

アメリカにおけるゲッター消費者信用改革構想——1968～1972年

大橋 陽*

目次

はじめに

- 1 都市暴動とゲッターの消費者信用慣行
 - 1.1 都市暴動とデイビッド・カプロヴィッツの調査研究
 - 1.2 1968年消費者信用保護法成立
- 2 全国消費者金融委員会の設置と始動
 - 2.1 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
 - 2.2 ゲッターの消費者信用問題への関心
- 3 全国消費者金融委員会における債務取立方法公聴会
 - 3.1 債務取立方法公聴会の成功
 - 3.2 全国消費者金融委員会への業界の利害の反映
- 4 『米国の消費者信用——全国消費者金融委員会報告書』の成立
 - 4.1 貸し手コストによる金利上限設定の正当化
 - 4.2 全国消費者金融委員会におけるゲッター消費者信用改革構想の到達点

おわりに

はじめに

アメリカにおいて消費者信用は、州法に基づいて特殊な展開、発展を遂げてきた。各州は高利制限法 (usury laws) により、多くの場合年6%に金利上限を定めていた。19世紀後半に

登場したローン・シャーク (loan sharks) と呼ばれる非合法高利貸しは、高利制限法を無視し、借入ニーズに応えながらも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。そこで、ラッセル・セージ財団と少額ローン業界の一部が協力し、各州で立法活動を行った。それによりモデル法案として1916年に最初に作成された統一少額ローン法 (Uniform Small Loan Laws) 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年36%ないし42%の金利を認めることで、ロー

*大橋 陽 (OHASHI Akira) : 金城学院大学国際情報学部教授。「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; 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; 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』蒼天社出版, 2018年, など。

ン・シャークの一部を州から免許を受けた合法貸金業者に転換させた¹⁾。

貸金業はこのように一定の規制を受けた一方、割賦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、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²⁾。

さて、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³⁾。だが、ゲッ

トーの黒人と郊外中流階級の白人女性とは、同じ軌跡を辿ったわけではなかった⁴⁾。

1968年消費者信用保護法 (CCPA: Consumer Credit Protection Act) 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法の起点となった。その第I編貸付真実法 (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」と略す場合がある。) の設立を定めた。この委員会

¹⁾ 邦語文献としては、差し当たり次のものを参照のこと。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, 2017年。

²⁾ 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) が各州で制定された。これは、1952年にアーカンソー州において、商品の売買により債務が発生した場合、高利制限法は適用されないという時間的対価の法理 (time-price doctrine) を疑問視する判決が出され、非良心性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。Anne Fleming, *City of Debtors: A Century of Fringe Finance*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018, 162-168; 桶倉典哲「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3月, 130～184頁。

³⁾ 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.

⁴⁾ ゲッター (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ターについて付言しておく。当初ゲッターには、街区は異なっている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ター内に暮らし、ゲッター内の住民の需要に応じていた。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 (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タ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、ゲッターは、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、ゲッターは都市下層階級＝アンダークラスという議論が浮上した。United States 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・ゲッター——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『シカゴ黒人ゲッター成立の社会史』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——仕事が無くなるとき』明石書店, 1999年)

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、「NCCF報告書」と略す。）を提出して解散した⁵⁾。

研究史によれば、NCCF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制度改革論議に大きな影響を及ぼした⁶⁾。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⁷⁾。同法は、「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のみを根拠に申請者を差別することを違法」とした。そして性別、婚姻状態に基づく差別解消が先行したことにより、1976年均等信用機会法改正、つまり「人種、肌の色、宗教、出身国、性別あるいは婚姻状態、年齢」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⁸⁾。中流階級の白人女性性、黒人と問題を一緒にたにされることを嫌がったので

ある。

それに対し筆者はこれまでに、NCCF報告書を再検討し、その主たる主張は、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、NCCF報告書の核心は「自由で公平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のである⁹⁾。他方、公民権法成立後1960年代後半に頻発した都市暴動の一因は、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¹⁰⁾。そうして表面化したゲットーの消費者信用問題に対し、本稿では、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、NCCF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く。

以下の構成は次の通りである。第1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暴動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2節では、本委員会がゲットーの消費者信用問題への強い関心が示された一方、

⁵⁾ Rosa-Maria Gelpi and François Julien-Labruyère, *The History of Consumer Credit: Doctrines and Practice*, New York, NY: St. Martin's Press, 2000, pp. 103-104. (木下恭輔監修, 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, pp. 132-133)

⁶⁾ 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.

⁷⁾ Louis Hyman, *Debtor Nation*, pp. 191-206; 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, NY: Oxford University Press, 2014, pp. 418-421.

⁸⁾ Hyman, *Debtor Nation*, p. 191.

⁹⁾ 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. vii. NCCF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「二分化された金融」, pp. 267-275; 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4月, pp. 1-5-1~1-5-10。また、NCCF報告書成立後、委員のウィリアム・ブ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入れ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、NCCF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4月, pp. 31-53。

¹⁰⁾ 大橋「二分化された金融」, pp. 267-275。

政権交代に伴う民間有識者委員の入れ替えが、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3節では、ゲッターの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、本委員会に業界側の意見が侵食してきたことが分かる。第4節では、NCCF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タ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、金利上限を緩和及び撤廃し、高コスト、高リスクの金融への包摂しかなかったとの結論に至る。

1. 都市暴動とゲッターの消費者信用慣行

1.1 都市暴動とデイビッド・カプロヴィッツの調査研究

1964年公民権法成立後、ロサンゼルス、ワシントン暴動、シカゴ、ニューアーク、デトロイトなどで、黒人による都市騒擾が続いた。そこで、1967年7月28日、リンドン・B・ジョンソン大統領は全米市民暴動諮問委員会（通称カーナー委員会）を設置し、その原因と防止策を諮問した。同委員会が1968年3月1日に提出した報告書は、「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」と結論を下した¹¹⁾。暴動の特徴に、自らの暮らすゲッター内の破壊行為があった。居住者は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¹²⁾。カーナー委員会報告書は、警察の対応、失業や過少雇用、不十分な住宅をはじめ、

12の根深い不満を暴動の原因として列挙しており、その中には、差別的な消費者信用慣行も含まれていた¹³⁾。その説明に使われたのが社会学者デイビッド・カプロヴィッツの研究成果であった。

彼の調査研究は『貧しい人ほど多く支払う』と題され、その意味するところは次の通りであった。「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、よりまっとう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」¹⁴⁾とあり、最悪のリスクを持つ人たちに、「大きな買い物か、搾取されるか、という選択」¹⁵⁾を迫るものである。

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、南部からの黒人が人口に加わった。イースト・ハーレムでは、3番街（Third Ave.）と125丁目（125th St.）の交わる辺りに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¹⁶⁾。一見、低所得層にとって物質的な充実の後回しに思える。しかし、カプロヴィッツは、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の社会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¹⁷⁾。実際、この地区ではテレビは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

¹¹⁾ 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.

¹²⁾ Kerner Commission, *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, pp. 139-141.

¹³⁾ Kerner Commission, *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, pp. 81-83.

¹⁴⁾ David Caplovitz, *The Poor Pay More: Consumer Practices of Low-income Families*, New York, NY, & London, UK: Free Press; Collier-Macmillan, 1967, p. 180.

¹⁵⁾ Caplovitz, *The Poor Pay More*, pp. 180.

¹⁶⁾ Caplovitz, *The Poor Pay More*, pp. 12.

¹⁷⁾ Caplovitz, *The Poor Pay More*, pp. 12-13.

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¹⁸⁾。

そうしたゲッターでは、割賦販売信用が問題の根源であり、値札がない商品の価格でも、金利でもより多く支払わされており、「低所得層が割賦債務から抜け出すのは絶望的」であった¹⁹⁾。キーは訪問販売による個別接客、すなわちパーソナライズにあり、低所得市場で現地商店主と協力し営業活動をする訪問販売員には3つの種別があった²⁰⁾。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、ゲッター内の商店で、商品と「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²¹⁾。

¹⁸⁾David Caplovitz, "Consumer Problems of the Low-Income," Presented at the Consumer Interests Annual 1964, 1964.

¹⁹⁾Caplovitz, "Consumer Problems of the Low-Income."

²⁰⁾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4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分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。Fleming, *City of Debtors*, pp. 143-144.

²¹⁾Caplovitz, *The Poor Pay More*, p. 20.

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た²²⁾。その調査報告書について、上院銀行通貨委員会金融機関小委員会で公聴会が開かれた。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、公聴会では何人もの証言者が「貧しい人ほど多く支払う」というフレーズを口にしていたのだ²³⁾。

1.2 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=ダグラス型生産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、食品表示法に倣った消費者信用表示法案 (Consumer Credit Labeling Bill) を提出した²⁴⁾。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。

²²⁾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; 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.

²³⁾大橋陽「二分化された金融」, pp. 269-274.

²⁴⁾Hillel Black, *Buy Now, Pay Later*, New York, NY: Morrow, 1961, pp. 77-79, 221-223.

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8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プロックスマイアが法案を引き継ぎ、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²⁵⁾。1000ドルを借り入れるとき、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ヵ月）、 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²⁶⁾。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。ここでも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が、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（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²⁷⁾。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²⁸⁾。

²⁶⁾ 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.

²⁷⁾ 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; Tydings, "Senator William Proxmire's Advocacy of Truth-In-Lending Bill," pp. 899-903.

²⁸⁾ Anne Fleming, "The Long History of 'Truth in Lending,'" *Journal of Policy History*, Vol. 30, No. 2, 2018, pp. 236-237; Durkin et al., *Consumer Credit and the American Economy*, p. 470; Ward, "The Consumer Credit Protection Act," pp. 202-205.

²⁵⁾ 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.

表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・パットマン (民, TX) 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)	ウィリアム・パットマン (民, TX) レオノール・K・サリバン (民, MO) セイモア・ハルパーン (共, NY)	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) 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・ピピン (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; NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, xv-xviii.

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²⁹⁾。

2 全国消費者金融委員会の設置と始動

2.1 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³⁰⁾。この委員会は、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。

この委員会を始動させるよう、政権と議会をセッティングしたのはサリバンである³¹⁾。委員長はいない、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日に報告書の期限が迫ってきていると。サリバンの音頭で、1969年3月20日、表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、大統領に

WHCF: Subject Files: National Commission on Consumer Finance; Richard Nixon Presidential Library and Museum, Yorba Linda, California. (hereafter NCCF NIXON)

³¹⁾ 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.

²⁹⁾ 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編貸金差し押さえ制限、第IV編全国消費者金融委員会創設という構成をとった。

³⁰⁾ Letter from C. Stanley Blair to Charles B. Wilkinson on National Commission on Consumer Finance, February 12, 1969, EX FG 169; Box 1;

予算を求める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日に民間有識者に辞任を求めたのである。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、2人は法廷闘争に持ち込み、委員長就任を自認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³²⁾。

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、上院議員からはブロックスマイア、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³³⁾。

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³⁴⁾。(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。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(2.2)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、ブロックスマイアの推薦によりロバート・L・ミードが就いた³⁵⁾。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³⁶⁾。続いて1970年4月22日の委員会会合では、ステーブ・クレイン、ロバート・P・シェイ、ダグラス・F・グリーアの採

³³⁾ Consumer Credit Protection Act and Truth in Lending Act, May 29, 1968.

³⁴⁾ Consumer Credit Protection Act and Truth in Lending Act, May 29, 1968.

³⁵⁾ Minutes, Meeting of the National Commission on Consumer Finance (NCCF), 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).

³⁶⁾ 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.

³²⁾ Memorandum for Honorable Jonathan C. Rose from William H. Rehnquist, October 19, 1969, EX FG 169; Box 1; WHCF: Subject Files: NCCF NIXON.

用が決まった。クレインは委員でもあるセイモア・ハルパーン下院議員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³⁷⁾。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。その施行規則たるレギュレーションZに精通した人材であり、立法の中心に加わりたという動機を持っていた³⁸⁾。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、2人に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GE、シアーズといった小売業界の消費者信用部門に関わった経験を有していた³⁹⁾。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商協会の顧問をしており、

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、全米小売商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（注2参照）の策定に全員が関わっていたが、それは業界団体に及び腰だと非難されていた⁴⁰⁾。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名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・ストリートの「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⁴¹⁾。

2.2 ゲッタ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⁴²⁾。ミードが事務局

³⁷⁾ Minutes, Meeting of the NCCF, pp. 2-6, April 22, 1970, Box 31, NCCF NARA.

³⁸⁾ Transcript of Proceedings of the Meeting of the National Commission on Consumer Finance (NCCF), 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.

³⁹⁾ 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.

⁴⁰⁾ Richard Wightman, "Mead for the Consumer," *Women's Wear Daily*, August 21, 1970, EX FG 169; Box 1; WHCF: Subject Files: NCCF NIXON.

⁴¹⁾ 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.

⁴²⁾ Memorandum for the National Commission on Consumer Finance by Robert Braucher, December 11, 1969, pp. 1-4, Box 31, NCCF NARA.

長に就任した直後、1970年2月25日会合では、ゲッターの消費者信用問題への関心が明白であった⁴³⁾。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・カイによるゲッターの小売、信用問題に関する調査研究が挙げられた⁴⁴⁾。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。共和党のセイモア・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〔低所得層の消費者信用問題の〕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）⁴⁵⁾。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⁴⁶⁾。

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⁴⁷⁾。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、カル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⁴⁸⁾。

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⁴⁹⁾。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、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

⁴³⁾ Minutes, Meeting of the NCCF, February 25, 1970, p. 2, Box 31, NCCF NARA.

⁴⁴⁾ 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都市での悪質な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。

⁴⁵⁾ Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, February 25, 1970, p. 42, Box 31, NCCF NARA.

⁴⁶⁾ Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, March 18, 1970, pp. 6-12, 18, Box 31, NCCF NARA.

⁴⁷⁾ Letter from Kenneth E. Scott to Robert L. Meade, April 10, 1970, Box 31, NCCF NARA.

⁴⁸⁾ 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.

⁴⁹⁾ 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.

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却下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・カンパニーで信用申請を却下された申請者50人から100名に対し、却下された後、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⁵⁰⁾。

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。

3 全国消費者金融委員会における債務取立方法公聴会

3.1 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、ゲッターの消費者信用をめぐる数々の問題について計17名

⁵⁰⁾ Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, June 24, 1970, pp. 26-30.

から証言を得た⁵¹⁾。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濫用であったが、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⁵²⁾。

ギブズは、消費者に対する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⁵³⁾。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に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消費者が600km以上離れた裁判所に向う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、

⁵¹⁾ Hearings and Related Records, Debt Collection Methods, June 22, 23, 1970, Box 33, NCCF NARA.

⁵²⁾ Statement of Richard A. Givens, Hearings and Related Records, Debt Collection Methods, June, 23, 1970, pp. 54-94, Box 33, NCCF NARA.

⁵³⁾ Statement of Richard A. Givens, Hearings and Related Records, Debt Collection Methods, pp. 54-58, 68.

正当な抗弁ができることでさえ、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が含まれているなど、抗弁ができない付合契約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⁵⁴⁾。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り、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、貸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正当所持人原則によって、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、不足金判決の金額決定の基礎となるオークション価格は仕組みられている。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。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⁵⁵⁾。

この公聴会ではカプロヴィッツも証言を行っている。著書『貧しい人ほど多く支払う』の結論部では、金融教育、買い物教育によって、買い回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⁵⁶⁾。

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⁵⁷⁾。女性初のFTC

⁵⁵⁾ Magnuson and Carper, *The Dark Side of the Marketplace*, pp. 52-58.

⁵⁶⁾ Caplovitz, *The Poor Pay More*, Chapter 13.

⁵⁷⁾ Statement of David Caplovitz, Hearings and Related Records, Debt Collection Methods, June 22, 1970, pp. 198-226, Box 33, NCCF NARA.

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を貸金業者に開放することが、ゲット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⁵⁸⁾。

3.2 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」という抗議が寄せられたり、全米債務取立協会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⁵⁹⁾。

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⁶⁰⁾。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、つまり特定期間における利用者の割合が低下し融資しなくなるのか、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のゲットー内の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、プ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た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⁶¹⁾。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⁶²⁾、NCCF報告書

⁵⁸⁾Statement of Mary Gardiner Jones, Hearings and Related Records, Debt Collection Methods, June 23, 1970, pp. 352-398, Box 33, NCCF NARA.

⁵⁹⁾Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, June 24, 1970, pp. 30, 65, Box 31, NCCF NARA.

⁶⁰⁾Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, pp. 30-65.

⁶¹⁾NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, 23.

⁶²⁾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.

には第3章「債権者救済と契約条項」として収録された⁶³⁾。

NCCF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21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は同一である。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⁶⁴⁾。

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されるようになり、NCCF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で決定的な違いがある。他方、ミード、ブロックスマイア、サリバンにとっても、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おらず、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。

4 『米国の消費者信用——全国消費者金融委員会報告書』の成立

4.1 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、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（3.2）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NCCF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⁶⁵⁾。シェイは、論文の含意として4つの指針を掲げ

⁶⁵⁾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.

⁶³⁾NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, Chapter 3.

⁶⁴⁾NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, pp. xxi, 52-54.

表2 金融会社のコストをカバーする金融手数料と金利構造

ローン金額(\$)	\$50+11%		\$50+15%		UCCC
	金融手数料(\$)	年換算金利(%)	金融手数料(\$)	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," The 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：金融手数料，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。

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，信用規模により金融手数料が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ドルまで金融手数料が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2の示す通りである。

表2は，銀行よりも高リスクの顧客を対象としてい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手数料とその年換

算金利（年率）を示したものである。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に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NCCF報告書で金利上限緩和、撤廃が勧告されることになる。

4.2 全国消費者金融委員会におけるゲッター消費者信用改革構想の到達点

表3では、NCCF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ている。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編がある。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。

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NCCF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、NCCF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、NCCF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、NCCF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ったためであったが、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⁶⁶⁾。

第二に、2.2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⁶⁷⁾。多額の費用をかけた研究にもかかわらず、

⁶⁶⁾ Transcript of Proceedings of the Meeting of the NCCF, April 18, 1972, pp. 2-14, Box 32 NCCF NARA.

⁶⁷⁾ 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.

表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	
勧告要旨				
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
事実発見及び勧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*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1973; 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年に公開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、未公開のものもある。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、未公開の論文は6編である。

スタッフ研究等の数、草稿完成予定日、事実発見及び勧告を点検するための委員会会合、最終版完成は、1971年11月16日時点の作業計画による。

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、専門研究として公開されることはなかった。

専門研究のうち未公開とされたのは、(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)ロング・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」⁶⁸⁾、(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、経済機会局の調査から人口25万人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⁶⁹⁾。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、貸倒リ

⁶⁸⁾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。

⁶⁹⁾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.

スクや債務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ひ、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、NCCF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⁷⁰⁾。

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、NCCF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」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も首肯できる。

しかし、NCCF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(4.1)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、消費者に濫用をもたらす割賦販売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。

おわりに

NCCF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⁷¹⁾。

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、本稿で検討したゲッターの信用問題はどうなったのであろうか。それは、金利上限の緩和、撤廃によるより低所得、高リスクの社会階層への信用供与という道を辿ることになった。しかし、金利上限の緩和、撤廃しか実現せず、ゲッタ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⁷²⁾。

当初、NCCF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、ブロックスマイア、サリバン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⁷³⁾。

⁷¹⁾Durkin et al., *Consumer Credit and the American Economy*, pp. 420-421.

⁷²⁾“NCCF Report: three views,” *Consumer Credit Leader*, Washington D.C.: The National Consumer Finance Association, January 1974, Vol. 3, No. 6.

⁷³⁾NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, p. 231.

⁷⁰⁾NCCF, *Consumer Credit in the U.S.*, p. 155.

こうした結論に至った理由は、本稿で検討してきた通り、主に2つあると考えられる。第一に、ジョンソンからニクソン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、ゲッタ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。共和党、民間有識者の委員にとって、業界が最重視した賃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。民主党のプロックスマイア、サリバンも債権者救済の撤廃、再編にはもちろん賛成したが、金利上限を緩和、撤廃してまで低所得層に融資することには反対だった。彼らは一度債権者救済の撤廃及び再編を手にしたら、それと金利上限緩和、撤廃との関連は忘却した。そして、ここから先は別の論考の課題ではあるが、金利上限緩和、撤廃による信用アベイラビリティ拡大には懐疑的になり、百歩譲って金利上限緩和が信用アベイラビリティの拡大につながるとしても、それが低所得消費者のためにならないと考えたのである⁷⁴⁾。

NCCF報告書については、1973年5月17、18日に上院銀行・住宅・都市問題委員会消費者信用小委員会で公聴会が開催されることになった。そこではカプロヴィッツやジョーンズの立場は消え、もっぱら金利上限緩和、撤廃による信用アベイラビリティ拡大に対する賛否が議論され

た。これについて詳細に論じるのは稿を改めた。

かくして、ゲッターに住むことに起因した信用力の欠如については、女性差別の撤廃に見られたような属性による差別禁止では解決できず、ゲッター居住者や低所得層は、より高リスク、高コストの金融によって包摂されていくことになるのである。

⁷⁴⁾脚注9の通り、NCCF報告書のこの結論部分について、プロックスマイアとサリバンは、主に金利上限の緩和、撤廃に個別意見として反対を表明した。彼らの思想とこの反対論については、すでに別稿で論じた。大橋「米国における低所得層向け消費者信用市場の再創出」。

