問販売員とは次の通りである。(1)店舗に直接雇用されている訪問員, (2)ブローカーとして行動する小企業家, (3)「ディーラー」として活動するより成功した企業家。4 番目のタイプの訪問販売員は大企業に雇用され, 百科事典, 掃除機, 鍋, フライパンなどの特定商品の販売に特化し, しばしばトラブルの元になった。Caplovitz, *The Poor Pay More*, pp. 27-28.

第四の訪問販売員は次のものも取り扱った。1952年時点で, 400万世帯しか冷凍庫を保有していなかった。ほとんどの家族は冷蔵庫を保有していたが, 小さな冷凍庫しかついていなかった。1960年までに冷凍庫単独, または冷凍庫付き冷蔵庫の保有は急増した。それに貢献したのが, 1950年代初めから現れた家族食料プラン (family food plan) とか食品冷凍庫プラン (food freezer plan) と呼ばれる販売方式であり, 都市中心部の黒人労働者階級を対象としていた。購入者は, 冷凍庫を, そこに入れる数カ月の家族サイズの食料供給とセットで購入する。冷凍庫と食料は通常の分割払いで販売され, 1950年代に60%の冷凍庫が食品冷凍庫プランで販売された。Anne Fleming, *City of Debtors*, pp. 143-144.

⁴⁵ Caplovitz, *The Poor Pay More*, p. 20.

⁴⁶ FTC (Federal Trade Commission), *Economic Report on Installment Credit and Retail Sales Practices of District of Columbia Retailers*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1968.

⁴⁷ Subcommittee on Financial Institutions (U.S. Congress, Senate, Committee on Banking and Currency, Subcommittee on Financial Institutions), Hearing before the Subcommittee on Financial Institutions of the Committee on Banking and Currency, on the Federal Trade Commission Report on Credit Practices, "Consumer Credit and the Poor," Ninetieth Congress, Second session, April 19, 1968.

⁴⁸ FTC, *Economic Report on Installment Credit and Retail Sales Practices*, pp. 35-49.

⁴⁹ 公聴会では、プロックスマイア上院議員の確認に対し、連邦取引委員会のポール・ディクソンは 85%ではなく 60%と回答した。Subcommittee on Financial Institutions, “Consumer Credit and the Poor,” p. 6.

⁵⁰ FTC, *Economic Report on Installment Credit and Retail Sales Practices*, pp. 43-44.

⁵¹ FTC, *Economic Report on Installment Credit and Retail Sales Practices*, p. 43.

⁵² FTC, *Economic Report on Installment Credit and Retail Sales Practices*, p. 21.

⁵³ ベティ・ファーネスは女優として活躍し、「ウェスティングハウスなら安心」という売り文句のテレビCMで冷蔵庫や電気掃除機を売りまくった。その後、ジョンソン政権で消費者問題大統領補佐官となったので、品質や将来性に対する期待を企業から連邦政府に移す役割を果たしたと言われている。David Halberstam, *The Fifties*, New York, NY: Villard Books, 1993, chapter 33. (デイヴィッド・ハルバースタム著, 峯村利哉訳『ザ・フィフティーズ——1950年代アメリカの光と影』1・2・3, ちくま文庫, 2015年, 第33章); Lizabeth Cohen, *A Consumers' Republic: The Politics of Mass Consumption in Postwar America*, New York, NY: Knopf: Distributed by Random House, 2003, p. 349.

⁵⁴ Subcommittee on Financial Institutions, “Consumer Credit and the Poor,” p. 18.

⁵⁵ John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society*, Boston, Massachusetts, Houghton Mifflin, 1958. (J・K・ガルブレイス著, 鈴木哲太郎訳『ゆたなか社会 (決定版)』岩波現代文庫, 2006年.)

⁵⁶ Michael Harrington, *The Other America: Poverty in the United States*, New York, NY: Macmillan, 1962. (マイケル・ハリントン著, 内田満, 青山保訳『もう一つのアメリカ——合衆国の貧困』日本評論社, 1965年.)

⁵⁷ Oscar Lewis, *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, New York, NY: Basic Books, 1959. (オスカー・ルイス著, 高山智博, 染谷臣道, 宮本勝訳『貧困の文化』ちくま学芸文庫, 2003年.)

第2章 全国消費者金融委員会報告書とその主勧告内容

——金利上限緩和・撤廃による信用アベイラビリティ拡大策¹

第1節 はじめに

1964年7月2日の公民権法（Civil Rights Act of 1964）成立により，黒人ら人種／エスニック・マイノリティは，白人と同等の法的権利を得て，さまざまな差別禁止措置が取られることになった²。同法は，南北戦争後の南部再建以来最重要の立法とも言われている。

第I編では，読み書き能力テストを実施するなどして投票権行使を妨げる人種差別を排除した。これは1965年投票権法（Voting Rights Act of 1965）によって強化された。第II編では，人種，肌の色，宗教，出身国を理由に，レストラン，ホテル，映画館など公共施設において隔離または差別することを禁止した。第IV編では公立学校における差別撤廃，第VII編では教育や雇用における差別撤廃，さらには人種共学の実施が謳われている。また，そのために積極的差別是正措置を講じることも行政，司法に求めている。同法はまた，人種・エスニシティによる差別だけでなく，性差別にも取り組むものでもあった。

この1964年公民権法は，他の一連の差別撤廃のための法律の嚆矢となり，本博士論文で対象としている消費者信用分野では，次の一連の立法化が行われた。1968年公正住宅法（Fair Housing Act of 1968），1968年消費者信用保護法（CCPA: Consumer Credit Protection Act of 1968），1968年住宅都市開発法（Housing and Urban Development Act of 1968），1970年公正信用報告法（Fair Credit Reporting Act of 1970），1974年公正信用請求法（Fair Credit Billing Act of 1974），1974年均等信用機会法（ECOA: Equal Credit Opportunity Act of 1974），1976年同法改正，1977年公正債務取立慣行法（Fair Debt Collection Practices Act of 1977），1977年地域再投資法（CRA: Community Reinvestment Act of 1977）。その多くが「公正」（fair）という言葉を冠した法律である。

ニューディール期以降，連邦政府の経済への介入が一般化し，多くの研究はさまざまな分野における連邦政府の役割を重視してきた。他方，フェデラリズムの下，州・地方政府は19世紀から商業，経済において大きな役割を果たし続けてきた。法学者のアン・フレミングは，州・地方政府の経済的規制における伝統的な役割に注目し，19世紀後半から20世紀半ばすぎのニューヨーク州を対象に，消費者信用市場とその規制の歴史を描いた³。

しかし，1968年消費者信用保護法は，州レベルの発展を遂げてきた消費者信用分野において，初めて連邦レベルの立法を要請したものであった。同法第IV編により，全国消費

者金融委員会（NCCF: National Commission on Consumer Finance（以下、「本委員会」と略す。）が設立され、包括的な消費者信用研究が行われ、重要な勧告が行われた。そして本委員会は、1974 年均等信用機会法を導く意義があったと先行研究では理解されてきた。

1974 年均等信用機会法とはいかなるものであったのか⁴。同法は女性であること、または婚姻状態を理由にして融資差別を行ってはならないというものである。さらに、同法は 1976 年の改正で、女性だけでなく人種・エスニシティ上のマイノリティに対する差別禁止にまで拡張されることになる。経済史家ルイス・ハイマンは、女性差別禁止が先行したことで、人種等他の属性に対する差別禁止が政治的に容易化したと評価している⁵。これらの法律の肝は、融資判断に女性や黒人という属性を含めてはならないというものであった。換言すれば、カラー・ブラインド政策を定めたものであった。

しかし、1972 年 12 月 31 日に提出された本委員会の最終報告書、『米国の消費者信用——全国消費者金融委員会報告書』（以下、「委員会報告書」と略す。）を紐解くと、先行研究が看過してきた内容が明らかになる。

1964 年公民権法成立後、都市騒擾が続いたのは、法的な平等を達成しても、まだなお実質的な平等にはほど遠いという黒人らの鬱積した憤懣に原因があった。黒人という属性が融資判断に含められなかったとしても、黒人であることに起因する信用力欠如については、解決し難いものであった。委員会報告書はこうした問題に取り組もうとしていたのである。

したがって、本章では、委員会報告書を再検討することを通じ、ゲッターの黒人のように信用度の劣る人々に対し、カラー・ブラインド政策ではない措置が考えられていたことを明らかにする。つまり、委員会報告書では、より下の社会階層にまで信用を拡張することが目的として共有され、そのための手段として競争促進、少額ローンに関する貸出金利上限の緩和・撤廃を各州が講じるべきであると勧告されていたのである。

第 2 節 全国消費者金融委員会の概要

本委員会の設置、構成、活動などについては本博士論文第 3 章第 3 節で詳述するが、本章の目的を果たすために最低限のことに言及しておくことにしよう。本委員会は、消費者信用取引一般、消費者信用産業の機能と構造を研究し評価するという目的を有し、上院議員、下院議員、民間有識者各 3 名からなる委員会であった。委員会報告書提出時の委員長はニューヨーク州の弁護士アイラ・M・ミルスタイン、委員にはウィリアム・ブロックス

マイア上院議員（民主党、ウィスコンシン州選出）などが含まれ、1972年12月31日に委員会報告書を提出し解散した。翌1973年、85項目の勧告をめぐって公聴会が開催されるなど、委員会報告書は10年にわたって金融制度改革に影響を及ぼしたと言われている。

本委員会が設置された頃の消費者信用について見れば、1971年末に消費者信用は公的債務及び民間債務の約7%を占めたにすぎなかった。とはいえ、消費者信用は1950年の2150億ドルから1971年の1兆3720億ドルまで6倍以上になり、年率9%以上で増加していた。その要因は、可処分所得の増加、人口の都市化、若年世代の市場参入であり、それには住宅所有と耐久消費財購入が伴った。女性の労働参加率上昇もまた資産所有を後押ししたという。支払が遅延したり破産に至ったりする消費者はごくわずかで、大多数は予定通りに返済していたので、過剰債務の問題が生じていたとは言えない⁶。

本委員会が取り組んだ大きな問題は、「わが国において不利な立場に置かれている者も含め、アメリカの消費者に資するのに消費者信用市場が十分かどうか」検証することであった⁷。

委員会報告書は、民間有識者委員、スタッフ、外部専門家らによる専門研究に基づいて執筆されている。専門研究の大部分は1973年に6巻にまとめられて公刊された⁸。これらは、1950年代末に再注目された消費者信用のミクロ経済学に焦点を当てている。『専門研究』第1巻は貸付真実法（TILA: Truth in Lending Act）、第4巻及び第6巻は消費者信用における価格決定と競争のミクロ経済学に関してのものである。第3巻は大量のデータに関してのもの、第2巻及び第5巻は消費者保護及び消費者信用の制度的変化に関するものであった⁹。

委員会報告書によれば、「真に競争的な消費者信用市場は、知識ある一般消費者に適切な事実を十分に開示し、行き過ぎを取り除く立法と規制が備えられれば、経済成長を促進し、消費者に対する便益を最適化するのに役立つであろう」という。すなわち、「自由かつ公正な競争は究極的かつ最も効果的に消費者を保護するものであり、われわれは、消費者信用のあらゆる領域においてすべての貸し手に開かれたアクセスを認めることで、消費者信用市場への参入障壁の撤廃を勧告している」。具体策として市場の集中度を高める合併買収を禁止すると共に、「有効競争市場の発展を抑制する金利上限は、適度な金利で信用のアクセシビリティを拡大させるため、各州が見直すべき」と勧告した。ただし、「少額ローンに関する42%を含め、特定の金利構造を本委員会が承認するかどうか」については、意見の一致を見ることがなかった¹⁰。

さて、委員会報告書の目次は次の表 2-1 の通りである。

表2-1 委員会報告書の目次

第1章	本研究の概観といくつかの結論
第2章	消費者信用の発展と構造
第3章	債権者救済と契約条項
第4章	監督体制
第5章	信用保険
第6章	金利上限
第7章	金利と信用アベイラビリティ
第8章	非アベイラビリティの特殊問題
第9章	連邦認可
第10章	情報開示
第11章	教育
第12章	消費者信用の将来

出所：NCCF (National Commission on Consumer Finance),
*Consumer Credit in the United States: Report of the National
Commission on Consumer Finance*, Washington D.C., U.S.
Government Printing Office, 1972, pp. vi--xv.

委員会報告書の中心的な主張は、第 6 章「金利上限」における既存の高利制限法 (usury laws) 及び金利上限 (rate ceilings) の批判と、第 7 章「金利と信用アベイラビリティ」における金利上限緩和・撤廃勧告であった。これらの第 6 章、第 7 章の議論により、「本委員会は、競争を促進するための政策を最優先し、信用アベイラビリティを拡大するために金利上限の調整を一つの補完手段として用いることを勧告する」という委員会報告書の基本的主張が導かれている¹¹。

他方、女性差別の問題については、第 8 章「非アベイラビリティの特殊問題」で、人種差別の問題と共に扱われているだけである。そこで女性差別の問題と人種差別の問題は峻別されて扱われている。女性差別の問題は、信用力があるにもかかわらず、性別または婚姻状態を理由にして消費者信用が得られないという問題である。他方、人種差別の問題は、人種を理由にして信用が得られないという問題と、信用力が乏しく、それが人種に起因している問題であるという複合的なものであった。

かくして、信用力に劣る人々にまで消費者信用を拡張するという目的を定め、そのための方策が委員会報告書では説かれている。

第3節 全国消費者金融委員会の金利上限批判

(1) 高利制限法と金利上限の持つ問題点

すでに本博士論文第1章第2節で説明したように、アメリカでは、多くの州において、高利制限法により金利上限が定められてきた。典型的には6%もしくは12%であったと言われている。同時に、こうした一般的な高利制限法に例外規定を設けることで高金利ローンを合法化してきた。たとえば、19世紀後半から20世紀初めにかけて、年利換算で数百%かそれ以上にもなるローン・シャーク（loan sharks）と呼ばれる非合法高利貸しが都市部に横行した。それに対し、1916年以降、ラッセル・セージ財団（Russell Sage Foundation）と業界団体が主導したモデル法案、統一少額ローン法（USLL: Uniform Small Loan Law）が、多くの州で採択されるに至った。月3%もしくは月3.5%の金利を年利換算すると、36%もしくは42%となる。その金利を300ドル以下の少額ローンに対して認めるというものであった。

ここまでの説明自体はそれほど複雑ではない。しかし、消費者保護の狙いを持っていたにもかかわらず、金利上限を定めることで複雑な問題が生じた。少なくとも本委員会の理解によれば、金利上限は、競争と信用アベイラビリティを制限し、同時に消費者にとっての価格（借入金利）を押し上げるという望ましくない帰結を生み出したのである。

一例を挙げよう¹²。ニューヨーク州では、一般的な高利制限法により金利上限は6%に定められ、金利が25%を上回った場合には刑事罰が適用されることとなっていた。ただし少額ローンについては例外規定が定められていた。たとえば、500ドル、12カ月の信用に対する金利上限は、次のように機関ごと、種類ごとに定められていた。銀行のパーソナル・ローン及び修繕ローンは11.6%、勤労者貸付会社は14.5%、2年落ちまでの中古車は23.2%、金融会社（消費者金融会社）は24.8%、その他の商品は18.0%、500ドルまでの小売割賦信用は月1.5%、500ドルを上回る場合は1%といった具合である。500ドルのローンで言えば、少額ローン会社は24.8%まで認められているにもかかわらず、銀行は11.6%までしか認められないなかった。そのため銀行はその市場に積極的に参入しなかった。

ところが、競争がもたらされたことによりその事態は改善した。バンカーズ・トラスト・ニューヨーク社（Bankers Trust New York Corp.）は、親会社であるバンカーズ・トラスト社（Bankers Trust Company）を通じ、ニューヨーク州及びペンシルベニア州に61店舗を展開する消費者金融会社を買収した。それにより、バンカーズ・トラスト・ニューヨ

ーク社は、消費者金融会社に認められたより高い金利上限で事業を展開できるようになった。競争が増した結果、借り手に便益がもたらされたのである。

(2) 金利上限の根拠の妥当性

金利上限には、聖書の教義に由来する根拠は別にして、(a)不平等な交渉力の救済、(b)過剰債務で消費者に過重負担を課すのを回避する、(c)信用供与者を公益事業として管理する、(d)消費者が信用に対しフェアな金利を支払うのを保証する、といった根拠があるという。

(a) 不平等な交渉力の救済

債権者と債務者の間には交渉力に差があり、債権者は金利を法定金利上限にまで引き上げることが想定されている。そこで金利は金利上限まで上昇するのかが検証された。それによると、金利上限が市場金利より十分に高い場合にはそうならないこと、金融会社によるパーソナル・ローン市場でさえもそれは当てはまること、金利上限が低すぎる場合には金利は金利上限に張り付き、信用割当が生じる可能性がある¹³。

(b) 過剰債務で消費者に過重負担を課すのを回避する

信用供与者が高金利を認められれば、不用心な消費者につけこんで債務を過剰に負わせ、過酷な取立方法を使うと主張する者もいる。しかし、金利上限の設定により、アダム・スミスのいう「浪費家と投機家」が過剰債務に陥るのを防ぐことはできないと委員会は考えた。第一に、返済不能になる大きな理由は失業及び病気といった予測困難な出来事のためである。第二に、「信用の過剰供与」と言われる事態は、債権者と債務者双方の判断の誤りのためであり、金利上限を引き下げれば借り手は殺到し、貸し手は融資拒否を増やすであろう。現状、金融会社は、新規申請者2人に1人以上、新規及び既存の申請者3人に1人以上に対し融資を拒否していることを見れば、より多くの者が融資を拒否されることになる金利上限の引き下げが望ましいとは思えない¹⁴。

(c) 信用供与者を公益事業として管理する

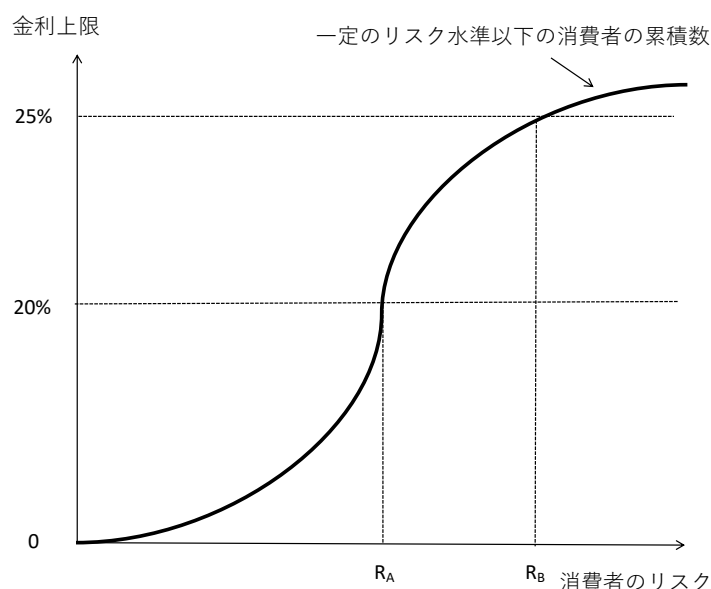
これは信用供与者が「フェアな」収益を得るのを保証する金利を課すのを認めることで、十分なサービスを消費者に提供するものである。この場合、金利上限は、信用供与者

が投下資本に対して十分な収益率を確保できるよう高く設定される。公益事業では独占やコスト上乗せベースの価格設定が認められているが、これを消費者信用に適用するのは理論的にも実際的にも適切ではない¹⁵。

(d) 消費者が信用に対し「フェアな」金利を支払うのを保証する

消費者が信用に対し支払っている金利が「フェア」であるかどうかはきわめて重要である。また、フェアが一部の者に対してか、全ての者に対してのものであるか、全ての者に対してではないとすると誰に対してかということも重要である。

図2-1 消費者のリスク、信用供与、金利上限



出所：NCCF, *Consumer Credit in the United States*, 1972, p. 104.

完全競争市場における金利は、金利上限がなければリスクが高いほど高くなることは明らかである。図 2-1 に見られるように、リスクが R_A までであれば金利は 20%、 R_B であれば 25%となる。

ここで金利上限が 20%に設定されたとする。金利はリスクが R_A の人にだけフェアなものとなり、それよりリスクの高い人にとって見れば低すぎるものとなる。取立費用、不良債権となったときの損失が高くなるので、 R_A よりもリスクの高い人々は借入を拒否されることになる。そうした人々は、パーソナル・ローンを諦めるか、リスクが商品価格に織り込まれた販売信用を用いるか、非合法ローンに頼るかすることになる。 R_A よりもリス

クの低い人々は金利上限があろうとなかろうと金利は競争的に決定されるのに対し、 R_A よりも高い人々は信用を得られないという結果となる。

不完全競争市場の場合には、貸し手はより強い立場にあり、借り手は必ずしも慎重に信用を手に入れることはせず、また、貸付真実法によって開示された情報を比較したりしない。貸付真実法によって開示された情報とは、簡単に言えば、借入の金額と年利である。 R_A よりもリスクの高い人々については完全競争市場とまったく同様に借入を拒否されるので変化はない。 R_A 以下のリスクの人々は、金利上限がなければ20%よりも高い金利を支払っていたかもしれないので、金利上限から恩恵を受けることになる。 R_A よりもリスクの高い人々は超高金利の非合法ローンに追いやられる可能性が高くなる。そうした犠牲の上に、 R_A 以下のリスクの人々は保護を得られることになる。

本委員会の問題提起は、より裕福な消費者がパーソナル・ローンを得られるのに対し、金利上限があることで特定集団のパーソナル・ローンへのアクセスが奪われることが果たして望ましいことなのか、ということである。

以上、(a)～(d)の金利上限の目的と消費者信用への影響を検証し、本委員会は下記の2点を明らかにした。

- (1)金利上限という手段による信用業界の社会的管理は、道徳的、倫理的、家父長制的には称賛に値するかもしれないが、競争を実現、維持することを目指した政策が望ましいことが分かった。
- (2)法定金利上限が設定された場合に、それらが平均市場金利に影響を及ぼすのは信用市場の一部においてだけである。実際にはそれは法的に余分なものといえる。さらに、法定金利上限は、業界を統治する社会的政策が公益にとって十分であるという誤った安心感を生むかもしれない¹⁶。

第4節 全国消費者金融委員会の金利上限に関する勧告

(1) 金利上限緩和・撤廃勧告

上の2点を明らかにしただけでは政策勧告には不十分で、本委員会は次の2点に回答することが必要だという。

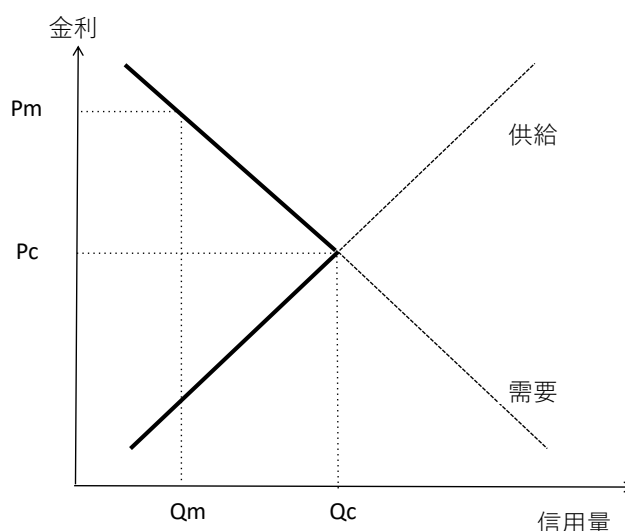
- (1)法定金利上限が多く信用市場（州ごと、信用の種類ごと）において観察される平

均金利に望ましい影響を及ぼしたり、望ましい結果をもたらさなかったりするならば、いったいどのような諸要因が観察される平均金利を決定するのであろうか。とくに、金利の決定における競争の役割とはどのようなものであろうか。

(2)法的に決定されたものであれ「市場」によって決定されたものであれ、観察される金利と、消費者信用のアベイラビリティにはいかなる関係があるのか¹⁷。

(1)について、観察される金利が金利上限を下回っているだけでは、必ずしも有効競争があるとはいえない。そうした場合には、金利上限の引き下げや競争促進策が選択肢となる。(2)について、アベイラビリティと市場金利は非常に密接に関係しているので、法的に決められた金利上限はアベイラビリティを損なうかもしれない。

図2-2 金利上限、市場金利、アベイラビリティ



出所：NCCF, *Consumer Credit in the United States*, 1972, pp. 109-112より作成。

図2-2は、報告書の不完全競争市場に関する理論的、実証的検証の結果を簡略化したものである。 (P_c, Q_c) は競争均衡、 (P_m, Q_m) はクールノ一点を示している。図中の太い実線が金利と信用量の関係性を示している。市場支配力が弱くなれば独占価格

(P_m) は競争価格 (P_c) に近づいていき、アベイラビリティは拡大する。こうした場合、市場は有効競争的であるといえる。

金利上限が P_m を上回っている場合、金利上限は市場価格にも供給にも影響を及ぼさな

い。市場支配力が強ければアベイラビリティは縮小し、市場支配力が弱ければアベイラビリティは拡大する。 P_m と P_c の間では需要が支配的だからである。

金利上限が P_m と P_c の間に設定される場合、金利上限＝市場金利が下がるにつれて、供給される信用量、したがってアベイラビリティは拡大する。先ほどのように基本的に需要が決定要因となるからである。他方、金利上限＝市場金利が P_c より下がっていくと、供給（コスト）が決定要因となり、 P_c で実現されていた信用量 Q_c よりもアベイラビリティは縮小する。

このように、市場の競争の程度により、金利上限のあり方がアベイラビリティに及ぼす影響が異なるという検討結果をもとに、NCCF はひとまず次のように言う¹⁸。

本委員会は、各州に対し、[信用] 市場の競争度を評価してから、現行水準から金利上限を上げる、もしくは、下げることを勧告する¹⁹。（傍点は原文のイタリック。[] は筆者挿入）

文字通りに読めば、各州には金利上限を上げる、下げるという（場合によっては維持も含む）選択肢が与えられている。しかし、本委員会は金利上限が高いことではなく、金利上限が低いことによって問題が生じていると言う。なぜなら金利上限が低いときに集中度が高くなるからである。それにより参入が阻害されて競争が生じないため、市場金利が高くなりアベイラビリティが縮小すると考えたからである。そのため、有効競争が生じていない州に、金利上限を改正するよう促したのである。有効競争の一つの目安として、100ドルから3000ドルまでのローンに対して平均して年利22～26%を提示した。より少額のローンの場合には高い金利、より高額のローンの場合には低い金利という金利構造を伴っている。

本委員会は、競争を促進するための政策を最優先し、信用のアベイラビリティを拡大するために金利上限の調整を一つの補完手段として用いることを勧告する。有効競争的市場が発展すれば、集中度の高い市場の市場支配力を削ぐために金利上限に頼らなくて済むようになるので、金利上限は引き上げられるか撤廃されるであろう²⁰。（傍点は原文のイタリック）

(2) 金融会社のパーソナル・ローンと金利上限

本委員会の金利上限に関する勧告については今見た通りであるが、金融会社のパーソナル・ローンを取り上げて、もう少し具体化していこう。

表2-2 パーソナル・ローンの金利平均

機関	金利	備考
信用組合	11.76%	全パーソナルローン
相互貯蓄銀行	12.44%	1000ドル、12カ月無担保割賦ローン
商業銀行	13.04%	1000ドル、12カ月無担保割賦ローン
金融会社	25.88%	全パーソナルローン (平均的な州の平均ローン規模は979ドル)

出所：NCCF, *Consumer Credit in the United States*, 1972, p. 128より作成。

表 2-2 は、金融機関ごとのパーソナル・ローンの金利を比較したものである。非営利、協同原理に基づく信用組合は 11.76%、相互貯蓄銀行は 12.44%と金利が低くなっているが、商業銀行の金利も 13.04%と前二者とさほど違いはない。それに対し金融会社のパーソナル・ローン金利は 25.88%と商業銀行の 2 倍近くに上っている。金融会社は商業銀行に比べて高リスクの消費者にローンを提供するものと考えられる。

表 2-3 は、金融会社のパーソナル・ローンについて、アベイラビリティ、市場集中度、金利上限、参入障壁（C&A 寛容、C&A 厳格）を示すものである。ここでアベイラビリティは、(1) 1 世帯当たりの金額、(2) 1 世帯当たりの件数、(3) 拒否率から見たものである。(3) 拒否率は、ローンの需要と供給の差を表し、需要に対するアベイラビリティを示している。金利上限の低い州では、金利上限の平均値はローン 100 ドルで 21.58%、500 ドルで 24.24%、高い州では、ローン 100 ドルで 34.69%、500 ドルで 31.09%となっている。

第一に、金利上限がアベイラビリティに大きな違いをもたらす。金利上限の低い州は高い州に比べ、1 世帯当たりの金額で見ても件数で見てもローンは半分もしくはそれ以下にとどまっている。すなわち、金利上限の低い州では 29.61 ドル、0.0306、金利上限の高い州では 72.87 ドル、0.0733 である。拒否率については、金利上限の低い州は 42.52%と高く、金利上限の高い州では 28.48%と低くなっている。

第二に、金利上限の違いは市場集中度に違いをもたらす。金利上限の低い州では市場集

中度は 58.4%，金利上限の高い州では市場集中度は 39.9%となっている。

表2-3 金融会社パーソナル・ローンの諸指標

	金額 (ドル) /世帯	件数 /世帯	拒否率 (%)	市場集中度 (%)	金利上限 (%), 100 ドル	金利上限 (%), 500 ドル
金利上限の低い州	29.61	0.0306	42.52	58.4	21.58	24.24
C&A寛容*	41.02	0.0426	32.40	43.1	21.65	26.96
C&A厳格**	25.80	0.0267	45.89	63.5	21.55	24.24
金利上限の高い州	72.87	0.0733	28.48	39.9	34.69	31.09
C&A寛容***	86.41	0.0804	29.42	41.6	45.67	29.48
C&A厳格****	50.32	0.0616	26.91	37.0	33.07	33.77

出所：NCCF, *Consumer Credit in the United States*, 1972, pp. 131-132より作成。

注： * ミズーリ，テネシー。

** アーカンソー，コネティカット，メイン，マサチューセッツ，ニュージャージー，ニューヨーク。

*** アラバマ，ハワイ，インディアナ，メリーランド，ウェストヴァージニア。

**** フロリダ，アイダホ，ケンタッキー。

市場集中度は，上位4社のものである。

第三に，参入障壁の違いもまたアベイラビリティの違いをもたらしている。ここで言う参入障壁の違いは，C&A 寛容，C&A 厳格で表されている。利便性及び利点（C&A: Convenience and Advantage）条項は，各州の金融会社の免許法における条項の1つである。典型的には「申請者が事業を実施するコミュニティの利便性（convenience）と利点（advantage）を高める」といった記述がなされているが，運用にはかなりの差異があった²¹。会社設立及び支店設置において，C&A 条項が実質的な役割を果たしているかどうかで，C&A 寛容，C&A 厳格に州を分類している。

表 2-3 によれば，金利上限の高低を問わず，参入障壁が低い C&A 寛容の州の方が，参入障壁の高い C&A 厳格の州よりも概してアベイラビリティが高い。金利上限の低い州において，C&A 寛容の州は，ローン金額 41.02 ドル，ローン件数 0.0426，拒否率 32.40%であるのに対し，C&A 厳格の州は，ローン金額 25.80 ドル，ローン件数 0.0267，拒否率 45.89%と，3つの点すべてにおいて C&A 寛容の州の方がアベイラビリティが高い。金利上限の高い州において，C&A 寛容の州は，ローン金額 86.41 ドル，ローン件数 0.0804，拒否率 29.42%，C&A 厳格の州は，ローン金額 50.32 ドル，ローン件数 0.0616，拒否率 26.91%である。拒否率は C&A 寛容の州の方がわずかに高いものの，ローン金額，ローン件数は C&A 寛容の州の方が大きく上回っている。

これらを総合した本委員会の見解によれば、高い市場集中度と参入障壁が市場支配力を高めるといふ。金利上限が低い場合、市場支配力を持つ企業は、借り手の質的割当（借り手の選別）をしやすくなる。その市場支配力は、高金利という形態ではなく、拒否率という形態で現れる。より高リスクの借り手を排除することで、リスクを低減させ、利潤を高められるからである。

第5節 おわりに

本章で検討してきたように、委員会報告書は、第6章、第7章がその主張の核を成している。それは、信用力が欠如しているために消費者信用を受けられない人々に何ができるかを検討したものである。

委員会報告書によれば、従来言われてきたような金利上限の意義はすでに失われている。これまで、(a)不平等な交渉力の救済、(b)過剰債務で消費者に過重負担を課すのを回避する、(c)信用供与者を公益事業として管理する、(d)消費者が信用に対し公正な金利を支払うのを保証する、といった理由のために金利上限が正当化されてきた。しかし、それは一部の人々を保護するにすぎず、本委員会、ひいては金利上限の提唱者が保護しようとした人々をかえって消費者信用から締め出す結果となっている。

したがってより信用力の低い社会階層にまで信用アベイラビリティを広げることを目指し、競争を促進することと、規制から競争市場へ転換することを主張したのである。

ところで、1966年、1969年には信用収縮が生じた。要求払預金への付利禁止、有期預金への金利上限設定は、ニューディール期に導入された連邦準備制度理事会（FRB: Board of Governors of the Federal Reserve System）の規則Q（Regulation Q）としてよく知られている。信用収縮は、規則Qにより預金金利上限が定められていたため、台頭するMMFに資金が流出する非仲介化が生じた。また、国内金融市場の規則Qを回避するため、商業銀行の資金はユーロ・ダラー市場に流出した。このことは結局、1970年代初頭に、アメリカのみならず主要国の固定相場制の放棄、変動相場制への移行につながった²²。

1969年の信用収縮への対処方法を諮問された大統領金融構造・規制委員会（President's Commission on Financial Structure and Regulation）、通称ハント委員会（Hunt Commission）は、1971年12月22日報告書を提出したが、預金金利の規制緩和を主張しており、その主張は1970年代の政策論議で支配的となった。この流れは最終的に、1980

年預金取扱金融機関・通貨管理法（DIDMCA: Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980）による預金金利上限の段階的撤廃につながり、金融自由化が本格化するのである。

先行研究でこのことは広く知られるところである²³。商業銀行が金利、地理的営業範囲、業態の面で規制緩和を求めた理由は、その収益基盤が1970年代のインフレによって脅かされたことにある。とくに金利の規制緩和は真っ先に生じたものであるが、恵まれない人種・エスニック・グループによる信用アクセス要求の問題が金利の規制緩和に関係していることは、これまでほとんど論じられてこなかった側面である。

¹ 本章は、大橋陽「金融自由化再考——米消費者信用における『公正な信用アクセス』実現の観点から」『証券経済学会年報』第51巻別冊，2017年，1-5-1～1-5-10頁の一部を修正，加筆，再構成したものである。

² “Transcript of Civil Rights Act (1964),” Our Documents - Transcript of Civil Rights Act (1964), Accessed October 29, 2021, <https://www.ourdocuments.gov/>.

³ Anne Fleming, *City of Debtors: A Century of Fringe Finance*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018.

⁴ Thomas A. Durkin, Gregory Elliehausen, Michael E. Staten and Todd J. Zywicki, *Consumer Credit and the American Economy (Financial Management Association Survey and Synthesis Series)*, New York: Oxford University Press, 2014, pp. 418-421.

⁵ Louis Hyman, *Debtor Nation: The History of America in Red Ink. Politics and Society in Twentieth-Century America*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2011, pp. 191-206.

⁶ NCCF (National Commission on Consumer Finance), *Consumer Credit in the United States: Report of the National Commission on Consumer Finance*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1972, pp. 5-7.

⁷ NCCF, *Consumer Credit in the United State*, p. 21.

⁸ NCCF (National Commission on Consumer Finance), *Technical Studies*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1973.

⁹ Thomas A. Durkin and Michael E. Staten eds., *The Impact of Public Policy on Consumer Credit*, New York: Springer Science & Business Media, 2002, pp. 5-8.

¹⁰ NCCF, *Consumer Credit in the United State*, pp. iii, 217-264; Lauren Saunders, “Why 36?: The History, Use, and Purpose of the 36% Interest Rate Cap,” National Consumer Law Center, 2013.

¹¹ NCCF, *Consumer Credit in the United State*, p. 149.

¹² NCCF, *Consumer Credit in the United State*, p. 94.

¹³ NCCF, *Consumer Credit in the United State*, pp. 96-99.

¹⁴ NCCF, *Consumer Credit in the United State*, pp. 99-102.

¹⁵ NCCF, *Consumer Credit in the United State*, pp. 102-103.

¹⁶ NCCF, *Consumer Credit in the United State*, pp. 96, 109. 委員会報告書は、検討結果については次のように3点にまとめている。(1)金利は信用が提供する機能のほんの一つの側面にすぎない。その他の諸特性は金利上限に直接影響を受けていないが、間接的に影響を受けているかもしれない。(2)金利は、信用を求める際に、一部の消費者（おそらくより豊かな人々）にとってより重要である。(3)つねにとは言えないが一般的に、消費者は、入手する製品あるいはサービスに関連した意思決定よりも、信用上の意思決定を難しくないものと考えている。多くのパーソナル・ローンと同様に信用買いにおいて、信用に対する需要は財・サービスに対する需要から生じるものである。

¹⁷ NCCF, *Consumer Credit in the United State*, p. 109.

¹⁸ もちろん、報告書はもっぱら金利上限だけがアベイラビリティに影響を及ぼすと論じているだけではない。アベイラビリティに影響を及ぼすものの中には、ローン規模と満期に対する制限、債権者保護に対する制限、参入障壁と市場集中度などがある。

¹⁹ NCCF, *Consumer Credit in the United State*, p. 147.

²⁰ NCCF, *Consumer Credit in the United State*, p. 149.

²¹ Edwin M. Stokes, “Convenience and Advantage in Small Loan Licensing, A Workable Standard,” *Boston College Law Review*, Vol. 2, Issue 1, 1960, p. 93-94.

²² 奥田宏司『多国籍銀行とユーロ・カレンシー市場——ドル体制の形成と展開』同文館出版, 1988年; 萩原伸次郎『金融グローバリズムの経済学——格差社会の形成と世界金融危機の勃発』かもがわ出版, 2020年.

²³ 邦語文献では次のようなものがある。伊東政吉『アメリカ金融政策と制度改革』岩波書

店, 1985 年; 西川純子, 松井和夫『アメリカ金融史——建国から 1980 年代まで』有斐閣, 1989 年; 磯谷玲『八〇年代アメリカの金融変革』日本経済評論社, 1997 年; 高木仁『アメリカ金融制度改革の長期的展望』原書房, 2001 年; 『アメリカの金融制度——比較社会文化による問題接近をめざして (改訂版)』東洋経済新報社, 2006 年.

第3章 低所得層消費者信用の改革構想

——全国消費者金融委員会報告書の作成過程にかかわる理念と利害¹

第1節 はじめに

アメリカでは、戦後経済成長を背景に消費者信用が急成長を遂げた。消費者信用は一般的に、よりコストが低くなるにつれてよりリスクの高い人々に提供できるようになるので、時間の経過に伴って信用提供範囲が拡大する。それに加え、1960年代、1970年代には公民権運動や女性運動による要求により、特定の社会集団から権利として消費者信用を求める動きが活発化した²。だが、「差別」を受けた特定の社会集団と言っても、消費者信用へのアクセスを見た場合、ゲットーの黒人と郊外中流階級の白人女性は、同じ軌跡を辿ったわけではなかった³。

1968年消費者信用保護法（CCPA: Consumer Credit Protection Act of 1968）は、この領域の消費者保護に関わる初の連邦法であり、1970年代に続々と制定された消費者信用保護関連立法の嚆矢となった。その第I編貸付真実法（TILA: Truth in Lending Act）は、義務的情報開示を求めたものとして、今日まで金融商品・サービス提供の基本原則の一つとなっている。消費者信用保護法はまた、第IV編で全国消費者金融委員会（NCCF: National Commission on Consumer Finance, 以下、「本委員会」と略す。）の設立を定めた。この委員会は、実質3年の活動期間のうちに、膨大な情報を収集し、1972年12月31日に『米国の消費者信用——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。

研究史によれば、委員会報告書の勧告とそれをめぐる公聴会は、1970年代の消費者信用研究と金融改革論議に大きな影響を及ぼした⁴。とりわけ1974年均等信用機会法

（ECOA: Equal Credit Opportunity Act）成立に大きな貢献をもたらしたと言う⁵。1974年均等信用機会法は、「信用取引のあらゆる点に関し、貸し手が性別あるいは婚姻状態を根拠に申請者を差別するのを違法とする」というものであった。1976年初めには適用範囲が拡大され、「申請者が契約に値する能力を持つ限り、人種、肌の色、宗教、出身国、性別あるいは婚姻状態、年齢」（傍点は筆者）といった他の属性も含めた融資差別禁止が政治的に容易化したとされている。

この点について、経済史家ルイス・ハイマンは、「階級に基づく『信用の権利』を明示的に並置したゆたかな白人女性は」、貧しい黒人のための福祉的プログラムに反発し、「差

別終結の大義の下に信用を要求した——そのレトリック技法は、最終的に、そして意図せずして貧しい黒人消費者も支援した」と述べている⁶。中流階級の白人女性は、黒人と問題を一緒くたにされることを嫌がったのである。

それに対し筆者は、本博士論文第2章で議論したように、委員会報告書の主たる主張は、先行研究が重視した属性による差別禁止ではないことを明らかにした。つまり、委員会報告書の核心は「自由で公正な競争こそが究極的に、そして最も効果的に消費者を保護するものである」という「思想」であり、各州に対して競争を阻害する貸出金利上限の緩和及び撤廃を求めた勧告であった⁷。他方、1964年公民権法（Civil Rights Act of 1964）成立後に頻発した都市騒擾の一因は、郊外白人中間層とゲットーに住む黒人との間の「消費」の格差であった。先に引用した「申請者が契約に値する能力を持つ限り」という部分は、信用力が欠如していれば依然として消費者信用を得られないことを示唆している。そうしてゲットーに見られた低所得層消費者信用問題に対し、本章では、金利上限の緩和及び撤廃が当時の消費者信用改革構想の到達点にならざるをえなかったことを、委員会報告書の作成過程に関する未公開一次史料に依拠しながら、思想と利害に注目して詳にしている。

以下の構成は次の通りである。第2節では、1960年代後半、ゲットーにおける悪質な消費者信用慣行が都市騒擾や調査研究で露呈したことで、たんなる情報開示規則にすぎなかった法案に本委員会設置条項が盛り込まれたことを明らかにする。第3節では、本委員会で低所得層消費者信用問題への強い関心が示された一方、政権交代に伴う民間有識者の入れ替えが、業界側の利益が代弁されていく伏線となったことを跡づける。第4節では、低所得層消費信用問題に注目した債務取立方法公聴会の大成功と踵を接して、本委員会に消費者信用業界、小売業界側の意見が侵食してきたことが分かる。第5節では、委員会報告書成立に、貸し手の意向が強く反映される一方、消費者側に立つ委員らはゲットーの悪質な慣行を一定程度抑制できたことで良しと認識したことを明らかにする。最後に、消費者信用をより広い階層に広げるには、金利上限を緩和・撤廃し、高コスト、高リスクの金融へ包摂するしか選択肢がなかったとの結論に至る。

第2節 ゲットーの消費者信用慣行と1968年消費者信用保護法成立

ポール・H・ダグラス上院議員（民主党、イリノイ州選出）は、シカゴ大学経済学教授から上院議員に転じた人物で、主著『賃金の理論』やコブ＝ダグラス型関数でその名を広

く知られている。ダグラスは、ある公聴会で連邦準備制度理事会（FRB: Board of Governors of the Federal Reserve System）議長のウィリアム・マーティンに金利の算出法について質問した。しかし、金融論の第一人者と言えるマーティンからも正しい答えを得られなかったことから、「信用の真実の価格をしばしば隠したり歪めたりする偽装やカモフラージュ」を排除することを目的とし、食品表示法（Food Labeling Act）に倣った消費者信用表示法案（Consumer Credit Labeling Bill）を提出した⁸。のちに法案名は、貸付真実法に変更され、貸付のコストを金額と年率（APR: annual percentage rate）で表示することを義務づけようとした。この法案は、1960年に最初に上程されてから成立するまでに7年もかかった。1966年にダグラスは落選したため、上院銀行通貨委員長のウィリアム・プロックスマイア上院議員（民主党、ウィスコンシン州選出）が法案を引き継ぎ、上院では1967年7月11日に92対0で可決された。

その間、何を持って貸付の「真実」（truth）のコストとするかについてなど、いくつかの争点が明らかとなった。ここでは、3つに絞って指摘することにし、第一に、「金利6%は必ずしも金利6%ではない」、という点について簡単な事例を見よう⁹。1000ドルを借入れるとき、表示金利が借入元本の6%だとすると、金利を金額に直すと1000ドル×6%＝60ドルとなる。これをアドオン方式と言い、割賦信用で一般的に使用されていた簡便な利息計算法であった。この方式は当初元本に対する一定割合（この場合6%）を金額（60ドル）に直しただけなので、返済していくうちに元本が減っていくことが勘案されていない。返済して元本が減っていけばそれに6%を掛けた金額も小さくなっていくはずである。しかし、アドオン方式では60ドルという金額は変化しない一方、返済していくと元本は減少していくので、「真実の金利」は6%よりもかなり高くなる。すなわち、 R ：真実の金利、 M ：1年間のうちの支払期間（12カ月）、 I ：表示金利（6%つまり\$60）、 P ：借入元本（\$1000）、 N ：均等額支払い回数（12回）とすると、「真実の金利」は下記の通り、6%の2倍近い11.07%となる。この「真実の金利」を年率と呼ぶようになった。

$$R = \frac{2MI}{P(N+1)} = \frac{2 \times 12 \times \$60}{\$1000(12+1)} = \frac{\$1440}{\$13000} = 11.07\%$$

第二に、法案のミクロ経済的目的である。このように「真実の金利」が示されることにより、消費者の過剰借入を防ぐことができる¹⁰。この点について割賦販売を行う小売業界は異論を唱えた。ここで、『貧乏は高くつく』の著者で社会学者のデイビッド・カプロヴィッツらが低所得消費者に対する債権者救済の濫用について証言をして注目をひいたが、

上院における法案の目的の根拠を構成するものにはならなかった。第三に、法案のマクロ経済的目的として、景気循環と信用量ないし信用コストの関連が提起された。これは経済安定化に関わる事柄であったので、本法を州法ではなく連邦法として定めるべき根拠を形成することになった。

このように上院で可決されたのは貸付真実法の部分だけであった。これが、1968年消費者信用保護法としてより大きな目的を帯びるようになったのは、社会状況による後押しが大きい。

本博士論文第1章第3節で論じたように、ゲッターにおける悪質な割賦販売信用慣行は、「貧困の再発見」の一環としてカプロヴィッツ『貧乏は高くつく』（1963年）¹¹、連邦取引委員会（FTC: Federal Trade Commission）によるワシントンDCの割賦信用及び小売販売慣行の調査¹²、それに対する公聴会¹³、頻発する都市騒擾について調査した全米市民暴動諮問委員会（National Advisory Commission on Civil Disorders）、通称カーナー委員会（Kerner Commission）報告書¹⁴で明るみになっていた。

全米市民暴動諮問委員会報告書が提出されたのは、1968年2月29日であった。約1カ月後の3月31日、ベトナム戦争泥沼化による反戦世論の高まりにより、リンドン・B・ジョンソン大統領は再選断念表明した。直後の4月4日にはマーティン・ルーサー・キング牧師がテネシー州メンフィスで凶弾に斃れた。

都市騒擾が続き、ベトナム戦争への不満が昂じる中、1966年11月の中間選挙において連邦下院の47議席を失う大敗を喫して以降、ジョンソン大統領は守勢に立っていた。しかし、キング牧師の死を無駄にしないように議会に呼びかけることにより、1968年4月11日には1968年公民権法（Civil Rights Act of 1968）とも呼ばれる1968年公正住宅法（Fair Housing Act of 1968）を成立させた。

消費者信用保護法に話を戻すと、上院では貸出真実法の部分しか成立しなかったのに対し、下院では、銀行通貨委員会消費者問題小委員会委員長のレオノール・K・サリバン下院議員（民主党、ミズーリ州選出）が、貸付真実法に、強要的信用取引、貸金差し押さえ制限、全国消費者金融委員会創設に関わる編を加えた法案を上程し、可決を見た¹⁵。そして1968年5月18日、上下両院会合で合意が成立し、5月29日、1968年消費者信用保護法として制定された。同法では、消費者の信用コスト意識向上そのものを目指すのではなく、それを通じて「貸付に従事する多様な金融機関とその他の企業の競争」を促すことが法案の目的とされた¹⁶。長年議場で論じられてきた貸付真実法そのものは、十分な情報を

消費者に与えることによって市場機能を高めるもので、ゲッターの消費者信用問題が法案の目的や根拠を構成したわけではなかった。だが、その問題への関心が3つの編を加えた形での法案成立の契機となり、全国消費者金融委員会の設立に至ったのである¹⁷。

第3節 全国消費者金融委員会の設置と始動

(1) 全国消費者金融委員会の設置と民間有識者委員の入れ替え

ジョンソン大統領は、1968年の選挙を前にした議会に全国消費者金融委員会の予算承認と委員任命を阻まれたため、委員の任命は1969年1月20日、退任1時間半前にならざるをえなかった¹⁸。本委員会は、上院議長の任命した上院議員3名、下院議長の任命した下院議員3名、大統領の任命した民間有識者3名の会議体で、少数のスタッフと、外部委託研究者などで構成されることになっていた。

表3-1 全国消費者金融委員会の委員構成

1969年1月20日任命	1969年11月7日任命	1972年12月31日時点の委員
上院議員		
ジョン・J・スパークマン (民, AL) ウィリアム・ブロックスマイア (民, WI) ウィリアム・D・ブロック (共, TN)	ジョン・J・スパークマン (D-AL) ウィリアム・ブロックスマイア (民, WI) ジョン・G・タワー (共, TX)	ジョン・J・スパークマン (D-AL) ウィリアム・ブロックスマイア (民, WI) ウィリアム・D・ブロック (共, TN) (1971年4月5日任命)
下院議員		
ウィリアム・バットマン (民, TX)	ウィリアム・バットマン (民, TX)	ヘンリー・B・ゴンザレス (民, TX) (1971年3月10日任命)
レオノール・K・サリバン (民, MO) フローレンス・P・ドワイアー (共, NJ)	レオノール・K・サリバン (民, MO) セイモア・ハルパーン (共, NY)	レオノール・K・サリバン (民, MO) ローレンス・G・ウィリアムズ (共, PA)
民間有識者		
ハーバート・オコンナーJr (民, MD) ジョセフ・アルブリトン (民, TX) アール・ピビン (民, AL)	ロバート・ブラウカー (共, MA), 委員長 ロバート・W・ジョンソン (共, IN) アイラ・M・ミルスタイン (民, NY)	ダグラス・M・ヘッド (1971年2月16日任命) ロバート・W・ジョンソン (共, IN) アイラ・M・ミルスタイン (民, NY) (1971年1月20日委員長任命)

出所：Letter from C. Stanley Blair to Charles B. Wilkinson on National Commission on Consumer Finance, EX FG 169; Box 1; WHCF: Subject Files: NCCF NIXON (National Commission on Consumer Finance; Richard Nixon Presidential Library and Museum, Yorba Linda, California.); NCCF (National Commission on Consumer Finance), *Consumer Credit in the United States: Report of the National Commission on Consumer Finance*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1972. xv-xviii.

本委員会を始動させるよう、政権と議会をせっついたのはサリバン下院議員にほかならない¹⁹。ジョンソン大統領は委員長を指名しなかった、法律にしたがって委員長が指名されていないので予算もない、1971年1月1日に委員会報告書の提出期限が迫ってきてい

ると。サリバン下院議員の音頭で、1969年3月20日、表3-1の1969年1月20日に任命された委員9人は非公式会合を持ち、予算を求めるリチャード・ニクソン大統領宛ての手紙に全員が署名した。それに対してニクソン政権は、3月25日に民間有識者委員に辞任を求めたのである。ニクソン大統領は委員会の解散も考えたがそこまでには至らなかった。だが、ジョンソン大統領が任命した民主党系の民間有識者3名が政権に嫌がらせをするのではないかと懸念した。辞任を求められたのは、元メリーランド州知事を父に持ち、直近ではメリーランド州銀行検査官を務めていたハーバート・オコンナーJr、労働組合活動で活躍し民主党の資金集めに定評があり、その後アラバマ州消費者金融協会というロビー団体の上席副会長に就いたアール・ピピン、テキサス州の保険会社役員で、後年、『ワシントン・スター』紙、ワシントンDC中心のリグス銀行を買収したジョー・L・アルブリトンであった。アルブリトンは辞表を提出したが、他の2人は法廷闘争に持ち込み、とくに委員長就任を自任していたオコンナーJrの抗戦は激しかった。しかし、1969年11月7日に新委員が任命されたのである²⁰。

上下両院からの委員は、それぞれ民主党2名、共和党1名というバランスが維持され、上院議員からはプロックスマイア、下院議員からはサリバンという1968年消費者信用保護法成立の立役者が名を連ねた。民間有識者は共和党系2名、民主党系1名と大きく構成が変わり、しかも民主党系のアイラ・M・ミルスタインについては政権の内部文書で「民主党（保守的）」と但し書きがつけられていた。委員長にはロバート・ブラウカーが任命された。彼は、契約法、会社法を専門とするハーバード大学ロースクール教授であった。のちに1971年1月、マサチューセッツ州最高裁判所陪席判事に就くために委員長を辞任することになる。本委員会は1971年1月1日までに報告書を提出し、その後90日で解散する予定であったが、この時点で約18カ月の遅れが生じていた。予算は150万ドルと法律に規定されていた²¹。

全国消費者金融委員会は、法律により次の3点を検討することを使命としていた。

- (1)合理的金利で消費者信用を提供するのに既存の諸制度は妥当か。
- (2)国民を不公正慣行から保護し、十分に情報を知った上での消費者信用の利用を保証するのに、既存の監督及び規制メカニズムは妥当か。
- (3)消費者金融会社の連邦認可または連邦政府の他の規制措置は望ましいか²²。

その他として、貸付真実法のいくつかの側面の評価が課題とされた。

1969年12月11日に初回会合が招集され、原則として月1回、委員会会合が開催されることとなった。本委員会発足当初、会合の大きな議題は暫定的研究分野の確定とスタッフ人事であった。前者については次項（第3節(2)）に譲り、ここではスタッフ人事について述べておく。事務局長は委員から多くの候補者が挙げられたものの、1970年2月23日、プロックスマイア上院議員の推薦によりロバート・L・ミードが就いた²³。彼は、マサチューセッツ州消費者問題担当検事補を経て、消費者問題担当大統領特別補佐官室立法問題担当主幹であった²⁴。続いて1970年4月22日の委員会会合では、スティーブ・クレイン、ロバート・P・シェイ、ダグラス・F・グリーアの採用が決まった。クレインは委員でもあるシーモア・ハルパーン下院議員（共和党、ニューヨーク州選出）の立法補佐官であった。シェイは、コロンビア大学の銀行論・金融論教授で、消費者信用分野に造詣の深い人物であった。他方、グリーアは、国連で貿易制限に関する実務に携わった後、メリーランド大学産業組織論教授となり、保険業界の産業構造を研究していた²⁵。シェイもグレイも同じ経済学者のロバート・W・ジョンソン委員の推薦である。さらに、ミルトン・W・ショバーが6月1日付で採用された。彼は、連邦準備制度理事会で貸付真実法担当副主幹を務めていた。その施行規則たる規則Z（Regulation Z）に精通した人材であり、立法の中心に加わりたいという動機を持っていた²⁶。この中で、消費者側に立ってきた実績から採用されたのは事務局長のミードだけであった。

このようにして委員会が始動したが、ポピュリストとして知られるライト・パットマン下院議員（民主党、テキサス州選出）が、民間有識者委員のミルスタインとジョンソンが利益相反になるのではないかと疑念を挟み、民間企業との関係を説明する文書を提出するように求めた。パットマンは提出された文書に満足したが、のちに委員長に昇格するミルスタインは、弁護士としてゼネラル・エレクトリック（GE: General Electric）、シアーズ・ローバック（Sears, Roebuck and Company）といった小売業の消費者信用部門に関わった経験を有していた²⁷。ミードに関する特集記事によると、ミルスタインは全米小売業協会（National Retail Association）の顧問をしており、パデュー大学教授のジョンソンも、数多くの小売企業と関連を持っており、全米小売業協会の依頼で百貨店信用について研究を行ったこともあった。実際、ニクソン大統領が任命した3名の民間有識者は皆業界寄りであると消費者団体から集中砲火を浴びていた。さらに、1968年版統一消費者信用規約（UCCC, U3C: Uniform Consumer Credit Code）の策定に民間有識者委員全員が関わ

っていたが、その規約の内容は業界団体に及び腰だと非難されていた²⁸。しかし、ミードは、3名の民間有識者が業界寄りというのは先入観にすぎず、概して消費者側に立っていると記事では擁護していた。

政権内部文書において、この3人の民間有識者の推薦者欄には「PMF」と記載されている。「PMF」とはピーター・M・フラニガンのことで、大統領補佐官の一人である。ヘンリー・A・キッシンジャーが外交政策に絶大な影響を及ぼしたのと同様に、フラニガンは経済問題に絶大な力を持っていた。投資銀行ディロン・リードの出身で、ウォール・ストリート「便利屋」、「黒幕」の異名を持ち、消費者運動家のラルフ・ネーダーからすれば、ニクソン政権で最悪の人物で「ミニ大統領」であった²⁹。

(2) ゲットーの消費者信用問題への関心

全国消費者金融委員会のもう一つの大きな課題は暫定的研究分野の策定であった。初回会合に先立ち、ブラウカー委員長が叩き台を作り、委員が検討を加えていった³⁰。ミードが事務局長に就任した直後、1970年2月25日会合では、ゲットーの消費者信用問題への関心が明白であった³¹。委員会は次の3つを優先事項とした。第一に、消費者信用分野における既存研究の収集であり、例としてカプロヴィッツ、都市同盟（Urban Coalition）のビル・カイによるゲットーの小売問題、消費者信用問題に関する調査研究が挙げられた³²。第二に、研究及び評価の領域の構造化、研究の優先順位づけであり、低所得層の「合理的金利での信用アベイラビリティ」が最優先とされた。共和党のハルパーン下院議員も、低所得層の消費者信用問題を優先するように言い、次のように続けた。「私たちは[消費者信用が]消費者の生活様式に及ぼす影響すべてについて述べなくてはならない。しかし、それらは[低所得層消費者信用問題の]後で取り掛かるべき事柄であるから、おそらく時期尚早である」([]内は筆者の補足)³³。そして、第三に、早期の公聴会の実施であり、消費者信用分野における債権者救済の濫用を明るみにすることが目的とされた。

続く1970年3月18日会合では、「合理的金利での信用のアベイラビリティ」、「割賦信用の研究」、「少額ローン会社のオペレーション」、「貸付真実法の監視」が、4つの暫定的研究分野として定められた³⁴。

そうして委員会では研究の具体的な情報収集、整理に入っていた。1970年4月22日の委員会会合では、スタンフォード大学法学教授のケネス・E・スコットからの手紙が共

有された³⁵。スコットは、スタンフォード大学における消費者信用関連の経済学的、法学的研究を取りまとめて報告していたが、委員会の目を引いたのはミューレイ・シルバーマンの研究であった。それは、カリフォルニア州オークランドを調査対象地にし、黒人コミュニティにおける貸付真実法に対する人々の意識を調査するものであった。貸付真実法は1969年7月1日に施行されていた。ブラウカー委員長は「貸付真実法は中流階級のもので、たった一つしか選択肢のない黒人低所得層には役に立たない」と指摘した。だが、この研究は所得階層別という観点からゲッターにおける購買及び信用に関する意思決定メカニズムを明らかにするもので、ひいては低所得層の「合理的金利での信用アベイラビリティ」という暫定的研究分野に適合するので、見積額3万8000ドルのうち間接費をカットし、3万2050ドルをこの研究に支出することにした³⁶。

もう一つ、委員会が注目したのはベニー・カスの一連の調査研究である³⁷。カスは、当時、ワシントンDCの金利・消費者信用研究委員会事務局長を務めていた弁護士で、本委員会を始動させるようにニクソン政権に働きかけたこともある人物である。そして、ジョージ・ワシントン大学で教鞭をとっていたことから、ワシントンDCで大学院生を使った調査研究を企画していた。債務の支払いがなされない場合の商品回収に関する研究、加入費5ドルのうち2.5ドルを補助することでゲッターでの信用組合加入を促進する研究、デパートのシアーズ・ローバックなどで信用申請を拒否された申請者に関する研究、質屋に関する研究、スペイン語話者の消費者信用利用に関する研究と多岐にわたる。中心的なのは、シアーズ・ローバックまたはシーボード・ファイナンス・カンパニー (Seaboard Finance Company) で信用申請を却下された申請者50人から100名に対し、拒否された後、どこへ行ったのか、他の小売店で割賦信用を得たのか、ローン・シャークに行ったのかなど、聞き取り調査を実施するものであった。この研究には7500ドルが支出されることになった。

さらに、パデュー大学教授であったジョンソン委員から、指導院生のゲイリー・G・チャンドラーの「貧困地域世帯における債務ポジションの分析」と、ロンダ・S・フィールズの「低所得消費者への信用付与システムに関する研究」という2つの研究提案が推薦され、それぞれ7500ドルを研究費として支給することとなった³⁸。

また、住宅供給のためのカソリック系非営利組織、アーバン・リハビリテーション・コープ (Urban Rehabilitation Corp.) には、公共住宅に住む80世帯へのアンケート調査を依頼するなど、ゲッター及び低所得層の消費者信用の実態を明らかにする調査研究への強い

関心が示されていた。

第4節 全国消費者金融委員会における債務取立方法公聴会

(1) 債務取立方法公聴会の成功

1970年6月22、23日、全国消費者金融委員会は、債務取立方法公聴会を実施し、ゲットーの消費者信用をめぐる数々の問題について計17名から証言を得た³⁹。債務取立方法とは、債権者側から見れば返済を確実にするための債権者救済であり、消費者側から見れば債権者による債務取立手段の濫用であった。公聴会に呼ばれたのは、かのネーダーらを含む、消費者側に立つ弁護士たちであった。ここでは、ニューヨーク州南部地区連邦地方検事補で、1968年に設立されたばかりの消費者詐欺対策班主任のリチャード・A・ギブズによる証言に依りながら、「過酷で悪質な」債務取立方法を概観しよう⁴⁰。

ギブズは、消費者に対する債権者救済の濫用を取り締まる最大の武器は、連邦法違反に問える郵便詐欺であるとした上で、消費者が抗弁の機会を失う3つの理由について説明した⁴¹。ちなみに郵便詐欺は、インサイダー取引をはじめとする経済事件において犯罪の構成要件が当該の法律に照らして確実でないときでも摘発に用いることができる容疑である。第一は、書類を下水道に捨ててしまうことから名付けられた遅滞送達（sewer service）であり、消費者は出廷する必要があるにもかかわらず、訴えられたことも知らないうちに敗訴してしまう。つまり、以下にも共通するが、法に基づく適正手続きが保障されていない。第二に、債権者が遠隔地で訴える不都合法廷地（inconvenient venue）である。ニューヨーク州バッファローに本店を置きながら、ブロンクスに店舗を持つ場合やブロンクスの住民に対し戸別訪問で契約を結んだ場合、債権者はバッファローの裁判所に訴えることができる。しかし、ブロンクスの低所得層消費者が600km以上離れたバッファローの裁判所に出向くことなどとうてい不可能である。第三に、法制度や司法扶助に不慣れなため、督促状などにより債権者が消費者に圧力をかけることで、正当な抗弁ができるときでさえ、消費者が抗弁を諦めてしまうことである。また、場合によっては、契約書に債務承認条項（confession of judgment clause）が含まれているなど、抗弁ができない付合契約（contract of adhesion）が結ばれることも少なくない。つまり、債務者は損害を被る可能性が高く、それを回避することが困難な不公正な慣行である。

事業者が消費者の無理解につけこむという濫用の一例を挙げると、他の潜在的顧客の氏名を10名分挙げれば絨毯、カラーテレビ、掃除機、通信教育などを無料で提供するとい

う紹介制度詐欺がある⁴²。消費者がサインをした契約書は実は債務を示すものであるが、事業者はそれを金融会社に売却してしまう。消費者は事業者に抗議する意図で支払いをやめてしまうが、もはや事業者はその取引の債権者ではなく、金融会社が債権者になっている。だが、そのことを理解できる者はほとんどいない。したがって、金融会社が債務不履行判決を得て、賃金差し押さえや商品回収といった結果を手にするのである。支払いを止めるという行為は、ゲッターの商店で展示されていたものと違う安物や中古品、または不良品が配達されたりしたときに、消費者が対応する一般的な方法であるが、良い結果をもたらすことは皆無である。これらが生じるのは、債権を善意取得したものと見なし取引の安全を保証する債権保有者適格説（holder-in-due-course doctrine）によって、債権者が支えられているからである。

商品回収という点で言えば、中古車販売でよく行われている債権者救済の濫用がある。消費者の中にはたびたび同じ自動車を失う者もいるが、不足金判決（deficiency judgment）の金額決定の基礎となるオークション価格は仕組まれている。中古車販売店で割賦信用により1000ドルの自動車を購入し、支払いができなくなり商品回収を受けたとする。通常、1000ドルの価値があるにもかかわらず、その自動車は競売では200ドルの値段しかつかないとすると、800ドルの不足金判決を消費者は受けることになる。購入するのはしばしば元々販売した中古車販売店と関連のある人物や事業者で、200ドルで購入された自動車は1200ドルで売却されて1000ドルの利益が生じ、その自動車の支払いができなくなれば同じサイクルで儲けることができる。同様にして、消費者の支払残額があとわずかというところまで債権者は待ち、あとわずかというところで商品回収をして競売にかけて身内や仲間内でただ同然の価格で競り落とし、消費者に多額の不足金判決をもたらす慣行は、家電、家具でも見られた⁴³。他方、債権者は回収した商品も、競売による不足金額も両方手にできたのである。

この公聴会ではカプロヴィッツも証言を行なっている。著書『貧乏は高くつく』の結論部では、金融教育、買い物教育によって、買い周りをして商品や条件を比較した上で購買意思決定を行う能力を身につけさせることの必要性を説いていた。カプロヴィッツは現場をよく知っていたので、それが一筋縄にはいかないこともよく理解しており、まさにゲッターの商店主が行なっているパーソナライズというやり方で必要な人に教育を届け、ゲッターの中に拠点を築かなければ実効性がないことを理解していた⁴⁴。

カプロヴィッツは、「債権者と債務者の間の契約関係に組み込まれた不公正」、いわゆる

付合契約の不合理について具体的に述べた。だが処方箋は意外なものであった。債権者に上記のようなあらゆる債権者救済を放棄させ、代わりに、貸金業への自由参入を認めるというものである。「自由市場メカニズム信仰に基づき」、金利上限を撤廃し、「貨幣に対し人々がいくら支払うのかは、市場メカニズムが決定するのに任せよう」と証言したのである⁴⁵。女性初の連邦取引委員会委員長となったメアリー・G・ジョーンズもまた、カプロヴィッツ同様に、ワシントンDCの市場を貸金業者に開放することが、ゲッターの商店が立ち並ぶ「7番街」の悪質な商慣行を駆逐することになると述べた⁴⁶。

(2) 全国消費者金融委員会への業界の利害の反映

債務取立方法公聴会直後の1970年6月24日の委員会では、ブラウカー委員長の下、公聴会の振り返りが行われた。出席議員が少ないのはいつものことではあるが、議員の出席者はサリバン下院議員、ジョン・スパークマン上院議員（民主党、アラバマ州選出）だけで、定足数を満たしていなかった。

そこでは、債務取立方法公聴会でミード、クレインの果たした役割がとくに称賛された。公聴会には貸金業、小売業のロビイストがいた。総じて、証言者の知識の豊富さに感心していたが、たとえばペンシルヴァニア州ピッツバーグの地方紙には「金融会社が恐喝している」との見出しが踊ったことに怒り、「債務者がどれほど悪い人なのか伝える者が[公聴会に]なぜいなかったのか」という消費者信用業界からの抗議が寄せられたり、全米債務取立協会（American Collectors Association）から倫理規定に関する封書がすぐ届いたりしたので、そうした「抗議」が今後も続くと思われた⁴⁷。

この債務取立方法公聴会の振り返りのなかで潮目が変わった⁴⁸。ミードと対峙したミルスタインがかなり強硬に議論を転換させた。ミルスタインは、2段ロケットとして計画を考えていると言い、第1段は先の公聴会でいろいろな意見を聴き、第2段は十分な準備時間を与えた上で業界から明確な証拠を提出してもらおうということだった。それは、公聴会で取り上げられた債権者救済がなくなったとしたら、本当に市場浸透率が低下するのか、つまり特定期間における利用者の割合が低下し融資が減るのか、融資コストが増加することになるのか、はっきり証明できるのかを業界側に問うことを意味している。そして大手百貨店のシアーズと、ワシントンDCのゲッター内の7番街の小さな商店では回答がまったく違うかもしれないので、あらゆる意見を吸い上げる必要があると主張した。

ブラウカー委員長は、公聴会でミルスタインが「この種の変更にかかるコストを明確に

できるのか」と証言者に何度も問うたが良い反応がなかったので、業界関係者の方が答えやすい問題だと応じた。ミードもまた、ブロックスマイア上院議員がネーダーに、債権者救済を撤廃したら最下層の人たちが信用を得られなくなるのではないかと質問したが、ネーダーは表情を変えることなくそうだと答えたと言った。そして、ミードは、中・上流階級にとって有益な法案を作って最下層を切り捨てることはできないと言い、それにサリバン下院議員も同意した。この日、債権者救済の撤廃が貸し手のコストにどのように影響するのかという問題が提起され、業界からの意見を聴くべきだということが合意されたのである。

したがって、「特定の取立方法、救済の制限や撤廃は、利用者だけでなく信用供与者に直接影響するので、本委員会は業界の見解も検討しなくてはならない」として、「取立方法及び債権者救済調査」を実施した⁴⁹。それをグリーアが分析し、『専門研究』第5巻に所収された論文「債権者救済と契約条項——消費者信用回収の法的・経済的分析」にまとめ⁵⁰、委員会報告書には第3章「債権者救済と契約条項」として収録された⁵¹。

委員会報告書の勧告は、数え方によって若干前後するが全部で85項目あり、そのうち23項目がこの債権者救済の撤廃または再編に関わるものである。元から返済を逃れようとする「怠け者」だから返済できないのではなく、病気、失業、事故、家族の崩壊など、不幸な出来事が生じたために返済できなくなるケースが多いという調査結果が出ていた。よって全体としては、消費者側に立って債権者救済を改革していく勧告が出されている。

しかし、賃金差し押さえはそうではない好例を示している。勧告によれば、恣意的賃金差し押さえを禁止し、判決によるものであっても、その週の可処分所得の25%、またはその週の可処分所得が最低時給の40倍を超える額のいずれか少ない方を超えてはならないものとされた。しかし、この内容は、既述の消費者信用保護法第III編による賃金差し押さえと細かな文言以外同一である。賃金差し押さえを撤廃したり同法第III編以上の制限をかけたりすると、グリーアの研究結果が示すように、信用のコストが大幅に上昇し、アベイラビリティが大幅に低下すると判断されたからである⁵²。

ここからも窺い知れるように、債権者救済の撤廃または再編は、貸し手のコストの問題と密接に関連するものとして議論が展開されるようになり、委員会報告書の第6章、第7章の金利上限緩和・撤廃を支持する有力な根拠となったのである。既述の通り、消費者側に立つ証言者の中でも代表格のカプロヴィッツ、ジョーンズが債務取立方法公聴会で支持した方策とも一致する。もちろんカプロヴィッツらは貸し手のコストを重視したからでは

なく、借り手に著しく不利な債権者救済を是正した上でマーケットによる金利、アベイラビリティの決定が望ましいと考えた点に決定的な違いがある。他方、ミード、ブロックスマイア上院議員、サリバン下院議員にとっても、債権者救済の撤廃、再編は好ましいものであった。ただし、それとセットで金利上限の緩和・撤廃を認めることは望んでいなかったが、かといって債権者救済の撤廃、再編が最下層の信用アベイラビリティを大幅に削減することも望んでいない、難しい立場にあった。

第5節 全国消費者金融委員会報告書の成立

(1) 貸し手コストによる金利上限設定の正当化

本委員会会合は、1969年末から1971年半ばまで、まずスタッフ人事と暫定的研究分野を定め、それにしたがって調査研究の情報を集約したり、依頼をしたりする作業に専念した。1971年半ばからは、各研究の進捗状況または成果の把握が主たる議題となり、1972年に入ると、各章の執筆が行われるようになった。本委員会が動き出したときに18カ月の遅れが生じていたのは前述の通りだが、委員会報告書提出は2度ほど期限が延長され、当初の1971年1月1日から1972年12月31日へと約2年間繰り延べられた。

さて、前項（第4節(2)）では、債権者救済の撤廃及び再編が必然的に貸し手のコスト上昇につながるがゆえに、貸し手のコストが重視されるようになったと論じたが、本項では、それがどのように委員会報告書に組み入れられていったのかについて跡づけよう。

貸し手のコスト推計に取り組んだ専門研究は、シェイによる「州法定金利上限が信用のアベイラビリティ及び価格に及ぼす影響」である⁵³。シェイは、論文の含意として4つの指針を掲げた。すなわち、(1)参入障壁ときわめて低い水準にある制限的金利上限を是正すること。(2)割賦ローンには金利上限が設定されてきた一方、小売割賦販売には金利上限がまったくない非対称性があった。したがって小売割賦販売にも割賦ローンと同程度に高い水準の金利上限を設定すること。(3)有効競争状態が許すときには、現行の〔銀行、信用組合、金融会社など主体別に異なる〕複数の金利上限構造を、信用規模により段階的に増加する単一の金利上限構造に置き換えること。(4)ローン規模100ドルから3000ドルまで段階的に増加する一連の実験的な金利上限構造を導出すること、以上である。最後の(4)は、貸し手のローン規模ごとの損益分岐点から金利上限構造を求めようというもので、具体的には表3-2及び図3-1の示す通りである。

表3-2 金融会社のコストをカバーする金融料と金利構造

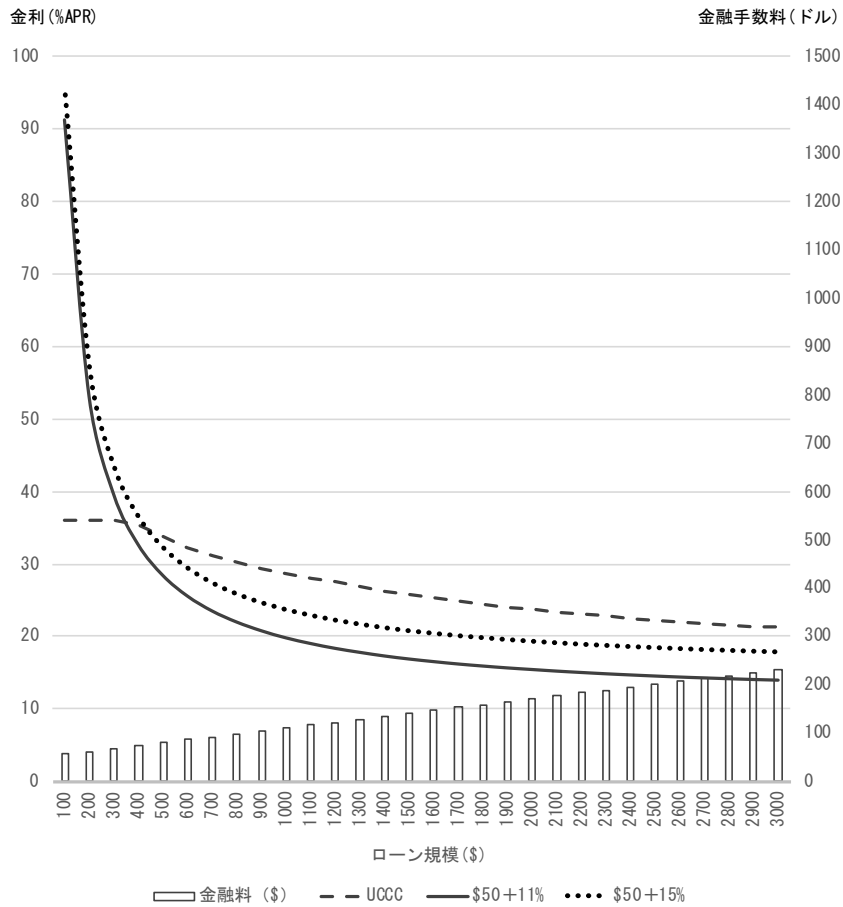
ローン金額(\$)	\$50 + 11%		\$50 + 15%		UCCC
	金融料(\$)	年換算金利(%)	金融料(\$)	年換算金利(%)	
100	56.06	91.36	58.31	94.66	36.00
200	62.12	53.14	66.62	56.72	36.00
300	68.18	39.62	74.93	43.31	36.00
400	72.24	32.66	83.24	36.43	35.26
500	80.30	28.43	91.55	32.23	33.75
600	86.36	25.58	99.86	29.42	32.35
700	92.42	23.53	108.17	27.39	31.16
800	98.48	22.00	116.48	25.87	30.17
900	104.54	20.80	124.79	24.68	29.36
1,000	110.60	19.82	133.10	23.72	28.64
1,100	116.66	19.04	141.41	22.95	28.05
1,200	122.72	18.37	149.72	22.29	27.47
1,300	128.78	17.82	158.03	21.73	26.89
1,400	134.84	17.32	166.34	21.25	26.32
1,500	140.90	16.90	174.65	20.83	25.80
平均		29.76		33.57	30.88
1,600	146.96	16.54	182.96	20.48	25.34
1,700	153.02	16.21	191.27	20.15	24.89
1,800	159.08	15.93	199.58	19.88	24.49
1,900	165.14	15.67	207.89	19.62	24.09
2,000	171.20	15.45	216.20	19.39	23.73
2,100	177.26	15.23	224.51	19.18	23.40
2,200	183.32	15.04	232.82	18.98	23.08
2,300	189.38	14.86	241.13	18.82	22.79
2,400	195.44	14.70	249.44	18.66	22.52
2,500	201.50	14.55	257.75	18.52	22.27
2,600	207.56	14.41	266.06	18.38	22.03
2,700	213.62	14.29	274.37	18.25	21.81
2,800	219.68	14.18	282.68	18.14	21.60
2,900	225.74	14.07	290.99	18.02	21.40
3,000	231.80	13.98	299.30	17.93	21.22
全体平均		22.38		26.26	26.93

出所: Robert P. Shay, "The Impact of State Legal Rate Ceilings upon the Availability and Price of Credit," NCCF (National Commission on Consumer Finance), *Technical Studies*, Vol. 4, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1973, p. 414; NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, p. 144.

注: 金融料、金利いずれも元の表の数字に基づくものである。UCCCは、統一消費者信用規約 (Uniform Consumer Credit Code) を意味する。

表中の平均は、ローン金額100ドルから1500ドルまで、100ドル刻みで定められた年換算金利の単純平均である。また、全体平均は、同様に、ローン金額100ドルから3000ドルまで、100ドル刻みで定められた年換算金利の単純平均である。

図3-1 金融会社のコストをカバーする金融手数料と金利構造



出所：Robert P. Shay, "The Impact of State Legal Rate Ceilings upon the Availability and Price of Credit," NCCF, *Technical Studies*, Vol. 4., p. 414; NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, p. 144.

Note：Both financial charges and interest rates are based on the original figure in the table. UCCC stands for Uniform Consumer Credit Code.

表 3-2 は、銀行よりも高リスクの顧客を対象とする金融会社について、ローン規模別にその損益分岐点に相当する金融料とその年換算金利（年率）を示したものである。図 3-1 は表 3-2 をグラフにしたものである。ローン規模によらない固定費，それからローン金額が増えるごとに増加する変動費が推計され，変動費部分は 11%の年換算金利と，より経営効率の悪い 15%のものが示されている。ローンが少額るとき，固定費が存在するため年率はきわめて高い。50 ドル+11%のコスト構造の金融会社の場合，ローン規模 100 ドルで 91.36%，200 ドルで 53.14%，300 ドルで 39.62%であり，400 ドルになるとやっと統一消費者信用規約の 35.26%を下回る 32.66%となる。さらに 50 ドル+15%のコスト構造の金融会社の場合，ローン規模 100 ドルの 94.66%から始まり，500 ドルの 32.23%

でようやく統一消費者信用規約の 33.75%を下回るローンを提供できるようになる。古くからの統一消費者信用規約は、長い間の物価上昇を十分に反映するように改定されていないために少額ローンの提供を不可能にした。そこで、シェイは、ローン規模別の金利上限と、ローン規模 100 ドルから 3000 ドルの金利を平均した 22~26%の金利を提案した。そして、これに基づいて委員会報告書で金利上限緩和・撤廃が勧告されることになる。

(2) 全国消費者金融委員会におけるゲットー消費者信用改革構想の到達点

表 3-3 は、委員会報告書の目次に対応するように 1971 年 11 月 16 日時点の作業計画での章構成を並べ替えたものである。その右の列の「スタッフ研究等の数」は、作業計画上の各章の執筆に必須または選択として使用されるスタッフ研究等の数を示している。スタッフ研究等には、スタッフ研究として論文 9 編、外注研究として論文 9 編、外部論文として論文 4 編、合計 22 編が含まれる。同表には、各研究がどの章に関わるかと草稿完成予定日が示されており、1972 年 9 月 27, 28, 29 日に集中的に点検を行うための委員会会合が予定され、最終版完成は 1972 年 11 月 1 日が予定されていた。

表3-3 全国消費者金融委員会報告書目次と作業計画、スタッフ研究

全国消費者金融委員会報告書	1971年11月16日の作業計画	スタッフ研究の数		草稿完成予定日
		必須	選択	
勸告要旨				
第1章 本研究の概観といくつかの結論	第1章 問題と本研究			1972年9月18日
第2章 消費者信用の発展と構造	第2章 本産業の構造		2	1971年11月15日
第3章 債権者救済と契約条項	第7章 債権者救済と契約条項	5		1972年6月7日
第4章 監督体制	第8章 監督メカニズムの効果	3	1	1972年4月7日
	第3章 規制メカニズムとその効果	3		1972年6月7日
第5章 信用保険	第10章 信用保険	1		1972年6月1日
第6章 金利上限	第5章 合理的金利	11	2	1972年7月14日
第7章 金利と信用アベイラビリティ	第4章 アベイラビリティ	12		1972年7月14日
第8章 非アベイラビリティの特殊問題				
第9章 連邦認可	第11章 連邦認可	5		1972年3月1日
第10章 情報開示	第6章 情報開示	3		1972年4月17日
第11章 教育	第9章 情報と教育	4		1972年1月7日
第12章 消費者信用の将来	第12章 消費者信用の将来			1972年12月15日
事実発見及び勸告を点検するための委員会会合				1972年9月27、28、29日
最終版完成				1972年11月1日

出所：NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*; NCCF, *Technical Studies*; Working Schedule as of November 16, 1971, November 16, 1971, Box 32, NCCF NARA.

注：スタッフ研究等は、スタッフ研究（Staff Study）が論文9編、外注研究（Study Under Contract）が論文9編、外部論文（Outside Papers）が論文4編、合計22編である。それぞれの研究がどのテーマ（章）に関わるかが資料に記載されており、1つの研究が複数のテーマに関わっている。

1973年に公刊された専門研究の中に、スタッフ研究と外注研究はすべて含まれている。ただし、未公刊のものもある。なお、専門研究の第V巻は大部のグリーアとシェイの編著の論文1編のみであるが、別の執筆者を含む独立した10章で構成されているので、各章を論文1編と数えることとすると、専門研究は第I巻～第VI巻に22編の論文が収録されていて、未公刊の論文は6編である。

委員会発足初期からこの作業計画までに、またこの作業計画から委員会報告書完成までに大きく変化したことがある。第一に、目次、章構成に変化が見られた。作業計画における第8章「監督メカニズムの効果」及び第3章「規制メカニズムとその効果」は統合されて、委員会報告書では第4章「監督体制」となった。また、作業計画においてまったく該当するものがなかったが、女性差別問題が浮上したことから、委員会報告書では女性差別問題と人種差別問題を取り扱う第8章「非アベイラビリティの特殊問題」が設けられた。1972年4月18日、ミルスタイン委員長は、消費者信用における女性差別問題を取り上げるようにカソリック大学のグループから要請があった旨を報告し、5月に急ぎ公聴会を開くことになった。これは、委員会報告書完成が近づき余計な手間を避けるために最小限の対応で乗り切るためであったが、これを根拠にして、性別、婚姻状態を皮切りに属性による差別禁止が1974年均等信用機会法として法制化されたのは研究史の教える通りである

第二に、第3節(2)で取り上げたシルバーマン、カスの研究など、ゲッターの消費者信用問題に迫る研究は作業計画から外された。わずか半年前、1971年4月21日の議会証言で、ミルスタイン委員長が研究について説明した際には残されていた⁵⁵。多額の費用をかけた研究にもかかわらず、これらは『専門研究』に収録されることなく、どこかに消失してしまったのである。ジョンソン委員が推薦したパデュー大学院生の2人の研究もまた、『専門研究』として公刊されることはなかった。

専門研究のうち未公刊とされたのは、(1)ゲイリー・G・チャンドラー「貧困地域世帯における債務ポジションの分析」、(2)ロンダ・S・ポール「低所得消費者への信用付与システムに関する研究」⁵⁶、(3)ダレル・A・マクナヴ「消費者信用料の法定限度額の引き下げに対する耐久財小売業者の反応に関する研究」、(4)ステファン・M・クレイン「コロンビア特別区における自動車信用取引の不足金訴訟に関する研究」、(5)ミルトン・W・ショバー「小売販売信用付与コストに関する研究」、(6)シルヴィア・レイン「信用カウンセリング・プログラムの研究」の6編の論文である。ゲッターまたは低所得層の消費者信用に関わるものが多い。

チャンドラー論文は、経済機会局(OEO: Office of Economic Opportunity)の調査から人口25万以上の都市の中心部に住む8199世帯について、計量経済分析をしたものである⁵⁷。貧困地域においても非貧困地域においても、非白人の方が白人よりも債務ポジションが大きい傾向があるので、人種差別があるという主張は支持できないと言う。ただし、この研究では債務の金額にしか注目していない。他方、貧困地域つまりゲッターの債務が少ないのは、貸倒れリスクや債権回収など貸し手にとってコストが高いからであり、こうした居住地差別は合理的でごく当たり前だと言い、ここでも貸し手コストが重視された。居住地と人種は重なるが、委員会報告書には、たんに人種差別がない証拠としてミスリーディングな形でこの論文が引用された⁵⁸。

すなわち、非白人という属性による差別は実証されなかったことから信用度に応じてローンが提供されており、居住地によるローンの格差は貸し手のコストを正当化する上で都合が良く、委員会報告書の論旨に適合させられたのである。

第三に、作業計画における第5章「合理的金利」、第4章「アベイラビリティ」には、それぞれ11編と12編のスタッフ研究等が必須となっていて、しかもセットで扱われる重要課題となっていた。このことは、ゲッターや低所得層の「合理的金利での信用アベイラビリティ」が暫定的研究分野の筆頭に挙げられていたことから首肯できる。

しかし、委員会報告書では、その意味するところはだいぶ変化してしまっていた。つまり、第7章「金利と信用アベイラビリティ」は、前項（第5節(1)）で検討したシェイによる「州法定金利上限が信用のアベイラビリティ及び価格に及ぼす影響」に基づくものであった。繰り返しになるが、これは貸し手のコストから金利構造を導出した研究であって、金利上限を緩和・撤廃すれば、消費者に債権者救済の濫用をもたらす割賦販売信用以外に貸金業の新規参入が増えて、より高リスクの低所得層にまでより多く貸し出すことができると論じたのである。

第6節 おわりに

委員会報告書提出から半年もしないうちに、上院銀行・住宅・都市問題委員会が審議をはじめ、1974年10月28日、1974年均等信用機会法が成立した。同法は、消費者信用保護法の第VII編に組み込まれ、性別または婚姻状態を理由に差別することが禁止された。そして1975年4月、上記法律の発効前に、下院銀行・通貨・住宅委員会の消費者問題小委員会が、均等信用機会法の対象拡大のための最初の公聴会を実施した。性別と婚姻状態に加えて、年齢、人種、肌の色、宗教、または、出生国による差別も含めたのである。これは1976年3月23日にジェラルド・R・フォード大統領が署名し、1976年均等信用機会法として成立した⁵⁹。

このように属性による差別については法律上解決の道を見つけた。それゆえ従来の研究史もこの点だけを見てきたが、他方、本稿で検討した低所得層消費者信用問題はどうか。それは、金利上限の緩和・撤廃によってより低所得、高リスクの社会階層への信用供与を可能にするという道を開くことになった。しかし、金利上限の緩和・撤廃しか実現せず、ゲットー内の悪質な商慣行を是正するような法整備はほとんど行われず、行われたとしても、業界誌の特集記事によれば、消費者信用業界、小売業界にとって受け入れ難いものはなかった⁶⁰。

当初、委員会報告書の草稿には、シェイの研究にしたがって金利体系が提案されていた。それは、(1)100ドル未満は金利上限なし、非良心性で判断、(2)300ドルまでは年率42%、(3)301ドルから1000ドルまでは年率21%、(4)1000ドル超は年率15%、というものであった。この具体的な数字を入れ込んだ金利体系は、プロックスマイア上院議員、サリバン下院議員ら民主党議員の反対により最終版から削除されたが、金利上限緩和・撤廃という主張は残された⁶¹。

こうした結論に至った理由は、本章で検討してきた通り、主に2つあると考えられる。

第一に、ジョンソン大統領からニクソン大統領への政権交代により、民間有識者委員が業界寄りの人材となったことである。サリバン下院議員以外が不在のことが多い本委員会では、民間有識者が主導的役割を果たしていた。第二に、ゲットーの商慣行それ自体の問題の多くは、債権者救済の撤廃及び再編により解決されたことである。これには委員会全体のコンセンサスがあったが、ここから先は考え方が分かれた。共和党、民間有識者の委員にとって、業界が最重視した貸金差し押さえは無傷のまま残すことができ、重要ではないものを諦めたにすぎない。しかも、債権者救済を失ったためのコスト上昇分は、金利上限撤廃により十分に担保されうるものだった。結論だけ見ればカプロヴィッツ、ジョーンズが証言者として言ったこととまったく同じである。他方、民主党のプロックスマイア上院議員、サリバン下院議員も債権者救済の撤廃、再編にはもちろん賛成した。だが、金利上限を緩和・撤廃してまで高金利で低所得層に融資することには反対だった。

以上、大別して2つの考え方が導き出される。第一は、債権者救済の撤廃及び再編は割賦販売業者のコストを引き上げることになるため、それと引き換えに、金利上限の緩和・撤廃を認めるものである。こうした考え方を信用の「形式的機会均等」と呼ぶことにしよう。当時の用語法にしたがえば、信用への「フェア・アクセス」(fair access)、「信用機会均等」(equal credit opportunity)を促進する考え方である。

第二は、高金利で低所得者に貸すことには反対だという考え方である。サリバン下院議員、プロックスマイア上院議員ら民主党議員は、低所得層消費者信用問題を改善する債権者救済の撤廃及び再編には賛成したが、それと引き換えに金利上限を緩和・撤廃することには反対した。これを「妥当な信用条件」を求める考え方と呼ぶことにしよう。

「形式的機会均等」と「妥当な信用条件」という対になる考え方については、続く第4章、第5章で明確化していくことにしよう。

¹ 本章は、「アメリカにおけるゲットー消費者信用改革構想——1968～1972年」『アメリカ経済史研究』第20号、2021年掲載決定済を修正、加筆したものである。

² Andrea Ryan, Gunnar Trumbull and Peter Tufano, “A Brief Postwar History of U.S. Consumer Finance,” *Business History Review*, Vol. 85, No. 3, Autumn, 2011, p. 483.

³ ゲットー (ghetto) は、法律により隔離されたユダヤ人居住区が中世ヨーロッパ都市に

作られたことに由来するが、本博士論文では主に、1910年代以降、南部農業地帯から北部工業地帯への黒人移動に伴って、アメリカ諸都市に形成された黒人居住区を指し、他のマイノリティ居住区も含む。本邦では、大塚秀之、竹中興慈らのすぐれた歴史研究がある。ここでは内外の研究史に立ち入ることはしないが、本論文の対象とする時期のゲットーについて付言しておく。

当初ゲットーには、街区は異なっても多様な階級の者が共に暮らしており、同じ学校に子ども通わせ、同じ店で買い物をし、同じ娯楽施設を利用していた。医師、弁護士、教師など専門職の中産階級もゲットー内に暮らし、ゲットー内の住民の需要に答えていた。

しかし、そうした黒人中産階級は次第に郊外の住宅地に出て行くようになり、彼らが保持していたアメリカ社会における主流の規範や行動様式が失われ、インナー・シティは取り残されていった。後年政治家に転身する社会学者ダニエル・パトリック・モイニハンは、ケネディ＝ジョンソン政権下で労働次官補としてモイニハン報告をとりまとめ、ケネス・B・クラークは、ハーレムの若者の教育、雇用機会を拡大するために1962年に設立された組織であるハーユー（HARYOU; Harlem Youth Opportunities Unlimited）を主導した。彼らの報告または著書は、そうした黒人社会内の分裂とゲットーの質的变化を早期に記録したものであった。

結果的に1980年頃になると、ゲットーは、貧困、失業、犯罪、未成年者の妊娠、非嫡出子、福祉依存、薬物など、黒人問題、都市問題と同一視されるようになり、人種より階級という側面が強調され、ゲットーの居住者は都市下層階級＝アンダークラスという議論が浮上した。

Department of Labor, Office of Policy Planning and Research, *The Negro Family: The Case For National Action*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1965; Kenneth B. Clark, *Dark Ghetto: Dilemmas of Social Power*, New York, NY: Harper & Row, 1965（今野敏彦訳『ダーク・ゲットー——黒人の叫び』評論社, 1971年）；大塚秀之『アメリカ合衆国史と人種差別』大月書店, 1982年; William J. Wilson, *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago, Illinois: University of Chicago Press, 1987（青木秀男監訳『アメリカのアンダークラス——本当に不利な立場に置かれた人々』明石書店, 1999年）；竹中興慈『シカゴ黒人ゲトー成立の社会史』明石書店, 1995年; Thomas J. Sugrue, *The Origins of the Urban Crisis: Race and Inequality in Postwar Detroit*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1996（川島正樹訳『アメリカの都市危機と「アン

ダークラス』明石書店, 2002年) ; William J. Wilson, *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, New York, NY: Knopf, 1996 (川島正樹, 竹本友子訳『アメリカ大都市の貧困と差別——仕事がなくなるとき』明石書店, 1999年.)

⁴ Thomas A. Durkin and Michael E. Staten, *The Impact of Public Policy on Consumer Credit*, Boston, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 6-8; Louis Hyman, *Debtor Nation: The History of America in Red Ink*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2011, pp. 191-192.

⁵ Hyman, *Debtor Nation*, pp. 191-206; Thomas A. Durkin, Gregory Eliehausen, Michael E. Staten and Todd J. Zywicki, *Consumer Credit and the American Economy (Financial Management Association Survey and Synthesis Series)*, New York, NY: Oxford University Press, 2014, pp. 418-421.

⁶ Hyman, *Debtor Nation*, p. 191.

⁷ NCCF (National Commission on Consumer Finance), *Consumer Credit in the U.S.: Report of the National Commission on Consumer Finance*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1972, p. viii. 委員会報告書における金利上限緩和・撤廃の根拠と、それが低所得層への信用拡大のためであることについては、大橋陽「二分化された金融——低所得層の金融アクセスとフリンジ・バンキング」, 谷口明丈・須藤功編『現代アメリカ経済史——「問題大国」の出現』有斐閣, 2015年, 267-275頁; 大橋陽「金融自由化再考——米消費者信用における『公正な信用アクセス』実現の観点から」『証券経済学会年報』第51巻別冊, 2017年, 1-5-1~1-5-10頁。また、委員会報告書成立後、委員のウィリアム・プロックスマイア上院議員とレオノール・サリバン下院議員は、信用度が低いがゆえに信用を手にできないのは当然であり、むしろ高金利で貸すことは低所得者のためにならないと、委員会報告書の金利上限の緩和・撤廃に異議を唱えたことを明らかにした。大橋陽「米国における低所得層向け消費者信用市場の再創出」『アメリカ研究』第55号, 2021年, 31-53頁。

⁸ Hillel Black, *Buy Now, Pay Later*, New York, NY: Morrow, 1961, pp. 77-79, 221-223.

⁹ Joseph D. Tydings, “Senator William Proxmire’s Advocacy of Truth-In-Lending Bill,” *Congressional Record: Proceedings and Debates of the Ninetieth Congress, Second Session, Volume 114, Part 1*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, January 24, 1968, p. 900.

¹⁰ Robert A. Ward, “The Consumer Credit Protection Act: An Analysis of Public Policy

Formulation,” *Journal of Consumer Affairs*, Vol. 5, No. 2, Winter, 1971, pp. 197-200.

¹¹ David Caplovitz, *The Poor Pay More: Consumer Practices of Low-income Families*, New York, NY, & London: Free Press; Collier-Macmillan, 1963.

¹² FTC (Federal Trade Commission), *Economic Report on Installment Credit and Retail Sales Practices of District of Columbia Retailers*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1968.

¹³ Subcommittee on Financial Institutions (U.S. Congress, Senate, Committee on Banking and Currency, Subcommittee on Financial Institutions), Hearings before the Subcommittee on Financial Institutions on the Federal Trade Commission Report on Credit Practices, “Consumer Credit and the Poor,” Ninetieth Congress, Second Session, April 19, 1968.

¹⁴ Kerner Commission (National Advisory Commission on Civil Disorders), *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1968.

¹⁵ Subcommittee on Consumer Affairs (U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Banking and Currency, Subcommittee on Consumer Affairs), Hearings before the Subcommittee on Consumer Affairs of the Committee on Banking and Currency, on H.R. 11601, “Consumer Credit Protection Act,” Ninetieth Congress, First session, August 7, 8, 9, 10, 11, and 14, 1967; Joseph D. Tydings, “Senator William Proxmire’s Advocacy of Truth-In-Lending Bill,” pp. 899-903.

¹⁶ Anne Fleming, “The Long History of ‘Truth in Lending,’” *Journal of Policy History*, Vol. 30, No. 2, 2018, pp. 236-237; Durkin, Eliehausen, Staten and Zywicki, *Consumer Credit and the American Economy*, p. 470; Ward, “The Consumer Credit Protection Act,” pp. 202-205.

¹⁷ 1968年消費者信用保護法は、第I編貸付真実法、第II編搾取的信用取引、第III編賃金差し押さえ制限、第IV編全国消費者金融委員会という構成をとった。

¹⁸ Letter from C. Stanley Blair to Charles B. Wilkinson on National Commission on Consumer Finance, February 12, 1969, EX FG 169; Box 1; WHCF: Subject Files: National Commission on Consumer Finance; Richard Nixon Presidential Library and Museum, Yorba Linda, California (hereafter NCCF NIXON).

¹⁹ From Virginia H. Knauer to PMF on President Appointments to Activate the National Commission on Consumer Finance and Interim Budgetary Provisions for Commission Operation

Through Fiscal 1970, April 8, 1969, EX FG 169; Box 1; WHCF: Subject Files: NCCF NIXON; Morton Mints, “No Chairman, No Money,” *The Washington Post*, July 6, 1969, EX FG 169; Box 1; WHCF: Subject Files: NCCF NIXON.

²⁰ Memorandum for Honorable Jonathan C. Rose from William H. Rehnquist, October 19, 1969, EX FG 169; Box 1; WHCF: Subject Files: NCCF NIXON.

²¹ Consumer Credit Protection Act and Truth in Lending Act, May 29, 1968.

²² Consumer Credit Protection Act and Truth in Lending Act, May 29, 1968.

²³ Minutes, Meeting of the NCCF (National Commission on Consumer Finance), February 25, 1970, p. 1, Box 31, RG 220 A1, Entry 36180, Records of the National Commission on Consumer Finance 1970-1972; National Archives and Records Administration, College Park, Maryland (hereafter NCCF NARA).

²⁴ Minutes, Meeting of the NCCF, December 11, 1969, p. 4, Box 31, NCCF NARA; Comments on Agenda for National Commission on Consumer Finance by William Proxmire, no date, p. 2, NCCF NARA.

²⁵ Minutes, Meeting of the NCCF, pp. 2-6, April 22, 1970, Box 31, NCCF NARA.

²⁶ Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF (National Commission on Consumer Finance), April 22, 1970, pp. 6-12, Box 31, NCCF NARA; Transcript of Proceeding of the Meeting of the NCCF, May 27, 1970, pp. 4, 6-12, Box 31, NCCF NARA.

²⁷ From Ira M. Millstein to the National Commission on Consumer Finance, Request of Representative Patman, February 2, 1970, pp. 1-7, Box 31, NCCF NARA.

²⁸ Richard Wightman “Mead for the Consumer,” *Women’s Wear Daily*, August 21, 1970, EX FG 169; Box 1; WHCF: Subject Files: NCCF NIXON. なお、統一消費者信用規約については、本博士論文第1章脚注3を参照のこと。

²⁹ Richard Halloran, “Peter Flanigan, the White House Jack-of-All Trades: A Problem Solver’ to Admirers, a ‘Fixer’ to Critics,” *The New York Times*, March 20, 1972; Douglas Martin, “Peter M. Flanigan, Banker and Nixon Aide, Dies at 90,” *The New York Times*, July 31, 2013.

³⁰ Memorandum for the National Commission on Consumer Finance by Robert Braucher, December 11, 1969, pp. 1-4, Box 31, NCCF NARA.

³¹ Minutes, Meeting of the NCCF, February 25, 1970, p. 2, Box 31, NCCF NARA.

³² Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, February 25, 1970, pp. 16-17, Box 31,

NCCF NARA.

そのほか、ウォーレン・G・マグヌソン上院議員（民主党、ワシントン州選出）とジャーナリストのジーン・カーパーの共著もワシントン DC やフィラデルフィアなどの大都市での悪質な割賦信用販売について詳しい。Warren G. Magnuson and Jean Carper, *The Dark Side of the Marketplace: The Plight of the American Consumer*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1969. さらに、Frederick D. Sturdivant ed., *The Ghetto Marketplace*, New York, NY: Free Press, 1969. には、スターディヴァント自身の論考のほか、カプロヴィッツの著作の第2章「商店主と低所得消費者」をはじめ、同時代のゲッターの商慣行に関する重要文献が収録されている。

³³ Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, February 25, 1970, p. 42, Box 31, NCCF NARA.

³⁴ Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, March 18, 1970, pp. 6-12, 18, Box 31, NCCF NARA.

³⁵ Letter from Kenneth E. Scott to Robert L. Meade, April 10, 1970, Box 31, NCCF NARA.

³⁶ Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, May 27, 1970, p. 49, Box 31, NCCF NARA; Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, June 24, 1970, p. 25.

³⁷ Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, May 27, 1970, pp. 14-20; Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, July 14, 1970, pp. 4-19, 29.

³⁸ Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, June 24, 1970, pp. 26-30.

³⁹ Hearings and Related Records, Debt Collection Methods, June 22, 23, 1970, Box 33, NCCF NARA.

⁴⁰ Statement of Richard A. Givens, Hearings and Related Records, Debt Collection Methods, June, 23, 1970, pp. 54-94, Box 33, NCCF NARA.

⁴¹ Statement of Richard A. Givens, Hearings and Related Records, Debt Collection Methods, pp. 54-58, 68.

⁴² Statement of Richard A. Givens, Hearings and Related Records, Debt Collection Methods, pp. 61-62.

⁴³ Magnuson and Carper, *The Dark Side of the Marketplace*, pp. 52-58.

⁴⁴ Caplovitz, *The Poor Pay More*, Chapter 13.

⁴⁵ Statement of David Caplovitz, Hearings and Related Records, Debt Collection Methods, June

22, 1970, pp. 198-226, Box 33, NCCF NARA.

⁴⁶ Statement of Mary Gardiner Jones, Hearings and Related Records, Debt Collection Methods, June 23, 1970, pp. 352-398, Box 33, NCCF NARA.

⁴⁷ Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, June 24, 1970, pp. 30, 65, Box 31, NCCF NARA.

⁴⁸ Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, pp. 30-65.

⁴⁹ NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, p. 23.

⁵⁰ Douglas P. Greer, "Creditors' Remedies and Contractual Provisions: A Legal and Economic Analysis of Consumer Credit Collections," in NCCF (National Commission on Consumer Finance), *Technical Studies*, Vol. 5, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1973.

⁵¹ NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, Chapter 3.

⁵² NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, pp. xxi, 52-54.

⁵³ Robert P. Shay, "The Impact of State Legal Rate Ceilings upon the Availability and Price of Credit," in NCCF (National Commission on Consumer Finance), *Technical Studies*, Vol. 4, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1973.

⁵⁴ Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, April 18, 1972, pp. 2-14, Box 32 NCCF NARA.

⁵⁵ Subcommittee on Agriculture--Environmental and Consumer Protection Appropriations (U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Appropriation, Subcommittee on Agriculture--Environmental and Consumer Protection Appropriations), Hearings before the Subcommittee on Agriculture--Environmental and Consumer Protection Appropriations, on Agriculture--environmental and Consumer Protection Appropriations for 1972, "National Commission on Consumer Finance," Ninety-second Congress, First Session, Part 5, 6, April 21, 1971.

⁵⁶ おそらく結婚して姓がフィールズからポールに変わったと思われる。

⁵⁷ Gary G. Chandler, "An Analysis of the Debt Levels of Poverty Area Families," Census Bureau Survey, Chandler, Research Studies, December, 1972, Box 60, NCCF NARA.

⁵⁸ NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, p. 155.

⁵⁹ Durkin, Ellichausen, Staten and Zywicki, *Consumer Credit and the American Economy*, pp. 420-421.

⁶⁰ “NCCF Report: Three Views,” *Consumer Credit Leader*, Washington D.C.: The National Consumer Finance Association, Vol. 3, No. 6., January, 1974.

⁶¹ NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, p. 231.

第4章 低所得層消費者信用の市場再創出

——全国消費者金融委員会報告書の主勧告をめぐる委員間対立¹

第1節 はじめに

消費者信用のより幅広い社会階層への拡大は、金融技術の進歩と軌を一にしてきたが、特定集団への信用拡張においては社会運動の影響も大きい²。公民権運動後、1974 年均等信用機会法（ECOA: Equal Credit Opportunity Act of 1974）により性別及び婚姻状態による差別が撤廃され、1976 年の同法改正により人種などによる差別の撤廃も包含するようになった。しかし、性別・婚姻状態と人種の差別を同一視することはできない。すなわち、郊外白人中間層女性と都市貧困地域の黒人の問題は異なっていた。ゲットーの悪質な信用慣行はデイビッド・カプロヴィッツ『貧乏は高くつく』（1963 年）で記述され、1960 年代後半に頻発した都市騒擾の一因となった³。郊外に住む白人中間層女性は信用力が劣っていたわけではなかったが、黒人低所得層は信用力を欠いていた。この信用力欠如の問題についてどのように対処しようとしたのか。

1968 年に初めて連邦レベルの消費者信用関連立法、すなわち消費者信用保護法（Consumer Credit Protection Act of 1968）が成立し、その第IV編により時限的な全国消費者金融委員会（NCCF: National Commission on Consumer Finance, 以下、「本委員会」と略す。）が設立され、1972 年 12 月 31 日に『米国の消費者信用——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。委員会報告書は、前述の 1974 年均等信用機会法にも貢献したが、本博士論文では、忘れ去られてしまっていた委員会報告書の基調をなした主張を明らかにしてきた。それは、各州における金利上限の緩和・撤廃によって、より低い所得の階層にまで信用を拡大しようとする競争主義的、市場主義的な主張であった。

ところが、委員会報告書をめぐるのは、委員 9 名のうち 6 名が多岐にわたる個別意見を表明することになった。その中心的な争点は金利上限緩和・撤廃勧告にほかならない。したがって本章では、金利上限緩和・撤廃をめぐる、委員会報告書とその反対者がそれぞれどのような改革を思い描いていたのかを明らかにする。第 2 節で委員会報告書提出時の状況を説明した上で、第 3 節では、金利上限緩和・撤廃をめぐる考え方の対立を、勧告内容と委員の個別意見から明らかにする。第 4 節では、全国消費者金融委員会が実施した専門研究から、低所得層への信用アベイラビリティ拡大を狙った試みの結果について明らかに

する。以上から、次の結論に至る。すなわち、委員会報告書では、金利上限緩和・撤廃により信用アベイラビリティを拡大するという政策路線が打ち出された。これに反対する立場は、たんなる反信用アベイラビリティ拡大ではなかった。低所得、高リスクの人々に対し、信用アベイラビリティを高金利という市場メカニズムにしたがって拡大することに反対したのであり、よりよい信用アベイラビリティ拡大策を模索していたのである。

第2節 全国消費者金融委員会報告書の提出

本博士論文第3章表3-1に掲載されている通り、1972年12月31日に委員会報告書が提出された時点の委員構成は次の通りであった。上院議員は、ジョン・J・スパークマン（民主党、アラバマ州選出）、ウィリアム・プロックスマイア（民主党、ウィスコンシン州選出）、ウィリアム・E・ブロック（共和党、テネシー州選出）。下院議員は、レオノーラ・K・サリバン（民主党、ミズーリ州選出）、ヘンリー・B・ゴンザレス（民主党、テキサス州選出）、ローレンス・G・ウィリアムス（共和党、ペンシルヴァニア州選出）。民間有識者は、アイラ・M・ミルスタイン（ニューヨーク州弁護士〔反トラスト法〕）、ロバート・W・ジョンソン（パーデュー大学教授〔金融論〕）、ダグラス・M・ヘッド（元ミネソタ州司法長官）で、ミルスタインが委員長を務めていた。

これもまたすでに本博士論文第2章表2-1に掲載した通りであるが、委員会報告書は全12章で構成されている。第1章「本研究の概観といくつかの結論」、第2章「消費者信用の発展と構造」、第3章「債権者救済と契約条項」、第4章「監督体制」、第5章「信用保険」、第6章「金利上限」、第7章「金利と信用アベイラビリティ」、第8章「非アベイラビリティの特殊問題」、第9章「連邦認可」、第10章「情報開示」、第11章「教育」、第12章「消費者信用の将来」である。

数え方にもよるが85の勧告に対し、委員9名中6名がなんらかの点に個別意見を表明することになったが、焦点は、各州に対する金利上限の緩和・撤廃勧告であった。

若干補足すると、リンドン・B・ジョンソン大統領が退任日の1969年1月20日に委員を任命したものの、後任のリチャード・ニクソン大統領が1969年11月7日に新たに委員を任命し、同年12月11日ようやく初回会合が開催された⁴。原則月1回、会合が開かれることになったが、残っている議事録には抜けが多く史料には制約があり、最後の議事録は1972年6月21日のものである。それ以降、提出日の1972年12月31日までの詳細な議論は不明である。この時期、すでに各章の草稿が徐々に出て委員の手元に届けられて

いたが、多くの委員が一堂に会するのは難しく、委員会定足数を満たせないことも多かった。そのため書面で意見がやりとりされ、その最終形が委員会報告書に付せられたのである。

第3節 全国消費者金融委員会報告書の金利上限緩和・撤廃勧告をめぐって

(1) 全国消費者金融委員会報告書の金利上限批判

委員会報告書で中心的役割を果たしているのが第6章「金利上限」と第7章「金利と信用アベイラビリティ」であり、金利上限を批判し、それを緩和・撤廃するという勧告を支えている。この2つの章は、ロバート・P・シェイ（コロンビア大学教授 [銀行論・金融論]）による専門研究に依拠したものである。詳細は本博士論文第2章ですでに論じたので、その論理のみを押さえておく⁵。

委員会報告書第6章は、金利上限の根拠として、不平等な交渉力の救済、過剰債務で消費者に過剰負担を課すのを回避する、信用供与者を公益事業として管理する、消費者が信用に対し公正な金利を支払うのを保証する、といったことが列挙され、これらが必ずしも妥当しないと批判した。そして、金利上限は、低所得・高リスクの人々の救済を目的としながらも、まさにそうした人々の信用アクセスを奪っていると指摘し、社会政策として望ましくないと論じた。

委員会報告書第7章によれば、金利上限が低いほど集中度が高い産業構造となる。そして低所得・高リスクの借り手のローン申請をより多く拒否したり、より高い金融料を課したりできるので、集中度が高いほど利益が多くなる。したがって、金利上限の緩和・撤廃により、「搾取」的な販売信用しかない市場に貸金業の新規参入が生じ競争が起こるので、低所得・高リスクの人々に対し、より多くの信用の供給と選択肢を与えられるという。さらに、金利上限がなくなっても競争により実際の金利は低下しうると論じた。

金利上限緩和・撤廃については、民主党上院議員のスパークマンとプロックスマイア、民主党下院議員のサリバンとゴンザレスが反対の立場から意見を述べ⁶、民間有識者のジョンソン教授が反論した。以下、サリバン下院議員、プロックスマイア上院議員、ジョンソン教授の個別意見を順に見ていく。

(2) レオノール・K・サリバン下院議員の個別意見

サリバン下院議員⁷の理解では、「信用力がある」(creditworthy) 人々が返済能力に見合

う信用を得られない例はめったにない⁸。信用力がないから、彼らは経済状況からは正当化できないほど多くの信用を、きわめて高い金利を支払って得ているという。これは「合理的」金利とは言えない。高リスクの借り手に貸し付けるためには、ローン規模の小ささから生じるあらゆる貸付コストをカバーできるように金利上限を高くしなくてはならない。「私に言わせれば、これは満足のいく解決策ではない」⁹。

委員会報告書では、多くの州において銀行と金融会社は少数で集中度が高いため、競争がないと認識されていた。そして金融機関別に金利上限が異なっていたため、銀行は低リスク消費者向け市場、金融会社は高リスク消費者向け市場という形で棲み分けがなされ、なおさら競争が生じにくかった。そこで、金融機関により区別することなく、金利上限を十分な高さまで引き上げることにより、銀行は高リスク消費者向け市場に、金融会社は低リスク消費者向け市場に相互に新規参入し、競争が促進されることを目指した。

したがって当初、委員会報告書草稿では、スタッフ研究にしたがって金利体系が提案されていた。100ドル未満のローン金利の合法性は、金利上限ではなく非良心性で判断されるものとされ、300ドルまでは年利42%、301ドルから1000ドルまでは年利21%、1000ドル超は年利15%であった。しかし、複数の委員の反対により具体的数字については最終版から削除され、「少額ローンに関する42%を含め、特定の金利構造を本委員会が承認する」という結論には至らなかった¹⁰。

これに対し、サリバン下院議員は、「返済できない人々に対し信用アクセスを拒否することになると、取りも直さず金利上限は悪い目的となってしまうのか」、「不履行を起こしそうなリスクを持つ階層に貸し手が融資しても儲かるように、どのような消費者に貸すとしても十分な高さになるように金利上限を設定すべきなのか」などの疑問を呈し、そうは思わないと自分の立場を表明した¹¹。

他方、高リスク困窮者には緊急時に頼れる手段がないことを認めている。家賃や住宅ローンを支払えず立ち退きを迫られている場合、仕事に行くのに必要な自動車の差し押さえを修理工場から迫られたり仕事着を購入する必要に迫られたりしている場合、病院から退院する際の支払いに迫られている場合、生活保護下になれば、非合法高利貸ししか選択肢がない¹²。

(3) ウィリアム・プロックスマイア上院議員の個別意見

プロックスマイア上院議員¹³は、サリバンに同意しつつ、委員会報告書に掲載されてい

る各種調査結果に反する証拠を列挙しながら、金利上限緩和・撤廃反対論を展開した。サリバン下院議員も言っていることだが、ブロックスマイア上院議員は、消費者側に立った答申でありながら、少額ローンに対して金利上限を撤廃する、あるいは、42%まで引き上げるという金利体系だけが一人歩きをし、消費者信用業界やロビイストが連邦議会、州議会でその部分だけを立法化しようとすることに強い懸念を示した¹⁴。さらに、仮に勧告すべてが一体として採択されたとしても、金利上限緩和・撤廃には反対であると述べた。

第一に、本委員会の研究は金利上限緩和・撤廃が信用アベイラビリティを明確に拡大することを示していないからであり、第二に、信用アベイラビリティに関する委員会の見解が正しかったとしても、金利上限緩和・撤廃が消費者に不当な負担をもたらすことが検討されていないからである。

ブロックスマイア上院議員は、具体的数字を含む金利体系はスタッフの見解にすぎず、それが本委員会の過半の賛同を得たかのように喧伝されることを懸念した。結局、委員会報告書からその部分が削除されたことはすでに述べた通りである。だがブロックスマイア上院議員はあえてその金利体系を用い、委員会報告書の金利上限緩和・撤廃論を批判した。

表4-1 委員会スタッフ推奨、現行、特定州の金利上限

	金融会社		銀行		小売業者		自動車ディーラー	
	300ドル, 12カ月, 貸金		300ドル, 12カ月, 貸金		300ドル, 12カ月, 割賦販売		3000ドル, 36カ月, 割賦販売	
	金融料 (\$)	年利 (%)	金融料 (\$)	年利 (%)	金融料 (\$)	年利 (%)	金融料 (\$)	年利 (%)
委員会スタッフ推奨	72.54	42.00	72.54	42.00	72.54	42.00	743.86	15.00
現行 (人口加重全国平均)	53.51	31.45	21.69	13.10	33.74	20.13	720.11	14.51
アーカンソー州	-	-	16.50	10.00	16.50	10.00	484.86	10.00
デラウェア州	37.08	22.08	14.82	9.00	30.00	17.97	630.00	12.83
ワシントンDC	-	-	19.01	11.50	-	-	720.00	14.45
マサチューセッツ州	49.44	29.14	49.44	29.14	30.00	17.97	720.00	14.45
ミシシッピ州	72.00	41.70	27.00	16.22	-	-	630.00	12.53
ミズーリ州	45.00	26.62	13.17	8.00	36.00	21.46	630.00	12.83
ロードアイランド州	61.56	35.94	35.21	21.00	35.21	21.00	1068.91	21.00
ワイオミング州	61.56	36.00	16.50	10.00	61.56	36.00	1037.76	20.44

出所：NCCF (National Commission on Consumer Finance), *Consumer Credit in the United States: Report of the National Commission on Consumer Finance*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1972, pp. 232-233.

注：元の表には50州、ワシントンDC、プエルトリコに関するデータが掲載されているが、紙幅の制限があるため、行論上必要最低限のデータのみを示している。

表4-1は、本委員会スタッフ推奨、現行、特定州の金利上限を、機関別、商品別に見たものである。金融会社からの300ドル・12カ月の貸金を見ると、金利上限は最低がデラウェア州の22.08%、最高がミシシッピ州の41.70%である。現行金利上限の人口加重全国平均は31.45%、53.51ドルであるのに対し、本委員会スタッフ推奨は42.00%、72.54ドルで、10.55%ポイント、19.03ドル引き上げられる計算となる。

次に銀行からの 300 ドル・12 カ月の貸金を見ると、金利上限の最低はミズーリ州の 8.00%、最高はマサチューセッツ州の 29.14%である。現行金利上限の全国平均は 13.10%、21.69 ドルであるのに対し、本委員会スタッフ推奨は 42.00%、72.54 ドルで、28.90%ポイント、50.85 ドル引き上げの余地がある。

小売業者からの 300 ドル・12 カ月の割賦販売では、金利上限の最低はアーカンソー州の 10.00%、最高はワイオミング州の 36.00%である。現行金利上限の全国平均は 20.13%、33.74 ドルであるのに対し、本委員会スタッフ推奨は 42.00%、72.54 ドルであるから、21.87%ポイント、38.80 ドル引き上げられる。

最後に自動車ディーラーからの 3000 ドル・30 カ月の新車割賦販売では、金利上限の最低はアーカンソー州の 10.00%、最高はロードアイランド州の 21.00%である。現行金利上限の全国平均は 14.51%、720.11 ドルであるのに対し、本委員会スタッフ推奨は 15.00%、743.86 ドルで、ほぼ同水準であった。現行金利上限が推奨金利上限の 15%を上回っている 17 州の金利はそのまま、現行金利上限が 15%を下回っている 33 州が 15%まで金利を引き上げたとすると、全国平均は 16.54%まで上昇する。

1972 年 7 月時点において、機関別残高は、金融会社が 158 億ドル、銀行が 127 億ドル、小売業者が 332 億ドル、自動車ディーラーが 417 億ドルで、総計 1029 億ドルあった。本委員会スタッフ推奨金利上限が採用されて金融会社、銀行、小売業者の課す金利が 5%、自動車ディーラーの課す金利が 1%上昇したと仮定すると、消費者の負担する支払金利は 35 億ドル増加する。

このように消費者の負担が増えるのに対し、金利上限引き上げが信用アベイラビリティを拡大するかどうか、拡大するとしてもどの程度拡大するかについて、委員会報告書は明らかにできなかった、とブロックスマイア上院議員は断じた。そして、失業率、中位家族所得、消費者金融会社従業員の賃金率、金融会社の経済的集中度、金融会社の成長率など、金利上限よりも信用アベイラビリティに影響を及ぼす可能性の高い要因は多いと言い、こう批判した。

金利上限引き上げを支持するスタッフの議論は、データの公平で客観的な分析ではなく、職業エコノミストに典型的な政府価格規制に反対するイデオロギー的バイアスの産物である¹⁵。

計量経済学の手法で科学的であることを装っていること、少数の州を「選択」するなど統計的証拠が怪しいこと、さらには伝統的、教科書的経済理論から結論を正当化しているにすぎず、委員会報告書では金利上限緩和・撤廃が信用アベイラビリティを明確に拡大することが示されていない、とプロックスマイア上院議員は考えた。これが第一の批判に関する論理である。

既述のように第二の批判は、金利上限緩和・撤廃が消費者に不当な負担をもたらすことであった。消費者の支払金利が増えることのほか、プロックスマイア上院議員は信用アベイラビリティの拡大が良いことなのかと疑問を投げかける。そしてそれらの「より幅広い社会的含意」を委員会報告書は検討できていないと述べた¹⁶。

直接の言及はないが、プロックスマイア上院議員は、ジョン・K・ガルブレイスが『ゆたかな社会』（1958年）で展開したような形で、もう一つの教科書的経済理論である消費者主権を批判した¹⁷。消費者主権論では、消費者は完全に合理的で、政府の干渉がなくともいくら信用を入手すれば良いのか自身で判断できると考える。しかし、これは現実的ではなく、公共政策は、信用アベイラビリティの最大化と、伝統的な儉約習慣及び財政責任との間の適切なバランスを追求すべきだと言う。

たとえば、低所得家庭がカラーテレビを購入するために300ドル借りたいと思い、42%の金利を支払おうとする場合、本委員会としては政府の干渉なく自由にそうすべきだと信じており、政府の干渉を「家父長制的」だと考える。しかし、他国とは異なり、アメリカの低所得層は、より豊かな階層が手にしている財・サービスを購入させようとする広告宣伝の絶えざる圧力を受けている。各州の定める金利上限には、消費者が愚かな選択をして経済的破綻に陥らないようにする役割があったと言う。

最後に、金利上限引き上げはもっぱら信用業界の視点から書かれており、それは貸し手のコスト構造を正当化するが、消費者のコスト負担は全く考慮していないと結ばれている。

以上のように、サリバン下院議員にしてもプロックスマイア上院議員にしても、金利上限を引き上げてより低い所得階層にまで消費者信用を広げるよりは、彼らに消費者信用を提供しないことを選択した。低所得層は「今買って後で支払う」のではなく、「貯蓄をしてから買う」べきだとの信念である。それは、低所得層には「信用力」がないからにほかならなかった¹⁸。

(4) ロバート・W・ジョンソン教授の反論

ブロックスマイア上院議員が低所得消費者に対して抱いている懸念について、ジョンソン教授は次の3点を中心に反論した¹⁹。

第一に、課される金利は金利上限まで上昇しない。これは委員会報告書第6章「金利上限」における中心的な主張である。第6章に掲載された図表には、たとえば1971年第2四半期について、50州における商業銀行の3000ドル・36カ月新車ローンの金利が示されている。横軸に50州の金利上限、縦軸に各州における実際の金利の中央値をとった場合、金利上限に実際の金利が張り付くならば、原点から伸びる45度線に一致する。しかし、金利上限が高くなり最終的に上限なしに至ったとしても、実際の金利はそれにしたがって上昇することはなく、一定水準で水平化する。つまり、「法的金利上限が市場金利以上に設定される場合、市場金利が実現し、金融料の平均金利は上限まで上昇しない」という合意された結論に至る²⁰。

第二に、金利上限引き上げによって人々は過剰借入に追い込まれることはない。金利上限が低い場合、消費者は現金価格が過度に高い店舗や、金利が高く取立方法がひどく苛烈な非合法高利貸しに頼るしかない。信用販売の小売店で手数料が不明瞭な場合、商品価格と信用価格の境目がいずれも大幅な上乗せ価格になり、低所得層は過剰債務に陥ることが多い。したがって、金利上限引き上げによって、市場に合法的貸金業の新規参入が生じ、低所得層がそれらを利用できるようになれば過剰債務を防げるのである。

第三に、金利上限は消費者を自らの愚行の結果から保護しない。金利上限による消費者の保護は貸金の場合機能するが、商品価格と信用価格が曖昧な信用販売の場合は機能しない。金利上限による消費者保護はより根本的問題からすれば副次的である。ジョンソン教授によれば、社会のより上位の階層が手にしている財・サービスを手に入るという低所得層の行為は愚行ではない。カラーテレビはブロックスマイア上院議員からすれば unnecessary 支出かもしれないが、低所得層にとって実は最も安価な娯楽、教育であるかもしれない。なお、企業の広告宣伝の圧力については同意するが、それは消費者信用の問題ではなく、直接対処すべきものである。

ジョンソン教授は、スタッフ・エコノミストのシェイとダグラス・F・グリーア（メリーランド大学助教授 [経済学, 産業組織論]）によって作成されたメモを添付している。それらはブロックスマイア上院議員の個別意見の技術的側面について取り扱ったものであった。

以上、本節では、委員会報告書の肝である金利上限緩和・撤廃をめぐって、個別意見を

検討してきた。委員会報告書は、金利上限緩和・撤廃はより低所得・高リスクの人々に信用を広げる手段であるとして、各州に検討を勧告した。しかし、サリバン下院議員、プロックスマイア上院議員はその方法はまさに救おうとした人々を傷つけると考えていた。では、低所得・高リスクの人々に信用を広げる他の方法があったのであろうか。以下では、信用アベイラビリティ拡大に向けた取組について、委員会報告書がどのように評価したのかについて追究しよう。

第4節 テキサス州の超少額ローン

委員会報告書第8章「非アベイラビリティの特殊問題」は、低所得層に信用アベイラビリティを拡大する試みとして、クレジットカードの急速な普及にも言及しているが、民間部門の試みとしてテキサス州の超少額ローン、政府部門の試みとして最低所得信用組合（limited-income credit unions）を取り上げている。この2つ専門研究の知見について、第4節では前者について、第5節では後者について順に見ていこう。

テキサス州では、テキサス州消費者信用法典（Texas Consumer Credit Code）によりローンの金額及び期間に応じた金利上限が定められていた。その第3.15条はローン金額2500ドルまでの金利上限を定めていたが、100ドル以下についてはその数倍の金利を課すことが第3.16条により認められており、それを超少額ローン（“small small” loans）と呼んだ²¹。すなわち、100ドル、期間6カ月のローンの年利108.75%に始まり、30ドル以下、期間1カ月のローンの年利240.00%に至る金利体系である。1970年、テキサス州では、認可された消費者ローン提供場所が3327カ所存在し、うち国法・州法銀行が886、連邦・州認可貯蓄貸付組合が230、金融会社が2411、質屋が384であった²²。

トマス・A・ダーキン（コロンビア大学院生）²³がテキサス州の超少額ローンの調査研究を実施し、以下の3点を明らかにした。

第一は、高い金利上限が信用アベイラビリティの拡大につながるのか、それとも貸し手と借り手の交渉力の格差のため、高い金利上限は既存サービスの金利や利潤を引き上げるだけなのか、という論点である。理論面から貸し手については次の4つの仮説が提示された²⁴。(1)高金利ローンは、低金利ローン市場で借り入れられる人々よりもリスクの高い人々のコストを賄えるため、以前はローン不適格だった人々にまで合法的貸金市場を拡大できる。(2)第3.16条に基づく貸金業者は、交渉力格差の結果でなく、低リスクの借り手が市場から締め出されて高リスクの借り手しかいないために、金利上限いっぱい金利を

設定する。(3)自由参入があるために、超少額ローン産業では超過利潤の証拠が見られず、投資収益率は他の貸金業と同程度となる。(4)事務仕事の手間はローン金額の大小に左右されないため、大会社のコスト優位性は発揮されにくく、規模の経済は最小限にとどまる。

他方、超少額ローンの借り手は、信用を得るのが困難な層である²⁵。1206件のサンプル中、60.0%が男性、40.0%が女性であり、36.2%が非婚で、サンプル中15.6%が別居または離別しており、9.5%が死別している。職業を見ると、低レベル・ブルーカラー（サービス）が53.9%、低レベル・ブルーカラー（工場）が11.1%、低レベル・ホワイトカラーが12.0%で全体の77.1%を占め、このほか社会保障及び年金受給者が13.4%、福祉受給者が1.1%となっている一方、熟練労働者は8.2%、経営幹部は0.2%とごくわずかである。都市ごとにバラツキはあるが、所得が中位家族所得の目安となる6000ドルを下回る借り手が多い。

表4-2 借り手の所得分布

所得	テキサス州 超少額ローン の借り手	全米6大貸金業者 の借り手
2,400ドル未満	12.9	1.7
2,400ドル～3,599ドル	21.2	8.8
3,600ドル～4,799ドル	24.0	12.7
4,800ドル～5,999ドル	19.0	15.2
6,000ドル～8,999ドル	17.1	32.6
9,000ドル～12,000ドル	4.5	17.7
12,000ドル超	1.2	11.2
総計	100.0	100.0

出所：Thomas A. Durkin, "A High Rate Market for Consumer Loans: The Small Small Loan Industry in Texas," NCCF (National Commission on Consumer Finances), *Technical Studies*, Volume II, Washington, DC: US Government Printing Office, 1973, p. 18.

表4-2によると、全国規模の6大貸金業者の借り手は、38.4%が所得6000ドルを下回っているにすぎず、61.6%が6000ドル以上である。それとは対照的に、テキサス州超少額ローンの借り手は、77.1%が所得6000ドル未満で、22.8%が6000ドル以上にすぎない。さらに、58.7%が銀行または信用組合から借入をしておらず、67.4%が大手金融会社から借入をしていない。クロス集計を行うと、40.4%が超少額ローン以外に借入先がなく、22.8%が銀行や大手金融会社に借入申請を却下されたことが分かる。これらにより、前述

の(1)と(2)の仮説があらかた裏付けられている。

表 4-3 は、テキサス州第 3.16 条貸金業（超少額ローン）と第 3.15 条貸金業における総収入の処分を比較したものである。それぞれ 3 年平均、2 年平均の数字を比べると、第 3.16 条貸金業は第 3.15 条貸金業に比して、(2)純不良資産はわずかに少ないが、(3)総俸給は 17.79%ポイントも多く、これらを含む(4)営業費用は 20.50%ポイントも高い 79.70%である。反面、(5)純営業所得 ((1)-(4)) は 20.50%ポイントも低い 20.30%であった。ただし、(6)借入資金に対する利払いは、第 3.15 条貸金業が 25.28%と膨らんでいるのに対して、第 3.16 条貸金業はわずか 3.16%に抑えられているために、(7)連邦所得税引前所得 ((5)-(6)) は、第 3.15 条貸金業が 15.52%、第 3.16 条貸金業が 17.13%と差が 1.62%ポイントまで縮まる。(8)連邦所得税を差し引くと、(9)総所得 ((7)-(8)) は、第 3.15 条貸金業が 11.38%、第 3.16 条貸金業が 10.85%と差が 0.53%ポイントとなり、ほぼ同水準と言える。

表4-3 貸金業における総収入の処分

項目	テキサス州 第3.16条貸金業				テキサス州 第3.15条貸金業		
	1968年	1969年	1970年	平均	1968年	1969年	平均
(1)総ローン収入	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
(2) 純不良債権	8.75	10.25	9.67	9.56	12.36	12.04	12.20
(3) 総俸給	39.68	39.19	40.34	39.74	23.27	20.63	21.95
(4)営業費用—純不良債権と総俸給を含む	79.44	79.61	80.06	79.70	60.64	57.77	59.21
(5)純営業所得 ((1)-(4))	20.56	20.39	19.94	20.30	39.36	42.23	40.80
(6)借入資金に対する利払い	3.30	3.27	2.92	3.16	23.24	27.32	25.28
(7)連邦所得税引前純所得 ((5)-(6))	17.26	17.12	17.02	17.13	16.12	14.91	15.52
(8)連邦所得税	6.43	6.26	6.15	6.28	4.46	3.81	4.14
(9)純所得 ((7)-(8))	10.83	10.86	10.87	10.85	11.66	11.10	11.38
(10)総収入 (\$1000)	14,969	15,625	17,310	15,968	107,087	118,796	112,942
(11)平均ローン規模 (\$)	65.09	67.57	65.34	66.00	508.00	n.a.	n.a.

出所：Thomas A. Durkin, "A High Rate Market for Consumer Loans," pp. 68, 71.

ただし、1968年の数字で(11)平均ローン規模は、第 3.15 条貸金業が 508.00 ドル、第 3.16 条貸金業が 65.09 ドルとなっており、後者は前者の約 8 分の 1 にすぎない。そのことから、また業界の規模も違うことから、(10)総収入は、第 3.15 条貸金業が約 1 億 1294 万ドル、第 3.16 条貸金業が 1596 万ドルと、やはり後者は前者の約 7 分の 1 である。このように前述の仮説(3)も立証され、さらに仮説(4)も立証された。つまり単店舗とチェーン店の比較により、超少額ローンも大口ローンと同じくらい事務仕事に手間暇がかかることから、規模の経済は見られないことが明らかにされた。

調査研究で問われた第二の論点は、超少額ローン産業は借り手にとって有益なのか、そ

れとも濫用の原因なのかということである²⁶。借り手に金利を年率とドル価格で開示することを貸し手に義務づけた貸付真実法（TILA: Truth in Lending Act）が施行されてから1年半が経っていた。だが、借り手のうち、年率を正確に理解していたのはわずか2.4%、ドル価格を理解していたのは38.0%にすぎなかった。だが、超少額ローンの方が通常の銀行ローンよりも高い金融料を課すことを理解していたのは453名中305名、67.3%に上った。多くの金融料が課されることを理解していた305名のうち、それにもかかわらず少額ローンを借りる理由として、銀行では借りられないことなどアベイラビリティ上の問題を挙げたのが158名（51.8%）おり、このほか銀行で借りることを考えたことがないと回答したのが51名（16.7%）で、残りは利便性を挙げた38名（12.5%）などであった。

借りたお金の使い途は、滞納した請求書の支払及び債務返済が18.2%、医療支出が11.3%、自動車購入及び部品・修理が9.2%となっており、以下、衣服、食料、公共料金、家賃などと続いていく。第二の論点について、ダーキンは解答が難しいとしながら、利用者の84.7%と大多数が「超少額ローンにはその価値があった」と回答した事実を挙げた。そして「価値がなかった」と回答したのは15.3%にすぎず、高い金融料がその理由だと指摘した。

ダーキンは設定した第三の論点は、第一、第二の論点について消費者にとって良い結果が出ているにもかかわらず、消費者を保護するために超少額ローンを禁止すべきかどうか、ということである。借り手は禁止すべきではないと考えているとの結果が出ているが、借り手以外の人々にとってこの問題は社会理論の問題であるとして解答を留保した²⁷。

第5節 プロジェクト・マネーワイズと最低所得信用組合

(1) プロジェクト・マネーワイズ

トマス・F・カーギル（ネバダ大学リノ校准教授 [経済学]）により、最低所得信用組合に関する専門研究が実施された²⁸。定義に関する議論に深入りすることを避け、ざっくりと説明すると最低所得信用組合とは、「貧困との戦い」の下、連邦信用組合局（BUFA: Bureau of Federal Credit Unions）²⁹、全米信用組合協会（Credit Union National Association）と経済機会局（OEO: Office of Economic Opportunity）が協力して低所得地域に設立した信用組合のことである。その数は、1965年から1969年までに400から692に増えたが、信用組合一般が急増したので連邦信用組合に占める割合は2.9%から1.9%に低下した。翌1970年には割合は1.9%のままであったが、その数は629に減った。

カーギルの専門研究の検討に入る前に、最低所得信用組合を設立するという取組について若干説明を加えよう。これは前述の通り「貧困との戦い」の一環であり、「プロジェクト・マネーワイズ」(Project Moneywise) という試みであった。

ジョンソン大統領は、1966年3月21日に「消費者利益に関する議会への特別教書」を公表し、プロジェクト・マネーワイズの意義を説いた³⁰。3400万人、700万世帯が、貧困水準の収入で生活費を捻出しなければならないという事実に対処しなければならない。これらの人々は、「大多数の裕福な人々が知らない消費者問題」に悩まされており、お買い得品やお得な量も買えず、信用や商品の過剰利用、詐欺的なマーケティングやファイナンスにさらされている。そしてジョンソン大統領は次のように言った。

私は、最貧層の市民が少ないお金をより効率的に使うことができるように、連邦政府が総力を挙げて支援し所得の向上に努めることを誓います。

貧困層にとって信用はとくに問題です。多くの場合、高い金利でしか利用できず、その過度の利用は、貸金差し押さえや雇用喪失につながります。貧困層は、限られた蓄えを失うような緊急事態の影響を受けやすいため、この状況はとりわけ深刻なのです。

信用組合のような低コストの協同組合は、健全で公正な債務・金融カウンセリングや法的サービスと組み合わせることで、貧困層に大きな利益をもたらします³¹。

信用組合は中流階級によるものであったが、プロジェクト・マネーワイズでは、それを低所得層にまで普及させるために、低所得コミュニティのリーダーに資金管理や信用組合の設立、運営方法を教え、そのリーダーが他の人たちに教え、さらに教わった人たちが次の人に教えていくという学びの連鎖を理想としていた³²。

経済機会局は12万5000ドルの資金を提供し、連邦信用組合局が講師を派遣することで、1966年5月から全米の主要都市で、1日8時間、4週間に及ぶ教育プログラムが開始された。開催都市は、ボストン(1966年5月)、ニューヨーク(1966年6月)、ロサンゼルス(1966年9月)、シカゴ(1966年10月)、ワシントンDC(1966年11月)、ニューオーリンズ(1967年2月)、マイアミ(1967年8月)、ボストン(1967年10月)、ヒューストン(1967年11月)、サンフランシスコ(1968年2月)といった具合である。

また、主要なトレーニング内容は、貧困についての概説、消費者のパターン、最低所得消費者とそのマーケットプレイス、消費者教育、代替手段としての信用組合、信用組合の

組織と運営、面接のテクニック、家計相談と予算編成、クレジットの賢い使い方、協同組合とバイイング・クラブ、指導法とリーダーシップである。

プロジェクト・マネーワイズに関する報告書では、こうしたトレーニング・プログラムの必要性が、消費者問題担当大統領補佐官であるエスター・ピーターソンの発言を引用して説かれている。

貧しい人々が豊かな人々よりも高い買い物をしなければならないのは、確かに現代社会の皮肉と言えます。クレジットも現金もない低所得者は、悪徳業者や高利貸しに頼って必要なモノを買わなければならないこともよくあります。信用組合では、人々が団結することでお金の悩みを解決できます。できる範囲でお金を貯めるのです。そうしてこのお金は、信用組合のメンバーである友人や隣人に、有用な目的のために貸し出されます。信用組合は、低コストの融資を提供するだけでなく、節約やお金の上手な使い方を教え、低所得者層の経済的責任の達成を支援しています³³。

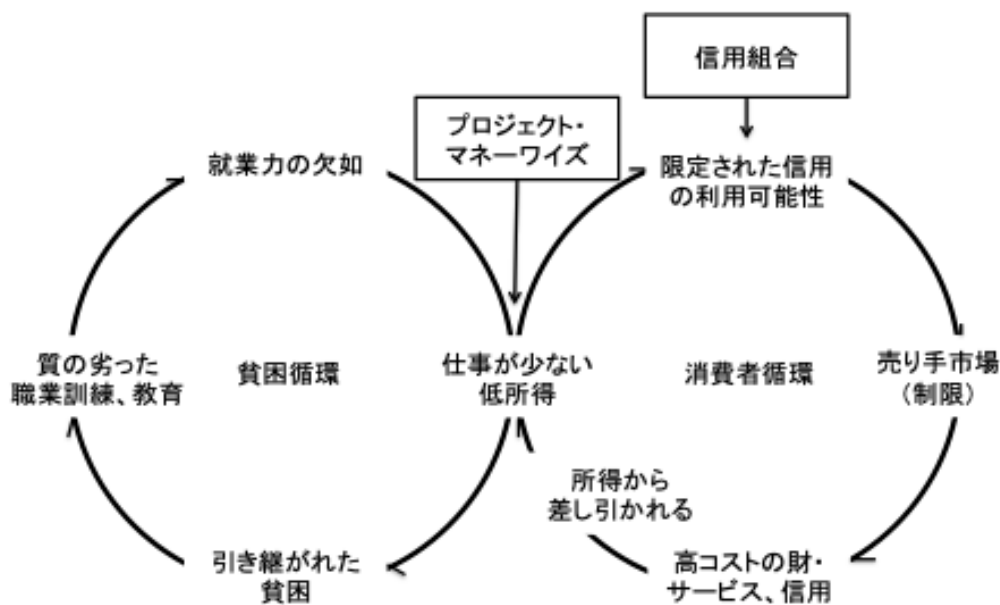
プログラムの一環で、研修生は比較購買トリップに出かけ、低所得層向け市場の店舗では、粗悪品がデパートの良い品よりも高く売られていることを知り、少ない所得を賢明に使う必要性を学ぶ。低所得層向け市場の店舗では、週払いの低価格プランがあるが合計金額が不明であったり、部屋の家具一式 58 ドルという破格の値段があるが高価な部屋の家具一式を 3 セット買って初めて購入できるオトリ商法であったりすることを実感した。

本博士論文第 1 章で検討したように、カプロヴィッツの調査研究結果と同様、デパートの店員の見下した接客よりも、お世辞を言って大事に扱ってくれたり、ファースト・ネームで呼んでくれる「非倫理的市場のインフォーマルでパーソナルな雰囲気」を心地よく感じるのである。さらに生活保護受給家庭にとって、買い物をするための最後の頼みの綱が低所得市場小売業者であり、生活保護の受給の有無や雇用状況を聞かれることなく、2 週間にいくら払えるのかを伝えるだけで消費者信用を得られるのである³⁴。

さて、図 4-1 は、低所得層の少ない所得と高くつく支出を図式化したものであり、貧困には 2 つの悪循環があるという。一つは貧困循環であり、親から子へと引き継がれた貧困を起点に、職業訓練及び教育を十分に受けられないため、雇用の機会が限定され、そのために仕事が少なく低所得に至る循環である。もうひとつは消費者循環であり、所得が少ないがゆえに信用の利用可能性が限定される。それゆえ売り手市場で買い物をせざるをえず、

財・サービス及び信用の高いコストを所得から差し引かれる循環である。連邦信用組合庁のイニシアティブ、プロジェクト・マネーワイズは買い物の前に考えるのを助ける消費者ノウハウを生み出し、文化的習慣を壊せないまでも抑えることを狙った。他方、信用組合は代替的信用を提供し、貧困層が信用を得られる低所得市場小売業者で買い物をしなくてはならない状態から解放しようとした。それにより、『選択肢のないコミュニティ』が選択肢を持つコミュニティになる」ことを目指したのである³⁵。

図4-1 ゲッターの2つの悪循環



出所：United States. Congress. Senate (U.S. Senate), *Consumer Credit and the Poor: Hearing before the Committee on Banking and Currency. Subcommittee on Financial Institutions*. Ninetieth Congress, Second session, on the Federal Trade Commission Report on Credit Practices, April 19, 1968.

(2) 最低所得信用組合

さて、カーギルの最低所得信用組合研究に戻ろう。

1969年、1970年に、経済機会局は320万ドルを信用組合プログラムに拠出し、うち210万ドルを最低所得信用組合に直接投下した。それは信用組合1件当たり9000ドルから1万ドルの補助金となった³⁶。

そのようにして経済機会局は100信用組合に資金を直接拠出し、営業費用を賄った。

100 件のうち特定できたのが 73 件であり、1969 年に 692 件あった最低所得信用組合は、73 件の OEO 抛出現最低所得信用組合と、619 件の OEO 非抛出現最低所得信用組合に分類される。また比較のため、4724 件の他の小規模信用組合が表 4-4 には含まれている。

表4-4 OEO抛出現最低所得信用組合、OEO非抛出現最低所得信用組合、他の小規模信用組合の特定指標、1969年

項目	OEO抛出現 最低所得信用組合	OEO非抛出現 最低所得信用組合	他の小規模信用組合
(1)信用組合の数	73	619	4,724
(2)信用組合1件当たりの組合員	741	265	168
(3)信用組合1件当たりの資産	\$63,110	\$57,435	\$40,292
(4)組合員1人当たりの出資金	\$70	\$188	\$208
(5)1年間に行われたローンの平均規模	\$258	\$512	\$485
(6)ローン残高の平均規模	\$241	\$504	\$442
(7)潜在的組合員数に対する実際の組合員数	8.5%	6.9%	32.7%
(8)総額に占める延滞ローン金額	13.1%	7.9%	6.3%
(9)総件数に占める延滞ローン件数	24.6%	16.2%	9.9%
(10)損失比率	0.53%	0.43%	0.40%

出所：Thomas F. Cargill, "Performance of Limited-Income Credit Unions: 1969-1970," NCCF (National Commission on Consumer Finances), *Technical Studies*, Volume II, Washington, DC: US Government Printing Office, 1973, pp. 17, 20.

注：OEOは、経済機会局を意味する。

表 4-4 に基づき、OEO 抛出現最低所得信用組合と他の小規模信用組合を比較して見ていこう。(2)信用組合1件当たり組合員は、前者が741人と後者の168人の約4.4倍であるが、(4)組合員1人当たりの出資金は、前者は70ドルと後者の208ドルの約3分の1にすぎない。さらに、(7)潜在的組合員数に対する実際の組合員数は、他の小規模信用組合が32.7%であるのに比して、OEO 抛出現最低所得信用組合では8.5%ときわめて低く、これらは成長のための資金調達が困難であることを示唆している。若干補足すると、英米の信用組合では、アソシエーション、職業、居住地といった「共通の絆」(common bond)が組合員資格を規定しているが、見かけ上は何であれ、最低所得信用組合の真の「共通の絆」は「貧困」である。

(3)信用組合1件当たりの資産を見ると、OEO 抛出現最低所得信用組合は6万3110ドルで、他の小規模信用組合の4万292ドルの1.7倍にもなっているのは、文字通りOEOからの資金抛出現のためである。だが、(5)1年間に行われたローンの平均規模、(6)ローン残高の平均規模は、OEO 抛出現最低所得信用組合では格段に小さい。これは、高リスクの低所得層へのローンであることの証左となっている。(8)総額に占める延滞ローン金額、(9)総件数に占

める延滞ローン件数を見ると、OEO 抛最低所得信用組合は 13.1%と 24.6%であるのに対し、他の小規模信用組合は 6.3%と 9.9%であり、それぞれ前者は後者の約 2.1 倍、2.5 倍の高水準である。ただし、一定期間後の貸倒損失処理が信用組合には義務づけられていないことから、また、OEO 抛最低所得信用組合は 1960 年以降に設立された新しいものが大部分であることから、⁽¹⁰⁾損失比率は顕著には高くなっていない。

しかし、1969 年には最低所得信用組合 692 件のうち 120 件、すなわち 17.3%が赤字、1970 年には 629 件のうち 79 件、12.6%が赤字であった。それに対して他の小規模信用組合は、1969 年には 4724 件のうち 295 件、6.2%が赤字、1970 年には 4534 件のうち 247 件、5.4%が赤字という状態にとどまった³⁷。

最後に、1970 年におけるローン残高 100 ドル当たりの金融料は、最低所得信用組合は 9.64 ドル、他の小規模信用組合は 10.42 ドルであった。しかし、前者については OEO 抛出がなければ 5.86 ドルの追加コストがかかり、合計 15.50 ドルになっていたであろう³⁸。そして、カーギルは次のような結論に至り、委員会報告書もその部分を引用している。

とくにその目的が経済的に自立した金融機関の確立に置かれるときには、最低所得信用組合の潜在的成長力は期待できないであろう。大きな困難は、最低所得信用組合の「共通の絆」の性格に起因する。すなわち、低い所得、高い移動性、レイオフまたは病気による失業などの経済的不運——これらの信用組合が自己資本を引きつけて維持し、流動的なローン・ポートフォリオを構築するのを困難にする潜在的組合員資格の性格である。経済機会局がかなりの資金抛出をしているとはいえ、無償の労働や事務所がないこともあって、最低所得信用組合一般の経済的見通しは期待できないようである³⁹。

第 6 節 おわりに

委員会報告書の中心テーゼは、金利上限を緩和・撤廃して低所得層へ信用アベイラビリティを拡大する、というものであった。それに対し、サリバン下院議員、プロックスマイア上院議員ら民主党議員は、金利上限緩和・撤廃、さらには政策目的である信用アベイラビリティ拡大を高金利で達成することは低所得層に有益であるどころか、彼らにとって有害であるとして反対した。

委員会報告書は、金利上限引き上げの実例としてテキサス州の超少額ローンを取り上げ、非常に高い金融料にもかかわらず大部分の借り手が満足しているとして、「長い目で

見ればこれは望ましい信用形態ではないが、信用と貧困層の問題によりよい解決策がもたらされるまでの当座の措置としては十分なものである」と述べた⁴⁰。

それに対してサリバン下院議員は、大部分の利用者が満足していることは公共政策上超少額ローンの有効性を示すものではないと言う。「これらの人々はいったい債務から抜け出せるのであろうか、それとも期限がきた債務を返済するために借入をして暮らすことになるのであろうか」と問うた⁴¹。

他方、経済機会局を通じて政府支援が投入された最低所得信用組合は、貧困という「共通の絆」ゆえに経済的自立をもたらす機関たりえなかった。専門研究が示したように、委員会報告書が編まれた時点で計画の破綻が予見されていたが、それでもプロックスマイア上院議員は信用組合の将来性に賭けていた⁴²。それはなぜだろうか。

要するに、プロックスマイア上院議員らは、金利上限緩和・撤廃を厳しく批判したが、他面で、それに対する有効な代替策を提示することはできなかった。しかし、たんなる反信用拡大ではなく、適正な金利、適正な条件の信用、すなわち「妥当な信用条件」の可能性を探っていたのであり、その一つの例証がプロジェクト・マネーワイズによる最低所得信用組合であったのである。

¹ 本章は、大橋陽「米国における低所得層向け消費者信用市場の再創出」『アメリカ研究』第55号、2021年、31-53頁を修正、加筆したものである。

² Louis Hyman, *Debtor Nation: The History of America in Red Ink*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2011; Andrea Ryan, Gunnar Trumbull and Peter Tufano, “A Brief Postwar History of U.S. Consumer Finance,” *Business History Review*, Vol. 85, No. 3, Autumn, 2011.

³ Caplovitz, David, *The Poor Pay More: Consumer Practices of Low-Income Families*, New York, NY: Free Press of Glencoe, 1963

⁴ Minutes, Meeting of the NCCF (National Commission on Consumer Finance), December 11, 1969, Box 31, RG 220 A1, Entry 36180, Records of the National Commission on Consumer Finance 1970-1972; National Archives and Records Administration, College Park, Maryland. (hereafter NCCF NARA).

⁵ 大橋陽「金融自由化再考——米消費者信用における『公正な信用アクセス』実現の観点から」『証券経済学会年報』第51巻別冊, 2017年, 1-5-1~1-5-10頁.

⁶ NCCF (National Commission on Consumer Finance), *Consumer Credit in the U.S.: Report of the National Commission on Consumer Finance*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1972, pp. 218-240.

⁷ レオノール・K・サリバンは, 1902年, ミズーリ州セントルイスに生まれ, ワシントン大学セントルイス校を卒業した。1942~1951年には, 夫のジョン・B・サリバン下院議員の補佐官を務め, 夫の死後, ミズーリ州選出のレオナード・アービングの秘書を務めた。1952年5月に, 秘書を辞して連邦下院議員選に出馬し, 第83議会から11回連続当選した(任期は1953年1月3日~1977年1月3日)。第93, 94議会では海運・漁業委員会委員長を務め, 1959~1975年(1964年を除く)に民主党下院議員団事務局長を務めるなどした。1956年サザン・マニフェストに署名しなかった数少ない南部選出議員で, 1957, 1960, 1964, 1968年公民権法, 1965年公民権法に賛成した。また男女平等憲法修正条項に反対した唯一の女性下院議員であった。1988年に亡くなった。U.S. Congress, “Leonor Sullivan (id: S001057)” Biographical Directory of the United States Congress, Accessed November 26, 2020, <https://bioguideretro.congress.gov/>.

⁸ 委員会報告書では, 黒人と女性に対する融資「差別」を「非アベイラビリティの特殊問題」と題された第8章で扱っている。それに関しサリバン下院議員は, 女性の多くが住宅モーゲージ・ローンを持ち, 百貨店等で信用買いをしていることから, 女性に関して融資「差別」はないと考えていた。つまり, 信用力があれば融資は受けられるものと捉えていた。Opening Remarks by Leonor K. Sullivan, Hearings and Related Records, Availability of Credit to Women, May 22-23, 1972, pp. 5-7, Box 35, NCCF NARA.

⁹ NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, p. 220.

¹⁰ NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, p. 224.

¹¹ NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, p. 220.

¹² NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, pp. 220-221.

¹³ ウィリアム・プロックスマイアは, 1915年にイリノイ州レイクフォレストに生まれ, 1938年にイェール大学を卒業, 1940年にハーバード大学ビジネス・スクール, 1948年にハーバード大学公共政策大学院をそれぞれ修了した。第二次世界大戦中の1941~46年には陸軍情報部に勤務し, その後, 1951~52年にウィスコンシン州下院議員を務め, 事業

経営をしながら、ウィスコンシン州知事選に1952年、1954年、1956年と挑んだがいずれも落選した。ジョセフ・R・マッカーシー上院議員死亡による補選で、1957年8月27日に連邦上院議員に当選し、その後1989年1月3日まで務めた。第94～96議会、第100議会で銀行・住宅・都市問題委員会委員長を務めた有力議員であり、合同経済委員会などでも活躍した。軍事費を含む政府の無駄に果敢に切り込んだ議員で、著作も多い。2005年に亡くなった。U.S. Congress, “William Proxmire (id: P000553),” Biographical Directory of the United States Congress, Accessed November 26, 2020, <https://bioguideretro.congress.gov/>.

¹⁴ NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, pp. 224, 230.

¹⁵ NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, pp. 234-235.

¹⁶ NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, pp. 239-240.

¹⁷ John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society*, Boston, Massachusetts, Houghton Mifflin, 1958. (J・K・ガルブレイス著, 鈴木哲太郎訳『ゆたなか社会 (決定版)』岩波現代文庫, 2006年.)

¹⁸ もちろん、所得の低さが取りも直さず「信用力がない」ことを意味するわけではない。低い所得階層の中でも信用力の有無を見抜くために、「小売信用と低所得消費者」という計量経済学的研究がロンダ・S・ポール（旧姓はフィールズ）によって行われた。ポールはジョンソン教授に指導を受けたパーデュー大学院生である。しかし、研究は完成には至らず、未公開専門研究となった。Ronda S. Fields, *Research Proposal (A Preliminary Draft): Retail Credit and the Low-Income Consumer*, May 25 1970, *Research Proposals by Ronda S. Fields, Box 42, NCCF NARA*.

¹⁹ NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, pp. 241-242.

²⁰ NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, p. 99.

²¹ 米労働省 CPI インフレ計算機によれば、1970年1月の100ドルは、2020年10月の688.86ドル、2021年10月の731.72ドルに相当する。

²² Thomas A. Durkin, “A High Rate Market for Consumer Loans: The Small Small Loan Industry in Texas,” NCCF (National Commission on Consumer Finances), *Technical Studies, Volume II*, Washington, DC: US Government Printing Office, 1973, p. 50.

²³ トマス・A・ダーキンは、のちに消費者信用論の専門家として連邦準備制度理事会（FRB: Board of Governors of the Federal Reserve System）のシニア・エコノミストを務めた。いくつも著書、論文があるにもかかわらず、プロフィールはそれほど明らかではない。

が、ペンシルヴァニア州立大学金融論准教授，米国金融サービス協会（American Financial Services Association）のチーフ・エコノミストも務めた。

²⁴ Durkin, “A High Rate Market for Consumer Loans,” pp. 50-58.

²⁵ Durkin, “A High Rate Market for Consumer Loans,” pp. 11-18.

²⁶ Durkin, “A High Rate Market for Consumer Loans,” pp. 35-49.

²⁷ Durkin, “A High Rate Market for Consumer Loans,” p. 91.

²⁸ Thomas F. Cargill, “Performance of Limited-Income Credit Unions: 1969-1970,” NCCF (National Commission on Consumer Finances), *Technical Studies*, Volume II, Washington, DC: US Government Printing Office, 1973.

²⁹ 連邦信用組合局（BUFA: Bureau of Federal Credit Unions）は，1934年連邦信用組合法（Federal Credit Union Act of 1934）によって設置され，所管は，当初農業信用庁（Farm Credit Administration）であったが，1942年に連邦預金保険公社（FDIC: Federal Deposit Insurance Corporation），1948年に連邦保障庁（Federal Security Administration）に移され，社会保障庁（SSA: Social Security Administration）内に置かれることになった。管轄する信用組合の数，資産が膨らんだことから，1970年に全国信用組合管理機構（National Credit Union Administration）に改組され，独立機関となった。

³⁰ Lyndon B. Johnson, “Special Message to the Congress on Consumer Interests,” March 21, 1966, Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Accessed November 1, 2021, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/239568>.

³¹ Johnson, “Special Message to the Congress on Consumer Interests.”

³² Jo Ellen Jennette, Project Moneywise: Role of the Credit Unions in the War on Poverty, March 1967, Accessed November 1, 2021, <https://texashistory.unt.edu/ark:/67531/metaph595318>; Subcommittee on Financial Institutions (U.S. Congress, Senate, Committee on Banking and Currency, Subcommittee on Financial Institutions), Hearing before the Subcommittee on Financial Institutions of the Committee on Banking and Currency, on the Federal Trade Commission Report on Credit Practices, “Consumer Credit and the Poor,” Ninetieth Congress, Second session, April 19, 1968; SSA (Social Security Administration), “History of SSA During the Johnson Administration 1963-1968, Operating Methods, Project Moneywise,” Social Security History, Accessed November 1, 2021. <https://www.ssa.gov/history/ssa/lbjoper7.html>.

³³ Jennette, Project Moneywise, p. 4.

³⁴ Jennette, Project Moneywise, pp. 5-6.

³⁵ Subcommittee on Financial Institutions, “Consumer Credit and the Poor,” p. 32.

³⁶ Cargill, “Performance of Limited-Income Credit Unions,” pp. 4-6.

³⁷ Cargill, “Performance of Limited-Income Credit Unions,” p. 16.

³⁸ Cargill, “Performance of Limited-Income Credit Unions,” p. 21.

³⁹ Cargill, “Performance of Limited-Income Credit Unions,” pp. 30-31; NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, p. 158.

⁴⁰ NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, p. 157.

⁴¹ NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, 224.

⁴² Mehrsa Baradaran, *The Color of Money: Black Banks and the Racial Wealth Gap*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2017, pp. 147-149.

第5章 信用の「形式的機会均等」の確立

——全国消費者金融委員会報告書公聴会に見る2つの原理

第1節 はじめに

全国消費者金融委員会（NCCF: National Commission on Consumer Finance, 以下、「本委員会」と略す。）は、1972年12月31日に最終報告書、『米国の消費者信用——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。1969年12月11日に初回会合が開催されてから、3年余りの時間が経過していた。

これまでの章で明らかにしてきた通り、委員会報告書は、競争促進を旨とするもので、少額ローンに関する貸出金利上限の緩和・撤廃を各州に勧告したものであった。その目的は、ゲッターの人々や低所得層にまで信用を拡大することに置かれていたのである。ところが、研究史では、こうした提案内容は忘れ去られてきた。委員会報告書の意義は、女性や黒人といった特定の社会集団の属性による差別を禁止した1974年及び1976年均等信用機会法（ECOA: Equal Credit Opportunity Act）成立に貢献したことにあつた、と記憶されている。

さて、1973年1月4日の『ニューヨーク・タイムズ』紙は、「信用に関する政策の転換を要請」という見出しで、委員会報告書について次のように報じた。

全国消費者金融委員会は本日、消費者がより多くの信用を利用できるように、また不公正または過度に厳しい取立行為を抑制するために公共政策を変更することを求めた。

消費者信用業界について200万ドルをかけて調査を行うために連邦議会によって設立された9人の委員会は、合理的な金利で消費者信用を十分に供給するには、競争がカギになることを明らかにした¹。

記事はこのような書き出しで始まり、前段の「不公正または過度に厳しい取立行為を抑制する」ことについては、85項目の勧告のうち23項目に関わっていた。これらは、本博士論文第3章第4節(1)で詳述したように、貸し手に著しく有利で、消費者団体から長年にわたって攻撃を受けてきた債権者救済であった。それらには、賃金差し押さえ（wage assignment）、一括返済（balloon payment）、債権保有者適格説（holder-in-due-course doctrine）、不足金判決（deficiency judgment）、遅滞送達（sewer service）、不都合法延地

(inconvenient venue), 債務承認条項 (confession of judgment clause) といった一連の慣行が含まれ、それらの撤廃や是正が勧告された。

他方、後段の「合理的な金利で消費者信用を十分に供給するには、競争がカギになる」ということについては、委員間でコンセンサスが成立しにくい部分であった。当初、スタッフ研究にしたがった年利 42% という数字が委員会報告書に書き込まれた。しかし、本委員会設立の根拠法、つまり、1968 年消費者信用保護法 (CCPA: Consumer Credit Protection Act of 1968) 制定の立役者でもあるウィリアム・プロックスマイア上院議員 (民主党, ウィスコンシン州選出), レオノール・K・サリバン下院議員 (民主党, ミズーリ州選出) ら民主党上下両院議員がこれに反対した。したがって数字は削除されて、最終的には下記の文言に落ち着いた。

本委員会は、競争を促進するための政策を最優先し、信用のアベイラビリティを拡大するために金利上限の調整を一つの補完手段として用いることを勧告する。有効競争的市場が発展すれば、集中度の高い市場の市場支配力を削ぐために金利上限に頼らなくてすむようになるので、金利上限は引き上げられるか撤廃されるであろう²。

さて、1973 年 5 月 17 日と 18 日、上院銀行・住宅・都市問題委員会消費者信用小委員会で、委員会報告書をめぐって公聴会が開催された。本章では、この公聴会を検討することを通じて、本委員会の内外で、信用の「形式的機会均等」と「妥当な信用条件」のどちらが重視されたのか、金利上限緩和・撤廃にオルタナティブがあり得たのかどうかを追究したい。

以下、金利上限をめぐる論点について、第 2 節では緩和・撤廃賛成論を見て、第 3 節では緩和・撤廃反対論について見ていく。続いて第 4 節では、「妥当な信用条件」を追求したオルタナティブな提案内容を検討するために、委員会報告書第 4 章「監督体制」、とくに消費者信用局 (BCC: Bureau of Consumer Credit) 案に注目する。本章の結論は、低所得層への消費者信用供与の是非よりも、むしろ消費者信用をいかに提供すべきなのかという公共政策の論点が浮上した、ということである。つまり、「形式的機会均等」と「妥当な信用条件」という公共政策の対立軸がこの時期に成立し、「形式的機会均等」が選択される結果になったのである。

第2節 全国消費者金融委員会報告書公聴会における金利上限緩和・撤廃賛成論³

(1) 全国消費者金融委員会報告書公聴会の概要

上院銀行・住宅・都市問題委員会消費者信用小委員会の構成は、プロックスマイア上院議員が委員長で⁴、ジョン・スパークマン上院議員（民主党，アラバマ州選出），ウォレス・F・ベネット上院議員（共和党，ユタ州選出），J・ベネット・ジョンストン Jr 上院議員（民主党，ルイジアナ州選出），エドワード・W・ブルック上院議員（共和党，マサチューセッツ州選出），ウィリアム・D・ハサウェイ上院議員（民主党，メイン州選出），ウィリアム・E・ブロック上院議員（共和党，テネシー州選出）が委員であった。その上位の委員会である銀行・住宅・都市問題委員会は、この7名を含む計16名で構成されており、スパークマン上院議員が委員長であった。

本博士論文第4章第3節(2)で詳述したように、小委員会委員長のプロックスマイア上院議員は、金利上限引き上げには疑問を持ち、委員会報告書に付された個別意見でも、この公聴会でも、そのことを表明していた。委員会報告書の基盤をなすスタッフの専門研究は、300ドル未満については金利上限を42%に引き上げ、100ドル未満については完全に撤廃することを推奨していたが、こうした数字が一人歩きすることを懸念しただけではない。金利上限の緩和・撤廃による信用アベイラビリティ拡大策の経済的根拠に疑問を呈し、より高金利で低所得層に貸し付けることに対する社会的含意が委員会報告書では検討されなかったとして批判したのであった。

証言者は次の通りである。5月17日は、ジェフリー・M・ブッシュャー（連邦準備制度理事会，理事），ヘレン・E・ネルソン（ウィスコンシン大学消費者問題センター，ディレクター），ブレア・C・シック（全国消費者法センター）の3名，翌18日は，アーマ・エンゲバイン（アメリカ消費者連盟，エグゼクティブ・ディレクター），フランク・D・コルマー（アメリカ小売連盟，上級副理事長）⁵，リチャード・F・カー（全国小売商協会）であった。

公聴会における論点は多岐にわたり、証言者によって証言内容のポイントも異なっている。とはいえ、金利上限緩和・撤廃についてはすべての証言者が見解を示していた。大まかに言えば、規制・監督省庁のブッシュャー，小売業界団体のコルマー，カーは、金利上限緩和・撤廃に賛成であった。他方、消費者側のネルソン，シック，エンゲバインは金利上限緩和・撤廃に反対であった。

アメリカでは、20世紀初頭の第一波、1920年代及び1930年代の第二波に続き、1960年代から1970年代にかけて第三波の消費者運動が盛り上がった⁶。こうした中、1960年代半ばに全国的な消費者団体が設立された。そうした団体の代表が公聴会で証言を行なった。また、低所得者の消費生活面すなわち「低所得消費者」が「発見」され、その問題への取組み、第三波消費者運動の特徴であった。

以下、本節では、金利上限緩和・撤廃について、コルマーとカーの賛成論、続く第3節では、ネルソン、シック、エンゲバインの反対論を順に見ていくことにしよう。

(2) フランク・D・コルマー（アメリカ小売連盟）の証言

アメリカ小売連盟（ARF: American Retail Federation）を代表したコルマーは、ミネソタ州ミネアポリスにあるギャンブル・スコグモ社（Gamble-Skogmo Inc.）の信用担当副社長であった。アメリカ小売連盟では、消費者信用委員会委員長を務めていた⁷。ギャンブル・スコグモ社は、金物・自転車用品店、衣料品店、百貨店、家具店、アウトレット・ストア、ディスカウント・ストア、通信販売事業を手がける小売チェーン複合企業であった。アメリカ小売連盟は、50州、31の業界団体を通じ、100万以上の小売店を幅広く代表している。小売業者は全国消費者金融委員会の調査依頼に対し90%以上の回答率を誇った。

コルマーは、委員会報告書、付帯個別意見、またそれを支える『専門研究』全6巻を、権威ある独立した委員会によって行われたために非常に貴重だと高く評価した。委員会報告書に見られる結論や勧告でとくに重要なものは、委員会が収集、分析したデータ、調査研究に基づいている。しかし、そうした基礎的データや研究を調査したり検討したりする機会がなく、まだ公開されていない調査研究もあるので、それらが公開され、詳細に検討する機会を得たいという。したがって、公聴会がさらに9～12カ月後に行われていれば、アメリカ小売連盟の意見がより有益になったはずだと考えていた⁸。同様の発言は他の証言者からも共通して聞かれた。

コルマーは、競争こそがほとんどの市場を規制するのに最も良いという一般的命題に同意し、ハンバーガーや靴の市場と同様に、競争が消費者信用市場を規制するのに最も相応しいと考えない理由はない、という委員会報告書の考え方に同意した。そして、委員会報告書の下記の部分を引用しつつ、全面的賛成だと述べた⁹。

債権者救済に関する提言は、金利とアベイラビリティに関する本委員会の提言と密接に絡み合っている（第6章および第7章）。この関係を現実的に評価することが肝要であり、金利が高いほど必要な救済措置は少なくなり、逆もまた然りである。各州は、債権者救済や契約条項に関する本委員会の勧告を狭めたり広めたりすることができる。しかし、その変更は消費者信用のコストとアベイラビリティに影響を与える可能性が高いことを認識すべきである¹⁰。

これは、債権者救済の撤廃及び再編をすれば、消費者信用のコストすなわち金利を上昇させ、他方でアベイラビリティを低下させるという重要な主張である。コルマーは、この点に関連して、債権保有者適格説と抗弁放棄条項の撤廃に反対だと述べた。そして、委員会報告書の叙述を解釈して、債権保有者適格説と抗弁放棄条項の撤廃は、限界的な消費者にサービスを提供している小売業者を市場から締め出すがゆえに消費者信用市場の集中度を高め、また、債権の再販業者の参入を妨げるので競争を減じるとし、本委員会の一般的趣旨に反していると言う。だから、アメリカ小売連盟は、これに異議を唱え、これらの債権者救済の全廃は、消費者や信用供与者の利益にならないとの意見を表明した¹¹。

もう一つ、コルマーは別の角度からも委員会報告書の趣旨を補強している。すなわち、コストをカバーできる金利が認められるべきだという考えである。

アメリカ小売連盟は、長年にわたり消費者信用の慎重な利用を支援してきたという。そして全国消費者信用財団（National Foundation for Consumer Credit）を支援し、「リボ払い信用の事実と数字」と題されたパンフレットを50万部発行した。公聴会では、それに基づいて、消費者信用の供給コストを根拠に金利上限の引き上げに賛成する意見を述べた¹²。

パンフレットではまず、デパートなどで利用されるリボ払いは年利18%で、これは高いように思えるが実際はそうではないと言う。表5-1は、100ドルの買い物をし、年利18%、月々10ドルを返済する事例を示している。中央の列は、前月残高へ1.5%の金融料がかかるときの金額を示しているが、すべてを合計した総支払金融料は9.02ドルにすぎない。これは、一般に考えられている18ドル（100ドル×18%）よりもずっと低いという。ローン金額100ドルにつき18ドルという金融料を18%と考えるのをアドオン方式と言い、直感的には理解しやすい。年利18%という数字は、月1.5%×12カ月からきたものであるが、ローン金額100ドルにつき金融料18ドルを支払うことを意味しない。1968年

貸付真実法（TILA: Truth in Lending Act）では、借入残高に対する金融料の支払を金額（ドル）と金利（%）で示すことが求められている。9.02 ドルの総支払金融料は、貸付真実法にしたがい、融資残高に対し 18%の年利であることを意味している。

実際に考えられているよりも少ないとしても、小売店はそれでもある程度高い金融料が必要になる。リボ払い信用は、新規口座の開設にも口座の維持にも高いコストがかかり、さらには支払遅延による回収に手間がかかったり貸倒れになったりするからである。さらには銀行から資金を調達するのにもコストがかかる。実際、リボ払い信用の提供コストは、1 ドルの金融料収入につき 1.29 ドルであり、コストを回収できる高さまで金利を引き上げるべきだと主張した。

表5-1 100ドル購入，年利18%，月10ドル返済のリボ払い

月	月次返済額	前月残高への1.5%の金融料	支払後の残高
1	\$0.00	\$0.00	\$100.00
2	\$10.00	\$1.50	\$91.50
3	\$10.00	\$1.37	\$82.87
4	\$10.00	\$1.24	\$74.12
5	\$10.00	\$1.11	\$65.23
6	\$10.00	\$0.98	\$56.21
7	\$10.00	\$0.84	\$47.05
8	\$10.00	\$0.71	\$37.75
9	\$10.00	\$0.57	\$28.32
10	\$10.00	\$0.42	\$18.74
11	\$10.00	\$0.28	\$9.02
12	\$9.02	\$0.00	\$0.00
総支払金融料		\$9.02	

出所：Subcommittee on Consumer Credit (U.S. Congress, Senate. Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, Subcommittee on Consumer Credit), Hearings before the Subcommittee on Consumer Credit of the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, on the Report of the National Commission on Consumer Finance, "National Commission on Consumer Finance," Ninety-Third Congress, First session, May 17 and 18, 1973, p. 160.

ワシントン州，ミネソタ州，コネチカット州の3州は年利を 12%（月 1%）に制限し，ペンシルヴァニア州は 15%，アーカンソー州とサウスダコタ州は 10%に制限している。それにより，アーカンソー州，ワシントン州では，現金価格よりも信用買いの価格が 3～7%上乗せされているとの研究結果があるという。こうした低水準の金利では，信用力があるにもかかわらず，不意の支出を抱えた消費者に信用を提供できず，非合法のローン・

シャークに付け入る隙を与えるので、最低 18%の年利を認める法改正が必要だと主張した。

(3) リチャード・F・カー（全国小売商協会）の証言

全国小売商協会（NRMA: National Retail Merchants Association）を代表したカーは、フェデレイティド・デパートメント・ストア（Federated Department Stores, Inc.）の業務担当副社長兼信用担当総責任者であった。全国小売商協会は、2万6000以上の小売店舗を運営する約2600社の会員企業で構成される非営利任意業界団体である。総売上高は約500億ドルで、小さな専門店から大型百貨店にまで及ぶ。その多くが顧客に信用で商品を購入する機会を提供している¹³。

カーもまた、委員会報告書を貴重なものとして評価し、専門研究を含めて全てを検討する機会を得られることを望んだ。そして、彼の証言で目立つのは、委員会報告書と次のように認識を共有している点である。

委員会報告書は、貴重な教訓を与えてくれた。つまり、立法は、意図したことや考えられていたことよりも実質的に広い範囲に影響を及ぼす可能性があり、その影響は必ずしも立法の目的に合致するものではない。委員会報告書が示すところによると、市場によって決定される金利よりも低い水準まで立法により金融料を引き下げること、さらには消費者保護の大義の下に行われる改革は、貧困層に不利益な信用アベイラビリティ低下と価格上昇をもたらし、中小企業よりも大企業を優遇し、新たな競争相手の参入を阻むものである¹⁴。

競争の激しい消費者信用市場は、断片的法律よりもはるかに効果的に消費者を保護するとして委員会報告書に全面的に賛成し、金利とアベイラビリティの関係についても認識を同じくしていた。そして、強制的な金利引き下げの2つの悪影響について、委員会報告書の記述を引用して同意した¹⁵。

悪影響の第一は、アベイラビリティの低下である。貸金業の場合には、ワシントン DC の低所得者のように少額ローンが得られなくなり、隣接するバージニア州やメリーランド州にまでわざわざ出向かなければ貸金が利用できなくなる。販売信用の場合には、悪影響

がより微妙で複雑であるが、小売店は、金利上限引き下げに現金購入価格の引き上げで対応する可能性がある。

悪影響の第二は、強制的助成金で、販売信用の金利を市場で決定される水準よりも低くすると、金融料の一部が財・サービスの現金価格に転嫁される。アーカンソー州は、州憲法で上限金利を10%という低水準に縛っている州であるが、商品の現金価格が隣接州よりも高くなり、経済成長が阻害されているという研究結果がある。ワシントン州では、金融料を年率18%から12%に引き下げた結果、駐車場、ギフト・ラッピング、お取り置きサービス、配送、設置など、以前は無料であったものに追加料金が課せられるようになった。以上のように、「非現実的に低い上限金利は反競争的であり、結果として反消費者的であると結論づけた」と述べた¹⁶。

全国小売商協会は、コストを下回る水準に金利上限が設定されることを長年懸念していたため、1963年にトゥシェ＝ロス＝ベイリー＆スマート（Touche, Ross, Bailey & Smart）という全米規模の会計事務所に、小売信用の収益とコストの調査を依頼した。1968年の同社による調査で、小売信用は、金利上限の低いユタ州、ミネソタ州、アイオワ州、コネチカット州で赤字であるから、リボ払い信用は年利18%（月1.5%）未満にすべきではないという考えであった。

さて、既述のようにカーは、「消費者保護の大義の下に行われる改革は、貧困層に不利益な信用アベイラビリティ低下と価格上昇をもたらし、中小企業よりも大企業を優遇し、新たな競争相手の参入を阻むものである」と述べた。その発言に反感を覚えたブロックスマイア上院議員は、委員会報告書のどの部分かそのような結論を述べているのか、具体的にページを示してほしいと追及し、厳しいやり取りが続いた¹⁷。

そうしてブロックスマイア上院議員はカーに対し、委員会報告書の勧告は相互に関連しているため、ひとまとまりのパッケージとして受け入れられるべきだと主張しているが、そうすべきか、それとも州議会は個別の勧告をそれぞれ検討すべきか、どう思うか尋ねた。カーは、パッケージとして検討すべきであると述べ、全国消費者金融委員会委員長のアイラ・M・ミルスタインが言ったように、おいしいところ取りはすべきではないと答えた。続けて業界が重要な債権者救済措置と見なしている債権保有者適格説の見直しも含め、パッケージ全体に対して賛成という回答を得た後、ブロックスマイアは、「[委員会報告書] 第7章の金利上限の勧告に取り組みず、第3章の債権者救済を制限する勧告を州

が制定することに反対しますか」と尋ねたところ、カーは、「はい、反対します」と回答した¹⁸。

前に証言したコルマーと同様、カーもコストをカバーできる水準に金利上限を設定すべきだと考えていた。ジョンストン上院議員からのどのような項目が信用コストに含まれるのかという質問に対し、口座の開設、処理、取立に関連する人員の給与、郵便及び請求機能に関連する設備、消耗品、郵便料金、信用審査費用、取立機能に関連する電話料金などの費用、貸倒損失、未払い売掛金残高をファイナンスする資本コストを含むが、それに限定されるものではない、と回答した¹⁹。

第3節 全国消費者金融委員会報告書公聴会における金利上限緩和・撤廃反対論

(1) ヘレン・E・ネルソン（ウィスコンシン大学消費者問題センター）の証言

ネルソンは、経済学と統計学を専攻し、カリフォルニア州とイリノイ州で消費者問題に取り組んだ経歴を持ち、現職はウィスコンシン大学消費者問題センターのディレクター、ウィスコンシン大学エクステンションの准教授であった²⁰。ネルソンの証言のほとんどは、高金利と信用アベイラビリティ拡大の関係に集中していた。

まず、連邦政府の補助を受けたインナー・シティの住宅は1～2%、その保険証券に基づくローンは5～6%、新築の住宅もしくはコンドミニアムは7.5～9%、新車は9～11%、ボート、家電、移動住宅は18%、中古車や家具は22～36%以上というように、金利が大きく異なっていることを指摘した²¹。金利は信用力やリスクによって必ずしも決定されているのではない。「多くの分野における金利は、法律によって設定されており、それゆえ公共政策を表している」と言う²²。その上で、新車信用市場と中古車信用市場、新車信用市場とボート信用市場、移動住宅信用市場、家電信用市場の金利差を説明する重要な要因が探究されなかったことについて、また、「同じ法律に準拠し、なんらかの金利上限にしたがい、同じ機関によって監督されている市場のすべての業者間で、[金利という価格以外に]どのような競争が行われているか」について、調査が行われなかったことは不十分であると批判した²³。

この点に関し、プロックスマイア上院議員は新車信用市場に限ってなぜ金利競争が生じるのかをネルソンに尋ねた。ネルソンは次のように回答した。ゼネラル・モーターズ販売金融会社（GMAC: General Motors Acceptance Corporation）やフォード販売金融会社（Ford Acceptance Corporation）のような、全国規模の販売金融会社が4社あり、消費者

教育も盛んで、信用組合から自動車ローンを借りることも教育される。新車購入層は中古車購入層よりも高収入の傾向があり、交渉上手ということも考えられ。リスクではなく、競争の度合いが重要である。したがって、どのような競争が行われているのかをより深掘りすべきであると考えていた。

第二に、委員会報告書の第6章、第7章は、金利上限が低いと高利貸しの犠牲になってしまう、という1916年に統一少額ローン法（USLL: Uniform Small Loan Law）と呼ばれるモデル法が採択されたときの見方をしていただいたようだ、とネルソンは批判した²⁴。

確かに、1916年以降、ローン・シャークを撲滅するため、金利上限を引き上げて合法的な少額ローン市場が創出された。当時、農村から都市への大移動があり、失業保険、社会保障、組合契約、公務員在職権、医療保険、障害者保険、信用生命保険など、1970年頃には一般的であった所得保障を持たない労働者に融資することは非常にリスクが高かった。36%、42%という高金利が許容されたのは、300ドル未満という少額融資に伴う高いコストとリスクのためであった。

しかし、委員会報告書が対象としている借り手は、リスクがはるかに小さくなり、融資額が大きくなっており、場合によっては1万ドルにもなるにもかかわらず、委員会報告書は、金利上限引き上げという従来からの処方箋に沿ったものであった²⁵。

最も貧しい人のためという名目で行うことは、大部分の人たちの金銭的成本を大きく引き上げるものであり、詐欺です。最も貧しい人のためになるというのが本当の目的だとは思えません。金利上限の引き上げは貧困層のためにならないでしょう。そのような提案を黙認することは、人々にとってきわめて悪い結果となるでしょう。

貧困層は最低限のものさえ手に入れられないのです——私たちの社会は非常に貧しい人々を借入というカテゴリーに入れたいのでしょうか。貧困層にはもっと多くの福祉が必要なのかもしれません。貧困層には生活扶助が必要です。貧困層は貧困から抜け出さなくてはならないのです²⁶。

このようにネルソンは、金利上限緩和・撤廃論に反対したのである。

(2) ブレア・C・シック（全国消費者法センター）の証言

シックは、全国消費者法センター（NCLC: National Consumer Law Center, Inc.）の立法コーディネーターであった。同センターは経済機会庁（OEO: Office of Economic Opportunity）のプログラムの一環として1969年に設立されたもので、貧困者に法的支援を行う弁護士2500人以上に技術支援、研究支援を行うものである。その弁護士が扱う消費者の法的問題の大半は消費者信用に起因していた。そのため、同センターは1970年にモデル法の全国消費者法（NCA: National Consumer Act）を消費者信用改革の一環として提案したのである。それに基づいてウィスコンシン州の消費者法が制定されたのであるが、今度はその経験を反映させて、全国消費者法をモデル消費者信用規約（Model Consumer Credit Code）に改定した²⁷。

シックは、大別して「信用の金利とアベイラビリティに関する勧告」と、「契約条項と債権者救済の制限」について証言したが、なかでも強調したのは次の点であった。

この間、国内のほぼ全ての州で活動してきましたが、低所得層の消費者を特定の慣行から保護しようという提案に対する信用業界のお決まりの反応は、「この慣行を撤廃するなら金利を上げなくてはならない」というものでした。

この見解は驚くほど統一されています。銀行、信用組合、小売業者、少額ローン会社、勤労者貸付会社のいずれにも当てはまります。また、すべての法案について、改革に反対する立場をとっているも同じです²⁸。

金利引き上げが伴わないと貧困層は信用を得られなくなるという議論について、全国消費者法センターの経験はまったく逆であるという。債権保有者適格説は30以上の州で一定の消費者取引において撤廃されることになり、不足金判決はワシントン州とニューメキシコ州で撤廃されたが、その分金利が上昇したり、信用申請を拒否されたりすることはなかった²⁹。

これは、委員会報告書の主張と真逆であるが、委員会報告書はきちんとした結論を出すために必要なすべての研究を行わなかった、とシックは言う。彼女の理解では、委員会報告書は市場仮説によるもので、その核心は、需要と供給の理論的法則が相互に作用して適切な価格＝金融料を決定するという仮定にある³⁰。

委員会報告書第10章にあるように、貸付真実法の影響に関する研究により、年利を知っていることと買い物をすることの関係は微妙である。低所得層に共通なのは、信用

取引における金利認識がほとんど存在しないことである。自動車ディーラーの販売信用を利用するのは、中・高所得層では50%であるが、7500ドル以下の所得層では70%以上である。さらに耐久消費財や自動車の購入において、低所得層では、信用に関する情報を比較したのはわずか6%で、商品を購入する際にクレジット会社の選択を1番または2番の困難であると考えている人は6%未満である。「このように、信用とそれに関連する金利は、完全に独自の市場を持つ独自の商品というよりも商品やサービスの価格の一部になっている」³¹。

このように低所得層信用市場では、中・高所得層信用市場と異なり、金利や金融料が価格として機能しておらず、それは低所得層がその窮状ゆえに信用がえられるかどうかの問題になっていることを意味している。いくらという信用の価格ではなく、信用の入手可否が問題である。したがって低所得層信用市場では、市場仮説の考えるような競争が生じていないのである。

(3) アーマ・エンゲバイン（アメリカ消費者連盟）の証言

エンゲバインは、アメリカ消費者連盟（CFA: Consumer Federation of America）のエグゼクティブ・ディレクターであった。アメリカ消費者連盟は、1967年に設立された州、リージョン、全国の消費者団体の連合体で、少なくとも3000万人の個人消費者を代表している³²。

エンゲバインによれば、アメリカ消費者連盟の課題は、第一に消費者信用保護法を施行することであり、第二に業界が主導した統一消費者信用法（UCCC, U3C: Uniform Consumer Credit Code）が消費者信用保護法を破壊しないように州レベルで活動することであった。また、リンドン・B・ジョンソン大統領、リチャード・ニクソン大統領に対し、全国消費者金融委員会の委員が消費者信用業界や統一消費者信用法とは無縁の人物を任命するように働きかけたという³³。

エンゲバインは、委員会報告書は消費者信用業界の視点からアメリカの消費者信用についてよくまとめられており、過去のデータは有益だが、結論を裏付ける新たなデータもないと辛辣な評価をした。その証左として、次の文章を委員会報告書から引用した。

これまで、消費者信用関連の法律は、特定の問題点や悪用されている分野に焦点を当て、修正、変更、あるいは完全な変更を行うことを目的としていた。このような法律

が、消費者信用のアベイラビリティや消費者信用市場に与える影響やインパクトにはほとんど注意が払われてこなかった³⁴。

この部分を消費者信用業界の立場を代弁しているものとしてエンゲバインは捉えており、委員会報告書が消費者信用業界側に過度に偏っていると批判した。認諾書、訪問販売についての3日間のクーリング・オフ期間、債権保有者適格説など、業界側が受入可能で各州で進行中の債権者救済の撤廃及び再編は提言されている。だが、業界が受け入れていない債権者救済の撤廃及び再編には手をつけられていないという。その一例が賃金差し押さえであり、委員会報告書では、1968年消費者信用保護法の制限を条件として、すべての州で差し押さえを認めるとされている。しかし、消費者信用保護法よりもはるかに強力な法律を持つ州に、比較的緩やかな消費者信用保護法の水準まで消費者保護を後退させることには反対であり、むしろ賃金差し押さえには全面的に反対である³⁵。

委員会報告書は、賃金差し押さえが禁止されている州や、消費者信用保護法よりも制限的な州では、信用供与が抑制され金利が高いと主張し、「金利に関する本委員会の勧告は、金利やアベイラビリティに関する委員会の提言と表裏一体の関係にある」と言う³⁶。だが、エンゲバインによれば、事実に基づく証拠が欠けている³⁷。

続けて、委員会報告書第7章では、ブロックスマイア上院議員の指摘の通り、研究を行ったスタッフの意見が本委員会の意見であると信じ込まされている³⁸。委員会の意見が一致しているとも思えず、結局何を信じればいいのか分からない。そして、次のようにアメリカ消費者連盟の立場を主張した。

既存の金利上限が低いものであって、消費者に役立つものではないと明確になる説得力のある証拠がないならば、既存の金利上限は引き上げるべきではない。可能なときにはいつでも金利上限は引き下げるべきである³⁹。

委員会報告書は、そうした証拠を提示するものではなく、教科書的な経済学的分析と、その見方に基づいた仮説の有効性を検証したと言っているだけであると批判したのである。

以上、金利上限緩和・撤廃について、前節では小売業を代表した賛成論者の意見、本節では全国的消費者団体を代表した反対論者の意見を見てきた。証言者により説明の仕方や

力点に差異があることは確かである。立場を分けたのは、消費者信用の供給に関し、債務者救済の撤廃及び再編が必然的に金利上限緩和・撤廃を要するか否か、という点であったと思われる。これは、すでに本博士論文第3章第5節で委員会報告書の成立過程を跡づけたように、委員会報告書の重要な主張であり、業界側の意見を反映したものと考えられる。

第4節 「妥当な信用条件」を求めるオルタナティブな提案

(1) 全国消費者金融委員会報告書における消費者信用局案の背景認識

本博士論文第4章第5節で、プロジェクト・マネーワイズと最低所得信用組合 (limited-income credit unions) による低所得層への消費者信用提供の試みを検討した。これは、経済機会局 (OEO: Office of Economic Opportunity) が資金を提供し、ゲットーなどでの信用組合設立を支援したものであった。しかし、本委員会の専門研究の一つが明らかにしたように、その「共通の絆」(common bond) が突き詰めれば「貧困」であったがゆえに、継続が困難であった。

こうした試みは、プロックスマイア上院議員らが、たんなる反信用拡大ではなく、適正な金利、適正な条件の信用を一定範囲の低所得層にもたらそうとしていたことを反映したものである。こうした考え方を「妥当な信用条件」を求めるオルタナティブとした。これは、委員会報告書のように、社会集団の属性による差別を撤廃さえすれば、高金利によってアベイラビリティを拡大すればよいという「形式的機会均等」の考え方に対置される。

確かに、委員会報告書は、「形式的機会均等」の考え方が支配的であったが、詳細に見ていくと「妥当な信用条件」を求めるオルタナティブの提案もある。もちろん今述べた政府による最低所得信用組合の支援もあったが、ここでは消費者信用局を設置しようという提案に注目しよう。

委員会報告書第4章「監督体制」では、とりわけ貸付真実法を中心とした1968年消費者信用保護法成立により浮上した既存の監督体制の問題点と改善策が論じられた。従来から、貸金業(金融会社)は州の高利制限法の管轄下に置かれていたが、販売信用(小売業者)は時間的対価の法理(time-price doctrine)により高利制限法にしたがう必要がなかった。ようやく1968年統一消費者信用法によって初めて州の消費者信用法に服するものとなってきた段階であった。他方、連邦法として成立した1968年消費者信用保護法をいかに執行するかという難問が出てきていた。

連邦政府機関としては、財務省通貨監督庁（OCC: Office of the Comptroller of the Currency）、連邦準備制度（Federal Reserve System）、連邦預金保険公社（FDIC: Federal Deposit Insurance Corporation）、連邦住宅貸付銀行理事会（FHLBB: Federal Home Loan Bank Board）、全国信用組合管理機構（NCUA: National Credit Union Administration）などがあった。他方、州政府機関としては、銀行局、銀行以外の金融機関を扱う部局、州司法府などがあった。委員会報告書は、次のように問題点を整理した。

- (1)預金取扱金融機関を監督する連邦政府機関は、それらの支払能力に大きな関心を寄せているが、連邦消費者信用法の執行にはあまり関心がなく、州の消費者信用法の執行にはほとんど関心がない。州政府機関は、連邦政府が設立した金融機関を検査することを禁じられているため、これらの金融機関が州の消費者信用法に違反していないかどうかを効果的に検査することができない。
- (2)預金保有機関の検査を担当する州政府機関は、連邦政府機関の検査と重複することが多いにもかかわらず、主に金融機関の支払能力に気を取られている。このような作業の重複は、消費者信用法の執行に使われるはずの資源を奪うことになる。
- (3)各州は通常、消費者信用法を全面的に執行するための効果的なメカニズムを構築できていない。通常、州法は行政官に消費者金融会社に対して信用法を執行する適切な権限を与えているが、競合する第二抵当の貸し手は、一般的にほとんど、あるいはまったく行政の監督を受けていない。同様に、ほとんどの州では、小売業者は信用法上の行政監督を受けていない。小売業者の信用法違反に対する救済措置は、通常、被害を受けた消費者による訴訟、あるいは州司法長官や連邦地区検事による刑事訴訟や差止命令の手続きに限られる。
- (4)過去 20 年間、州議会は数え切れないほどの消費者保護法を制定してきたが、これらの法律を執行するための消費者保護機関を拡大するための資金配分には消極的であった。州政府機関が十分な資金を確保できるのは、預金取扱金融機関や消費者金融会社を検査する機関のように、債権者が検査費用を負担する場合に限られる⁴⁰。

多数の連邦政府機関間、連邦政府機関と州政府機関の間で権限が重複しているにもかかわらず、消費者保護にはどれも尽力していない。州の消費者信用法は貸金業はカバーしているが販売信用はカバーしていない。消費者保護法はあるが、それを執行するための資金

がない。元来は、こうした問題に対する解決策として消費者信用局が提案されることになったのである。

(2) 全国消費者金融委員会報告書における消費者信用局案の内容

今述べた背景認識に沿って、委員会報告書では連邦監視機関（Federal watchdog agency）として消費者信用局が提案された。それは、連邦議会に提案されている消費者保護庁（Consumer Protection Agency）の中に設置され、1968年消費者信用保護法に基づくすべての検査・執行機能を監督し、規則及び規制を定める完全な法的権限を持つものとされた。もし消費者保護庁設置法案が成立しなかった場合、独立行政機関として消費者信用局が設置さるべきだと勧告した⁴¹。その権限は次のように列挙されている。

- (1)消費者信用を付与する機関を監督する州及び連邦政府機関に対し、報告書の提出を求める。
- (2)宣誓を行う。
- (3)召喚状により、証人の出席と証言、ならびに職務遂行に関連するすべての証拠書類の提出を要求する。
- (4)消費者信用市場における競争を損なう可能性のある企業の合併や買収に介入する。
介入権限には、新たな加盟店、事務所、支店などの申請も含まれるが、これに限定されるものではない。
- (5)発行された召喚状または命令に従わない場合は、当該召喚状または命令の遵守を要求するために、米国の地方裁判所の支援を求める。
- (6)あらゆる手続きや調査において、指定の人物に対して宣誓証言を命じることができ、その場合には上記第(3)号及び第(5)号で認められたのと同じ方法で証言や証拠の提出を命じることができる⁴²。

さて、興味深いのは、委員会報告書において、消費者信用局にはさらに機能と役割が詰め込まれていることである。たとえば、委員会報告書第9章「連邦認可」で議論されたように、競争促進に向けて、州法銀行と国法銀行から成る二元銀行制度（dual banking system）と平行な形で、もっぱら州によって認可されてきた金融会社に連邦認可のも

のを認めることが課題とされていた。その連邦認可及び監督機関として消費者信用局は想定されていた⁴³。

別の箇所では、消費者信用局に全米消費者信用研究所（National Institute of Consumer Credit）を設置し、全国消費者金融委員会が行ったような研究を遂行することが勧告された⁴⁴。

委員会報告書第8章「非アベイラビリティの特殊問題」は、黒人、女性といった集団に対する融資差別を扱った章である。その中で、消費者信用局には、2つの役割が託されている。一つは、差別的慣行を監視し、不正行為を公表し、それを確実に排除することである⁴⁵。もう一つは、消費者信用局内に消費者信用支援機関（CCAA: Consumer Credit Assistance Agency）を設置し、実験的融資プログラムを実施することである。

消費者信用支援機関は、3年間を存続期間とし、人口の多い都市2カ所にローン・オフィスを置き、消費者信用局だけでなく、一般市民、政府、消費者信用業界の代表者から成る諮問委員会が業務を監視する。融資額は300ドルを上限とし、年利は可能な限り低くし、ローン満期は12カ月以内とする⁴⁶。

こうした実験的融資プログラムにより、「(1)この種のローンに対する需要がどの程度存在するか、(2)この種のローンを提供するための実際のコスト、(3)消費者が借入を行う理由、(4)借り手の人口統計学的特性、(5)消費者の返済パターン、(6)効果的な回収のために必要な債権者救済の種類」といった情報が得られる⁴⁷。それらの情報を利用してそれらの地域で通用する信用スコアリング・システムを開発し、他の同様の低所得層地域の借り手のためのシステム開発に役立てるのである。

第5節 おわりに

本博士論文第4章では、委員会報告書の最終段階において、サリバン下院議員、プロックスマイア上院議員ら民主党の議員が、委員会報告書の結論である金利上限緩和・撤廃に異を唱えたことを見てきた。本章では、全国消費者金融委員会報告書公聴会でも、金利上限緩和・撤廃が大きな論点となったことが改めて確認されることになった。

小売業界を代表したコルマーとカーは共に、金利上限緩和・撤廃に賛成した。債権者救済の撤廃及び再編にはコストがかかり、小売業界は赤字になってまで販売信用を提供すべきではないので、それが必然的に金利上昇をもたらすという意見であった。他方、消費者団体を代表したネルソン、シック、エンゲバインは皆、金利上限緩和・撤廃に反対した。

シックの言葉を借りれば、低所得者を保護する債権者救済改革案に対する信用業界のお決まりの反応は、金利を上げなくてはならないというものであった。だが、この3人は、債権者救済の撤廃及び再編が金利を引き上げなくてはならない根拠を委員会報告書はきちんと示せていないと批判したのであった。

この時期、低所得層に信用を拡大することに反対できる段階ではなかった。消費者団体側が反対したのは、低所得層に高金利で信用を拡張することであったが、反対にとどまり、対案を出すには至らなかった。

しかしながら、委員会報告書には、低所得層に信用を拡張するオルタナティブな提案もあった。それが消費者信用局に関する提案にほかならない。残念ながら公聴会では、あまり議論は深まらなかった。連邦準備制度理事会のブッシュャーは、消費者信用局の連邦消費者法の規制・監督機関としての側面を見て、連邦準備制度理事会の役割と重複するとして否定的であった。アメリカ消費者連盟のエンゲバインは、全国的に標準化された様式の普及による契約上の消費者保護、健全な消費者教育において、消費者信用局の果たすべき役割に期待していた。だが、全国消費者法センターのシックは、消費者は、擁護者、代弁者を求めているのであって、規制機関を求めているのではないと切って捨てた。

このように、消費者信用局に消費者信用支援機関を設置し、実験的融資プログラムを実施するという政策に関心が寄せられたり、それが実施させる方向に動くことはなかった。したがって、委員会報告書の金利上限緩和・撤廃論が、1970年代のインフレの高進の中実現され「形式的機会均等」に向かう一方⁴⁸、「妥当な信用条件」を求める政策論は、委員会報告書の中に眠ったままとなり、忘れ去られたのである。

¹ John D. Morris, "Shifts in Policy on Credit Urged," *The New York Times*, January 4, 1973.

² NCCF (National Commission on Consumer Finance), *Consumer Credit in the United States: Report of the National Commission on Consumer Finance*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1972, p. 149.

³ 本章第2節及び第3節は、大橋陽「金融自由化再考——米消費者信用における『公正な信用アクセス』実現の観点から」『証券経済学会年報』第51巻別冊, 2017年, 1-5-1~1-5-10頁の一部を修正, 加筆, 再構成したものである。

⁴ プロックスマイア上院議員については本博士論文第4章脚注13を参照のこと。

⁵ アメリカ小売連盟 (ARF: American Retail Federation) は、1976年に全国小売連盟 (NRF: National Retail Federation) に改称した。

⁶ 連邦議会で消費者立法に関わり、1977年から1984年まで連邦取引委員会 (FTC: Federal Trade Commission) 委員長を務めたマイケル・ペルチュクは、政府内外の政治圧力があつたゆえに、1960年代から1970年代のジョン・F・ケネディ、リンドン・B・ジョンソン、リチャード・ニクソンと続く政権は消費者行政を前進させたと言う。それを彼は、「消費者起業家政治」(consumer entrepreneurial politics) と呼び、背景に5つの集団があつたと言う。

第一は、「議会起業家」(congressional entrepreneurs) であり、商務委員会のウォーレン・G・マグヌスン上院議員 (民主党、ワシントン州選出)、反トラスト・独占小委員会のエステス・キーフォーヴァー上院議員 (民主党、テネシー州選出) とその後継者のフィリップ・ハート上院議員 (民主党、ミシガン州選出)、銀行・住宅・都市問題委員会のポール・H・ダグラス上院議員 (民主党、イリノイ州選出) 上院議員とその後継者のウィリアム・プロックスマイア上院議員 (民主党、ウィスコンシン州選出)、その他、ゲイロード・ネルソン上院議員 (民主党、ウィスコンシン州選出)、エイブラハム・リビコフ上院議員 (民主党、コネティカット州選出)、フランク・E・モス上院議員 (民主党、ユタ州選出)、ウォルター・モンデール上院議員 (民主党、ミネソタ州選出)、エドマンド・マスキー上院議員 (民主党、メイン州選出) らの名前が挙げられる。第二は「起業家的議会スタッフ」(entrepreneurial congressional staff) である。

上記2つの集団が政府内のものであつたのに対して、残り3つは政府外のものである。第三はメディア、第四は消費者運動を支援する組織であり、アメリカ労働総同盟・産業別組合会議 (AFL-CIO: American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations) など労働と消費者運動の親和性が指摘され、第五は「非営利消費者起業家」(Not-for-Profit Consumer Entrepreneurs) であつた。「非営利消費者起業家」の中でもラルフ・ネーダーは突出した力を持っていたという。Lizabeth Cohen, *A Consumers' Republic: The Politics of Mass Consumption in Postwar America*, New York, NY: Knopf: Distributed by Random House, 2003, pp. 353-355.

⁷ Subcommittee on Consumer Credit (U.S. Congress, Senate. Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, Subcommittee on Consumer Credit), Hearings before the Subcommittee on

Consumer Credit of the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, on the Report of the National Commission on Consumer Finance, "National Commission on Consumer Finance," Ninety-Third Congress, First session, May 17 and 18, 1973, pp. 155,176.

⁸ Subcommittee on Consumer Credit, "National Commission on Consumer Finance," pp. 166, 177-178.

⁹ Subcommittee on Consumer Credit, "National Commission on Consumer Finance," pp. 167, 179.

¹⁰ NCCF, *Consumer Credit in the United States*, p. 23.

¹¹ NCCF, *Consumer Credit in the United States*, p. 36; Subcommittee on Consumer Credit, "National Commission on Consumer Finance," pp. 167-168, 181.

¹² Subcommittee on Consumer Credit, "National Commission on Consumer Finance," pp. 155-165.

¹³ Subcommittee on Consumer Credit, "National Commission on Consumer Finance," pp. 184, 191.

¹⁴ Subcommittee on Consumer Credit, "National Commission on Consumer Finance," pp. 184, 193.

¹⁵ NCCF, *Consumer Credit in the United States*, pp. 105-106; Subcommittee on Consumer Credit, "National Commission on Consumer Finance," pp. 185, 193-194.

¹⁶ Subcommittee on Consumer Credit, "National Commission on Consumer Finance," pp. 185, 193.

¹⁷ Subcommittee on Consumer Credit, "National Commission on Consumer Finance," pp. 187-188, 193.

¹⁸ Subcommittee on Consumer Credit, "National Commission on Consumer Finance," p. 189.

¹⁹ Subcommittee on Consumer Credit, "National Commission on Consumer Finance," pp. 190, 195.

²⁰ Subcommittee on Consumer Credit, "National Commission on Consumer Finance," pp. 81, 90.

²¹ Subcommittee on Consumer Credit, "National Commission on Consumer Finance," pp. 82, 91.

²² Subcommittee on Consumer Credit, "National Commission on Consumer Finance," pp. 82, 91.

-
- ²³ Subcommittee on Consumer Credit, “National Commission on Consumer Finance,” pp. 83, 92-93.
- ²⁴ Subcommittee on Consumer Credit, “National Commission on Consumer Finance,” pp. 84, 94.
- ²⁵ Subcommittee on Consumer Credit, “National Commission on Consumer Finance,” pp. 84-85, 94.
- ²⁶ Subcommittee on Consumer Credit, “National Commission on Consumer Finance,” p. 86.
- ²⁷ Subcommittee on Consumer Credit, “National Commission on Consumer Finance,” pp. 108, 117.
- ²⁸ Subcommittee on Consumer Credit, “National Commission on Consumer Finance,” p. 108.
- ²⁹ Subcommittee on Consumer Credit, “National Commission on Consumer Finance,” p. 120.
- ³⁰ Subcommittee on Consumer Credit, “National Commission on Consumer Finance,” p. 121.
- ³¹ Subcommittee on Consumer Credit, “National Commission on Consumer Finance,” p. 122.
- ³² Subcommittee on Consumer Credit, “National Commission on Consumer Finance,” pp. 133, 147.
- ³³ Subcommittee on Consumer Credit, “National Commission on Consumer Finance,” pp. 133-134, 147.
- ³⁴ NCCF, *Consumer Credit in the United States*, p. 23; Subcommittee on Consumer Credit, “National Commission on Consumer Finance,” pp. 139, 148.
- ³⁵ Subcommittee on Consumer Credit, “National Commission on Consumer Finance,” pp. 139, 148.
- ³⁶ NCCF, *Consumer Credit in the United States*, p. 24; Subcommittee on Consumer Credit, “National Commission on Consumer Finance,” pp. 139, 149.
- ³⁷ Subcommittee on Consumer Credit, “National Commission on Consumer Finance,” pp. 139, 149.
- ³⁸ 詳細は、本博士論文第3章第6節、第4章第3節を参照のこと。
- ³⁹ Subcommittee on Consumer Credit, “National Commission on Consumer Finance,” pp. 140, 150.
- ⁴⁰ NCCF, *Consumer Credit in the United States*, pp. 57-58.
- ⁴¹ NCCF, *Consumer Credit in the United States*, pp. 58-59.

⁴² NCCF, *Consumer Credit in the United States*, p. 59.

⁴³ NCCF, *Consumer Credit in the United States*, chapter 9.

⁴⁴ NCCF, *Consumer Credit in the United States*, pp. xx-xxi.

⁴⁵ NCCF, *Consumer Credit in the United States*, p. 160.

⁴⁶ NCCF, *Consumer Credit in the United States*, p. 159.

⁴⁷ NCCF, *Consumer Credit in the United States*, p. 159.

⁴⁸ アーカンソー州は10%という低い金利上限を持っていたため、研究者が注目してきた。低い金利上限に固執してきたとはいえ、1970年代のインフレにより、金利上限の変更を余儀なくされた。貸付状況が停滞したため、1973年にアーカンソー州憲法修正案57が提出され、10%の金利上限は維持されたが、経済状況から緩和が必要と判断された場合には、州議会に金利上限を変更する権限が与えられた。しかし、一時的に金利に関して連邦の専占が認められたことにより州憲法修正が必要なくなったこと、また州議会への不信感から、1974年11月5日の選挙の際に州憲法修正案57は圧倒的多数で否決された。1975年と1976年には幸い金利が低下した。

しかし、1977年半ばに再び金利が上昇し始め、1980年代前半には記録的水準にまで上昇した。金利上限による信用の制限が続いた結果、1982年にアーカンソー州は州憲法修正第60条を採択した。州憲法修正第60条によると、「締結されたあらゆる契約に対する合法的な最高金利」は、契約時の連邦準備制度割引率プラス5%を超えてはならず、貸金及び信用販売については年率17%と規定された。その後もインフレが高進すると、アーカンソー州から資金が流出し、金利上限緩和を求める声が高まった。Gregory Elliehausen, Simona M. Hannon and Thomas W. Miller, Jr., “A New Look at the Effects of the Interest Rate Ceiling in Arkansas,” Finance and Economics Discussion Series 2021-045, Board of Governors of the Federal Reserve System, 2021.

第6章 現代アメリカ非主流信用の市場と規制¹

第1節 はじめに

2010年7月21日、ドッド=フランク・ウォール街改革・消費者保護法（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010, 以下、「ドッド=フランク法」と略す。）が成立した。翌2011年、同法によって連邦準備制度理事会（FRB: Board of Governors of the Federal Reserve System）内に独立機関として、消費者金融保護局（CFPB: Consumer Financial Protection Bureau）が創設された。同局は不公正、詐欺的、もしくは濫用的な消費者金融商品・サービスの規制・監督を企図したものであった。規制対象は、銀行や信用組合の商品・サービスにとどまらず、住宅モーゲージ・ローン、クレジットカード、ペイデイ・ローン、小切手現金化、学生ローンなどにも及ぶ。

それまで、金融に関して消費者保護を最優先目標にした連邦政府機関はなかった。ドッド=フランク法の成立により、次の7つの政府機関に分散していた消費者保護権限が集約、統合され、消費者金融保護局は消費者保護にもっぱら取り組むことになった。すなわち、通貨監督庁（OCC: Office of the Comptroller of the Currency）、連邦準備制度理事会、連邦預金保険公社（FDIC: Federal Deposit Insurance Corporation）、全国信用組合管理機構（NCUA: National Credit Union Administration）、貯蓄金融機関監督局（OTS: Office of Thrift Supervision）の5つの連邦金融行政機関に、不公正な競争や取引方法を抑止し、消費者保護全般を所掌する連邦取引委員会（FTC: Federal Trade Commission）、住宅供給、コミュニティ開発、住宅モーゲージ・ローンに関連する住宅都市開発省（HUD: Department of Housing and Urban Development）を加えた計7つである²。

消費者金融保護局創設の背景、理由は大まかに言って次の3つである。すなわち、第一に、2008年金融危機の一因となった住宅金融におけるサブプライム・ローンなど、ドッド=フランク法の規定する「不公正、詐欺的、濫用的な行為・慣行」（UDAPP: unfair, deceptive, and abusive acts and practices）が広範囲に及ぶ金融機関に見られたことである³。

第二に、預金取扱金融機関である主流銀行業から排除された人々が数多くいることがある。本博士論文序章で述べたように、銀行口座を保有していない人々をアンバンクトと言い、2011年に、それは全世帯の8.2%、990万世帯、1710万の成人（成人人口の7.8%）に上った。さらに口座はあるものの銀行サービス（融資など）が受けられないアンダーバ

ンクトは、全世帯の 20.1%、2100 万世帯、5100 万の成人（成人人口の 25.1%）に及ぶ⁴。実に 6810 万人、成人人口の 3 人に 1 人が金融排除の状況におかれている。

そして第三に、アンバンクト及びアンダーバンクトの基礎的金融ニーズを満たす非主流銀行業（fringe banking）が出現、台頭したことがある。非主流銀行業とは、銀行や信用組合など主流銀行業の外側、文字通り周縁に位置する金融で、伝統的金融サービス

（TFS: traditional financial services）に対置して代替的金融サービス（AFS: alternative financial services）とも呼ばれる。比較的短期間に、しかも 2000 年代に入ってから急成長を遂げた。なかでも最も急速に成長し、かつ、論議を生んできたのが、少額、短期、無担保の消費者向け融資であるペイデイ・ローン（payday loans）である。その金利は年率換算で 300~900%ほどである。これは新しい商品・サービスであり、存在感を高めるにしたがって社会的な批判が続出し、各州が規制を強め、連邦レベルでも消費者金融保護局が規制・監督を担当している⁵。

しかし、非主流銀行業に関する学術研究の草分けであるジョン・P・キャスキーの言葉を借りれば、ペイデイ・ローンに関する「大きな問い」は依然として解かれていない。

「大きな問い」とは、「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⁶。これはペイデイ・ローンに関する公共政策、規制政策にとって根源的なものである⁷。

以下、本章では、取引型と信用型に大別される主流銀行業、非主流銀行業のうち、信用型に主に焦点を合わせるので、主流信用、非主流信用という用語を用いることにしよう。その構成は次の通りである。第 2 節では、非主流信用とペイデイ・ローンの市場を大まかに把握しよう。続く第 3 節では州レベル及び連邦レベルで展開されたペイデイ・ローン規制について、第 4 節では規制強化に適應してきたペイデイ・レンダーをビジネス・モデルから検討する。そして第 5 節では「大きな問い」が孕む問題性について明らかにする。

第 2 節 非主流信用とペイデイ・ローンの市場

(1) 非主流信用市場

非主流銀行業という用語を初めて使ったキャスキーは、開拓的な著作の中で、貧困層、低所得層は中間層以上と異なり、基礎的金融ニーズを満たすのに主流銀行業に頼れない現実を明らかにした⁸。その副題は「小切手現金化店舗、質屋、そして貧困層」というものである。たとえば、賃金、給料を小切手で受け取った場合、銀行に持っていき口座に預金

すれば普通手数料はかからない。しかし、貧困層、低所得層の中には、銀行口座を持っていないがゆえに、小切手額面の2~5%程度の手数料がかかる小切手現金化店舗を使わざるを得ない人々がいる。かつては一般の小売店で買物客に無償で行われてきた小切手現金化が、独立のビジネスとして成立しはじめたのである。他方、質屋は衰滅してきた業態であったが、1980年代に復活、族生するようになった。こうしたものに彼らは依存せざるを得なかったのである。

質屋の復活には、1970年代のインフレが関係している。繰り返し述べてきたように、アメリカにおける消費者信用は、州レベルで、さらには商品・サービスごとに異なる規制の下で発展してきた。質屋についても州ごとに規制は異なるが、200~300ドルの比較的小額の融資の場合、年利20~30%に金利上限が設定されていたようである⁹。

高インフレ下において、金利上限が20~30%では、質屋にとって貸出金利と調達金利の差である金利収益が圧迫されるのは確かである。しかし、貸付額を商品の市場価値評価額のせいぜい3分の1の程度に抑えることにより、仮に返済されなくても質草を売却すれば十分に利益を得られる状況にあった。もちろん、質草には家電や洋服などもあったが、貴金属等が中心となっていったことも、収益性を高いものにし、質屋の復活と活況を後押ししたのである。

ところでアメリカにおいて信用差別問題は新しいものではない。銀行が貧困層、低所得層、マイノリティの居住区全体を融資対象から外したレッドライニング (redlining) が代表的な慣行である¹⁰。それは、20世紀初頭以降、南部の農業地帯から北部、西部の工業地帯に「大移動」 (the Great Migration) をした黒人人口と¹¹、ゾーニングによる都市計画の相互作用であった。

ニューディール政策の下、債務不履行の住宅モーゲージ・ローンを買取るために1933年に設立された住宅所有者資金貸付会社 (HOLC: Home Owners' Loan Corporation)、民間住宅モーゲージ・ローンを促進するために1934年全国住宅法 (National Housing Act of 1934) により設立された連邦住宅局 (FHA: Federal Housing Administration)、さらに第二次世界大戦末期からには退役軍人局 (VA: Department of Veterans Affairs) が、住宅モーゲージ・ローンの引受基準を示す地図を作成し、色を塗り分けていた。人種的、階級的統一性が見られ、黒人や移民を排除した「良質な」コミュニティは緑色、それに次ぐのが青色、衰退しつつあるコミュニティが黄色、貸付リスクが最も高い地域が赤色で塗られたのであり、赤色の地域は黒人居住区と多くの場合一致してい

た。連邦住宅局の債務引受マニュアルにも「相容れない人種を同じコミュニティに住まわせてはいけない」と謳われ、人種隔離政策が明示されていた¹²。

もっとも人種隔離政策は最高裁判決で違憲判決が出され、1968年公正住宅法（Fair Housing Act）、さらには1977年地域再投資法（CRA: Community Reinvestment Act）で改善に向かった。地域再投資法は、地理的営業範囲で特定されるコミュニティで預金等によって集められた資金のうち、一定割合は当該コミュニティに投下することを商業銀行と貯蓄金融機関（thrifts）に義務づけた画期的な法律であった。これについては、本邦においてもよく知られている¹³。

なお、サブプライム住宅モーゲージ・ローンに見られた類の慣行は、リバーズ・レッドライニングと呼ばれる。それは、人種や居住地によって融資を拒絶するかつてのレッドライニングとは異なり、むしろ貧困層、低所得層やマイノリティをターゲットにしてリスクの高い、場合によっては詐欺的な金融商品・サービスを押し付けるものである。信用履歴の良い中間層以上は銀行本体による融資を受けられる。だが、信用履歴の悪い消費者は銀行とは別の金融会社による融資しか受けられず、しかもより高い金利、手数料等を支払わざるを得なかったのである。それらについてのジャーナリストによる克明な記録は枚挙にいとまがない¹⁴。

さて、ここで言う主流銀行業とは、銀行や信用組合など、被預金保険金融機関によって提供される消費者向け金融商品・サービスの総称である。他方、非主流銀行業とは、被預金保険金融機関以外の事業者（ノン・バンク）によって提供される消費者向け金融商品・サービスと定義される。

連邦預金保険公社（FDIC）のスタッフによる推計によると、2008年時点における非主流銀行業市場は3200億ドル以上であった¹⁵。詳細はすでに本博士論文序章の図序-1及び脚注16で説明した通りで、非主流銀行業は取引型商品・サービス、信用型商品・サービスに大別される。前者には小切手現金化、マネーオーダー、送金、請求書支払、プリペイドカード、両替などが含まれ、後者にはペイデイ・ローン、購入権付きレンタル（RTO: Rent-to-Own）、質屋の融資、予想還付税額ローン（RALs; Refund Anticipation Loans）、自動車権利書ローン（car title loans）、バイ・ヒア・ペイ・ヒア（BHPH; Buy-Here-Pay-Here）などが含まれる。

主流銀行業では、顧客が預金口座を持つことで様々な金融サービスが提供される継続的な関係が構築される。他方、非主流銀行業は手数料ベースの1回限りのサービスであり、

えてしてその手数料は高価である。これらの金融商品・サービスは別個の事業者によって提供されるわけではない。同一の事業者が複数の金融商品・サービスを提供している。とくに、小切手現金化、マネーオーダー、送金、請求書支払、プリペイドカードは、ほとんどの事業者が提供しているものである。これらの商品・サービスを提供する事業者は、概して小切手現金化店舗（CCOs: Check Cashing Outlets, Check Cashers）である。これらの商品・サービスにくわえてペイデイ・ローンを提供する業者をペイデイ・レンダー（payday lenders）と呼ぶ。

ペイデイ・レンダーは、1990年には500店舗しか存在しなかったが、その後急増し、2008年には、36の州・特別区に店舗数は2万2000以上を数えた。全国的に見ると、その数はスターバックスの店舗数の2倍、29の州ではマクドナルドの店舗数を上回るという¹⁶。消費者金融保護局によれば、1900万人がペイデイ・ローンを利用し、70億ドルの手数料を支払っている¹⁷。

(2) ペイデイ・ローンの仕組みと「債務の罠」

キャスキーの研究以降、貧困層、低所得層の金融行動、非主流銀行業への関心は徐々に高まっていった。1990年代以前と以後の大きな違いは、質屋の融資よりもペイデイ・ローンの利用が優勢になったことにほかならない。それにはレベルを異にするいくつかの大きな要因がある。

第一に、銀行が低所得者にとって負担となるような種々の手数料を引き上げ、さらにコミュニティ・バンクの衰退と共に地域の低所得者向けサービスが切り捨てられていった。これによって、実質所得が伸び悩む中で消費水準を維持しようとしてクレジット・スコアや信用履歴が損なわれた人々は、主流信用から融資を期待できなくなった。

第二に、後述のように、ペイデイ・ローンを違法としない州が急激に増えていった。1970年代に急上昇したインフレにより、金利上限が低い場合、住宅モーゲージ・ローン、クレジットカード・ローンなどが収縮せざるをえなかった。そこで、本博士論文第5章までで詳しく検討してきた全国消費者金融委員会（NCCF: National Commission on Consumer Finance）の最終報告書の勧告の通り、各州による貸出金利上限の緩和・撤廃が進んだ¹⁸。なかでも、デラウェア州、サウスダコタ州などは、金利上限を完全に撤廃したことにより、商業銀行のクレジットカード事業拠点が立地するようになった。このようにして高金利の商品・サービスが登場する余地が生まれたのである。くわえて質屋での融資

には担保が必要であり、しかも、担保の物品の評価が厳しかったために融資額は少なく、2000年代初頭に平均75ドル程度であったと言われている。他方、ペイデイ・ローンは無担保であり、クレジット・スコアも融資判断に必要とされず、平均250ドル程度の融資を得られた¹⁹。

第三に、小切手現金化業者が新たな収益源としてペイデイ・ローンを展開していった。給与、賃金の銀行口座振込の普及により、小切手現金化のニーズは低下傾向に入ったためである²⁰。このような要因のため、金融排除の問題は、2000年代にペイデイ・ローンという形をとったのである。

ペイデイ・ローンの起源は20世紀初頭の給与買取業者 (salary buyers) に遡れると言われている。給与買取業者は、労働者の一部の賃金 (たとえば6.25ドル) を買い取り、労働者はそれよりも少ない金額 (5.00ドル) を受け取るという偽装をしたが、ローンと見なされた²¹。1916年の統一少額ローン法 (USLL: Uniform Small Loan Laws) に基づいて各州が設定した金利上限の典型は年利36%であり、ローンとしてはその金利では収益をあげることができなかつたので、下火になっていったのである。

さて、2000年代において、典型的なペイデイ・ローンは融資額350ドル、満期2週間であった。申請に必要とされるものは、(1)2つのID (運転免許証と住所を証明するもの)、(2)銀行口座取引明細書、(3)給与明細あるいは福祉受給記録、(4)小切手、(5)社会保障番号である。原則として小切手が必要とされることから、顧客はアンバンクドではなく、アンダーバンクドなど、クレジット・スコアに問題があったり、クレジットカードの限度額を使い果たしたりして他の手段が尽きた者である。ペイデイ・ローンではクレジット・スコアなど伝統的な融資規準に問題があっても、定期的な収入があれば融資を受けられるのである。ただし、信用報告システムのテレトラック (Teletrack) による調査が行われることが多い。テレトラックはペイデイ・ローンでよく使われる外部信用情報である。

ペイデイ・ローンの仕組みは次の通りである。次の給料日までの2週間、350ドルの融資を受けるとする。借り手は、2週間後を返済期日とする先日付小切手を振り出す。金融料が100ドルにつき15ドルだとすると、額面402.50ドル (金融料52.50ドル)、金融料が100ドルにつき20ドルだとすると額面420.00ドル (金融料70.00ドル) の小切手を振り出すことになる。金融料を金利として年率換算すると、それぞれ391%、521%という驚くべき数字になる。返済期日にその小切手を現金化すること、または口座から返済金額を引き落とすことにより取引が完結する。

特徴的なのは、借り手は返済期日に全額一括返済するか、金融料分だけを支払って「借り換え」をするか、この2択しかないことである。したがって何度金融料を支払っても元本は減っていかない。

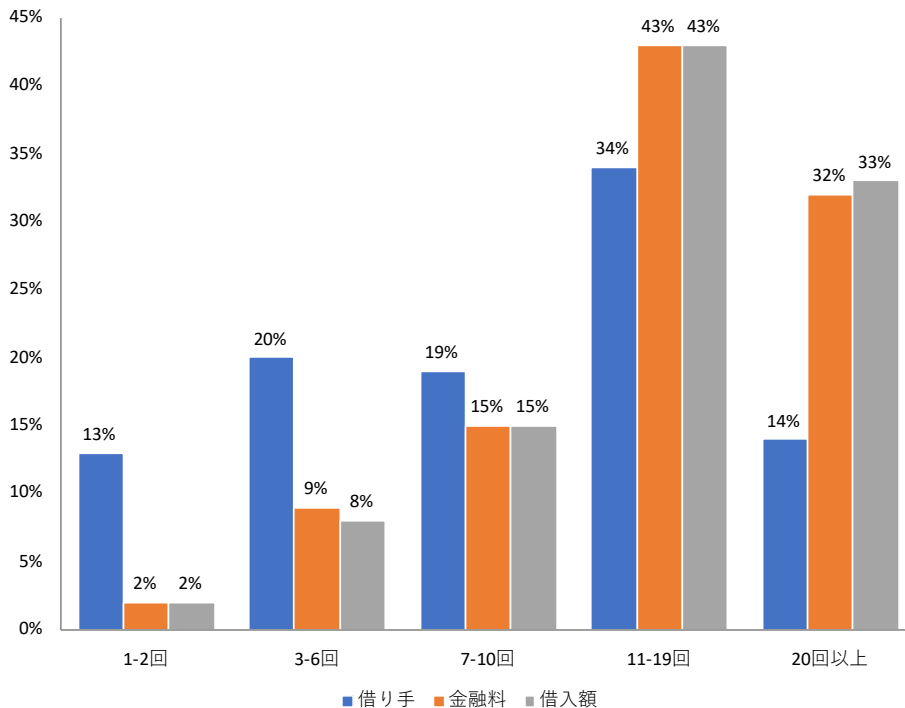
異時点間の消費を平準化することは効用を高める効果を持つことになる。ペイデイ・ローンは一時的な収入不足により諦めざるを得なかった消費支出を可能にするプラス面を持つかもしれない。貧困層、低所得層にとって、家賃、公共料金あるいはクレジットカードなど毎月の請求書の支払に困る事態に陥ることは少なくない。そのとき、他の支出を切り詰める、家族や友人から借りる、質屋などを利用して現金を得るなどの選択肢もある。それらはえてして人間関係上煩わしかったり、恥ずかしかったりし、質屋では質草が不十分で必要な金額が借りられないことも多い。そのためペイデイ・ローンが「即金」(quick cash)を得る手段として利用される。

後述のように主流信用には「隠された手数料」(hidden fees)がある。また、支払が遅れたために電気、ガス、水道などが止められれば、利用再開のための出張作業費がかかり、さらに遅延料金がとられることもある。そうしたことを勘案するとペイデイ・ローンを選択することは必ずしも非合理的ではない。

だが、ペイデイ・ローンの批判者はマイナス面を強調する。責任融資センター(CRL: Center for Responsible Lending)やピュー慈善基金(Pew Charitable Trust)、消費者団体など、ペイデイ・ローンに批判的な立場によれば、ペイデイ・ローンには「債務の罠」があるという。

ペイデイ・ローンを利用すると返済期日はすぐにきてしまい、通常の支出を行った後に元本を含めて返済できるケースは少ないという。したがって利用者は金利相当の金融料のみを再び支払うことで借り換えを行う。後述のように借り換えには州による制限が加えられていることが多い。そのため、返済してすぐに借りたり、別の店舗で借りて返済に充てる場合がある。これは借り換えではなく、「連続借入」(back-to-back transaction)であるが、ここではそれを含めて「借り換え」と呼ぶ。その「借り換え」は平均5カ月続くという。そして責任融資センターによる2009年の調査研究によると、ペイデイ・ローンの融資額272億ドルのうち、76%に相当する206億ドル分は、借り手が返済できなくて「借り換え」を行うことによって生じたのである²²。これが「債務の罠」である。

図6-1 ペイデイローンの利用回数別の利用者数、金融料、借入額のシェア、12カ月間



出所：CFPB (Consumer Financial Protection Bureau), *Payday Loans and Deposit Advance Products; A White Paper of Initial Data Findings*, Washington D.C.: Consumer Financial Protection Bureau, 2013., p. 22.

消費者金融保護局によって2013年に公表されたレポートも、繰り返し、かつ、継続的に行われるペイデイ・ローンの利用実態を明らかにしている。図6-1は、12カ月間における利用回数別にペイデイ・ローン利用者数、金融料、借入額のシェアを表したものである。もっとも利用者数が多いのは11～19回で、そのシェアは34%であり、金融料と借入額はともに43%を占めている。20回以上の利用者は14%を占めるにすぎないが、金融料の32%、借入額の33%を占めている。これらを合わせると、利用頻度の高い48%の利用者が、実に金融料の75%、借入額の76%を占めていて、継続的利用が問題であることが分かる。

同じ消費者金融保護局の調査によると、平均では利用回数10.7回、総金融料は574ドル、債務日数196日（年間の54%）であり、中央値では利用回数10回、総金融料458ドル、債務日数199日（55%）である。利用頻度の高い第75百分位では利用回数が14回、総金融料781ドル、債務日数302日（83%）である²³。

こうした「債務の罠」を問題視する立場からすれば、ペイデイ・ローンに消費者保護のための政策的対応が必要であることになる。

第3節 ペイデイ・ローン規制

(1) 州レベルのペイデイ・ローン規制

ペイデイ・レンダーの多くは小切手現金化業、質屋業、債権回収業などから派生的にペイデイ・ローンを提供するようになった²⁴。広範囲に及ぶチェーン店網を展開した最初のペイデイ・レンダーは、1993年にアラン・ジョーンズがテネシー州クリーブランドに設立したチェック・イントゥ・キャッシュ（Check Into Cash）である²⁵。ジョーンズは債権回収業を営んでいて、ペイデイ・ローンのような商品・サービスに商機を見出したのである²⁶。このようにして新商品として登場したペイデイ・ローンは、規制の網にかからないものだった。そのため、初期には消費者による集団訴訟が行われたり、高利制限法や債権回収法に抵触するものとして、あるいは不公正及び詐欺的慣行を理由とする州司法長官による訴訟が行われたりした²⁷。

前述のように、多くの州は高利制限法をもち、6%や12%が通常であったが、小額ローンに限っては年利36%や42%が認められるようになっていた。1916年の統一小額ローン法以来の各州における立法努力の結果である。その法定金利を超える場合、貸し手は金利が違法であるからして債務取立に法的手段を用いることができず、州によってはそもそもその金銭消費貸借契約自体が無効とされるというのが建前であった。

したがって、高利制限法を持つ州においては年利数百%以上の金利のペイデイ・ローンは本来合法的に事業を展開することはできない。しかし、ペイデイ・ローンは、めったにない緊急時の金融難に対処するものであるとの理由で、州の高利制限法から適用除外とされるか、ペイデイ・レンダーに関する業法を制定することで認可されることが多く見られた。

違法としない州の数は、1998年に20、2001年に33、2004年に37、2007年に40と9年間に倍増した²⁸。しかし、2005年以降は数百%以上の金利を認める立法を行った州はなく、2013年7月時点において、違法としない州は32州となっている。明示的に高金利のペイデイ・ローンを禁止しているのは18州とワシントンDCである。中西部、西部はほぼすべての州において合法、南部は合法の州が比較的多く、北東部は大部分で禁止されている。

表6-1は、ペイデイ・レンダー業界最大手のアドバンス・アメリカ（Advance America, Cash Advance Centers, Inc.）の州別支店数を示している。同社の支店数は、2002年に

1741であったが、2006年に2853にピークに達し、2011年に2541にまで減少してきた。全米で均一的に支店数が増減したわけではなく、州の立法に強く影響されてきたのである。この間、ペイデイ・ローンが禁止された州はアリゾナなど9州に上る。また、同社が新たに営業をはじめた州はカンザスなど5州であった。2000年代後半に新たにペイデイ・ローンが認められた州はほとんど皆無であり、逆に禁止した州が増えてきていることが分かる。

ペイデイ・ローンが合法化されている州においても、(1)金利（金融料）上限、(2)融資上限額（通常300ドル～1000ドル、所得の一定割合）、(3)融資期間（最短、最長）、(4)借り換え回数（ほとんどの州は禁止しているが実態は異なる）、(5)クーリング・オフ（融資と融資の間隔をおく冷却期間）、(6)データベース照合、などが設定されている²⁹。

これらのなかには消費者保護の立場から推進されたものもあるし、業界団体が非合法化を避けるために自主的に推進したものもある。

表6-1 アドバンスアメリカ社の州別支店数：2002～2011年

	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
アラバマ	64	86	127	140	140	145	144	142	139	151
アリゾナ	34	38	49	53	60	56	53	48	—	—
アーカンソー	30	30	30	30	30	30	—	—	—	—
カリフォルニア	228	240	290	298	302	286	290	282	278	274
コロラド	29	30	56	62	67	72	68	62	31	44
デラウェア	4	4	10	13	14	15	16	16	14	15
フロリダ	156	161	173	211	248	261	257	241	241	243
ジョージア	88	89	—	—	—	—	—	—	—	—
アイダホ	1	2	8	13	15	11	10	7	6	5
イリノイ	52	52	61	60	72	81	80	65	62	60
インディアナ	67	56	91	116	123	117	113	100	95	94
アイオワ	20	20	21	35	37	36	35	34	34	36
カンザス	—	—	—	42	56	59	59	53	53	51
ケンタッキー	28	30	33	39	43	42	44	44	44	83
ルイジアナ	48	60	64	75	76	85	85	84	82	82
ミシガン	83	85	87	111	137	150	152	151	153	153
ミシシッピ	41	48	51	53	53	61	61	61	61	83
ミズーリ	51	54	62	70	84	90	91	86	83	82
モンタナ	—	5	8	9	8	7	5	2	—	—
ネブラスカ	11	14	25	25	24	24	24	22	20	20
ネバダ	6	8	10	10	11	14	14	13	11	11
ニューハンプシャー	11	15	15	16	20	24	24	—	—	—
ニューメキシコ	9	11	12	12	12	10	—	—	—	—
ノースカロライナ	118	118	118	—	—	—	—	—	—	—
ノースダコタ	—	—	—	7	8	8	8	6	2	—
オハイオ	129	137	178	210	231	244	244	181	174	261
オクラホマ	—	53	68	67	67	65	68	67	67	82
オレゴン	—	5	42	56	53	—	—	—	—	—
ペンシルヴァニア	98	100	101	101	99	—	—	—	—	—
ロードアイランド	—	—	—	3	15	18	21	21	20	20
サウスカロライナ	86	90	105	112	129	136	138	140	129	158
サウスダコタ	8	10	10	11	12	12	12	11	11	11
テネシー	56	58	59	62	65	63	63	62	61	83
テキサス	38	157	204	207	231	256	252	244	244	239
ユタ	—	—	—	—	—	6	6	6	3	3
ヴァージニア	80	92	109	120	142	150	151	139	82	78
ワシントン	35	47	90	105	110	103	102	91	46	14
ウィスコンシン	29	30	37	45	52	66	67	62	56	94
ワイオミング	3	4	4	5	7	10	10	10	11	11
米国合計	1,741	2,039	2,408	2,604	2,853	2,813	2,767	2,553	2,313	2,541
カナダ	—	—	—	—	—	7	10	13	18	10
イギリス	—	—	—	—	—	12	20	21	21	33
総計	1,741	2,039	2,408	2,604	2,853	2,832	2,797	2,587	2,352	2,584

出所：Advance America (Advance America, Cash Advance Centers, Inc), Form 10-K for the Year Ended December 31, 2003, Filed with the SEC (Securities and Exchange Commission); Form 10-K for the Year Ended December 31, 2006, Filed with the SEC (Securities and Exchange Commission); Form 10-K for the Year Ended December 31, 2008, Filed with the SEC (Securities and Exchange Commission); Form 10-K for the Year Ended December 31, 2011, Filed with the SEC (Securities and Exchange Commission).

(2) 連邦レベルのペイデイ・ローン規制

連邦レベルにおいては、消費者信用取引一般に適用される法律として、貸付真実法（TILA: Truth in Lending Act）とその施行規則としての規則 Z（Regulation Z）、均等信用機会法（ECOA: Equal Credit Opportunity Act）、公正信用報告法（Fair Credit Reporting Act）、公正信用請求法（Fair Credit Billing Act of）、公正債務取立慣行法（Fair Debt Collection Practices Act）などがある。ペイデイ・ローンを対象にした特別な法律が制定されているわけではないため、少額、短期の融資ならではの問題がある³⁰。たとえば、貸付真実法は、金利のほか各種手数料も金利に含めること、その金利を金額及び年利として示すことを義務づける重要な開示規則である。しかしながら、少額、短期の融資では、金利を年利で示すことは必ずしも適切ではない。年利換算で数百%に上る金利は驚愕すべきものではあるが、借り手の意思決定にほとんど影響を及ぼさず、ペイデイ・ローンを批判する象徴的な数字以上ではない。

連邦レベルでペイデイ・ローンを対象とした規制は、2007年軍人貸付法（MLA: Military Lending Act of 2007）が唯一のものと言ってよいであろう。同法は、軍人の17%がペイデイ・ローンを利用しており、職務に支障を来す恐れがあるという国防総省（DoD: Department of Defense）の懸念から制定されたものである。同法によって、軍人とその扶養家族に対する貸付は、金利のほか手数料すべてを含めて年利36%以下にすべしとの制限が課された。ペイデイ・ローン、自動車担保ローン、予想還付税額ローンがその対象に含まれている。

冒頭で言及した消費者金融保護局において、ペイデイ・ローンは高い優先順位に置かれており、今後規制が進むものと予想される³¹。

このように、連邦レベルでの消費者保護は、従来、ペイデイ・ローンに適したものではなかった。消費者保護という観点からペイデイ・ローンという商品・サービスそのものを規制してきたのは、それぞれの州であった。連邦レベルでは、金融規制当局が金融システムの健全性の観点から、銀行などがペイデイ・レンダーと提携することを抑制することを通じて間接的に規制を進めてきた。これについては第4節で検討しよう。

第4節 規制とペイデイ・レンダーのビジネス・モデル

(1) ペイデイ・レンダーの登場と現状

1990年代のペイデイ・ローンの黎明期には、家族経営の零細事業者（単店舗）がほとんどで、数店舗をチェーン店化したものが散見されるにすぎなかった。現在では全国的チェーン網や地域的なチェーン網を持つ企業が現れている。だが、コンサルタント会社の情報によると、参入が容易ということもあって事業者数は2012年に16,642社に上り、集中度も比較的低い産業であるという。表6-2は代表的なペイデイ・レンダーの一覧である。

表6-2 代表的なペイデイ・レンダー

	本拠	設立年	営業州	店舗数	総収入	税引前純所得	純所得	総資産	発行済株式
アドバンス・アメリカ	スバータンバーグ (SC)	1997年 2006年NYSE上場	29州	2,584	\$625,856	\$105,340	\$67,623	\$485,924	\$288,629
キャッシュ・アメリカ・インターナショナル	フォートワース (TX)	1984年	22州	969	\$1,800,430	\$186,320	\$101,664	\$1,818,258	\$990,620
イージー・コープ	オースティン (TX)	1974年	20州	987	\$992,467	\$221,600	\$150,577	\$1,218,007	\$834,828
QCホールディングス	オーバーランドパーク (KS)	1984年	23州	466	\$180,565	\$13,488	\$5,373	\$131,700	\$82,346
DFCグローバル・コープ	パーウイン (PA)	1979年 2005年NASDAQ上場	14州	304	\$1,062	\$96	\$52	\$1,767	\$460
ファースト・キャッシュ・ファイナンシャル・サービス	アーリントン (TX)	1988年	24州	829	\$595,946	\$122,611	\$80,359	\$507,692	\$352,416
チェック・イントゥ・キャッシュ	クリーブランド (TN)	1993年	30州	1000以上	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
チェックン・ゴー	シンシナティ (OH)	1994年	31州	1,025	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

(出所) Advance America, Form 10-K for the Year Ended December 31, 2011, filed with SEC; Cash America (Cash America International, Inc.), Form 10-K for the Year Ended December 31, 2012, filed with the SEC (Securities and Exchange Commission), February 28, 2013; EZCORP, Inc., Form 10-K for the Year Ended September 30, 2012, filed with the SEC (Securities and Exchange Commission), November 20, 2012; QC Holdings, Inc., Form 10-K for the Year Ended December 31, 2012, Filed with the SEC (Securities and Exchange Commission), March 14, 2013; DFC GLOBAL CORP, Form 10-K for the Year Ended June 30, 2012, filed with the SEC (Securities and Exchange Commission), August 29, 2012; FIRST CASH FINANCIAL SERVICES, INC., Form 10-K for the Year Ended December 31, 2012, filed with the SEC (Securities and Exchange Commission), February 22, 2013; Check Into Cash, accessed January 5, 2014, <https://www.checkintocash.com>; Check'n Go, accessed January 5, 2014, <https://www.checkngo.com>.

小切手現金化業者からペイデイ・レンダーへと展開したものが多いが、質屋がペイデイ・ローンを手がけているケースも少なくない。表6-2のうち、アドバンス・アメリカ、QCホールディングス (QC Holdings)、チェック・イントゥ・キャッシュ、チェックン・ゴー (Check'n Go) は前者の小切手現金化業者からペイデイ・レンダーへの展開に相当する。

他方、キャッシュ・アメリカ・インターナショナル (Cash America International)、イージー・コープ (EZCORP)、DFCグローバル・コープ (DFC GLOBAL CORP)、ファー

スト・キャッシュ・ファイナンシャル・サービス (First Cash Financial Services) は後者の質屋からペイデイ・レンダーへの展開に相当し、事業の割合も依然としてペイデイ・ローンよりも質屋の融資の方が高い場合が多い。たとえば、証券取引委員会に提出された資料によれば、2012年12月31日時点において質屋の最大手であるキャッシュ・アメリカ・インターナショナルは、商品販売 39%、質屋手数料 17%で合わせると 56%であるのに対して、消費者ローン手数料は 43%である (その他 1%)。イージー・コープは、イージー・ポーン (EZPAWN) あるいはバリュー・ポーン (Value Pawn) というブランドで質屋を、イージー・マネー (EZMONEY) というブランドでペイデイ・レンダーを主として展開している。2012年12月31日時点においてイージー・コープの総収入の内訳は、商品販売 33%、貴金属スクラップ販売 21%、質屋手数料 24%、消費者ローン手数料 21%、その他 1%となっている。逆に DFC グローバル・コープは、2012年9月30日時点において消費者ローン手数料 61%、小切手現金化 13%、質屋手数料 8%、金販売 7%、送金 3%、その他 8%である。

(2) ペイデイ・レンダーのビジネス・モデル

(a) 銀行名義借りモデル

1990年代末にペイデイ・ローンが興隆したのに対応して、連邦レベル、州レベルの規制が課せられてきた。規制は必ずしもペイデイ・ローンの抑制につながらず、ペイデイ・レンダーはビジネス・モデルを進化させ、適応してきた。

さて、1970年代にインフレが進行すると、融資に支障が生じることになった。そこで多くの州が金利上限を緩和・撤廃した。その中で、州法銀行と国法銀行が併存する二元銀行制度に起因する新たな問題が生じた。その問題に最終的な決着をつけたのが、1978年の最高裁によるマーケット・ナショナル・バンク・オブ・ミネアポリス対ファースト・オブ・オマハ・サービス社判決 (Marquette National Bank of Minneapolis v. First of Omaha Service Corp.) であった³²。事態は1969年から始まり、下級裁判所の審理を経るが、ここでは要点だけ記すにとどめよう。

ネブラスカ州に本拠を持つファースト・ナショナル・バンク・オブ・オマハ (First National Bank of Omaha, 以下、「オマハ銀行」と略す。) は、全国ブランドのバンカメリカード (BankAmericard) に加盟し、近くのミネソタ州居住者に郵送によるクレジットカード勧誘を行っていた。貸出金利について、ネブラスカ州では、残高 999.99 ドルまでは

年利 18%，1000 ドル以上の未払残高については年利 12%を認めており，15 ドルのカード年会費を認めていた。他方，ミネソタ州では，未払残高への年利は 12%まで，10 ドルのカード年会費しか認められていなかった。したがって，オマハ銀行はミネソタ州の自行クレジットカード保有者に対し，ネブラスカ州では認められる金利であったが，ミネソタ州では規定を超える金利を課していた。

そこでミネソタ州のマーケット・ナショナル・バンク・オブ・ミネアポリス (Marquette National Bank of Minneapolis, 以下，「マーケット銀行」と略す。) は，不当な競争により顧客を失ったとして，ファースト・ナショナル・バンク・オブ・オマハと，そのクレジットカード部門であるファースト・オブ・オマハ・サービス社 (First of Omaha Service Corp.) を訴えた。マーケット銀行は，オマハ銀行のバンカメリカード・プログラム運営をミネソタ州の高利制限法に準拠するまで差し止めることを求めた。ミネソタ州最高裁判所はその訴えを認めたが，連邦最高裁判所が覆したのである。

その最高裁判決は次のように言う³³。

- (a)オマハ銀行は，バンカメリカード保有者に，ネブラスカ州法で認められているより高い金利を請求することができる。国法銀行であるオマハ銀行は，連邦法による機関であり，バンカメリカード・プログラムの金利は連邦法に準拠している。第 85 条によれば，国法銀行は「あらゆるローンについて」，その銀行が「所在する」州の法律で認められている金利を請求できる。
- (b)バンカメリカード・プログラムを除けば，オマハ銀行は認可されているネブラスカ州に所在している。
- (c)オマハ銀行は，バンカメリカード・プログラムに基づいて他州の居住者に信用を供与しているという理由だけで，そのネブラスカ州の所在地を奪うことはできない。なぜなら，オマハ銀行がミネソタ州の顧客の売上手形に応じて信用を供与し，未払残高に対し金融料を課し，支払を受け，クレジットカードを発行しているのは，ネブラスカ州だからである。
- (d)クレジットカードは，ネブラスカ州外で商品やサービスを購入するのに使用でき

るため、銀行の法定所在地は影響を受けない。

(e)連邦議会は、1863年国法銀行法（National Bank Act of 1863）を制定する際に、州際的性質が完全に認識されている「国法銀行システム」を促進することを意図しており、12 U.S.C. § 85 の前身の法律の適用範囲から州際ローンを除外する意図はなかった。

(f)今回発生したような金利の「輸出」は、州が実効的な高利制限法を維持できないようにする可能性はあるが、そのような障害はつねに国法銀行法に暗黙の了解として存在しており、そのような状況の是正は立法により達成しなくてはならない。

このように、国法銀行は営業する州ではなく本店が所在する州の高利制限法にしたがうものとされ、この原理は「金利輸出説」（interest rate exportation doctrine）と呼ばれている。そして、この判決は、連邦法と州法が重複する領域においては、連邦法が州法に優先して適用される専占（preemption）を明確化したのである。「金利輸出説」は、1980年預金取扱金機関規制緩和及び通貨管理法（DIDMCA: Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act）の中に組み込まれていくことになった³⁴。

さて、これは商業銀行に関する話であったが、ペイデイ・レンダーは商業銀行をうまく活用して法の網を掻い潜った。この金利輸出説を根拠にして、少額貸付に数百%の金利を課すことが禁じられている州では、銀行名義借りモデル（rent-a-bank model, rent-a-charter model）がよく用いられた。ある州の国法銀行が他州で融資を行う際には、本店所在州の金利上限が顧客の居住する州の金利上限に優先して適用される。そこでペイデイ・レンダーは、デラウェア州やサウスダコタ州のような高利制限法のない州の国法銀行と提携した。州外の国法銀行を直接的な貸し手とし、それが金利上限を「輸出」し、ペイデイ・レンダーは州外国法銀行のブローカーとしての役割を果たすのである。しかも1996年スマイリー対シティバンク判決（Smiley v. Citibank）によって、国法銀行法中の「金利」という言葉には各種金融料が含まれないことが確認されたため、州が金融料を規制することは難しかった。

アドバンス・アメリカは、標準ビジネス・モデルに対してこうしたタイプの営業形態をエイジェンシー・ビジネス・モデルと呼んでいた。州がペイデイ・ローンの規制を敷いた

ことで、2001年、アーカンソー、ノースカロライナ両州では標準ビジネス・モデルからエイジェンシー・ビジネス・モデルに転換して、その規制を回避しようとした。

この慣行は銀行の安全性及び健全性への懸念を生じさせた。2000年11月、通貨監督庁と貯蓄金融機関監督局は、ペイデイ・レンダーと提携している国法銀行と貯蓄金融機関の監督を厳密化する通達を出した。2003年7月、連邦預金保険公社はペイデイ・レンダーと提携している国法銀行に高水準の資本充実を求めるガイドラインを制定し、2005年2月に州法銀行にも適用範囲を拡大した³⁵。2005年、アドバンス・アメリカはミシガン州ではエイジェンシー・ビジネス・モデルから標準ビジネス・モデルに転換した。ノースカロライナ州では標準ビジネス・モデルの営業は違法とされたためにエイジェンシー・ビジネス・モデルに転換していたが、2005年12月22日、撤退を余儀なくされた。

ノースカロライナ州は、逸早く1997年に小切手現金化業法（Check Cashers Act）を制定してペイデイ・ローン合法化した州であった。同法は2001年8月31日までの時限立法であり、それまでに更新されなければ失効するサンセット条項が組み込まれていた。ペイデイ・レンダー業界と消費者団体の激しい攻防の末、更新はならず数百%の金利を課すペイデイ・ローンは同州の高利制限法に抵触するものとなった。これ以降もペイデイ・レンダーは営業を続けたが、2006年3月1日、州司法長官は最後に残った3企業が営業を停止し、70万ドルを消費者救済のために支払うことに合意したと発表し、争いは終結を見た³⁶。

(b) 信用サービス機関モデル

1980年代に入ると、金融カウンセリングを提供するという名目で、悪質な非営利組織、信用サービス機関（CSO: Credit Services Organization）が横行するようになった。これを改善するため、1984年にカリフォルニア州で最初に信用サービス機関規制法が成立し、連邦レベルでは1996年信用修復機関法（Credit Repair Organization Act of 1996）が成立した。

2000年代半ば、ペイデイ・レンダーは信用サービス機関に目を付けた。テキサス州を皮切りに、ペイデイ・レンダーが信用サービス機関として登録しはじめたのである³⁷。信用サービス機関は「消費者の信用履歴や格付けを改善する」、「消費者のために消費者信用供与を獲得する」、あるいは、「これらに関する助言または支援を提供する」と定義されている³⁸。また、2004年、第5巡回区控訴裁判所は、(1)信用サービス機関がペイデイ・

ローンを「アレンジ」することは合法であること、(2)信用サービス機関の金融料は州の金利上限に制約されないとの判決を下した³⁹。これによってペイデイ・レンダーは、連邦もしくは州の銀行規制の影響を受けずに、融資仲介者としての機能を果たせるようになった。ペイデイ・レンダーによって創設された第三者の貸し手となる有限責任会社（LLC: Limited Liability Company）からの融資を仲介するのである⁴⁰。

2005年7月のアドバンス・アメリカをはじめ、テキサス州のペイデイ・レンダーは信用サービス機関として、また法改正により2012年1月1日以降は、信用アクセス業（CAB: Credit Access Business）として登録するようになった。300ドル、2週間の融資例をとってみよう。信用サービス機関は、金利上限に含まれない仲介手数料60ドルを徴収し、融資のアレンジ、回収、保証などを行う。第三者の貸し手は合法年利36%、すなわち4.14ドルを受け取る。結局、借り手は64.14ドルを支払うことになるが、それは年利557%に相当する。

テキサス州はペイデイ・ローンの金融料を、融資額、期間ごとに詳細に定めている。年利で見たとき、1100ドル、30日間融資の54.00ドル（年利83.43%）が最低で、100ドル、7日間融資の10.93ドル（年利569.92%）が最高の金融料である。上記の例と同じ300ドル、14日間融資では15.60ドル（年利135.57%）しか本来課すことができない。信用サービス機関を活用することによって、より高い収益をあげているのである。

37州が信用サービス機関法を持ち、うち26州が借り手から金融料を受け取り第三者の貸し手から融資を受けるサービスを提供することを認めている⁴¹。つまり、信用サービス機関は債務救済ではなく融資サービスに転化しているのである。しかも州の金利上限の制約を受けない金融料を消費者に課す手段となっている。

(c) オンライン融資モデル

2010年頃、オンラインのペイデイ・ローンはまだ融資総額は少なかったが、最終的には店舗を通じた融資を追い抜くと考えられていた⁴²。オンライン融資モデルでは、まず申請者はオンラインで融資申請手続きを完結し、貸し手に預金口座から自動引き落としする権限を認める。小切手、送金のような支払方法もある。次に預金口座に融資金額が振り込まれる。ペイデイ・レンダーは、返済日に預金取扱金融機関に対し返済金額の引き落とし権限を求める。融資が自動的に借り換えられることになっている場合、金融料のみを引き落とす権限を求める。自動借り換えの場合に全額返済したいときには、返済日の数日前に

ペイデイ・レンダーにその意思を伝える必要がある⁴³。

オンライン・ペイデイ・ローンと比較するウェブサイトも、検索するといくつも見つけることができる。それらを参照すると、店舗型とオンライン型の顕著の違いが明確になる。オンライン型の特徴としては、(1)ペイデイ・ローンが禁じられている州でも利用できる、なかにはすべての州に対応している企業もある、(2)州に応じて金融料体系が異なるのは店舗型と同じだが、州の金利上限規制に相当する年利36%という低い金融料もある、(3)審査が即時、90秒未満などきわめて迅速なものが多い、これらが挙げられる。

第5節 ペイデイ・ローンの「大きな問い」が孕む問題性

確かにペイデイ・ローンには批判者が言うような「債務の罠」の可能性があり、2000年代半ば以降、連邦レベルでも州レベルでも規制が進んできている。それは、ペイデイ・ローンは「消費者の金融難を悪化させる」との立場からすればもったもなことである。しかし、「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「大きな問い」はまだ解かれておらず、しかもそれ自体に問題性が含まれている。

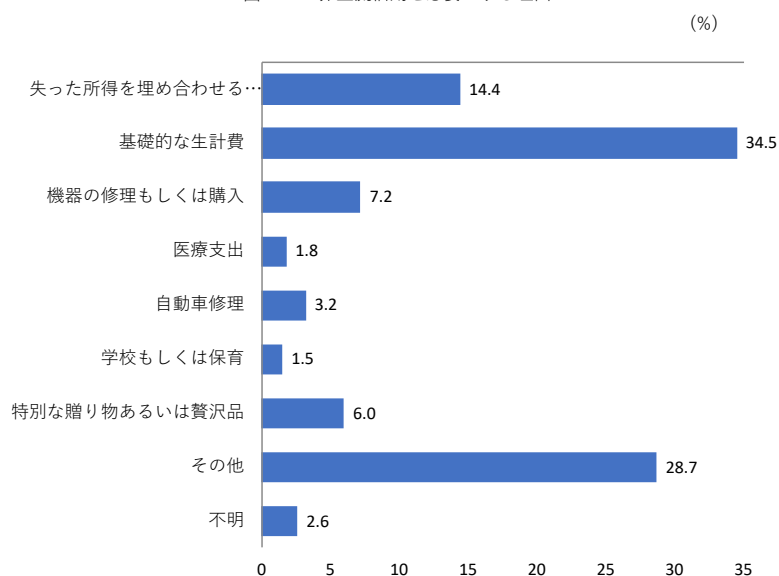
「大きな問い」は、ペイデイ・ローン以外の選択肢を持つ消費者にとっては確かに意味のある問いである。もしペイデイ・ローンが「消費者の金融難を悪化させる」とするならば、別のよりよい手段を選択できるからである。逆に、消費者に他の選択肢がないとすれば、たとえ金融難を悪化させるものであるとしても利用せざるをえない。したがって、消費者にとってメリットとデメリットのどちらの方が大きいかに関する「大きな問い」以前に、「なぜペイデイ・ローンを利用せざるをえないのか」を根源的に問わなくてはならない。

図6-2は、ペイデイ・ローンを含む非主流信用を必要とする理由を示している。それは、(1)基礎的な生計費(34.5%)、(2)失った所得を埋め合わせるため(14.4%)、(3)機器の修理もしくは購入(7.2%)、(4)特別な贈り物あるいは贅沢品(6.0%)、(5)自動車修理、(6)医療支出(1.8%)、(7)学校もしくは保育(1.5%)という順になる。(1)と(2)を合わせると48.9%に上り、そもそも所得が低いために非主流信用を必要としていることが分かる。つまり、ペイデイ・ローンは緊急時の一時的な「避難所」ではなく、恒常的資金源となる可能性がある。

図6-3は、ペイデイ・ローンを利用する理由を示す。挙げられた理由は順に、(1)銀行

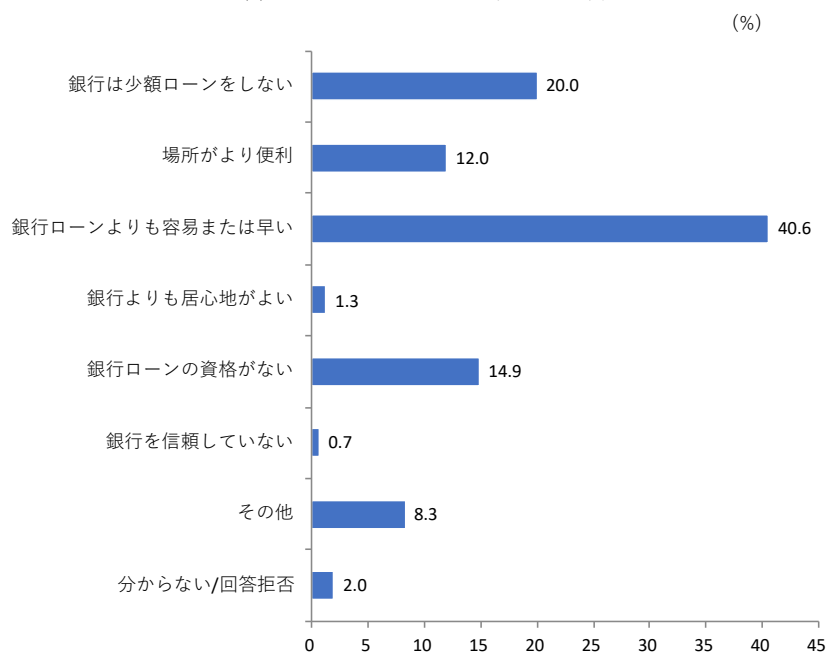
ローンより容易または早い (40.6%), (2)銀行は少額ローンをしない (20.0%), (3)銀行ローンの資格がない (14.9%), (4)場所がより便利 (12.0%), (5)銀行よりも居心地がよい (1.3%), (6)銀行を信頼していない (0.7%) である。(1), (2), (4)は銀行がニーズに対応していないこと, (3), (5), (6)は銀行を利用できない, もしくは, 銀行を利用したくないことを意味する。

図6-2 非主流信用を必要とする理由



出所：FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation), *2011 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households*, Washington D.C.: Federal Deposit Insurance Corporation, 2012, p. 33.

図6-3 ペイデイ・ローンを利用する理由



出所：FDIC, *2011 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households*, p. 91.

図 6-2 及び図 6-3 により、銀行によって、また所得不足のように政府の支援によっては満たされない金融ニーズに対し、ペイデイ・ローンが応じてきたことが分かる。しかも、そうした金融ニーズは、低所得層、もしくは、信用力に問題にある消費者のものであり、彼らの金融ニーズに応えようとするのはペイデイ・ローンなどの非主流信用しかなかった。したがって、彼らはペイデイ・ローンを利用せざるをえなかったのである。そのため、たんにペイデイ・ローンを規制するだけでは、それを最も必要としている人々をひどく痛めつける帰結とならざるをえない。くわえて、ペイデイ・ローンを規制することは、主流信用がペイデイ・ローンと同じ金融活動を行う余地を広げることになる。実際、銀行の中には、預金前貸し（deposit advance）というまさに「銀行版ペイデイ・ローン」を提供するものもある⁴⁴。

「なぜペイデイ・ローンを利用せざるをえないのか」という問題を解き、非主流信用の利用者を収奪的でない方法で主流信用に組み込むには、主流信用のあり方を大きく変えていかなければならない。

アメリカにおける主流信用は、貧困層、低所得層に不利に作用する慣行を持つ。そのため、金融排除が起きている。銀行口座を開設する際、銀行は、チェックシステムズ

（ChexSystems）などの信用調査情報を用い、口座申請者が過去に当座貸越をしていないか、口座が閉鎖されていないかなどを確認する。口座を開設した後は、数百ドル以上口座に入れておかなければならない最低預金残高要求が課せられる。一定の預金額を維持することで免除される場合もあるが、20ドル～30ドル程度の口座維持手数料も毎月支払わなければならない。また、当座貸越手数料（overdraft fee）あるいは資金不足手数料（non-sufficient fee）はその中位値が27ドルと言われており、不渡り小切手（bounced check）を出してしまったときにもやはり30ドル程度の懲罰的な手数料が徴収される。これらは口座保有に伴う「隠された手数料」となっていて、一部の消費者にとっては銀行が不透明で信頼できないものに映る。

さらに、融資等のサービスは信用履歴によって機械的に判断される。信用履歴はクレジットカードや各種ローンなどの利用状況、信用力を示すもので、代表的なFICOスコアでは、最低300から最高850までのクレジット・スコアがつけられる。だいたい700以上が優良顧客とされ、それ以下ではサービスを受けるのに不利になる。信用履歴は、社会保障番号さえ分かれば問い合わせができるので、銀行だけでなく、クレジットカードの申

請、住居の賃貸契約、自動車の購入など、様々な場面で参照される。現金払いをしても、即時に口座から利用額が引き落とされるデビットカードを利用しても信用履歴は改善されない。クレジットカードや各種ローンなど、毎月送付される請求書を遅滞なく支払うことでスコアが上昇する⁴⁵。

このように、貧困層や低所得層にとって銀行口座を維持することはハードルが高く、また、コストも高いものになる。貧困層、低所得層は、主流信用から「放棄された市場」(abandoned / forsaken market)であった。貧困層、低所得層の金融ニーズに応えたのが非主流信用にほかならない。1980年代、90年代には、小切手現金化店舗や質屋が、2000年代には入れ替わるようにしてペイデイ・レンダーが、「放棄された市場」の金融ニーズをすくいあげてきた。しかしながら、それは高コストでしばしば収奪的な金融であった。しかも大規模なペイデイ・レンダーは、しばしば主流信用を活用しながらビジネス・モデルを進化させ、規制に適応して成長を遂げたのである。2000年代後半に入ると、主流信用は、貧困層、低所得層を今度は「未開拓の市場」(untapped market)と見なし、非主流信用と同様に収奪的な方法でターゲットにしはじめた。本節で述べた金融慣行と共に、それは、「主流信用の非主流信用化」と言える。

第6節 おわりに

本章では、非主流信用、とりわけペイデイ・ローンの市場と規制について振り返ることを通じて、ペイデイ・ローンの「大きな問い」が孕む問題性を明らかにしてきた。

ペイデイ・ローンは力強い需要によって急成長を遂げた。社会問題化したのに応じて、連邦レベルでは銀行システムの健全性、州レベルでは消費者保護の観点から規制が進められてきた。「消費者の金融難を悪化させる」との立場から展開された規制は、ペイデイ・ローンを必ずしも抑制することにはならなかった。それは、おそらくペイデイ・ローンが「消費者の金融難を軽減する」のに他の選択肢よりも優れていたからだと思われる。

ペイデイ・ローンをはじめとする非主流信用の興隆の背後には、貧困層、低所得層の永続的な現金不足という所得再分配政策で対処すべき要因もある。しかし、主流信用の慣行も改革が不可欠である。貧困層、低所得層には銀行の慣行は著しく不利である。アンバンクト、アンダーバンクトは「未開拓の市場」と表現されることが多いが、「放棄された市場」であったことを忘れてはならない。「大きな問い」にはそうした問題性が含まれているのである。

1980年代には質屋、小切手現金化店舗、1990年代以降にはペイデイ・レンダーの急増が見られた。ペイデイ・ローンは先日付小切手を利用したものであったので、小切手を振り出せる当座預金の普及とともに非主流信用が成長していったことが分かる。

これまでの章で論じてきたように、現代の非主流信用は、全国消費者金融委員会の最終報告書、『米国の消費者信用——全国消費者金融委員会報告書』（以下、「委員会報告書」と略す。）の競争促進、金利上限緩和・撤廃勧告にその起源を求められるが、他方で、当時と現在では大きな違いがある⁴⁶。委員会報告書は、低所得層、低所得層居住地域の人々が「ゆたかな社会」で参照基準とされる消費をするために依存していた割賦販売信用がもたらす帰結に対処しようとした。それは、「資本主義の黄金時代」、「ゆたかな社会」といった第二次世界大戦後の経済的繁栄を、社会のより下層にまで広げることが目標であったためである。他方、現代の非主流信用は、より多くの消費という側面に加えて、工場的資金不足の補填先や、応急資金源としての役割も担っている。1970年代以降の金融主導型資本蓄積の下で、非主流信用では突出して高い金利や金融料によって利益が引き出される一方、それは、家計所得の停滞、その一時的途絶、緊急時の出費などへの資金供給源となっている。

非主流信用をめぐる難題とは、高コスト、高リスクの金融商品・サービスは消費者のためになるのか、ということである。しかし、賛否どちらの立場にしてもそうした資金を非主流信用に求めているという点は共通しており、こうした市場内解決の是非を問うことが必要であろう。

¹ 本章は、大橋陽「フリンジバンキングの市場と規制——ペイデイローンの『大きな問い』をめぐって」『証券経済学会年報』、第49号、2014年、67-82頁を修正、加筆したものである。

² 奥山裕之「米国における金融消費者保護局の設立と展開」『レファレンス』第66巻、第1号、2016年、112-113頁。

³ 消費者金保護局はハーバード大学ロースクール教授（当時）で破産法の権威であるエリザベス・ウォーレンの発案による。彼女は、不良資産救済プログラム（TARP: Troubled Asset Relief Program）の議会監視小委員会委員長を経て、オバマ政権下で消費者保護局の

立ち上げに尽力し、長官就任を望んだ。それが叶わなかったため、2012年上院議員選にマサチューセッツ州から出馬し、当選した。この間の事情、またウォーレンの研究、政策上の業績については、差し当たり、Elizabeth Warren, *This Fight Is Our Fight: The Battle to Save America's Middle Class*, New York, NY: Metropolitan Books / Henry Holt and Company, 2017. (エリザベス・ウォーレン著, 大橋陽訳『この戦いはわたしたちの戦いだ——アメリカの中間層を救う闘争』蒼天社, 2018年), 邦訳の「訳者あとがき」を参照のこと。

⁴ FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation), *2011 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households*, Washington D.C.: Federal Deposit Insurance Corporation, 2012, pp. 10, 50.

⁵ 消費者金融保護局の長官選びは難航したが、2012年1月4日、リチャード・コードレイが初代長官に正式に就任した。それによって預金取扱金融機関以外の金融・商品サービスにも監督・規制が及ぶことになった。住宅モーゲージ・ローン市場はもちろん重要であったが、ペイデイ・ローンが最優先事項とされ、「公正、透明で競争的な少額融資市場」への消費者のアクセスを保証することを狙いとした。そしてペイデイ・ローンのライフ・サイクルに合わせて、(1)マーケティング、(2)申請・組成、(3)支払手続きおよび継続的利用、(4)取り立て、不履行、消費者レポート、(5)第三者関係、この5つのモジュールで検査手続きが構成されていった。Kate Davidson, “CFPB to Crack Down on Certain Payday Lending Practices,” *American Banker*, January 20, 2012.

⁶ John P. Caskey, “Payday Lending: New Research and the Big Question,” Federal Reserve Bank of Philadelphia Working Paper, No. 10-32, 2010, p. 1.

⁷ Brett Theodos and Jessica F. Compton, “Research on Financial Behaviors and Use of Small-Dollar Loans and Financial Services: Literature Review,” Washington D.C.: The Urban Institute, 2010 は非主流信用とその規制についての手際の良いサーヴェイである。

⁸ John P. Caskey, *Fringe Banking: Check-Cashing Outlets, Pawnshops, and the Poor*, New York, NY: Russell Sage Foundation, 1994.

⁹ 本博士論文第1章脚注3で、ワシントンDCにおいて、質屋と金融会社に認められた金利について説明した。

¹⁰ 福光寛は、アメリカにおける信用差別問題がレッドライニング論として展開したと説明している。福光寛『金融排除論——阻害される消費者の権利と金融倫理の確立』同文館出版, 2001年, 第2章。

¹¹ 本博士論文第3章脚注3を参照のこと。

¹² Richard Rothstein, *The Color of Law: A Forgotten History of How Our Government Segregated America*, New York, NY and London, UK: Liveright Publishing Corporation, 2017. アメリカの住宅モーゲージ・ローンの発展史一般としては、井村進哉『現代アメリカの住宅金融システム——金融自由化・証券化とリーテイルバンキング・公的部門の再編』東京大学出版会, 2002年を参照のこと。

¹³ 地域再投資法については本邦でも関心が高く研究蓄積があるが、その意義、機能、成果、新たな課題については、中本悟が簡潔かつ明快に論じている。中本悟「アメリカにおける地域開発と金融に関する覚え書き——CRA成立の背景と意義」、大阪市立大学『季刊経済研究』, 第33巻第3・4号, 2010年; 「アメリカの地域開発における銀行の社会的責任——CRAの成果と意義」, 矢作弘, 明石芳彦編『アメリカのコミュニティ開発——都市再生ファイナンスの新局面』ミネルヴァ書房, 2012年; 「低所得コミュニティの開発と金融」, 中本悟, 宮崎礼二編『現代アメリカ経済分析——理念・歴史・政策』日本評論社, 2013年.

¹⁴ たとえば Gary Rivlin, *Broke, USA: From Pawnshops to Poverty, Inc.: How the Working Poor Became Big Business*, New York, NY: Harper, 2010を参照のこと。

¹⁵ これには質屋、自動車権利書ローンの数字が含まれていない。また、さまざまな業界団体からのデータを集めて推計したものであるため、必ずしも2008年の数字ではない。Christine Bradley, Susan Burhouse, Heather Gratton and Rae-Ann Miller, “Alternative Financial Services: A Primer,” *FDIC Quarterly*, Vol. 3, No. 1, 2009, p. 39.

¹⁶ Leslie Parrish and Uriah King, “Phantom Demand: Short-Term Due Date Generates Need for Repeat Payday Loans, Accounting for 76% Of Total Volume,” Center for Responsible Lending, July 9, 2009, pp. 5-6.

¹⁷ Richard Cordray, Prepared Remarks by Richard Cordray, Director of the Consumer Financial Protection Bureau, Payday Loan Field Hearing in Birmingham, AL, January 19, 2012.

¹⁸ NCCF (National Commission on Consumer Finance), *Consumer Credit in the United States: Report of the National Commission on Consumer Finance*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1972.

¹⁹ John P. Caskey, “Fringe Banking and the Rise of Payday Lending,” in Patrick Bolton and Howard Rosenthal eds., *Credit Market for the Poor*, New York, NY: Russell Sage Foundation,

2005, p. 28.

²⁰ Caskey “Fringe Banking and the Rise of Payday Lending,” p. 33.

²¹ Lendol Calder, *Financing the American Dream: A Cultural History of Consumer Credit*, Princeton, New Jersey and Oxford, UK: Princeton University Press, 1999, p. 127.

²² Parrish and King, “Phantom Demand,” p. 13.

²³ CFPB (Consumer Financial Protection Bureau), *Payday Loans and Deposit Advance Products; A White Paper of Initial Data Findings*, Washington D.C.: Consumer Financial Protection Bureau, 2013, p. 23.

²⁴ 業界団体としては、1999年に設立された全米地域金融サービス協会（CFSA: Community Financial Services Association of America）、2000年設立の全米金融サービス・センター（FiSCA: Financial Service Centers of America）などがある。後者は、もともと1987年に全米小切手現金化業者協会（NCCA: National Check Cashers Association）として設立されたが、事業の進化に対応して名称変更を行ったという。さらに、オンラインのペイデイ・レンダーも急成長を遂げており、2005年にはオンライン融資業者同盟（OLA: Online Lenders Alliance）が設立された。

²⁵ Robert Mayer, *Quick Cash: The Story of the Loan Shark*, DeKalb, Illinois: Northern Illinois University Press, 2010, pp. 135-137.

²⁶ Rivlin, *Broke, USA: From Pawnshops to Poverty, Inc.*; Daniel Brook, “Usury Country: Welcome to the Birthplace of Payday Lending,” *Harper's Magazine*, March 23, 2009, accessed November 10, 2021, <https://harpers.org/archive/2009/04/usury-country/>.

²⁷ Mary Spector, “Payday Loans: Unintended Consequences of American Efforts to Tame the Beast,” in Michelle Kelly-Louw, James P. Nehf and Peter Rott eds., *The Future of Consumer Credit Regulation: Creative Approaches to Emerging Problems*, Burlington, Vermont: Ashgate Publishing Company, 2008, p. 115.

²⁸ 高橋めぐみ「アメリカにおけるペイデイローン規制の現状と課題——ノースカロライナ州を中心に」『名古屋大学法政論集』第227号、2008年、483頁。

²⁹ 各州のペイデイ・ローンに関する規制は全米州議員協議会（NCSL: National Conference of State Legislatures）ウェブサイトなどを参照のこと。Heather Morton, “Payday Lending State Statutes,” NCSL (National Conference of State Legislatures), October 11, 2020, Accessed November 1, 2021, <https://www.ncsl.org/research/financial-services-and-commerce/payday->

lending-state-statutes.aspx.

³⁰ Pauline Smale, “Payday Loans: Federal Regulatory Initiatives,” CRS Report for Congress, RS21728, 2006, p. 5.

³¹ 規制が強化に向かうか、それとも緩和・撤廃に向かうかは、理念と利害関係が密接に絡み合っている。筆者は別稿で、金融機関による規制捕獲（regulatory capture, 一般には「規制の虜」と訳されている）の観点から、バラク・オバマ政権下からドナルド・トランプ政権下の消費者金融保護局の方針転換を実証した。大橋陽「乗っ取られる政府機関——消費者金融保護局の成功と金融機関の反撃」, 大橋陽, 中本悟編『ウォール・ストリート支配の政治経済学』文真堂, 2020年。

なお、オバマ政権は、ウォール街批判の最先鋒であるウォーレンを消費者金融保護局の長官に指名せず、リチャード・コードレイを2012年1月4日に異例にも休会任命した。彼は、2017年11月24日にオハイオ州知事選に立候補するという理由で長官職を辞した。コードレイの回顧録は次の通りである。Richard Cordray, *Watchdog: How Protecting Consumers Can Save Our Families, Our Economy, and Our Democracy*, New York, NY: Oxford University Press, 2020.

³² “Marquette National Bank of Minneapolis v. First of Omaha Service Corporation,” Oyez, Accessed November 1, 2021, <https://www.oyez.org/cases/1978/77-1265>.

³³ “Marquette National Bank of Minneapolis v. First of Omaha Service Corporation,” p. 439.

³⁴ 磯谷玲「金融制度改革と連邦による先取——DIDMCA 成立過程における先取をめぐる議論について」『証券経済研究』第80号, 2012年。

³⁵ Smale, “Payday Loans: Federal Regulatory Initiatives,” pp. 5-6; Michael A. Stegman, “Payday Lending,” *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 21, No. 1, 2007, pp. 178-179; Spector, “Payday Loans: Unintended Consequences of American Efforts to Tame the Beast,” pp. 118-120.

³⁶ 高橋「アメリカにおけるペイデイローン規制の現状と課題」; Rivlin, *Broke, USA: From Pawnshops to Poverty, Inc.* を参照のこと。

³⁷ Stegman, “Payday Lending,” pp. 180-181; Spector, “Payday Loans: Unintended Consequences of American Efforts to Tame the Beast,” pp. 120-127.

³⁸ Chapter 393 of the Texas Finance Code.

³⁹ Lovick v. Ritemoney Ltd., 378 F.3d 433, 436 (5th Cir. 2004).

⁴⁰ Stegman, “Payday Lending,” p. 180.

⁴¹ Diane Standaert and Sara Weed, “Payday Lenders Pose as Brokers to Evade Interest Rate Caps: The Next Chapter in Payday Lender Subterfuge,” CRL Issue Brief, Center for Responsible Lending, 2010.

⁴² CFPB, *Payday Loans and Deposit Advance Products*, p. 10.

⁴³ CFPB, *Payday Loans and Deposit Advance Products*, p. 10.

⁴⁴ CFPB, *Payday Loans and Deposit Advance Products*.

⁴⁵ 大橋陽「金融システムとアンバンクト」, 中本悟, 宮崎礼二編『現代アメリカ経済分析—理念・歴史・政策』日本評論社, 2013年, 205-206頁.

⁴⁶ NCCF (National Commission on Consumer Finance), *Consumer Credit in the United States: Report of the National Commission on Consumer Finance*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1972.

終章

第1節 はじめに

本博士論文では、現代アメリカのリテール金融システムを特徴づける「二分化された信用制度」(two-tiered credit system)の歴史的起点を、1960年代のゲッターで見られた低所得層消費者信用問題と、その解決策を示した全国消費者金融委員会(NCCF: National Commission on Consumer Finance)及び最終報告書である『米国の消費者信用——全国消費者金融委員会報告書』(以下、「委員会報告書」と略す。)に求めた¹。

本博士論文は、ニューディール期に成立した商業銀行、投資銀行への金融規制による行動制約からの解放としての金融自由化史とはまったく異なり、同時に、特定社会集団の属性による融資差別禁止を導いたという先行研究による委員会報告書の意義ともまったく異なった側面を浮き彫りにしたと言える。また、その解決策は、各州が高利制限法で定めた金利上限を緩和・撤廃するよう促すことにより、より高リスクの低所得層に貸すコストを高金利で賄えるようにし、信用アベイラビリティを広げるというものであった。

このように、本博士論文によれば、委員会報告書に盛り込まれた主な勧告は、1970年代のインフレ下で各州の貸出金利上限の緩和・撤廃をもたらし、意図せざる帰結として高コスト、高リスクの非主流信用を生み出し、発展させたと結論づけられる。

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、消費者信用の「形式的機会均等」を保障するという意義を持ったが、その原理にしたがって信用システムが発展していった。つまり、「形式的機会均等」とは次のような考え方である。信用にアクセスするチャンスは誰にでも開放すべきである。女性や黒人といった属性によって信用を拒否すべきではない。しかし、手にする信用の条件は個人の信用度によるものであるという信用システムである。

これは、「二分化された信用制度」を許容する考え方と言える。というのは、白人中流階級の女性からの消費者信用へのアクセス要求とは異なり、低所得層やゲッターの黒人の信用度はその属性自体によって規定されていた部分が少なからずあったからであり、主流信用から排除され、高金利、高リスクの非主流信用しか選択肢のない状況に置かれていたからである。

他方、レオノール・K・サリバン下院議員、ウィリアム・ブロックスマイア上院議員、当時の消費者運動家らは、濃淡はあるものの、消費者信用の低所得層への拡大に反対して

いたわけではなかった。むしろ、低所得層が消費者信用を利用しても著しく不利になるようなことがなく、白人中流階級が消費者信用を利用するのと同等の「妥当な信用条件」を求めていたと言える。換言すれば、適正な金利、条件での消費者信用を相応しい要件を持つ人々に提供するという考え方である。

たとえば、経済機会局（OEO: Office of Economic Opportunity）のプロジェクト・マネーワイズによる最低所得信用組合（limited-income credit unions）を低所得コミュニティに設立する取組や、委員会報告書で提案された消費者信用局（BCC: Bureau of Consumer Credit）などは、「妥当な信用条件」を低所得層にもたすためのものであった。

しかし、ベトナム戦争泥沼化によりリンドン・B・ジョンソン大統領が再選を断念し、それと共に、「貧困との戦い」を含む「偉大な社会」計画という国内政策も終わりを告げた。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、消費者信用局案が日の目を見ることはなかった。

したがって、「形式的機会均等」と「妥当な信用条件」のどちらを重視するのかという議論の土台がこの時代に作られ、この時期、「形式的機会均等」が優先される結果になった。ただし、消費者信用局は、2010年に設立された消費者信用保護局（CFPB: Consumer Financial Protection Bureau）の原型となり、また、低所得者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。

現在、公共政策をめぐる議論の枠組みは、突出して高い金利や金融料を伴う非主流信用は消費者のためになるのかどうか、を問うものである。それもまた「形式的機会均等」対「妥当な信用条件」が対立軸となっている。賛否どちらの立場にしても、消費者信用（少額ローン）に恒常的資金不足の補填先や応急資金源としての機能を求める点では共通しており、こうした市場内解決の是非を問うことはもちろん必要である。

しかし、それは消費者信用の領域でできることの限界を見極め、消費者信用と他の領域との関連を問うというのは、本博士論文の射程を超える課題である。それは今後の課題としたい。したがって、ここでは、非主流信用に伴う高金利、高リスクの問題を低減させる展望について論じることにしよう。

以下、終章では、非主流信用の中でもペイデイ・ローンに焦点を合わせ、「妥当な信用条件」を求めてきたこれまでの動きを振り返り。なぜ「妥当な信用条件」をもたすのが困難なのかを見ていく。

第2節 ペイデイ・ローン代替商品という挑戦²

(1) ペイデイ・ローン代替商品の社会経済的背景

本博士論文第6章で詳述したペイデイ・ローンの急成長は、きわめて強い需要に支えられている一方、2000年代に入ってから、社会的批判も強まった。年利数百%の金利（金融料を年率換算した金利）は高すぎ、各州の高利制限である6%ないし12%はもとより、少額ローンに認められる例外規定の36%ないしは42%をはるかに超える金利だからである。

したがって、各州はペイデイ・ローンを禁止したり規制したりし、連邦レベルでも規制への動きが見られるようになった。その代表が、2010年ドッド＝フランク・ウォール街改革・消費者保護法（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010）により設立された消費者金融保護局（CFPB: Consumer Finance Protection Bureau）である。消費者金融保護局は、銀行及び信用組合の金融商品・サービスのほか、住宅モーゲージローン、クレジットカード、ペイデイローン、学生ローンなどの「不公正、詐欺的、濫用的な行為・慣行」（UDAPP: unfair, deceptive, and abusive acts and practices）を調査し、監督、規制する権限を付与されている。2015年3月26日には、45日以内の短期消費者ローン、45日以上消費者ローンについて、「債務の罫を終わらせる」ための規則案を検討することを発表した³。

ペイデイ・ローンの禁止及び規制の是非については学界でも見解が分かれ、公共政策上の争点となっている。超高金利の少額ローンに対するニーズは、たんに消費者の金融リテラシーが低いからではなく、所得不足や、失業、病気、車の故障など応急資金が必要なときに、他に依るべき選択肢がないことに起因する。

そうした資金源としての機能をペイデイ・ローンに求めるべきか、という議論はあってもしかるべきである、だが、それは所得再分配などより大きな政策対応を必要とし、また、所得水準が上昇し所得変動が縮小しても、なんらかのタイミングで応急資金が必要となることも否めない。

そこで、消費者にとってペイデイ・ローンより安全で低コストの代替的な金融商品・サービス（以下、「ペイデイ・ローン代替商品」）を、銀行あるいは信用組合が提供しうかどうかについて問うことにしよう⁴。

(2) ペイデイ・ローン代替商品の阻害要因

(a) ペイデイ・レンダーにとって高コスト、高リスク

ペイデイ・ローンの超高金利への社会的批判が高まる一方で、それが少額、短期、無担保であるがゆえに、ペイデイ・レンダーにとっても高コスト、高リスクであることもまた事実である。

ペイデイ・ローンは、基本的には小切手を必要とすることから、顧客は銀行口座がないアンバンクトではなく、小切手を振り出せる当座預金口座を持つが、銀行から融資が受けられなかったりクレジットカード限度額を使い果たしたりしたアンダーバンクトである。ペイデイ・ローンでは、クレジット・スコアなど伝統的な銀行の融資規準に問題があっても、なんらかの定期収入さえあれば、現金を手にすることができる。その手軽さがペイデイ・ローンの最も大きな強みである。ペイデイ・ローンの申請に必要なのは、(1)2つのID（運転免許証と住所を証明するもの）、(2)銀行口座取引明細書、(3)給与明細あるいは福祉受給記録、(4)小切手、(5)社会保障番号である⁵。

表終-1は、ペイデイ・レンダーの収入と支出を表している。平均ローン残高100ドル当たり、総ローン収入は407.2ドルで総営業支出は393.1ドルであり、総営業支出は総ローン収入の96.5%を占めている。税引前純所得はわずか7.8ドル、総ローン収入の1.9%にすぎない。

総営業支出の内訳を見てみると、一般管理費133.9ドル（総営業支出のうち34.1%）、給料及び賃金96.6ドル（24.6%）、その他の営業支出91.6ドル（23.3%）、損失及び損失準備金への追加55.7ドル（14.2%）、広告宣伝支出15.3ドル（3.9%）となっている。

超高金利からペイデイ・レンダーは暴利を貪っているわけではないが、なぜ総営業支出がそれほど大きな割合を占めているのであろうか。ペイデイ・レンダーのなかには大規模チェーンを展開しているものもあるが、個別店舗はきわめて小さい。それらは2.4人の常勤相当労働者で運営され、年間6370件のローンを供与している⁶。くわえて次の大きな3つの理由が考えられる。

第一に、ペイデイ・レンダーの固定費には、家賃、公共料金、労働コストといったものがあるが、それらはローン件数とは無関係である。また、少額ローンによって生じる収入に比して大きなものとなる。より大きな金額のローン、たとえば住宅モーゲージ・ローンであれば、はるかに少ない件数でそうした固定費をカバーできるであろう。第二に、ペイデイ・レンダーにかかるローンごとの手続きコストは大きい。ローン審査にかかるコストは、ローン金額にそれほど影響されない。そのため、少額ローンを数多く扱うことで収

益をあげるペイデイ・レンダーにとって、手続きコストは負担となる。第三に、ペイデイ・ローンの貸倒れリスクが高いことがあげられる。表終-1にあるように、「損失及び損失準備金への追加」は総営業支出の14.2%も占めているのである。

表終-1 ペイデイ・レンダーの収入と支出, 2002~2004年

平均ローン残高100ドル当たりの収入と支出 (ドル)	
総収入	407.2
総営業支出	393.1
給料及び賃金	96.6
広告宣伝支出	15.3
損失及び損失準備金への追加	55.7
一般管理費	133.9
その他の営業支出	91.6
借入資金のコスト	6.3
税引前純所得	7.8
総収入の内訳 (%)	
総収入	100.0
総営業支出	96.5
給料及び賃金	23.7
広告宣伝支出	3.8
損失及び損失準備金への追加	13.7
一般管理費	32.9
その他の営業支出	22.5
借入資金のコスト	1.5
税引前純所得	1.9
総営業支出の内訳 (%)	
総営業支出	100.0
給料及び賃金	24.6
広告宣伝支出	3.9
損失及び損失準備金への追加	14.2
一般管理費	34.1
その他の営業支出	23.3

出所：Mark Flannery and Katherine Samolyk, "Payday Lending: Do the Costs Justify the Price?" FDIC Center for Financial Research Working Paper. No. 2005-09, 2005, Cited in Thomas A. Durkin, Gregory Elliehausen, Michael E. Staten and Todd J. Zywicki, *Consumer Credit and the American Economy (Financial Management Association Survey and Synthesis Series)*, New York: Oxford University Press, 2014, p. 196.

(b) 少額・短期ローンに不向きな貸付真実法による年利表示法

1960年代末以降、公民権運動の影響もあり、信用の「形式的機会均等」を保証する法律がいくつか成立した。その関連で、1968年消費者信用保護法（CCPA: Consumer Credit Protection Act of 1968）が成立したが、その第I編は貸付真実法（TILA: Truth in Lending Act of 1968）として知られている。同法により消費者信用に関し、借入条件とコスト

を、標準化された形で情報開示することが求められるようになった。

貸付真実法は、すべての貸し手に対し、金利を金額及び年率（APR: Annual Percentage Rate）で表示し、ローンにかかるあらゆる金融料を金利換算して含めることを求めた。ローン金額に金利を掛け合わせたアドオン方式は直感的に分かりやすいが、貸付真実法が表示を求めた「実質金利」とはかけ離れていた。本博士論文第3章第2節で数値例を検討したように、貸付真実法では借入残高に対する金利を表示するため、従来のアドオン方式よりも相当金利が高く表示されることになった。

1980年代に自動車メーカーが抜け穴を見つけて「年利0%ローン」が生まれることになるが、それとは別に、ペイデイ・ローンなど少額ローンにおける年利表示にも問題がある。単純化して言えば、貸付真実法にしたがって、少額、短期のペイデイ・ローンの金融料を年利で表示すると、次のようになる。

$$\text{年利 (APR)} = \frac{\text{金融料}}{\text{ローン金額}} \times \frac{365 \text{ 日}}{\text{借入日数}} \dots \dots \text{式(1)}$$

式(1)には少額、短期のローンの難しさが要約されている。第一に、少額の難しさである。住宅モーゲージ・ローンのようにローン金額が相当大きいとき、金融料及び金利はローン金額に比して十分に小さくなるであろう。他方、ペイデイ・ローンのようにローン金額が小さいとき、金融料は100ドルにつき15ドルもしくは20ドルといったものであるのので、（金融料／ローン金額）の部分は相対的に大きくなる。金融機関にとってローン金額の大小は事務手続きの多寡にあまり関係ないからである。

第二に、短期の難しさである。すなわち、（365日／借入日数）の部分について言えば、借入日数が短ければ短いほど大きくなるのである。ペイデイ・レンダーの業界団体に全米地域金融サービス協会（CFSA: Community Financial Services Association of America）がある。全米地域金融サービス協会は、1年間を通じてペイデイ・ローンを借りたとしたらその金利になるというもので、業界の優良慣行としても州の規制としても、借り換えを1度たりとも許していないと言う。その上で、ウェブサイトの「神話と現実」というページで、仮に消費者が持つ他の選択肢に年利換算が適用されたらどうなるかを示している⁷。

- 15ドルの金融料を伴う100ドルのペイデイ・ローン＝年利391%
- 56ドルの資金不足手数料及び加盟店手数料を伴う100ドルの不渡り小切手＝年

利 1449%

- ・ 37 ドルの遅延手数料を伴う 100 ドルのクレジットカード残高＝年利 965%
- ・ 46 ドルの遅延・再接続手数料を伴う 100 ドルの公共料金＝年利 1203%

こうした比較により、全米地域金融サービス協会は、ペイデイ・ローンがきわめて高価で暴利をむさぼるという批判は当たらないと主張する。その主張の当否はともかく、少額、短期のローンの難しさがあることは了解されるであろう。

ペイデイ・ローンの利用者は、他にローンを得る手段が尽きたり、クレジット・スコアが損なわれた者に限られていないという指摘もある。たとえば、クレジットカードのようにより金利の低い選択肢があるときでもペイデイ・ローンを使うことがあるという。それは、クレジットカードの請求額が銀行口座残高を上回るような事態を恐れてのことである。クレジットカードの請求額が銀行口座から引き落とされたり、その請求額を小切手で支払ったりしたとき、口座残高が一定額を下回ったりマイナスになってしまうこともある。そうすると、クレジットカードの支払延滞料（及びその後の金利上昇）がかかったり、銀行の当座貸越手数料（30 ドル程度）、口座残高不足手数料（27～39 ドル程度）、不渡り小切手手数料（35 ドル程度）などがかかったりし、それらの手数料が高額かつ不透明だからにほかならない。それに比べれば、ペイデイ・ローンはより安価で、透明な選択肢という実感を一部の消費者に与えているのである。

第3節 「妥当な信用条件」を求める実験プログラムの伝統

(1) ライフライン・バンキングからファースト・アカウントへ

(a) ライフライン・バンキング

本博士論文では、全国消費者金融委員会やその委員会報告書は、市場メカニズムにしたがう信用の「形式的機会均等」の路線を敷いたが、それでもゲッターの黒人や低所得層にも「妥当な信用条件」で信用を供与することを追究する考え方が含まれていたと論じた。例としては、本博士論文第4章5節で見た経済機会局による最低所得信用組合設立、第5章第4節で見た消費者信用局に全米消費者信用研究所（National Institute of Consumer Credit）や消費者信用支援機関（CCAA: Consumer Credit Assistance Agency）を設置し、低所得層への信用供与に関する研究を継続したり、実験的融資プログラムを実施したりする計画案などが挙げられる。

全国消費者金融委員会それ自体は「妥当な信用条件」を実現するに至らなかったが、ブロックスマイア上院議員は1977年地域再投資法（CRA: Community Reinvestment Act）成立に大きな役割を果たした。各銀行の住宅モーゲージ・ローンの地理的分布の開示を義務づけた1975年住宅抵当貸付開示法（HMDA: Home Mortgage Disclosure Act）にならび、地域再投資法により、商業銀行及び貯蓄金融機関（thrifts）は、低所得地区（LMI (low-and moderate-income) neighborhoods）を含む地理的営業範囲の信用需要に応える社会的責務があることが認識された。当初地域再投資法は強制力を欠いていたが、金融自由化と並行して銀行の社会的責務を明確化する法整備が進んだので、1990年代には強制力を伴うものになった。とくに大手銀行は、低所得地区への融資基準など、地域再投資法の定めた各種要件の遵守について4段階で評価され、高い格付けを得ることと引き換えに、金融自由化による支店設置、他行買収や、業務の多角化が認められるようになった⁸。

このほかにも、1970年代後半から1980年代初頭にかけては、ライフライン・バンキング運動が起こり、1990年代末に至る金融改革論議の中で盛り上がりを見せた。ライフライン・バンキングとは、ベーシック・バンキングとも呼ばれるもので、銀行口座を低所得世帯にとって負担可能なものにしようというものである。その銀行口座は、安価な月次口座維持手数料、低水準の最低残高要件、何度かの無料小切手振り出し特典を持つもので、場合によっては金融教育と組み合わせられたり、非預金者に対し政府支援小切手を実質無料で現金化することも含まれる⁹。

ライフライン・バンキング運動が生じた背景には、連邦準備制度理事会（FRB: Board of Governors of the Federal Reserve System）の規則Q（Regulation Q）の廃止がある。

グラス＝スティーガル法（Glass-Steagall Act）として知られる1933年銀行法（Banking Act of 1933）と1935年銀行法（Banking Act of 1935）により、銀行破綻時に預金者を保護するための連邦預金保険公社（FDIC: Federal Deposit Insurance Corporation）が設立され、商業銀行を投機的活動から隔離するために商業銀行から投資銀行業務の分離と預金上限金利が定められた。商業銀行が預金として集めた資金をコルレス関係を通じて大都市の銀行に準備金として預金し、最終的にはニューヨークの銀行のブローカーズ・ローンとなってニューヨーク証券取引所に流入し、株価の高騰と暴落を引き起こしたという認識があったからである。

時代は下り1966年、1969年と、インフレに起因した信用収縮が生じた。規則Qがあることにより資金がより高い金利を求めて商業銀行システムから流出する非仲介化が起こ

り、証券会社が提供する金利変動型の MMF に資金が流入したのである。さらに、国内金融市場の規則 Q を避けるために、米系多国籍銀行の在外支店のドル建て預金であるユーロ・ダラー市場が膨張した。1971 年 8 月 15 日に発表された新経済政策の一環として固定相場制をアメリカは放棄したが、それはニクソン・ショックとして知られる出来事となり、主要国は変動相場制に移行することになった¹⁰。

1969 年の信用収縮への対処方法を諮問された大統領金融構造・規制委員会 (President's Commission on Financial Structure and Regulation)、通称ハント委員会 (Hunt Commission) は、1971 年 12 月 22 日報告書を提出した。それは預金金利の規制緩和を主張しており、1970 年代の政策論議で支配的な考え方となった。この流れは最終的に、1980 年預金取扱金融機関・通貨管理法 (DIDMCA: Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980) による預金金利上限の段階的撤廃につながり、金融規制緩和、自由化が本格化するのである。

さて、単店銀行制度 (unit banking system) によるコミュニティ銀行という理念は、連邦と州との二元的な銀行設立認可・監督体制の下で、1904 年にサンフランシスコを拠点にイタリア銀行 (Bank of Italy) を開業したアマデオ・P・ジアニーニが他行の吸収合併を繰り返して旧アメリカ銀行 (Bank of America) の支店ネットワークを築いたように、内側から掘り崩される性質を持っていた。しかし、旧アメリカ銀行の支店ネットワークは、カリフォルニア州全域、オレゴン州、ネヴァダ州という一部地域に限定されたものであった¹¹。

1960 年代後半に始まり、1970 年代に高進したインフレに連邦準備政策は対応しえなかった。その結果、金融のグローバル化と自由化が生じ、銀行持株会社による支店ネットワークの拡大が一気にもたらされた¹²。

したがって、預金金利上限の段階的撤廃が始まった 1980 年以降、コミュニティ銀行は多様化しつつ一面で弱体化し、銀行一般の消費者に対する態度も大きく変化した。1977 年から 1991 年までに無料当座預金口座を提供する銀行の割合は 35% からわずか 5% に減少した。また、連邦準備制度理事会の消費者金融調査によると、アンバンクトは 1977 年の 9% から 1983 年には 13% と急増し、1989 年には 15% というピークに達した¹³。月次口座維持手数料、当座貸越手数料、残高不足手数料など、いずれも高額な手数料が導入されたり値上げされたりする「主流信用のリプライシング」が生じ、低所得層の排除と非主流信用の発展が加速した¹⁴。

「主流信用のリプライシング」という規則 Q 廃止の意図しない結果により低所得層が銀行口座を持てなくなってしまうため、1986 年末までにライフライン・バンキング法案が 15 州で審議され、8 州で成立した¹⁵。他方、小切手現金化店舗に対し、1999 年までに 49 州のうち 21 州で手数料になんらかの制限を加える法律が制定された¹⁶。

したがって 1987 年、1988 年の金融制度改革論議では、連邦レベルでもライフライン・バンキングは中心的な論点であった。しかし、金融自由化の進展の過程で消えてしまった。つまり、預金金利上限を段階的に撤廃した 1980 年預金取扱金融機関・通貨管理法、1927 年マクファデン法 (McFadden Act of 1927) による国法銀行の地理的営業範囲規制を撤廃した 1994 年リーグル＝ニール州際銀行業・支店設置効率化法 (Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act of 1994) に続き、業態の垣根を撤廃し、商業銀行持株会社シティコープ (Citicorp) と保険会社トラベラーズ・グループ (Travelers Group) の合併を追認した 1999 年金融サービス近代化法 (Financial Services Modernization Act of 1999)、通称グラム＝リーチ＝ブライリー法 (Gramm-Leach-Bliley Act) の審議の過程で消えたのである。

第 105 議会においては、ジム・リーチ下院議員 (共和党、アイオワ州選出) が 1997 年 1 月 7 日に下院法案 10 (H.R. 10) を提出した。同法案は、グラス＝スティーガル法の第 20 条 (組織の分離)、第 32 条 (役員兼務の禁止) を撤廃し、金融持株会社による銀行、証券、保険の統合を可能にするものであった。この法案は廃案となったが、第 106 議会において、1999 年 1 月 6 日に同様の下院法案 10 (H.R. 10) を再提出した。しかし、今度はライフライン・バンキングの規定が欠落しており、マキシム・ウォーターズ下院議員 (民主党、カリフォルニア州選出) の提出したライフライン・バンキングを盛り込む修正法案も否決された。連邦レベルでのライフライン・バンキングはこのようにして消え、地域再投資法についても激しい対立を見せながら 1999 年金融サービス近代化法が成立するに至ったのである¹⁷。

(b) ファースト・アカウント

2001 年 12 月 27 日、財務省は、ファースト・アカウント (First Accounts) の実施を発表した。これは、銀行口座を持たない低所得者に当座預金口座または貯蓄預金口座を提供する実験プログラムであった。38 州から 231 件の申請があったが、2002 年 5 月に 15 件の申請に 9 万 2504 ドルから 133 万 4000 ドルの助成金を与え、その平均助成額は 56 万

3816 ドルであった。口座開設目標の総数は、3万 5315 口座で、2 年間にわたる結果は 3 万 7711 口座であった。15 件のうち 7 件が付保預金取扱金融機関と提携した地域社会組織主導型であり、4 件が銀行や信用組合など付保預金取扱金融機関やそのグループによるもので、1 件がジョージア州ディカーブ郡普及サービス、3 件が全米信用組合財団（NCUF: National Credit Union Foundation）が中心となったプログラムであった¹⁸。

このファースト・アカウントは、大きな期待感を持って開始され、ポール・サーベンス上院銀行・住宅・都市問題委員会委員長の下、2002 年 5 月 2 日、「より多くのアンバンクトを主流金融に引き込む」と題した公聴会が実施された¹⁹。まさに、選考結果が発表されるタイミングであった。

だが、このプログラムについて定量的な結果は現在入手できないため、レポート要約の理解には注意が必要である。定量的な結果が公開されていないことと、次のような記述は、同プログラムの結果が芳しくなかったことを暗示している。

残高の中央値は、当座預金口座、貯蓄預金口座ともに大きくなかった。初期残高が大きい貯蓄預金口座や、当座預金口座は全般的に、残高が増加するよりも減少する傾向にあった²⁰。

しかし、レポート要約は次のように好評価を下している。参加者のほとんどが貯蓄預金口座を開設し、その多くがプログラム終了まで口座を維持しており、その期間は平均で 8 カ月を超えていた。貯蓄預金口座は小切手を振り出せる当座預金口座とは異なり、日常的な支払いでは使用できないが、小切手を預金することで安価に現金化する手段として利用されており、アンバンクトの多くが小切手の使いすぎで発生する当座貸越手数料を懸念しているため、最初のステップとしては理にかなっているという。さらに長期的には、小切手を少ない費用で現金化でき、口座管理履歴を残すことができ、資金を安全に保管でき、利息がつく形で貯蓄に取り組み、将来銀行を利用する基礎的経験を積むことができるとしている²¹。

ファースト・アカウントの結果は、必ずしも主流銀行業に変化をもたらすには至っていないように思われる。しかし、財務省は、ファースト・アカウントや「バンク・オン・サンフランシスコ」をベースに、2008 年から 2009 年 12 月まで地域金融アクセス・パイロット（CFAP: Community Financial Access Pilot）を実施した。これは、カリフォルニア州

フレズノ、フロリダ州ジャクソンビル、ケンタッキー州東部地域、ミシシッピ州デルタ地域、ミズーリ州・イリノイ州セントルイス都市圏、ペンシルヴァニア州フィラデルフィア、テキサス州ブラウンズビル、ワシントン州カウリッツ郡という大都市、都市、郊外、農村部という多様な8地域で、低所得層の主流銀行業及び金融教育の利用率向上を目指したものであった²²。

地域金融アクセス・パイロットは、各地域の経験や、「バンク・オン・サンフランシスコ」を複製可能なモデルとして、地域社会に根ざした金融アクセスや金融教育支援を全米に普及させる「バンク・オン・USA」構想を生み出し、実験プログラムから実践へ一歩近づいたと言える。

(2) 連邦預金保険公社による少額ローン実験プログラム

(a) 少額ローン実験プログラムとその結果

2008年2月、連邦預金保険公社（FDIC: Federal Deposit Insurance Corporation）は2年間の少額ローン実験プログラム（Small-Dollar Loan Pilot Program）を開始した。そのプログラムは、ペイデイ・ローン、銀行の当座貸越契約のような高コスト信用商品に対する代替策として、商業銀行がいかにしてより手頃な少額ローンを利益が上がる形で提供できるかを探るといった目的を有していた。連邦預金保険公社は、銀行が一定基準を満たすことを本プログラムへの参加条件とした。そして一般的な「負担可能な少額ローン・ガイドライン」を公表したが、それには下記のようなキーとなる仕様が含まれていた²³。

- ・ 1000ドル以下のローン
- ・ 1回の給与受け取りサイクルより長い支払期間
- ・ 36%を下回る金利（年利）
- ・ 当初金融料が低位あるいはゼロ
- ・ 繰り上げ返済ペナルティなし
- ・ 合理化された審査
- ・ 迅速なローン申請手続き
- ・ 自動積み立て
- ・ 金融教育へのアクセス

当初、選出された銀行は31行、資産は2600万ドルから104億ドルであった。それらの本店は17州に所在し、計560支店が27州に広がっていた。ちなみに1行当たりの支店数は1支店から67支店と幅広く、その平均は17支店であった²⁴。31行のうち、申請時に少額ローンを実施していたのは8行のみで、23行が新プログラムとして少額ローンを開始する計画であった。

2009年第4四半期をもって少額ローン実験プログラムは終了した。プログラム実施期間中、いくつかの銀行の参入と退出があった。終了時点において、資産2800万ドルから100億ドルに及ぶ28行が参加していた。それらは27州に450支店を有していた²⁵。

少額ローン実験プログラムでは、2つのタイプのローンの記録がとられた。一つは1000ドル以下の少額ローン（SDLs: small-dollar loans）で、もうひとつは1000～2500ドルの準少額ローン（NSDLs: nearly small-dollar loans）である。2年間で、少額ローンは1万8163件、1244万864ドル供与され、準少額ローンは1万6294件、2778万3227ドル供与された。

表終-2 少額ローン実験プログラムのローン特性

	銀行数	平均	最小	最大
少額ローン (SDLs), 1000ドル以下				
ローン金額	22	\$724	\$455	\$1,000
期間 (月)	22	12	2	24
金利	22	13.09%	4.00%	31.90%
金融料	9	\$31	\$8	\$70
金利及び金融料合計 (金額)		\$126	\$11	\$708
金利及び金融料合計 (年利)		17.37%	14.55%	35.40%
準少額ローン (NSDLs), 1000ドル超				
ローン金額	12	\$1,727	\$1,200	\$2,070
期間 (月)	12	15	10	24
金利	12	13.99%	4.00%	33.53%
金融料	6	\$46	\$15	\$70
金利及び金融料合計 (金額)		\$348	\$55	\$1,458
金利及び金融料合計 (年利)		16.12%	5.50%	35.22%

出所：Rae-Ann Miller, Susan Burhouse, Luke Reynolds and Aileen G. Sampson, "A Template for Success: The FDIC's Small-Dollar Loan Pilot Program," *FDIC Quarterly*, Vol. 4, No. 2, 2010, p. 31.

注：金利及び金融料合計 (金額), 金利及び金融料合計 (APR) は筆者計算。

表終-2は、少額ローン実験プログラムのローン特性を要約している。1000ドル以下の少額ローンを平均値で見ると、ローン金額724ドル、期間12カ月、金利13.09%、金融料31ドル、金利及び金融料合計 (金額)126ドル、金利及び金融料合計 (年利)

17.37%となっている。他方、1000～2500ドルの準少額ローンを平均値で見ると、ローン金額1727ドル、期間15カ月、金利13.99%、金融料46ドル、金利及び金融料合計（金額）348ドル、金利及び金融料合計（年利）16.12%である。

少額ローンの延滞率は2009年の第3四半期までだいたい9%であったが、第4四半期に11%に上昇した。準少額ローンについても、同年第2四半期までの6%中盤から第3四半期に10.9%に跳ね上がったが、第4四半期には9.4%と若干落ち着いた²⁶。2009年第3四半期もしくは第4四半期に延滞率が上昇したのは経済状況のためと言えるが、少額ローン及び準少額ローンの延滞率は、一般的な個人向け無担保ローンよりもはるかに高いという。個人向け無担保ローンの延滞率は、2009年第1四半期に2.5%、第2四半期に2.4%、第3四半期に2.6%、第4四半期に2.5%であった²⁷。このように延滞率は高かったが、貸倒償却率は、少額ローンと一般的な個人向け無担保ローンにはほとんど差がなく、準少額ローンは高かった。

ガイドラインに含まれていたキーとなる仕様のうち、自動積み立てや金融教育に関しては、確定的な結果をえることができなかったという。

(b) 少額ローン実験プログラムの限定的な「成功」

当然のことながら、連邦預金保険公社は少額ローン実験プログラムが「成功」したと言っている。そして表終-3のような「安全・負担可能・実行可能な少額ローンのテンプレート」をとりまとめた。ローン金額は2500ドル以下、期間90日以上、金利（年利）36%以下、金融料は低位もしくはなしということになっている。

ここで気づかざるをえないのは、ローン金額が2500ドル以下とされており、少額ローン実験プログラムのガイドラインの1000ドル以下から大きく引き上げられていることである。前掲表終-2の少額ローンの平均さえ724ドルと、当時の典型的なペイデイ・ローンの2倍をゆうに上回っていた。さらに期間についてもペイデイ・ローンの2週間とはかけ離れたものである。前述の式(1)から分かるように、ローン金額を大きくし、期間を長くすれば、金利を含む金融料は十分に確保でき、他方、それらの年利は低くなる。したがって、ペイデイ・ローンとは大きく異なった商品構成をとることになる。それでもペイデイ・ローン利用者が欲する代替的商品を提供できているならばよいのであるが、この点についての分析は避けられている。

表終-3 安全・負担可能・実行可能な少額ローンのテンプレート

商品要素	パラメータ
金額	2500ドル以下
期間	90日以上
金利（年利）	36%以下
手数料	低手数料もしくはなし。組成及び前払手数料に金利を加えたものが年利36%A以下
契約査定	ローン金額及び返済能力を判断するため、ID、住所、所得、信用レポートで合理化。与信判断は24時間以内
選択的仕様	義務的な貯蓄及び金融教育

出所：FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation), "Affordable Small-Dollar Loan Guidelines," Federal Deposit Insurance Corporation, Accessed November 20, 2021, <https://www.fdic.gov/news/press-releases/2007/pr07052a.html>.

また、次のように収益性のことに言及している。

少額ローン、また、程度の差こそあれ準少額ローンが小規模であることを前提とすると、生じた金利と金融料は、堅実な短期的利益を確保するには必ずしも十分ではない。むしろ、ほとんどの実験プログラム参加銀行は、量を通じて、また、追加的商品をクロス・セルするため少額ローンを用いることによって、長期的利益を生み出そうとしている²⁸。

つまり、少額ローンは銀行にとって単体では収益性を必ずしも確保できる商品・サービスではなく、顧客との長期的関係から収益性を確保するための戦略として有効だという位置づけなのである。少額ローン実験プログラムの「成功」という意味はそのように捉えるべきで、商品そのものの成功とは言えない。

第4節 信用組合によるペイデイ・ローン代替商品

第3節では、商業銀行においては、ペイデイ・ローンと類似した商品を提供することはなかなか難しいことを見てきた。営利目的の商業銀行とは異なり、非営利共同組織である信用組合は、より積極的な動きを見せている²⁹。本博士論文第1章第1節、第2節で述べたように、もともとアメリカの信用組合は、ローン・シャーク (loan sharks) と呼ばれる高利貸しの問題に対処するものとして、20世紀初頭に普及しはじめた。100年前のローン・シャークは非合法、現代のペイデイ・レンダーは合法という違いがあるものの、超高金利の問題に取り組んだという共通点がある。

表終-4 信用組合のペイデイ・ローン代替商品

ペイデイ・ローン代替商品	金融料	金利（年利）	最長期間	貯蓄条件	その他の制限
ベター・チョイス	年35~70ドル	18%	90日	5%	A, E
ストレッチペイ	都度25ドル	18%	30日	10%	A, B, C
アドバンクペイ	都度60~70ドル	なし	2週間	なし	D
グッドマネー	100ドルにつき9.90ドル	なし	2週間	なし	B
リバーマーク	都度15ドル	25%	30日	なし	A, B
ベリディアン	都度20ドル	21%	180日	50%	C, D
ファースト・ファイナンシャル連邦信用組合	都度50ドル	10%	30日	なし	A, B, C
フォー・コーナース	20ドル	18%	120日	なし	B, D

出所：Victor Stango, "Are Payday Lending Markets Competitive?" *Regulation* (Cato Institution), Fall, 2012, p. 29.

注：「その他の制限」のアルファベットは次のものを表す。A：組合員期間要件，B：最低所得／在職期間要件，C：内部信用チェック，D：振込，E：外部信用チェック。Eは、ペイデイ・レンダーと異なる外部信用チェックを意味する。グッドマネーは、ペイデイ・レンダーと同じ外部信用チェックであるテレトラック（Teletrack）を用いているので、Eが記されていない。

表終-4は、信用組合によるペイデイ・ローン代替商品の一部をまとめたものである。これらは大きく3つの類型に分けられる。第一の類型は個別の信用組合によるものである。ワンネバダ信用組合（ネバダ州ウィンチェスター）のアドバンクペイ

（AdvancPay）、リバーマーク・コミュニティ信用組合（オレゴン州ビーバートン）、ベリディアン信用組合（アイオワ州ウォータールー）のペイデイ・オルタナティブ・ローン（PAL: Payday Alternative Loan）、ファースト・ファイナンシャル連邦信用組合（ミズーリ州セントルイス）が含まれる。表終-4には含まれていないが、全米第2位の規模を誇るノースカロライナ州職員信用組合（ノースカロライナ州ローリー）のサラリー・アドバンス・ローン（SALO: Salary Advance Loan）もこの類型に入る³⁰。これらは単独の信用組合が運営しているだけのこともあって、信用組合の中でも大規模のものが多い。

第二の類型は、いくつかの信用組合が集まった信用組合同盟によるものである。ペンシルヴァニア州財務局から2000万ドルの出資を受け、25信用組合が参加したベター・チョイス（Better Choice）、後述のストレッチペイ（StretchPay）が含まれる。この2つの同盟は、信用組合によるペイデイ・ローン代替商品の40%を占めている³¹。

第三の類型は信用組合と非営利組織の連携によるものである。ウィスコンシン州アプルトンのプロスペラ信用組合がスリフト・ショップなどを展開する非営利組織、グッドウィル・インダストリーズ（Goodwill Industries International）と連携したグッドマネー・ペイデイ・ローン（GoodMoney Payday Loan）がこれにあたる。

このほかにも、2005年に開始されたアンバンクトを銀行口座開設に導く「バンク・オン・サンフランシスコ」での大きな成功を元に、サンフランシスコ金融エンパワーメント

局（San Francisco Office of Financial Empowerment）は、2009年12月、いくつかの信用組合とペイデイ・プラス・SF（Payday Plus SF）を開始し、その後、幼稚園から大学までの資金を貯蓄するためのK2Cプログラムを導入した。ペイデイ・プラス・SFは、ローン上限規模500ドル、年利18%、返済期間12カ月の商品である³²。

ここでは、第二のタイプのストレッチペイを取り上げよう³³。2006年6月、10の信用組合とオハイオ信用組合同盟により、信用組合のアウトリーチとコミュニティ関与を支援するため、非営利組織の信用組合アウトリーチ・ソリューション社（CUOSI; Credit Union Outreach Solutions, Inc.）が設立された。信用組合アウトリーチ・ソリューション社加盟信用組合数は、2006年12月には22組合となり、2009年2月までには58組合まで増えた。オハイオ州、ウィスコンシン州、メリーランド州の信用組合同盟、オハイオ州40組合、ミシガン州5組合、メリーランド州及びウィスコンシン州各3組合、コロラド州、ミシSSIPPI州及びワシントンDC各1組合の計55の信用組合が含まれている。その信用組合アウトリーチ・ソリューション社がペイデイ・ローン問題に対し、ターン・キー・ソリューションとして開発したのがストレッチペイである。

このストレッチペイは、ライト・パット信用組合（オハイオ州フェアボーン）で実験をしたうえで、多くの信用組合で導入された。ライト・パット信用組合は、2015年3月時点で、資産28億ドル、組合員数27万5053人を数え、資産規模で全米第45位、組合員数で全米第30位の大信用組合である。オハイオ州では最大である。

ストレッチペイの概要は次の通りである³⁴。

- ・ オープンエンド型信用枠。
- ・ 信用枠の選択肢：250ドルと500ドル。
- ・ 年金融料：250ドルの信用枠で35ドル、500ドルの信用枠で70ドル。
- ・ 金利：年利18%。
- ・ 融資期間：30日以内に全額返済。
- ・ 全額返済するまで追加ローンは禁止。

審査基準は次の通りである。年齢18歳以上、少なくとも60日間組合員であること、既存ローンに延滞がなく出資金勘定がマイナスでないこと、組合に損失をもたらさないこと、所得が証明できること、月1300ドルの最低純所得を持つこと（2カ月返済予定の新規500ドル信用枠の場合）、最初のローン500ドルのうち50ドルは組合員の出資金勘定に預託され12カ月後のローン終了日まで凍結されること（配当付き）である。

2008年1月から10月までの結果は次の通りである。実施中のローン件数4817、ローン件数4万4101、ローン総額1355万5123ドル、平均ローン金額500ドル、損失は23万5127ドル（信用組合アウトリーチ・ソリューション社からの補填前にローン総額の1.7%相当）である。組合員は1年に7回ストレッチペイを使う。また、2008年10月時点の延滞は、30日以内1.76%、60日以内4.71%、90日以内及びそれ以上が2.70%である。

表終-5は、標準的ペイデイ・ローンの借入コストと、信用組合によるオルタナティブの借入コストとを比較したものである。それによれば、ストレッチペイはペイデイ・ローンよりも安価である。ローン規模180ドルについては、2週間では標準的ペイデイ・ローンの金融料が27.00ドル、ストレッチペイが26.50ドルとほぼ同じであるが、1か月では標準的ペイデイ・ローンの金融料が54.00ドルであるのに対して、ストレッチペイは28.00ドルと約半額である。450ドルローンについては、2週間で標準的ペイデイ・ローンの金融料が67.50ドルであるのに対してストレッチペイは27.50ドル、1か月で標準的ペイデイ・ローンの金融料が135.00ドルであるのに対してストレッチペイは30.00ドルとなっている。

表終-5 標準的ペイデイ・ローンと信用組合による代替商品との借入コストの比較

	ローン金額180ドル		ローン金額450ドル	
	2週間	1か月	2週間	1か月
標準的ペイデイローン	\$27.00	\$54.00	\$67.50	\$135.00
ベター・チョイス	\$36.41	\$37.84	\$73.54	\$77.09
ストレッチペイ	\$26.50	\$28.00	\$27.50	\$30.00
アドバンクペイ	\$70.00	\$140.00	\$70.00	\$140.00
グッドマネー	\$17.82	\$35.64	\$44.55	\$89.10
リバーマーク	\$16.87	\$18.75	\$19.69	\$24.38
ペリディアン	\$23.15	\$26.30	\$27.88	\$35.75
フォー・コーナース	\$21.35	\$22.70	\$23.88	\$26.75

出所：Stango, "Are Payday Lending Markets Competitive?", p. 31.

注：借入コストは表終-4の年金融料及び申請手数料、金利を含む。ストレッチペイ、ベター・チョイス、ペリディアンを除き、算出は450ドルのローン金額を想定している。ストレッチペイは10%の預金以前の200ドルと500ドル、ベター・チョイスは5%の預金以前の189ドルと472.50ドルについてのものである。ペリディアンは50%の預金以前の360ドルと900ドルについてのものである。

ストレッチペイは、信用組合である利点を活かしてリスク低減をはかっている。損失を抑えるために、審査基準には、ペイデイ・ローンでは求められないものも含めている。優良な資産状態の組合員であるかどうか、既存ローンに延滞がないかどうかといったことは、信用組合でしか知りえない情報である。また最低所得や組合加入期間もスクリーニン

グ条件となっている。よって、ペイデイ・ローンを「最後の貸し手」とする利用者にとっては、ストレッチペイは利用できないものとなる。

くわえて、信用組合アウトリーチ・ソリューション社加盟の55の信用組合でリスク・シェアリングを行ない、生じた損失が補填される。信用組合は資産1000ドルにつき25ドル、最大1万5000ドルを信用組合アウトリーチ・ソリューション社に加盟するために支払う。そして加盟信用組合は年間手数料を組合員から徴収し、信用組合アウトリーチ・ソリューション社に送金する。反対に、信用組合アウトリーチ・ソリューション社はローン残高の90%まで、ストレッチペイで生じた信用組合の損失を相殺することになっている。

第5節 おわりに

少額、短期、無担保のペイデイ・ローンは、年率換算で驚くべき数字となる金融料を課すため、社会的批判と規制への動きを生み出している。しかし、銀行や信用組合といった主流信用は、ペイデイ・ローン代替商品を提供できていなかった。それは、少額、短期、無担保という特性が年利にして数百%という超高金利を必然とするからにほかならない。

終章では、ペイデイ・レンダーが暴利を貪っているわけではなく、ペイデイ・ローンが高コスト、高リスクの商品・サービスであり、また、貸付真実法が要請する年利表示が少額、短期のペイデイ・ローンには不向きであることを確認した。

その上で、ライフライン・バンキング、ファースト・アカウント、地域金融アクセス・パイロットへ、また、少額ローン実験プログラムへとつながる実験プログラムの歴史を回顧してきた。これらは、「妥当な信用条件」を求めてきた伝統に連なるものである。実験プログラムと実践（新商品・サービス導入）には今なお隔たりがあることは否めない。銀行及び信用組合のケースを概観し、高コスト、高リスクをカバーする方法を見てきたが、金利を下げるために他を犠牲にし、ペイデイ・ローンの利点を打ち消してしまいがちな商品構成となっているのが現実である。

それにもかかわらず、消費者が陥るペイデイ・ローンによる「債務の罠」の悪循環を断ち切ることは、銀行、信用組合にとって重大な挑戦といえる。現金またはその等価物で400ドルの緊急支出を完全に支払えない家計は、2019年に37%に上るからである。この数字は、2013年の50%から大幅に改善を見せてきたが、2020年以降はコロナ禍のために悪化していると思われる³⁵。その重大な挑戦のキーは、ペイデイ・ローンの利点を失わな

いように銀行、信用組合に誘導し、ペイデイ・ローンにはない、銀行口座を通じた長期的な顧客関係を築く戦略にあることもまた、これまでの実験プログラムは示唆している。

最後に、「主流信用の非主流信用化」とも言うべき展開を指摘したい。第一に、銀行のなかには預金前貸し（*deposit advance*）によって、ペイデイ・ローンと同様に機能するサービスを提供しているものもある。銀行は、顧客の当座預金口座に入金し、顧客の給料や福祉給付などが振り込まれると、そこから融資額と金融料を引き落とすことで自動的に弁済される仕組みである。返済額が不足している場合も引き落としがかかるので、当座貸越手数料や資金不足手数料もかかる恐れがある。ペイデイ・ローンとは異なり、返済期日に定めはないが、35日で強制的に返済手続きが取られることが多い³⁶。

第二に、巨大銀行はしばしばペイデイ・レンダーに、リボルビング融資枠、ターム・ローンという形態で資金を提供しており、場合によっては株式を保有していたり、経営陣やロビイストにつながりがある。これらの「主流信用の非主流信用化」については今後の課題としたい。

本博士論文で見てきたように、委員会報告書の勧告が1970年代インフレ環境の中で実現していき、信用の「形式的機会均等」は、金融自由化の中で「主流信用のリプライシング」を導き、意図せざる結果として主流信用と非主流信用という「二分化された信用制度」を生み出した。主流信用から低所得層が排除されたので、現在に至るまで、急成長を遂げた非主流信用は低所得消費者に残された唯一の手段として基礎的生活費の不足を賄ったり、応急資金源として機能している。

しかし、非主流信用は低所得層にとって高コスト、高リスクであり、たんに市場の論理の帰結として片付けるわけにはいかないという社会認識がある。それもまた委員会報告書の中に息づいていたもので、「妥当な信用」を求める考え方である。それは、消費者信用の需給を市場に全面的に委ねることにも、逆にたんに信用拡大に反対することにも与せず、低所得消費者の消費者信用利用を少しでも安全で負担可能なものにしようという考え方で、これまでの道のりも前途も険しいが、脈々と続いているものである。

¹ NCCF (National Commission on Consumer Finance), *Consumer Credit in the United States: Report of the National Commission on Consumer Finance*, Washington D.C., U.S. Government

Printing Office, 1972.

² 本章第 2 節～第 4 節は、「ペイデイローン・オルタナティブ」『金城学院大学論集』社会科学編第 12 巻第 2 号, 2016 年, 7-19 頁を修正, 加筆, 再構成したものである。

³ CFPB (Consumer Financial Protection Bureau), Factsheet: The CFPB Considers Proposal to End Payday Debt Traps, March 26, 2015.

⁴ 全国信用組合管理機構 (NCUA: National Credit Union Administration) は, 2010 年 10 月に, 連邦信用組合に対して短期, 少額ローンに関する規制通達を発した。ペイデイ・ローン代替商品を促進するため, 金利を年 18%から 28%に引き上げたのである。

- ・ 少なくとも 1 カ月組合員である借り手に対する 200～1000 ドルの少額ローン。
- ・ 1～6 カ月の短期。
- ・ 申請料は 20 ドル以下。
- ・ 連邦信用組合が上記条件すべてを満たすならば金利は 28%以下。

NCUA (National Credit Union Association), Regulatory Alert: Final Rule - Part 701, Short Term, Small Amount Loans, October, 2010.

⁵ 大橋陽「FRINGEバンキングの市場と規制——ペイデイローンの『大きな問い』をめぐって」『証券経済学会年報』, 第 49 号, 2014 年, p. 70.

⁶ Thomas A. Durkin, Gregory Elliehausen, Michael E. Staten and Todd J. Zywicki, *Consumer Credit and the American Economy (Financial Management Association Survey and Synthesis Series)*, New York: Oxford University Press, 2014, p. 194.

⁷ CFSA (Community Financial Services Association), “Myth and Reality,” Accessed August 25, 2015, <https://www.cfsaa.com>.

⁸ Gary DymSKI, Gerald A. Epstein and Robert Pollin eds., *Transforming the U.S. Financial System: Equity and Efficiency for the 21st Century*, Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1993, chapter 8.

(ゲーリー・ディムスキ, ジェラルド・エプシュタイン, ロバート・ポーリン編, 原田善教監訳『アメリカ金融システムの転換——21 世紀に公正と効率を求めて』日本経済評論社, 2005 年, 第 8 章); 須藤功『戦後アメリカ通貨金融政策の形成——ニューディールから「アコード」へ』, 名古屋大学出版会, 2008 年, 終章; 中本悟「アメリカにおける地域開発と金融に関する覚え書き——CRA 成立の背景と意義」, 大阪市立大学『季刊経済研究』, 第 33 巻第 3・4 号, 2010 年; 「アメリカの地域開発における銀行の社会的責任——CRA の成果と意義」, 矢作弘, 明石芳彦編『アメリカのコミュニティ開発——都市再生ファイナンス

の新局面』ミネルヴァ書房, 2012年; 「低所得コミュニティの開発と金融」, 中本悟, 宮崎礼二編『現代アメリカ経済分析——理念・歴史・政策』日本評論社, 2013年.

⁹ John P. Caskey, *Fringe Banking: Check-Cashing Outlets, Pawnshops, and the Poor*, New York, NY: Russell Sage Foundation, 1994, pp. 129-133; Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (U.S. Congress, Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs), Hearing before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, on Examining Issues Related to Improving Access to Affordable and Convenient Banking Services and Products for Those Individuals Currently Lacking a Relationship with an Insured Depository Institution. A Review of the Treasury Department's Efforts to Improve Access to Banking Accounts through Its Implementation of the First Accounts Program, "Bringing More Unbanked Americans into the Financial Mainstream," One Hundred Seventh Congress Second Session, May 2, 2002, pp. 26-29, 57-61.

¹⁰ 萩原伸次郎『金融グローバリズムの経済学——格差社会の形成と世界金融危機の勃発』かもがわ出版, 2020年.

¹¹ 須藤功「金融グローバリゼーションの前と後——アメリカの銀行はどう変わったか?」, 秋元英一, 小塩和人編『豊かさと環境』(シリーズ・アメリカ研究の越境, 第3巻, ミネルヴァ書房, 2006年; 『戦後アメリカ通貨金融政策の形成——ニューディールから「アコード」へ』, 名古屋大学出版会, 2008年, 第4章, 終章.

¹² 須藤『戦後アメリカ通貨金融政策の形成』, p. 314.

¹³ Ebonya Washington, "The Impact of Banking and Fringe Banking Regulation on the Number of Unbanked Americans," *The Journal of Human Resources*, Vol. 41, No. 1 (Winter), 2006, p. 112.

¹⁴ Stein Berre, Kristian Blickle and Rajashri Chakrabarti, "Banking the Unbanked: The Past and Future of the Free Checking Account," *Liberty Street Economics* (blog). Federal Reserve Bank of New York, June 20, 2021, <https://libtystreeteconomics.newyorkfed.org/2021/06/banking-the-unbanked-the-past-and-future-of-the-free-checking-account/>.

¹⁵ Washington, "The Impact of Banking and Fringe Banking Regulation on the Number of Unbanked Americans," p. 113.

¹⁶ Washington, "The Impact of Banking and Fringe Banking Regulation on the Number of Unbanked Americans," p. 113.

¹⁷ 坂本正「アメリカの金融制度改革と金融統合」『信用理論研究』, 第 19 号, 2001 年.

¹⁸ Department of Treasury, Findings from the First Accounts Program: Executive Summary, 2009, Accessed August 25, 2015, p. iii - iv, https://www.treasury.gov/resource-center/financial-education/Documents/ExecutiveSummary_FirstAccounts_1-9-09.pdf.

¹⁹ Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (U.S. Congress, Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs), Hearing before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, on Examining Issues Related to Improving Access to Affordable and Convenient Banking Services and Products for Those Individuals Currently Lacking a Relationship with an Insured Depository Institution. A Review of the Treasury Department's Efforts to Improve Access to Banking Accounts through Its Implementation of the First Accounts Program, "Bringing More Unbanked Americans into the Financial Mainstream," One Hundred Seventh Congress Second Session, May 2, 2002.

²⁰ Department of Treasury, Findings from the First Accounts Program: Executive Summary, p. ix.

²¹ Department of Treasury, Findings from the First Accounts Program: Executive Summary, p. ix.

²² Department of the Treasury, Office of Financial Education and Financial Access, Community Financial Access Pilot, 2010, Accessed August 25, 2015, <https://www.treasury.gov/resource-center/financial-education/Documents/Community%20Financial%20Access%20Pilot%20Report.pdf>.

²³ FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) "Affordable Small-Dollar Loan Guidelines," Federal Deposit Insurance Corporation, Accessed November 20, 2021, <https://www.fdic.gov/news/press-releases/2007/pr07052a.html>.

²⁴ Susan Burhouse, Rae-Ann Miller and Aileen G. Sampson "An Introduction to the FDIC's Small-Dollar Loan Pilot Program." *FDIC Quarterly*, Vol. 2, No. 3, 2008, p. 24.

²⁵ Rae-Ann Miller, Susan Burhouse, Luke Reynolds and Aileen G. Sampson, "A Template for Success: The FDIC's Small-Dollar Loan Pilot Program," *FDIC Quarterly*, Vol. 4, No. 2, 2010, p. 29.

²⁶ Miller, Burhouse, Reynolds and Sampson, "A Template for Success: The FDIC's Small-Dollar Loan Pilot Program," p. 30.

²⁷ Miller, Burhouse, Reynolds and Sampson, “A Template for Success: The FDIC’s Small-Dollar Loan Pilot Program,” p. 31.

²⁸ Miller, Burhouse, Reynolds and Sampson, “A Template for Success: The FDIC’s Small-Dollar Loan Pilot Program,” p. 31.

²⁹ John Leland, “Nonprofit Payday Loans? Yes, to Mixed Reviews” *The New York Times*, August 28, 2007.

³⁰ ノースカロライナ州は現在ペイデイローンが禁止されている。サラリー・アドバンス・ローンは、ローン上限金額 500 ドル、年利 12%であり、当該口座預金が 500 ドルに達すると年利は 5.5%に低下する仕組みになっている。SECU (State Employees’ Credit Union), “SECU’s Salary Advance Program -- Empowering Members to Save!” November 5, 2015, Accessed November 20, 2021, <https://www.globenewswire.com/en/news-release/2013/11/05/586911/27461/en/SECU-s-Salary-Advance-Program-Empowering-Members-to-Save.html>.

ノースカロライナ州職員信用組合は、2015年時点で、資産 283 億ドル、組合員数 189 万 5183 名を有していた。

³¹ Victor Stango, “Are Payday Lending Markets Competitive?” *Regulation* (Cato Institution), Fall, 2012, p. 29.

³² Christopher Wimer and Brooke Conroy Bass, An Evaluation of Payday Plus SF, San Francisco, California: The San Francisco Office of Financial Empowerment, 2013.

³³ ストレッチペイの叙述には、オハイオ信用組合同盟のスライド資料を用いている。

³⁴ Nancy Pierce, Payday Lending: A Real Solutions® Implementation Guide, National Credit Union Foundation, 2009, pp. 11-12.

³⁵ FRB (Board of Governors of the Federal Reserve System), *Report on the Economic Well-Being of U.S. Households in 2019*, May, 2020.

³⁶ CFPB (Consumer Financial Protection Bureau), *Payday Loans and Deposit Advance Products; A White Paper of Initial Data Findings*, Washington D.C.: Consumer Financial Protection Bureau, 2013, pp. 11-13.

参考文献一覽

- Advance America (Advance America, Cash Advance Centers, Inc), Form 10-K for the Year Ended December 31, 2003, Filed with the SEC (Securities and Exchange Commission).
- , Form 10-K for the Year Ended December 31, 2006, Filed with the SEC (Securities and Exchange Commission).
- , Form 10-K for the Year Ended December 31, 2008, Filed with the SEC (Securities and Exchange Commission).
- , Form 10-K for the Year Ended December 31, 2011, Filed with the SEC (Securities and Exchange Commission).
- Baradaran, Mehrsa, *How the Other Half Banks: Exclusion, Exploitation, and the Threat to Democracy*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2015.
- , *The Color of Money: Black Banks and the Racial Wealth Gap*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2017.
- Barr, Michael S., “Financial Services, Saving, and Borrowing among Low- And Moderate-Income Households; Evidence from the Detroit Area Household Financial Services Survey” in Rebecca M. Blank and Michael S. Barr, eds., *Insufficient Funds: Savings, Assets, Credit, and Banking Among Low-Income Households*, New York, NY: Russell Sage Foundation, 2009.
- , *No Slack: The Financial Lives of Low-Income Americans*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2012.
- Berre, Stein, Kristian Blickle, and Rajashri Chakrabarti, “Banking the Unbanked: The Past and Future of the Free Checking Account,” *Liberty Street Economics* (blog). Federal Reserve Bank of New York, June 20, 2021, <https://libtystreeteconomics.newyorkfed.org/2021/06/banking-the-unbanked-the-past-and-future-of-the-free-checking-account/>.
- Black, Hillel, *Buy Now, Pay Later*, New York, NY: Morrow, 1961.
- Blank, Rebecca M. and Michael S. Barr, eds., *Insufficient Funds: Savings, Assets, Credit, and Banking Among Low-Income Households*, New York, NY: Russell Sage Foundation, 2009.
- Bradley, Christine, Susan Burhouse, Heather Gratton and Rae-Ann Miller, “Alternative Financial Services: A Primer,” *FDIC Quarterly*, Vol. 3, No. 1, 2009.
- Brook, Daniel, “Usury Country: Welcome to the Birthplace of Payday Lending,” *Harper's Magazine*, March 23, 2009, Accessed November 10, 2021, <https://harpers.org/archive/2009/04/usury-country/>.
- Burhouse, Susan, Rae-Ann Miller, and Aileen G. Sampson “An Introduction to the FDIC’s Small-Dollar Loan Pilot Program.” *FDIC Quarterly*, Vol. 2, No. 3, 2008.
- Calder, Lendol, *Financing the American Dream: A Cultural History of Consumer Credit*, Princeton, New Jersey and Oxford, UK: Princeton University Press, 1999.

- “The Evolution of Consumer Credit in the United States,” in Thomas A. Durkin and Michael E. Staten. *The Impact of Public Policy on Consumer Credit*, New York, NY: Springer Science & Business Media, 2002.
- Caplovitz, David, *The Poor Pay More: Consumer Practices of Low-Income Families*, New York, NY: Free Press of Glencoe, 1963.
- , “Consumer Problems of the Low-Income,” Presented at the Consumer Interests Annual 1964, 1964.
- Carruthers, Bruce G., Timothy W. Guinnane and Yoonseok Lee, “Bringing ‘Honest Capital’ to Poor Borrowers: The Passage of the Uniform Small Loan Law, 1907-1930,” Working Papers 971, Economic Growth Center, Yale University, 2009.
- Cash America (Cash America International, Inc.), Form 10-K for the Year Ended December 31, 2012, filed with the SEC (Securities and Exchange Commission), February 28, 2013.
- Caskey, John P., *Fringe Banking: Check-Cashing Outlets, Pawnshops, and the Poor*, New York, NY: Russell Sage Foundation, 1994.
- , “Fringe Banking and the Rise of Payday Lending,” in Patrick Bolton and Howard Rosenthal eds., *Credit Market for the Poor*, New York, NY: Russell Sage Foundation, 2005.
- , “Payday Lending: New Research and the Big Question,” Federal Reserve Bank of Philadelphia Working Paper, No. 10-32, 2010.
- CFED (Corporation for Enterprise Development), “What We Know About the Unbanked: A Review of Unbanked Data Sources and Estimation Techniques,” 2011, Accessed May 20, 2012, <https://www.cfed.org>.
- CFPB (Consumer Financial Protection Bureau), *Payday Loans and Deposit Advance Products; A White Paper of Initial Data Findings*, Washington D.C.: Consumer Financial Protection Bureau, 2013.
- , Factsheet: The CFPB Considers Proposal to End Payday Debt Traps, March 26, 2015.
- CFSAA (Community Financial Services Association), “Myth and Reality,” Accessed August 25, 2015, <https://www.cfsaa.com>.
- Check Into Cash, Accessed January 5, 2014, <https://www.checkintocash.com>.
- Check'n Go, Accessed January 5, 2014, <https://www.checkngo.com>.
- Clark, Kenneth B., *Dark toto: Dilemmas of Social Power*, New York, NY: Harper & Row, 1965 (K・B・クラーク著, 今野敏彦訳『ダーク・ゲットー——黒人の叫び』評論社, 1969年.)
- Cohen, Lizabeth, *A Consumers' Republic: The Politics of Mass Consumption in Postwar America*, New York, NY: Knopf: Distributed by Random House, 2003.
- Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (U.S. Congress, Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs), Hearing before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, on Examining Issues Related to Improving Access to Affordable and Convenient Banking

- Services and Products for Those Individuals Currently Lacking a Relationship with an Insured Depository Institution. A Review of the Treasury Department's Efforts to Improve Access to Banking Accounts through Its Implementation of the First Accounts Program, "Bringing More Unbanked Americans into the Financial Mainstream," One Hundred Seventh Congress Second Session, May 2, 2002.
- Committee on the District of Columbia (U.S. Congress, Senate, Committee on the District of Columbia), Hearing before the Committee on the District of Columbia, on S. 1938 to Amend Certain Provisions of Subtitle II of Title 28, District of Columbia Code, Relating to Interest and Usury, "Interest and Usury," Ninety Second Congress, First Session, August 5, 1971.
- Cordray, Richard, Prepared Remarks by Richard Cordray, Director of the Consumer Financial Protection Bureau, Payday Loan Field Hearing in Birmingham, AL, January 19, 2012.
- , *Watchdog: How Protecting Consumers Can Save Our Families, Our Economy, and Our Democracy*, New York, NY: Oxford University Press, 2020.
- Davidson, Kate, "CFPB to Crack Down on Certain Payday Lending Practices," *American Banker*, January 20, 2012.
- Department of Labor, Office of Policy Planning and Research, *The Negro Family: The Case For National Action*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1965.
- Department of the Treasury, Office of Financial Education and Financial Access, Community Financial Access Pilot, 2010, Accessed August 25, 2015, <https://www.treasury.gov/resource-center/financial-education/Documents/Community%20Financial%20Access%20Pilot%20Report.pdf>.
- , Findings from the First Accounts Program: Executive Summary, 2009, Accessed August 25, 2015, https://www.treasury.gov/resource-center/financial-education/Documents/ExecutiveSummary_FirstAccounts_1-9-09.pdf.
- DFC GLOBAL CORP, Form 10-K for the Year Ended June 30, 2012, filed with the SEC (Securities and Exchange Commission), August 29, 2012.
- Durkin, Thomas A., Gregory Eliehausen, Michael E. Staten, and Todd J. Zywicki, *Consumer Credit and the American Economy (Financial Management Association Survey and Synthesis Series)*, New York: Oxford University Press, 2014.
- Durkin, Thomas A., and Michael E. Staten eds., *The Impact of Public Policy on Consumer Credit*, New York: Springer Science & Business Media, 2002.
- Dymski, Gary, Gerald A. Epstein, and Robert Pollin eds., *Transforming the U.S. Financial System: Equity and Efficiency for the 21st Century*, Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1993. (ゲーリー・ディムスキ, ジェラルド・エプシュタイン, ロバート・ポーリン編, 原田善教監訳『アメリカ金融システムの転換——21世紀に公正と効率を求めて』日本経済評論社, 2005年.)
- Eliehausen, Gregory, Simona M. Hannon, and Thomas W. Miller, Jr., "A New Look at the Effects of

- the Interest Rate Ceiling in Arkansas,” Finance and Economics Discussion Series 2021-045, Board of Governors of the Federal Reserve System, 2021.
- EZCORP, Inc., Form 10-K for the Year Ended September 30, 2012, filed with the SEC (Securities and Exchange Commission), November 20, 2012.
- FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation), *FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households*, Washington D.C.: Federal Deposit Insurance Corporation, 2009.
- , *Addendum to the 2009 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households: Use of Alternative Financial Services*, Washington D. C.: Federal Deposit Insurance Corporation, 2010.
- , *2011 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households*, Washington D.C.: Federal Deposit Insurance Corporation, 2012.
- , *2013 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households*, Washington D.C.: Federal Deposit Insurance Corporation, 2014.
- , *2017 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households*, Washington D.C.: Federal Deposit Insurance Corporation, 2018.
- , *How America Banks: Household Use of Banking and Financial Services*, Washington D.C.: Federal Deposit Insurance Corporation, 2020.
- , “Affordable Small-Dollar Loan Guidelines,” Federal Deposit Insurance Corporation, Accessed November 20, 2021, <https://www.fdic.gov/news/press-releases/2007/pr07052a.html>.
- , “Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005,” Federal Deposit Insurance Corporation, Accessed October 20, 2021, <https://www.fdic.gov/deposit/insurance/reform.html>.
- FIRST CASH FINANCIAL SERVICES, INC., Form 10-K for the Year Ended December 31, 2012, filed with the SEC (Securities and Exchange Commission), February 22, 2013.
- Flannery, Mark, and Katherine Samolyk, “Payday Lending: Do the Costs Justify the Price?” FDIC Center for Financial Research Working Paper. No. 2005-09, 2005.
- Fleming, Anne, *City of Debtors: A Century of Fringe Finance*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018.
- , “The Long History of ‘Truth in Lending,’” *Journal of Policy History*, Vol. 30, No. 2, 2018
- FRB (Board of Governors of the Federal Reserve System), *Report on the Economic Well-Being of U.S. Households in 2019*, May, 2020.
- FTC (Federal Trade Commission), *Economic Report on Installment Credit and Retail Sales Practices of District of Columbia Retailers*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1968.
- Galbraith, John Kenneth, *The Affluent Society*, Boston, Massachusetts, Houghton Mifflin, 1958. (J・K・ガルブレイス著, 鈴木哲太郎訳『ゆたなか社会 (決定版)』岩波現代文庫, 2006年.)
- Gelpi, Rosa-Maria, and François Julien-Labruyère, *The History of Consumer Credit: Doctrines and Practice*, New York, NY: St. Martin's Press, 2000. (フランソワ・ジュリアン＝ラブリュイエ

- ール, ロサ＝マリア・ヘルピ著, 木下恭輔監訳, アコム・プロジェクトチーム訳『消費者クレジットの世界史』金融財政事情研究会, 1997年.)
- Glenn, John M., Lilian Brandt, and F. Emerson Andrews, *Russell Sage Foundation 1907-1946*, Volumes 1 and 2, New York, NY: Russell Sage Foundation, 1947.
- Halberstam, David, *The Fifties*, New York, NY: Villard Books, 1993. (デイヴィッド・ハルバースタム著, 峯村利哉訳『ザ・フィフティーズ——1950年代アメリカの光と影』1・2・3, ちくま文庫, 2015年.)
- Halloran, Richard, “Peter Flanigan, the White House Jack-of-All Trades: A Problem Solver’ to Admirers, a ‘Fixer’ to Critics,” *The New York Times*, March 20, 1972
- Harrington, Michael, *The Other America: Poverty in the United States*, New York, NY: Macmillan, 1962. (マイケル・ハリントン著, 内田満, 青山保訳『もう一つのアメリカ——合衆国の貧困』日本評論社, 1965年.)
- Hodson, Clarence, *Money-Lenders, License Laws and the Business of Making Small Loans*, New York, NY: Legal Reform Bureau to Eliminate the Loan Shark Evil, 1918. Reprinted in Ronnie J. Phillips ed., *US Credit and Payments, 1800-1935*. Vol. 2., London, UK: Pickering & Chatto, 2013.
- Hudson, Michael, *Merchants of Misery: How Corporate America Profits from Poverty*, Monroe, Maine: Common Courage Press, 1996.
- Hyman, Louis, *Debtor Nation: The History of America in Red Ink. Politics and Society in Twentieth-Century America*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2011.
- , *Borrow: The America Way of Debt*, New York, NY: Vintage Books, 2012.
- Jennette, Jo Ellen, Project Moneywise: Role of the Credit Unions in the War on Poverty, March 1967, Accessed November 1, 2021, <https://texashistory.unt.edu/ark:/67531/metaph595318>.
- Johnson, Lyndon B., “Special Message to the Congress on Consumer Interests,” March 21, 1966, Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Accessed November 1, 2021, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/239568>.
- Karger, Howard Jacob, *Shortchanged: Life and Debt in the Fringe Economy*, San Francisco, CA and Berkeley, CA: A BK Currents Book, 2005.
- Kerner Commission (National Advisory Commission on Civil Disorders), *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1968.
- Leland, John, “Nonprofit Payday Loans? Yes, to Mixed Reviews” *The New York Times*, August 28, 2007.
- Lewis, Oscar, *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, New York, NY: Basic Books, 1959. (オスカー・ルイス著, 高山智博, 染谷臣道, 宮本勝訳『貧困の文化』ちくま学芸文庫, 2003年.)
- Magnuson, Warren G., and Jean Carper, *The Dark Side of the Marketplace: The Plight of the American*

- Consumer*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1969.
- Manning, Robert D., *Credit Card Nation: The Consequences of America's Addiction to Credit*, New York, NY: Basic Books, 2000.
- "Marquette National Bank of Minneapolis v. First of Omaha Service Corporation," Oyez, Accessed November 1, 2021, <https://www.oyez.org/cases/1978/77-1265>.
- Marron, Donncha, *Consumer Credit in the United States: A Sociological Perspective from the 19th Century to the Present*, New York, NY: Palgrave Macmillan, 2009.
- Martin, Douglas, "Peter M. Flanigan, Banker and Nixon Aide, Dies at 90," *The New York Times*, July 31, 2013.
- Mayer, Robert, *Quick Cash: The Story of the Loan Shark*, DeKalb, Illinois: Northern Illinois University Press, 2010.
- Miller, Rae-Ann, Susan Burhouse, Luke Reynolds, and Aileen G. Sampson, "A Template for Success: The FDIC's Small-Dollar Loan Pilot Program," *FDIC Quarterly*, Vol. 4, No. 2, 2010.
- Morris, John D., "Shifts in Policy on Credit Urged," *The New York Times*, January 4, 1973.
- Morton, Heather, "Payday Lending State Statutes," NCSL (National Conference of State Legislatures), October 11, 2020, Accessed November 1, 2021, <https://www.ncsl.org/research/financial-services-and-commerce/payday-lending-state-statutes.aspx>.
- NCCF (National Commission on Consumer Finance), *Consumer Credit in the United States: Report of the National Commission on Consumer Finance*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1972.
- , *Technical Studies*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1973.
- NCCF NARA (Records of the National Commission on Consumer Finance 1970-1972; National Archives and Records Administration, College Park, Maryland.)
- NCCF NIXON (National Commission on Consumer Finance; Richard Nixon Presidential Library and Museum, Yorba Linda, California.)
- "NCCF Report: Three Views," *Consumer Credit Leader*, Washington D.C.: The National Consumer Finance Association, Vol. 3, No. 6., January, 1974.
- NCUA (National Credit Union Association), Regulatory Alert: Final Rule - Part 701, Short Term, Small Amount Loans, October, 2010.
- Nugent, Rolf, "The Loan-Shark Problem," *Law and Contemporary Problems*, Duke University School of Law. Vol. 8, Winter, 1941.
- Olney, Martha L, *Buy Now, Pay Later: Advertising, Credit, and Consumer Durables in the 1920s*, Chapel Hill, North Carolina: University of North Carolina Press, 1991.
- Parrish, Leslie, and Uriah King, "Phantom Demand: Short-Term Due Date Generates Need for Repeat Payday Loans, Accounting for 76% Of Total Volume," Center for Responsible Lending, July 9, 2009.

- Pierce, Nancy, *Payday Lending: A Real Solutions® Implementation Guide*, National Credit Union Foundation, 2009.
- Provident Loan Society of New York, *The Provident Loan Society of New York Twenty-Fifth Annual Report, 1894-1919*, New York: Provident Loan Society, 1919.
- QC Holdings, Inc., Form 10-K for the Year Ended December 31, 2012, Filed with the SEC (Securities and Exchange Commission), March 14, 2013.
- Riis, Jacob A., *How the Other Half Lives: Studies among the Tenements of New York*, New York, NY: Charles Scribner's Sons, 1890. (ジェイコブ・リース編, 千葉喜久枝訳『向こう半分の人々の暮らし——19世紀末ニューヨークの移民下層社会』創元社, 2018年.)
- Rivlin, Gary, *Broke, USA: From Pawnshops to Poverty, Inc.: How the Working Poor Became Big Business*, New York, NY: Harper, 2010.
- Robinson, Louis N., and Rolf Nugent, *Regulation of the Small Loan Business*, New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Rothstein, Richard, *The Color of Law: A Forgotten History of How Our Government Segregated America*, New York, NY and London, UK: Liveright Publishing Corporation, 2017.
- RSF (Russell Sage Foundation Records), Manuscript Division, Library of Congress (LC), Washington D.C.
- RSF (Russell Sage Foundation records), Rockefeller Archive Center (RAC).
- Ryan, Andrea, Gunnar Trumbull and Peter Tufano, “A Brief Postwar History of U.S. Consumer Finance,” *Business History Review*, Vol. 85, No. 3, Autumn, 2011.
- Saunders, Lauren, “Why 36?: The History, Use, and Purpose of the 36% Interest Rate Cap,” National Consumer Law Center, 2013.
- Scurlock, James D., *Maxed Out: Hard Times, Easy Credit, and the Era of Predatory Lenders*, New York, NY: Scribner, 2007. (ジェイムズ・D・スカーロック著, 中谷和男訳『借りまくる人々——クレジット依存症社会の真実』朝日新聞社, 2007年.)
- SECU (State Employees' Credit Union), “SECU's Salary Advance Program -- Empowering Members to Save!” November 5, 2015, Accessed November 20, 2021, <https://www.globenewswire.com/en/news-release/2013/11/05/586911/27461/en/SECU-s-Salary-Advance-Program-Empowering-Members-to-Save.html>.
- Seligman, E. R. A., *The Economics of Instalment Selling: A Study in Consumers' Credit, with Special Reference to the Automobile*, New York, NY: Harper and Brothers, 1927.
- Servon, Lisa J., *The Unbanking of America: How the New Middle Class Survives*, Boston, Massachusetts: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- Skiba, Paige M., “Regulation of Payday Lending: Misguided?” *Washington and Lee Law Review*, Vol. 69, No. 2, 2012.
- Smale, Pauline, “Payday Loans: Federal Regulatory Initiatives,” CRS Report for Congress, RS21728,

2006.

Spector, Mary, "Payday Loans: Unintended Consequences of American Efforts to Tame the Beast," in Kelly-Louw, Michelle, James P. Nehf, and Peter Rott eds., *The Future of Consumer Credit Regulation: Creative Approaches to Emerging Problems*, Burlington, Vermont: Ashgate Publishing Company, 2008.

SSA (Social Security Administration), "History of SSA During the Johnson Administration 1963-1968, Operating Methods, Project Moneywise," Social Security History, Accessed November 1, 2021. <https://www.ssa.gov/history/ssa/lbjoper7.html>.

Standaert, Diane, and Sara Weed, "Payday Lenders Pose as Brokers to Evade Interest Rate Caps: The Next Chapter in Payday Lender Subterfuge," CRL Issue Brief, Center for Responsible Lending, 2010.

Stango, Victor, "Are Payday Lending Markets Competitive?" *Regulation* (Cato Institution), Fall, 2012.

Stegman, Michael A., "Payday Lending." *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 21, No. 1, 2007.

Stokes, Edwin M., "Convenience and Advantage in Small Loan Licensing, A Workable Standard," *Boston College Law Review*, Vol. 2, Issue 1, 1960.

Sturdivant, Frederick D., ed., *The Ghetto Marketplace*, New York, NY: Free Press, 1969.

Subcommittee on Agriculture--Environmental and Consumer Protection Appropriations (U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Appropriation, Subcommittee on Agriculture--Environmental and Consumer Protection Appropriations), Hearings before the Subcommittee on Agriculture--Environmental and Consumer Protection Appropriations, on Agriculture--environmental and Consumer Protection Appropriations for 1972, "National Commission on Consumer Finance," Ninety-second Congress, First Session, Part 5, 6, April 21, 1971.

Subcommittee on Consumer Affairs (U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Banking and Currency, Subcommittee on Consumer Affairs), Hearings before the Subcommittee on Consumer Affairs of the Committee on Banking and Currency, on H.R. 11601, "Consumer Credit Protection Act," Ninetieth Congress, First session, August 7, 8, 9, 10, 11, and 14, 1967.

Subcommittee on Consumer Credit (U.S. Congress, Senate. Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, Subcommittee on Consumer Credit), Hearings before the Subcommittee on Consumer Credit of the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, on the Report of the National Commission on Consumer Finance, "National Commission on Consumer Finance," Ninety-Third Congress, First session, May 17 and 18, 1973.

Subcommittee on Financial Institutions (U.S. Congress, Senate, Committee on Banking and Currency, Subcommittee on Financial Institutions), Hearing before the Subcommittee on Financial Institutions of the Committee on Banking and Currency, on the Federal Trade Commission Report on Credit Practices, "Consumer Credit and the Poor," Ninetieth Congress, Second session, April 19, 1968.

- Sugrue, Thomas J., *The Origins of the Urban Crisis: Race and Inequality in Postwar Detroit*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1996 (トマス・J・スグルー著, 川島正樹訳『アメリカの都市危機と「アンダークラス」——自動車都市デトロイトの戦後史』明石書店, 2002年.)
- Theodos, Brett and Jessica F. Compton, “Research on Financial Behaviors and Use of Small-Dollar Loans and Financial Services: Literature Review,” Washington D.C.: The Urban Institute, 2010.
- “Transcript of Civil Rights Act (1964),” Our Documents - Transcript of Civil Rights Act (1964), Accessed October 29, 2021. <https://www.ourdocuments.gov/>.
- Tydings, Joseph D., “Senator William Proxmire’s Advocacy of Truth-In-Lending Bill,” Congressional Record: Proceedings and Debates of the Ninetieth Congress, Second Session, Volume 114, Part 1, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, January 24, 1968.
- U.S. Congress, “Leonor Sullivan (id: S001057)” Biographical Directory of the United States Congress, Accessed November 26, 2020, <https://bioguideretro.congress.gov/>.
- U.S. Congress, “William Proxmire (id: P000553),” Biographical Directory of the United States Congress, Accessed November 26, 2020, <https://bioguideretro.congress.gov/>.
- Ward, Robert A., “The Consumer Credit Protection Act: An Analysis of Public Policy Formulation,” *Journal of Consumer Affairs*, Vol. 5, No. 2, Winter, 1971.
- Warren, Elizabeth, *This Fight Is Our Fight: The Battle to Save America’s Middle Class*, New York, NY: Metropolitan Books / Henry Holt and Company, 2017. (エリザベス・ウォーレン著, 大橋陽訳『この戦いはわたしたちの戦いだ——アメリカの中間層を救う闘争』蒼天社, 2018年.)
- Washington, Ebonya, “The Impact of Banking and Fringe Banking Regulation on the Number of Unbanked Americans,” *The Journal of Human Resources*, Vol. 41, No. 1 (Winter), 2006.
- Wilson, William J., *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago, Illinois: University of Chicago Press, 1987 (青木秀男監訳『アメリカのアンダークラス——本当に不利な立場に置かれた人々』明石書店, 1999年)
- , *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, New York, NY: Knopf, 1996 (川島正樹, 竹本友子訳『アメリカ大都市の貧困と差別——仕事が無くなる時』明石書店, 1999年.)
- Wimer, Christopher, and Brooke Conroy Bass, *An Evaluation of Payday Plus SF*, San Francisco, California: The San Francisco Office of Financial Empowerment, 2013.
- 井關孝雄『庶民銀行』先進社, 1931年.
- 磯谷玲『八〇年代アメリカの金融変革』日本経済評論社, 1997年.
- 「金融制度改革と連邦による先取——DIDMCA 成立過程における先取をめぐる議論について」『証券経済研究』第80号, 2012年, pp. 23-39.
- 伊東政吉『アメリカ金融政策と制度改革』岩波書店, 1985年.

- 井村進哉『現代アメリカの住宅金融システム——金融自由化・証券化とリーテイルバンキング・公的部門の再編』東京大学出版会, 2002年.
- 大塚秀之『アメリカ合衆国史と人種差別』大月書店, 1982年.
- 大橋陽「アメリカのアンバンクト及びアンダーバンクトに関する諸調査と問題の構図」『金城学院大学論集』社会科学編第9巻第1号, 2012年, 1-14頁.
- 「金融システムとアンバンクト」, 中本悟, 宮崎礼二編『現代アメリカ経済分析——理念・歴史・政策』日本評論社, 2013年.
- 「フリンジバンキングの市場と規制——ペイデイローンの『大きな問い』をめぐって」『証券経済学会年報』, 第49号, 2014年, 67-82頁.
- 「二分化された金融——低所得層の金融アクセスとフリンジ・バンキング」, 谷口明丈, 須藤功編『現代アメリカ経済史——「問題大国」の出現』有斐閣, 2015年.
- 「ペイデイローン・オルタナティブ」『金城学院大学論集』社会科学編第12巻第2号, 2016年, 7-19頁.
- 「金融自由化再考——米消費者信用における『公正な信用アクセス』実現の観点から」『証券経済学会年報』第51巻別冊, 2017年, 1-5-1~1-5-10頁.
- 「乗っ取られる政府機関——消費者金融保護局の成功と金融機関の反撃」, 大橋陽, 中本悟編『ウォール・ストリート支配の政治経済学』文眞堂, 2020年.
- 「米国における低所得層向け消費者信用市場の再創出」『アメリカ研究』第55号, 2021年, 31-53頁.
- 「アメリカにおけるゲッター消費者信用改革構想——1968~1972年」『アメリカ経済史研究』第20号, 2021年掲載決定済.
- 大橋陽, 中本悟編『ウォール・ストリート支配の政治経済学』文眞堂, 2020年.
- 奥田宏司『多国籍銀行とユーロ・カレンシー市場——ドル体制の形成と展開』同文館出版, 1988年.
- 奥山裕之「米国における金融消費者保護局の設立と展開」『レファレンス』第66巻, 第1号, 2016年, 109-128頁.
- 桶舎典哲「アメリカ合衆国における消費者信用取引に対する金利規制」『クレジット研究』第31号, 2003年, 130-184頁.
- 小関隆志『金融によるコミュニティ・エンパワーメント——貧困と社会的排除への挑戦』ミネルヴァ書房, 2011年.
- 川波洋一, 前田真一郎編『消費金融論研究』消費金融論研究会, 2011年.
- 楠井敏朗『アメリカ資本主義とニューディール』日本経済評論社, 2005年.
- 坂本正「アメリカの金融制度改革と金融統合」『信用理論研究』, 第19号, 2001年, 1-15頁.
- 末次俊之『リンンドン・B. ジョンソン大統領と「偉大な社会」計画——“ニューディール社会福祉体制”の確立と限界』専修大学出版局, 2012年.
- 須藤功「大恐慌とアメリカの金融規制」, 安部悦生編『金融規制はなぜ始まったのか——大

- 恐慌と金融制度改革』日本経済評論社, 2003 年.
- 「金融グローバリゼーションの前と後——アメリカの銀行はどう変わったか?」, 秋元英一, 小塩和人編『豊かさと環境』(シリーズ・アメリカ研究の越境, 第 3 巻, ミネルヴァ書房, 2006 年.
- 『戦後アメリカ通貨金融政策の形成——ニューディールから「アコード」へ』, 名古屋大学出版会, 2008 年.
- 高木仁『アメリカ金融制度改革の長期的展望』原書房, 2001 年.
- 『アメリカの金融制度——比較社会文化による問題接近をめざして (改訂版)』東洋経済新報社, 2006 年.
- 高橋めぐみ「アメリカにおけるペイデイローン規制の現状と課題——ノースカロライナ州を中心に」『名古屋大学法政論集』第 227 号, 2008 年, 475-509 頁.
- 高山浩二「世紀転換期の消費者信用とモリス・プラン——勤労者貸付機関の誕生とその特質」, 大阪市立大学経営学会『経営研究』第 61 巻第 2 号, 2010, 19-41 頁.
- 竹中興慈『シカゴ黒人ゲットー成立の社会史』明石書店, 1995 年.
- 谷口明丈, 須藤功編『現代アメリカ経済史——「問題大国」の出現』有斐閣, 2017 年.
- 中本悟「アメリカにおける地域開発と金融に関する覚え書き——CRA 成立の背景と意義」, 大阪市立大学『季刊経済研究』, 第 33 巻第 3・4 号, 2010 年, 27-41 頁.
- 「アメリカの地域開発における銀行の社会的責任——CRA の成果と意義」, 矢作弘, 明石芳彦編『アメリカのコミュニティ開発——都市再生ファイナンスの新局面』ミネルヴァ書房, 2012 年.
- 「低所得コミュニティの開発と金融」, 中本悟, 宮崎礼二編『現代アメリカ経済分析——理念・歴史・政策』日本評論社, 2013 年.
- 中本悟, 宮崎礼二編『現代アメリカ経済分析——理念・歴史・政策』日本評論社, 2013 年.
- 西川純子, 松井和夫『アメリカ金融史——建国から 1980 年代まで』有斐閣, 1989 年.
- 萩原伸次郎『金融グローバリズムの経済学——格差社会の形成と世界金融危機の勃発』かもがわ出版, 2020 年.
- 福光寛『金融排除論——阻害される消費者の権利と金融倫理の確立』同文館出版, 2001 年.
- 前田真一郎『米国リテール金融の研究——消費者信用の歴史的発展過程』日本評論社, 2014 年.
- 森中由貴「20 世紀初頭のアメリカにおけるクレジット・ユニオンの普及と社会的背景 (上)」, 大阪市立大学経営学会『経営研究』第 59 巻第 2 号, 2008 年, 133-147 頁.
- 「20 世紀初頭のアメリカにおけるクレジット・ユニオンの普及と社会的背景 (下)」, 大阪市立大学経営学会『経営研究』第 59 巻第 3 号, 2008 年, 55-68 頁.