

米国における金融消費者保護局の設立と展開

国立国会図書館 調査及び立法考査局
財政金融課長 奥山 裕之

目 次

はじめに

I 経緯

- 1 金融消費者保護に関する従来 of 体制
- 2 ドッド・フランク法の成立
- 3 金融消費者保護局の設立と長官任命

II 金融消費者保護局の運営動向

- 1 概要
- 2 重点領域

III 金融消費者保護局をめぐる論点

- 1 組織の独立性の在り方
- 2 行為規制規定の定義・基準

おわりに

要 旨

- ① 米国では2010年7月21日に、包括的な金融制度改革法である「ドッド・フランク・ウォールストリート改革及び消費者保護法」(ドッド・フランク法)が成立した。この法律により、金融消費者保護を専門に扱う独立した連邦金融規制監督機関として「金融消費者保護局」(CFPB)が設立された。
- ② 米国におけるこれまでの金融規制監督制度は、金融機関の健全性・安定性に力点を置いており、金融消費者保護については概して規制監督が不十分だった。ノンバンクなどについては、連邦レベルの規制が存在せず各州の対応に任されている金融商品・サービスも多く、結果的に必要な消費者保護がなされていない事例が多数見られる状況にあった。
- ③ CFPBの設立に至る過程では、まずドッド・フランク法の法案審議段階で複数案の調整が行われ、結局、連邦準備制度理事会(FRB)の下に置かれる独立性の強い部局として設立されることになった。2011年7月21日の開設後も、組織の在り方に関する議会での議論は続き、長官人事の遅れが生じたが、2013年7月16日にリチャード・コードレー長官の大統領による任命人事が上院で同意され、一応の決着を見た。
- ④ CFPBは金融消費者保護と消費者の金融商品アクセスの活性化の両立を組織目標として掲げ、預金取扱金融機関とノンバンクの双方について、広範な規則制定権限、監督権限、執行権限を有する。特に、ノンバンク等が提供する住宅ローン、給料日ローン、民間教育ローンなどの金融商品・サービスについて、適切な情報開示、返済可能性を考慮した貸付の実施などの規制の導入、規則案の検討を進めている。
- ⑤ CFPBをめぐるのは、その組織や権限の在り方について引き続き議論が見られる。そしてその根底には、ドッド・フランク法が与えた組織としての独立性の下で、CFPBがいかに説明責任を果たしていくかという課題が存在する。消費者のみならず、議会、金融機関や業者、利害関係者等と積極的に意思疎通を図り、相互理解が得られる形で、金融消費者保護という目的に向けた業務運営を推進することが望まれる。

はじめに

米国では、2008年9月のいわゆるリーマン・ショックを中心に顕在化した金融危機について、その再来を防止するため、金融規制の在り方を抜本的に見直し、規制・監督体制を強化する方針が打ち出された。2009年1月にバラク・オバマ（Barack Obama）大統領は、包括的な金融制度改革法案の検討を議会に依頼し、同年6月には財務省から、抜本的な金融規制システムの改革案が公表された。この改革案に基づく法案の上院及び下院での審議には多少の曲折もあったが、2010年6月に設置された両院協議会で、「ドッド・フランク・ウォールストリート改革及び消費者保護法」（ドッド・フランク法）⁽¹⁾として一本化されて両院で可決された後、同年7月21日にオバマ大統領が法案に署名して成立した⁽²⁾。

ドッド・フランク法が規定している金融制度改革の内容は極めて多岐にわたり、金融機関の破綻処理法制の明確化、銀行の業務範囲規制の強化（ボルカー・ルール）⁽³⁾、デリバティブ取引やヘッジファンドに対する規制強化、投資者保護の拡大、企業統治に関する改革推進など、金融の全領域に及んでいる。また例えばボルカー・ルールが、世界的な金融危機の結果を踏まえ、1980年代以降近年まで緩和の方向で一貫してきた金融業務範囲規制について、改めて大幅に強化するという根本的な転換を示していることで明らかなように、多くの点において米国の金融制度全般に重大な影響を与える内容となっている。

本稿が主題とするのは、このドッド・フランク法によって規定されている「金融消費者保護局」（Consumer Financial Protection Bureau: CFPB）⁽⁴⁾という新しい独立した連邦金融規制監督機関である。CFPBはこれまで各機関に分散されていた金融規制監督権限のうち、消費者保護に関する部分についてほぼ一元的に管轄することとされており、またノンバンクについて、これまで連邦レベルでの規制監督機関が基本的に存在せず、各州の扱いに委ねられていたため、監督や規制に関する明確さや一元性を欠く傾向にあった状況を改め、銀行など預金金融機関と共に監督対象とすることとなった。ドッド・フランク法の正式名称に「消費者保護」の文言が含まれていることから察せられるように、金融分野での消費者保護を強化、革新することについては、本法の目的の中でも高い比重が置かれている。またそもそも、住宅価格の停滞がサブプライムローン（信用力の劣る消費者に対する住宅ローン）の焦げ付きを引き起こし、多くの消費者が破産等に追い込まれる一方で、住宅ロー

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2015年12月1日である。

(1) Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act [P.L.111-203, 124 STAT 1376], 2010.7.21. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ203/pdf/PLAW-111publ203.pdf>> 本法の解説記事として、井樋三枝子「立法情報 アメリカ金融規制改革法」『外国の立法』No.244-1・2, 2010.7・8, pp.4-7. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050518_po_02440102.pdf?contentNo=1> も参照。

(2) 松尾直彦『Q&A アメリカ金融改革法—ドッド＝フランク法のすべて—』金融財政事情研究会, 2010, pp.8-10.

(3) ボルカー・ルールについては多数の文献があるが、例えば山口和之「銀行の投資業務の分離をめぐる欧米の動向」『レファレンス』758号, 2014.3, pp.8-14. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8436644_po_075801.pdf?contentNo=1> を参照。

(4) 本組織名の和訳としては、「消費者金融保護庁」「消費者金融保護局」なども考えられるが、本項では松尾直彦氏の訳語を使用した。松尾 前掲注(2), p.7等。なお、英語原文に従って「消費者金融保護」と訳すと、消費者金融を保護する機構のように見えるため、あえて語順を逆にしたという趣旨の松尾氏の発言も参照。松尾直彦「コメント（緊急シンポジウム オバマ大統領の金融規制改革案を検証する—日本は何を発信すべきか）」『企業と法創造』6(3), 2010.2, p.56.

ン債権証券化商品の価格暴落が大規模な銀行や証券会社を巻き込む全般的な金融危機につながったという過程を踏まえれば、住宅ローンを含む消費者向け金融商品・サービスに関する保護を強化する施策は、金融機関の安定性を確保しシステムック・リスク（金融システム全体を毀損する事態を招くリスク）を予防するという、今般の金融制度改革のもう1つの主要目的にも、強い関連性を有していると考えられる。

以下本稿ではまず、CFPB という新しい連邦機関について、設立経緯などを含め概観する。次にCFPB の取組として、特に重点的に扱われている領域に関する動向を検討し、またそうした記述を踏まえつつ、CFPB という組織に関して示されている論点や課題等についてまとめることとしたい。

I 経緯

1 金融消費者保護に関する従来体制

(1) 規制監督機関

よく知られるように、米国の金融制度は、基本的な預金取扱金融機関に限定しても非常に複雑な構造を呈している。まず銀行については、歴史的な二元銀行制度の下で、連邦法に基づく国法銀行（national bank）と州法に基づく州法銀行（state bank）が併存している。次に貯蓄金融機関（savings association）と信用組合（credit union）という類型が存在し、それぞれ連邦法に基づく組織と州法に基づく組織に二分される。こうした状況に輪をかける形で、これらの組織をチェックする規制監督機関も、権限を複雑に分割する形で多数機関が並立する状態が続いている。⁽⁵⁾

金融消費者保護に関する規制監督についても状況は同様で、これまでは上記の構造に基づき、主として銀行等の健全性や安定性などに注目しつつ監視や監督を行う各機関等に権限が分与されていた。新たに設立されたCFPB は連邦機関であるため、ドッド・フランク法上は、連邦金融規制監督機関等から金融消費者保護機能が移管される形でその権限を得ることとなっているが、その移管元となっているのは以下の7機関である。

・通貨監督局（Office of the Comptroller of the Currency: OCC）：財務省の外局、国法銀行等の第一義的金融監督機関

・連邦準備制度理事会（Board of Governors of the Federal Reserve System: FRB）：米国の中央銀行である連邦準備制度（Federal Reserve System）の最高機関、連邦準備制度加盟の州法銀行及び州法免許を有する貯蓄金融機関等の第一義的金融監督機関

・連邦預金保険公社（Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC）：連邦預金保険制度の運営機構、連邦準備制度に非加盟で、かつ連邦預金保険制度に加盟している州法銀行及び州法免許を有する貯蓄金融機関等の第一義的金融監督機関

・全国信用組合管理機構（National Credit Union Administration: NCUA）：連邦法免許を有する信用組合の監督機関

(5) 米国の金融制度、金融規制監督制度全般については、金融庁委託による以下の文献を参照。三菱UFJ リサーチ & コンサルティング「諸外国における金融制度の概要」2014.3, pp.1-114. <www.fsa.go.jp/common/about/research/20140603/01.pdf> ちなみに、証券会社や投資顧問会社等に対しては、証券取引委員会（Securities and Exchange Commission: SEC）が監督権限を有する。一方、保険会社に対する規制監督権限は、今日まで一貫して各州の保険規制当局に与えられているが、保険会社の健全性に関する重大な危機等について監視し、必要に応じて連邦レベルの政策を展開することができるよう、ドッド・フランク法で財務省の下に連邦保険局（Federal Insurance Office）が新設された。松尾 前掲注(2), pp.59-63.

- ・貯蓄金融機関監督局 (Office of Thrift Supervision: OTS) : 連邦法免許を有する貯蓄金融機関の監督機関⁽⁶⁾
- ・連邦取引委員会 (Federal Trade Commission: FTC) : 不公正な競争・取引方法の抑止、消費者保護全般を所掌する連邦政府独立機関
- ・住宅都市開発省 (Department of Housing and Urban Development: HUD) : 住宅整備やコミュニティ開発等を所掌する連邦省庁

金融規制監督を担う5機関に、消費者保護全般に関する業務を担当しているFTC、住宅ローンについて金融消費者保護に係る機能を有していたHUDが加わっている。この中ではFRBが主として金融消費者保護関連の規則制定権限を持ち、監督権限及び執行⁽⁷⁾権限(法律や規則等の違反行為を確認し、命令の発出や訴訟提起等を行う権限)については各機関がそれぞれ所掌の範囲で行うこととされていた⁽⁸⁾。

一方、預金の受入れを業務としないノンバンクについては、従来、規制監督体制が非常に手薄であり、前述の連邦金融規制監督機関は、いずれもノンバンクを直接の監督対象とはしてこなかった。連邦レベルでは、消費者保護全般を所掌するFTCがその観点から、後で詳述するモーゲージ・バンク、モーゲージ・ブローカー、給料日ローン業者といったノンバンクの監督を行う立場にあったが、実際には、事件や法律違反が発覚してから事後的な執行権限を行使するケースがほとんどで、日常的な規制監督はほぼ実施していない⁽⁹⁾。州レベルではノンバンクに対する規制も行われていたものの、対応は各州の判断に委ねられ、しばしば非常に緩い規制にとどまっていた。アメリカ市民の住宅保有に際して大きな役割を担うモーゲージ・バンクやモーゲージ・ブローカーに対して、検査制度の有無が各州をほぼ二分する状態であっただけでなく、免許制度がない州、ひいては業者を規制する州法が全く存在しない州もあった⁽¹⁰⁾。こうした状況の下で、ノンバンクを介して実施される金融サービスについては、消費者保護に関し極めて不十分な状態が続いていたと言える。

こうした状況をまとめると、CFPBが設立される前の金融消費者保護体制については、以下の大きな構造的欠陥があったのではないかと指摘できる。

- ① 金融消費者保護のみを担う機関がないため、どの機関も消費者保護については副次的な役割を果たすものでしかなかったこと
- ② 金融機関の収益性が規制監督上も優先され、消費者保護はそれに従属する扱いでしかなかったこと
- ③ 各機関で、金融消費者問題や消費者保護規制に関する知識やノウハウが欠落したまま推移してきたこと⁽¹¹⁾

(6) OTSはドッド・フランク法の規定に基づき2011年10月19日に廃止され、貯蓄金融機関の規制監督業務はOCCが引き継いだ。CFPBへの金融消費者保護機能の移管は廃止前に行われた。

(7) この文脈でのenforcementの訳語は複数考えられ、カタカナで「エンフォースメント」としている文献も見られるが、本稿では「執行」の語を充てた。なお、同様の訳語を用いた例として、奥山裕之・倉橋哲朗「米国の1989年金融機関改革救済執行法(FIRREA)について—その経緯と経過—」『外国の立法』No.203, 1998.6も参照。

(8) David H. Carpenter, "Chapter 1: The Consumer Financial Protection Bureau (CFPB): A legal analysis," Paul J. Cerutti and Margaret Kolchak, eds., *The Consumer Financial Protection Bureau: overview and analysis*, New York: Nova Science Publishers, 2013, p.5.

(9) *ibid.*

(10) 坂東洋行「住宅ローン市場規制と消費者保護—消費者金融保護庁の構想(緊急シンポジウム オバマ大統領の金融規制改革案を検証する—日本は何を発信すべきか)」『企業と法創造』6(3), 2010.2, p.27.

(11) Adam J. Levitin, "The Consumer Financial Protection Bureau: an introduction," *Review of Banking & Financial Law*, 32(2), Spring 2013, p.329.

①と③の欠陥は、各組織の構造や位置付け、想定されている主要な役割などからすれば当然生じ得るものと言えるだろう。②も同様に、前述の金融規制監督機関がどれも銀行等の健全性・安定性についての監督を第一の使命としている以上、消費者保護が従属的に扱われるという欠陥は避け難いと考えることができる。

(2) 法制度

従来、金融消費者保護をめぐる制度が必ずしも行き届いたものでなかったことについては、規制監督機関の在り方だけでなく、関連法制度の状況も大きく関係している。ここでは顕著な例として、住宅ローンに関連する2つの法律を取り上げる。

米国において金融消費者保護を主な目的として立法がなされたのは、1968年の消費者信用保護法 (CCPA)⁽¹²⁾をもって嚆矢とされる。立法当初のCCPAは、消費者信用について求められる情報開示、強要的な信用供与や回収の規制、消費者信用産業の在り方を検討する消費者信用委員会の設置などを内容としていたが、その後改正される度に内容が付け加わり、現在ではCCPAは金融消費者保護に関連する複数の法律の総称とも位置付けられている。

当初のCCPAのうち、情報開示に関する部分を取り出して特に貸出真実法 (TILA)⁽¹³⁾と言う。この部分の内容も時を経るに連れて膨らんでいき、情報開示規制の対象が消費者信用から消費者リース、さらに住宅ローンにまで拡大した⁽¹⁴⁾。住宅ローンに関しては、貸付金利と手数料を両方とも含めた金利の提示や、返済の総額などをあらかじめローンの申込者に対して開示することを規定している。この貸出真実法は、CFPBが設立されるまでFRBが所管しており、FRB規則 (レギュレーションZ) によって開示様式に関する細則を定めていた⁽¹⁵⁾。

一方、1974年には不動産決済手続法 (RESPA)⁽¹⁶⁾が制定されている。この法律は住宅ローンの手続、とりわけ申込書等の形式要件を定めるものであり、CFPB設立までは連邦住宅都市開発省 (HUD) の所管であった。同省が制定する規則において申込書における具体的な情報開示内容が規定されており、「最善見積書」 (good faith estimate) と「HUD-1 決済報告書」 (HUD-1 settlement statement) の2種類の文書がある⁽¹⁷⁾。

これら2つの法律とそれに基づく規則では、住宅ローンの利用者にとって必要な情報を分かりやすい形で開示することが定められており、消費者は住宅ローンの申込直後と最終的な契約の直前の2回、それぞれの法律に基づく説明文書を受け取る。しかし、これまで作成されてきた文書については、必ずしも分かりやすいものとは言えないとの批判が多くなされてきた。また実際、最終的にどれだけの資金が必要になるのか、金利が変更された場合にはどのような影響が生じるのかなど、明快な説明がなされていない点も少なくなかった⁽¹⁸⁾。こうした例に見られるように、法令上の不

(12) Consumer Credit Protection Act [P.L.90-321, 82 STAT 146], 1968.5.29. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-82/pdf/STATUTE-82-Pg146.pdf>>

(13) Truth in Lending Act [15 U.S.C. § 1601 et.seq.]

(14) 高月昭年「アメリカの金融消費者保護法制」『地銀協月報』472号, 1999.10, pp.10-13.

(15) 坂東 前掲注(10)

(16) Real Estate Settlement Procedures Act [P.L.93-533, 88 STAT 1724], 1974.12.22. <uscode.house.gov/statutes/pl/93/533.pdf>

(17) 篠原二三夫「米国住宅ローン市場の現状と課題」『ニッセイ基礎研究所報』Vol.53, Spring 2009, pp.87-94.

(18) Leonard J. Kennedy et al., “The Consumer Financial Protection Bureau: financial regulation for the Twenty-First century,” *Cornell Law Review*, 97(5), 2012.7, pp.1161-1163; “Know before you owe: mortgages,” Nov. 20 2013. CFPB Website <http://files.consumerfinance.gov/f/201311_cfpb_factsheet_kbyo_mortgage-disclosures.pdf>

備も背景の1つとなって、これまで金融消費者保護が不十分な状況が生じていたのである。

ここでは米国の多くの消費者が直面する住宅ローンに関する連邦レベルの法律や規則について示したが、州レベルしか法的な規定がない、あるいはそもそも明示的な法規制がなされていないという金融商品・サービスもこれまでは存在していた。金融消費者保護を専門に担う新たな規制監督機関であるCFPBは、こうした法規制を一元的に所管することになり、消費者が安心して取引を行うことのできる法整備を委ねられることになったと言える。

2 ドッド・フランク法の成立

(1) 法成立までの過程

前節で見たとおり、従来の金融消費者保護体制については、組織面や法制面で不十分さが見られる状況にあったが、こうした状況を明確に指摘し、新たな金融消費者保護の在り方を構築していく必要性を訴えた人物として、ハーバード・ロースクール教授であったエリザベス・ウォーレン(Elizabeth Warren)氏を挙げることができる。ウォーレン氏は2007年に発表した論文で、トースターの安全性は政府規制ではほぼ保証されているのに対し、なぜモーゲージ・ローンについては借り手が安心できるような規制がなされないのかといった表現で、金融消費者保護の不足を鋭く指摘した⁽¹⁹⁾。そして、電化製品や子供向け商品の安全性について消費者製品安全委員会(Consumer Product Safety Commission: CPSC)が規制をかけるように、金融商品・サービスについてもこれまで以上に適切な規制を行っていく専門の組織が必要なのではないかと問題提起を行った⁽²⁰⁾。

ウォーレン氏の主張は広く注目を集めることとなり、オバマ政権もその指摘を具体化する方向性を模索し始める⁽²¹⁾。おりしも金融危機への対応として、大規模な金融制度改革を必要とする状況が生じたため、これらの改革の一環として、金融消費者保護を一元的に取り扱う連邦金融規制監督機関の導入が盛り込まれることとなり、2009年6月17日に公表された金融規制改革に関する財務省の改革案⁽²²⁾で関連条文が示された。

財務省はこの改革案に基づいて連邦議会に対し立法提案を行い、まず下院で法案の審議が始まった。下院金融サービス委員会ではこの膨大な法案を内容ごとに分割して検討することとし、金融消費者保護については「2009年金融消費者保護庁法案」⁽²³⁾として審議、可決した後、他の内容と合わせた「2009年ウォール・ストリート改革及び消費者保護法案」⁽²⁴⁾として2009年12月11日に下院本会議で可決された。上院では下院可決法案に対して大幅な修正が加えられ、2010年5月20日に「2010年アメリカ金融安定復興法案」⁽²⁵⁾として可決されている。このため両院協議会が開催され、6月25日に合意に達した。そして上下両院で協議会報告を可決した後、7月21日に合意法案に大統領が署名し、ドッド・フランク法の成立に至った。⁽²⁶⁾

(19) Elizabeth Warren, "Unsafe at any rate," *Democracy*, No.5, Summer 2007, pp.8-9.

(20) *ibid.*, pp.16-18.

(21) Levitin, *op.cit.*(11), p.335; "Senate backs a director for financial watchdog," *New York Times*, July 17, 2013.

(22) Department of Treasury, "Financial regulatory reform: a new foundation," 2009.6.17. <www.treasury.gov/initiatives/Documents/FinalReport_web.pdf>

(23) Consumer Financial Protection Agency Act of 2009 [H.R.3126], 2009.7.8. <<https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/3126/text>>

(24) Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2009 [H.R.4173], 2009.12.11. <<https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/4173/text/eh>>

(25) Restoring American Financial Stability Act of 2010 [S.3217], 2010.5.25. <<https://www.congress.gov/congressional-record/2010/05/25/senate-section/article/S4239-2>>

(2) 議会での審議

次に、金融消費者保護に関する連邦規制監督機関の新設についての審議内容を、やや詳しく見てみよう。まず、上述の財務省改革案、そして下院可決法案においては、委員会組織の独立行政機関である「金融消費者保護庁」(Consumer Financial Protection Agency: CFPA)⁽²⁷⁾の創設が想定されていた。こうした組織の性格設定については、前述のウォーレン氏が、委員会による意思決定を行う CPSC を金融消費者保護のための組織のモデルとして引き合いに出していたことが影響しているとも見られている⁽²⁸⁾。CFPA は、理事 5 名で構成される理事会の合議制で意思決定を行うこととし、うち 4 名は上院の同意の下で大統領が任命する。役職指定である残りの 1 名については、下院可決法案では OCC の長である通貨監督官 (Comptroller of the Currency) と規定された。また、CFPA の運営経費は、議会の審議によって承認される予算による部分と、規制対象となる商品・サービス取扱業者からの賦課金による部分の両方から賄われることとなっていた⁽²⁹⁾。

一方、上院可決法案は、下院のそれとは法律の構成が大きく異なり、また内容も基本的な趣旨は共通しているものの、個別事項については差異も少なくなかった。金融消費者保護に関する最も大きな差異は、組織の位置付けを独立行政機関から、FRB の下に置かれる部局の形に変更したことである。これに伴い、組織形態も委員会組織から、上院の同意を得て大統領が任命する 1 名の長官が業務を統括する形に変わった。また運営経費については、基本的には連邦準備制度から必要額を移転して賄うこととされ、賦課金の仕組みは採用されていない。さらに FRB の下に置かれる部局であるにもかかわらず、FRB は人事や監督権限、執行権限について介入できず、制定規則の承認などにも関与しない。全体として独立性が非常に強い組織形態になっていると言える。

両院協議会で形成された合意は、基本的に上院可決法案の内容を成案として法律化するというものであった。金融消費者保護についてもその例外ではなく、最終的にドッド・フランク法においては、上院可決法案に沿った形で、CFPB が設立されることが定められたのである。こうした結果となった背景には、オバマ政権が金融消費者保護を担う監督機関の独立性の確保を強く主張したのに対し、全米商工会議所 (U.S. Chamber of Commerce) やアメリカ銀行協会 (American Bankers Association) といった業界団体はこの種の強力な監督機関の新設そのものに反対しており⁽³⁰⁾、一方で FRB が消費者保護に関する規制監督権限の保持を希望していた等の複雑な対立があったため、妥協案が模索されたことによるものとされている⁽³¹⁾。

3 金融消費者保護局の設立と長官任命

金融消費者保護局 (CFPB) が設立されたのは、ドッド・フランク法成立のちょうど 1 年後である 2011 年 7 月 21 日であった。また、CFPB 長官としてリチャード・コードレー (Richard Cordray) 氏が大統領によって任命されたのが 2012 年 1 月 4 日であるのに対し、この人事に上院が同意を与え

⁽²⁶⁾ 松尾 前掲注(2), pp.8-15.

⁽²⁷⁾ CFPA の訳語としては、後に実際に設立された「金融消費者保護局」(CFPB, 前掲注(4)参照)と区別するため、「金融消費者保護庁」を充てた。

⁽²⁸⁾ Todd Zywicki, “The Consumer Financial Protection Bureau: Savior or Menace?” *The George Washington Law Review*, 81(3), 2013.4, p.860.

⁽²⁹⁾ 坂東 前掲注(10), pp.28-30.

⁽³⁰⁾ Arthur R. Wilmarth, Jr., “The financial services industry’s misguided quest to undermine the Consumer Financial Protection Bureau,” *Review of Banking & Financial Law*, 31(2), Spring 2012, p.886.

⁽³¹⁾ 松尾 前掲注(2), pp.66-67.

たのは2013年7月16日であり、極めて不規則な任命手続が行われている。以下では一連の事情も含め、この間の動きを説明する。

本章第1節で述べたように、CFPBは7つの機関から消費者保護機能を移管させることにより機能を開始するものであるため、法案成立の後、組織が設立されるまでは、移管のための準備が進められた。一方、この時期から特に大きな焦点となったのはCFPB長官人事であった。2010年11月2日に実施された米国議会中間選挙で共和党が大幅に躍進し、下院で民主党に代わる多数派を形成するとともに、上院では勢力逆転までは至らなかったものの議席差を大きく縮小させた。こうした状況を背景にして共和党はオバマ政権の施策への批判を強め、その対象には成立したばかりのドッド・フランク法に基づく金融制度改革も含まれていた。金融消費者保護の領域では、CFPBの長官が任命されるに当たり上院の同意が必要であることから、この点が政治的な対立の舞台となったのである。

当初、初代のCFPB長官として想定されていたのは、金融消費者保護を任務とする政府機関の一元化を最初に強く唱えた前述のウォーレン氏であった。オバマ大統領はドッド・フランク法成立後の2010年9月17日、ウォーレン氏を大統領補佐官及び財務長官特別相談役（CFPB設立業務担当）の職に任命している。しかし、中間選挙の結果を受けて上院における同意人事に関する共和党の発言力は強まり、特に強力に金融消費者保護を押し進めてきたウォーレン氏に対する業界団体、そして共和党の反発は勢いを増した。オバマ大統領はウォーレン氏では上院の同意を得ることは不可能であると判断し、結局、2011年7月17日にオハイオ州司法長官の職を務めたコードレー氏をCFPB長官として指名した。7月21日にCFPBが設立された際には、当時財務長官であったティモシー・ガイトナー（Timothy F. Geithner）氏がCFPB長官代理となったが、組織の長としての機能は実質的にコードレー氏によって担われた⁽³²⁾。

その後オバマ大統領は、議会が年末年始の休会中であった2012年1月4日、コードレー氏のCFPB長官への任命に踏み切った。こうした「休会任命」は大統領によって用いられる人事手法として過去の実績も踏まえたものであるが、一方で共和党のCFPB、そして同組織の長官人事に対する反発は変わることがなかった。共和党は2010年中間選挙の直後からCFPBを批判する姿勢を強めており、まず下院で2011年4月1日に「2011年消費者金融保護安全性・安定性改善法案」を提出し、7月21日に可決している⁽³³⁾。この法案は、

- ① CFPBの運営体制を、1名の長官が業務を統括する方式から、5名からなる委員会（5名中3名以上が同じ政党の党員であってはならない）によって集団的に意思決定を行う方式に変更する
- ② CFPBの運営経費を、基本的に議会が承認する予算で賄うこととし、予算過程を通じてCFPBに対する議会の関与を強める
- ③ 金融安定監督評議会（Financial Stability Oversight Council: FSOC）⁽³⁴⁾がCFPBの制定する規則等に対して拒否権を発動する要件を、構成員の3分の2以上の賛成から過半数の賛成へと変更する

⁽³²⁾ Levitin, *op.cit.*(11), pp.362-364.

⁽³³⁾ Consumer Financial Protection Safety and Soundness Improvement Act of 2011 [H.R.1315], 2011.7.21. <<https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/1315/text/>> 本法案は上院に送付されたもののその後の動きはなく、CFPB長官人事の上院同意によって実質的に廃案になったと見られる。

⁽³⁴⁾ FSOCはドッド・フランク法で新設された組織であり、米国の金融システムの安定に対するリスクに対応することを主要な任務とする。議長は財務長官であり、各金融規制監督機関の長など、計10名が議決権を有するメンバーとなっている。ドッド・フランク法では、FSOCはCFPB制定の規則等について、構成員の3分の2以上の多数をもって拒否権を行使できるとされている。

といった内容を持ち、総じて CFPB の独立性を弱めることを意図していた。こうした下院の動きに倣う形で、上院共和党も、CFPB における 3 つの大きな組織上の変更（委員会による意思決定、予算過程を通じた議会統制の強化、FSOC の拒否権発動要件の緩和）が満たされない限り、CFPB 長官人事を承認することはないとの方針を改めて打ち出した⁽³⁵⁾。

しかし、こうした政界での動きとは別に、強力な金融消費者保護機関に期待する世論は高まりを見せていた。2011 年 7 月に『コンシューマー・レポート』誌が行った調査では、独立性を有する強力な機関として CFPB が設立されることに、74% の回答者が賛成している⁽³⁶⁾。また CFPB とその業務の在り方を支持しているのは、民主党支持者に限らず、共和党支持者もほぼ同様であることが明らかにされた。ほぼ 4 分の 3 の回答者がドッド・フランク法を全体として支持しており、共和党支持者でもこの法律を評価する人が過半数を占めていたのである⁽³⁷⁾。さらに、CFPB が運営を開始した約 1 年後に掲載された『ワシントン・ポスト』紙の論評は、全体として CFPB は金融消費者保護に関して目的を果たし、期待に沿うことができていると思われると述べている。そして、特に消費者からの金融商品やサービスに関する苦情を積極的に受け入れ、必要な対処を施すか、それができない場合でも問題の所在を明らかにすることに努めていると評価し、共和党議員等が事前に懸念していた経済への混乱などは引き起こされていないと明言したのである⁽³⁸⁾。

こうした社会的な背景もあり、これまで長官人事への同意に明確に反対してきた共和党の態度にも変化が起こった。多くの共和党上院議員が同意人事案の採決に応じ、これに賛成することを表明した結果、2013 年 7 月 16 日にコードレー長官は上院で正式に承認されるに至った。ただし共和党関係者は、CFPB の組織の在り方については引き続き問題にしていくという方針を維持しており、将来の政治動向等によっては、前述のような組織変更案が、再び議論の俎上にのぼる可能性もあると考えられる。⁽³⁹⁾

II 金融消費者保護局の運営動向

金融消費者保護局（CFPB）は、現在（2016 年 1 月）、設立 5 年目を迎えている。設立前後にはこれまで見てきたような紆余曲折もあったが、長官人事が確定した後は組織も安定し、当初の設立目的に沿った運営を展開している。職員数は、設立直後の 2011 会計年度末（2011 年 9 月末）の 663 人から、2015 会計年度末（2015 年 9 月末）の 1,529 人まで増加した⁽⁴⁰⁾。財政面では、2015 会計年度の運営経費として 4 億 8500 万ドルが FRB から移転されている⁽⁴¹⁾。

以下ではまず、CFPB の基本的な運営方針や業務内容について概観し、続いて特に注目されているいくつかの領域に関する CFPB の取組状況について説明する。

(35) Wilmarth, *op.cit.*(30), pp.889-893.

(36) “CU Poll: Strong Consumer Support for CFPB,” 2011.7.20. Consumers Union Website <<http://consumersunion.org/news/cu-poll-strong-consumer-support-for-cfpb/>>

(37) Wilmarth, *op.cit.*(30), pp.894-895.

(38) “In its first year Consumer Financial Protection Bureau has become an effective watchdog,” *Washington Post*, July 11, 2012.

(39) 共和党内でコードレー氏の同意人事を支援したボブ・コーカー（Bob Corker）上院議員は、ドッド・フランク法を支持しないからというだけで本件の同意を遅らせるのはフェアな態度ではないと指摘したとされる。“Consumer Bureau’s Director confirmed after long delay,” *Wall Street Journal*, July 17, 2013.

(40) “Financial Report of the Consumer Financial Protection Bureau: Fiscal year 2015,” 2015.11.16, p.13. CFPB Website <http://files.consumerfinance.gov/f/201511_cfpb_report_fiscal-year-2015.pdf>

(41) *ibid.*, p.14.

1 概要

(1) 所管領域

CFPBの所管領域については、大別して商品・サービスの観点からと、規制監督等の対象となる機関等の観点から見る事が可能である。まず商品・サービスに関しては、法律上、消費者向け金融商品・サービス全般が対象となり、CFPBはそれらの勧誘や提供について監督等を行って行くことになっている。大きな例外を成すのは保険業に基づく商品・サービスであり、その規制監督権限は州の規制監督当局が引き続き有する。なお証券関係の金融商品は証券取引委員会（Securities and Exchange Commission: SEC）の管轄下であり、消費者向け金融商品・サービスの範疇に含まれない⁽⁴²⁾。

一方、規制監督等の対象となる機関等についてみると、CFPBの権限は、これまで多数の監督機関に分有されていた権限を、金融消費者保護に関する部分について大幅に一元化しているものの、若干の例外が見られることに注意する必要がある。規制対象者は大きく3つのカテゴリーに分類される。まず、総資産が100億ドルを超える預金取扱金融機関（銀行、貯蓄金融機関、信用組合等）については、免許が連邦法に拠ると州法に拠るとを問わず、CFPBは金融消費者保護に関する連邦法規の遵守状況について監督権限（報告徴取、検査等）を持つ。さらに、当該金融機関に関連する金融消費者保護についての規則を制定する権限、法規に基づく執行権限も有している。

次に、総資産100億ドル以下の預金取扱金融機関については、CFPBが有する権限は非常に限定されている。規則制定権限、報告徴取権限は総資産100億ドル超の金融機関と同様であるが、執行権限は、健全性や安定性に関する規制監督を行う既存の各金融監督機関（前述）に残される。またCFPBの検査権限は、これらの各金融監督機関の行う検査の一部に検査官を同行させるという点にとどまる。

3つ目のカテゴリーである非預金取扱金融機関（ノンバンク）に関しては、連邦取引委員会（FTC）がこれまで行使してきた法令違反等に対する事後的な執行権限を除けば、連邦レベルの規制監督がほとんど及んでいなかった。CFPBはノンバンクのうち、①住宅ローン業者、給料日ローン（payday loan）業者、民間教育ローン（private education loan）業者⁽⁴³⁾の全て、②CFPBが、金融消費者をリスクにさらす行為を行っている判断した業者、③その他、消費者向け金融商品・サービスを提供する大規模業者⁽⁴⁴⁾を規制監督対象とし、報告徴取、検査を行うとともに、金融消費者保護関連の規制制定権限、執行権限も持つことになった⁽⁴⁵⁾。

(2) 規則制定権限と執行権限

続いて規制監督に関する具体的事項について若干説明する。まず規則制定に当たり、CFPBは消費者及び規制対象者への潜在的な便益及びコストを考慮する必要がある、また金融機関や市場の健

(42) 前掲注(5)の記述も参照。

(43) 「教育ローン」については、ほぼ同じ意味で「学生ローン」(student loan) が用いられることも多いが、本稿ではドッド・フランク法上の文言に従って、「教育ローン」の語を使用する。

(44) 大規模業者 (larger participant) の定義は法律では規定されず、CFPBはこれを規則で定める必要に迫られた。パブリック・コメントを踏まえた精査の結果、CFPBは、債権回収業者については年間回収額が1000万ドル以上の者、消費者信用情報報告業者については当該業務に基づく収入額が700万ドル以上の者といったように、業種によって個別に大規模業者の定義を定めた。“CFPB Proposes Rule to Supervise Larger Participants in Consumer Debt Collection and Consumer Reporting Markets,” Feb. 16, 2012. CFPB Website <<http://www.consumerfinance.gov/newsroom/consumer-financial-protection-bureau-proposes-rule-to-supervise-larger-participants-in-consumer-debt-collection-and-consumer-reporting-markets/>>

(45) 松尾 前掲注(2), pp.83-86; Carpenter, *op.cit.*(8), pp.13-17.

全性や安全性の観点と当該規則が整合しているか、他の規制監督機関やその他の連邦当局と協議しなければならない。また CFPB は、規制対象となる業種の総資産、業者が扱う金融商品・サービスの取引量などを勘案して、必要に応じ、特定の業種や業者に対して規則の適用除外を定めることができる⁽⁴⁶⁾。なお貸出金利に関しては、ドッド・フランク法においても、各州が規制権限を持つという従来の体制が変更されることはなかった。このため、CFPB には預金取扱金融機関、ノンバンク等の違いを問わず、貸出金利に関する規則を制定する権限はない。

CFPB の有する執行権限の中で重要なのは、連邦消費者保護規制（消費者に対する金融商品・サービスについての情報開示義務、消費者の情報アクセス権の確保等）に関する規制対象者の違反行為に関し、裁判所に対して民事訴訟を提起する権限である。この訴訟で CFPB が求める措置としては、契約の解除または変更、返金または不動産の返還、損害賠償、不当な利益の吐出し、民事制裁金の賦課などが挙げられる。民事制裁金の額は行為の悪質さの度合いによって3段階あり、故意に違反行為を行った場合には、最大で1日当たり100万ドルの制裁金が課される可能性がある。⁽⁴⁷⁾

(3) 行為規制

CFPB が規制対象者に課す行為規制としては第1に、情報開示に関する規制を挙げることができる。CFPB は設立の理念において、規制監督を強化することで金融機関を委縮させ、ひいては消費者に対する信用供与を縮小させてしまわないように、むしろ金融消費者保護と消費者の金融商品やサービスへのアクセスの活性化の両立を掲げている。そして、こうした理念を実現する上で重要な原則として、金融機関や金融サービス業者が十分かつ適切な情報開示を消費者に対して行うことを強く求めている。情報開示は、消費者が金融商品・サービスのコスト、便益及びリスクを正しく理解できる形でなされなければならない。CFPB が制定する規則には、規制対象者が義務的開示のために利用可能なモデル様式を盛り込むことができるが、この様式を用いた情報開示においては、消費者にとって分かりやすい平易な言葉の採用、読みやすいフォント、明確なフォーマットとデザインの使用、消費者に伝えるべき情報の簡潔な説明などが求められている。

また、CFPB は一般に、規制対象者が消費者向け商品・サービスの取引や勧誘を行うに際して、連邦法の下で不公正、詐欺的、濫用的な行為・慣行（unfair, deceptive, or abusive act or practice）を行わないように、必要な規則を制定して規制を行い、これに違反した場合には必要な執行権限を行使することができる。⁽⁴⁸⁾

(4) その他の役割

CFPB の主要な機能としては、前述の連邦金融消費者保護関連法規に基づく金融機関・金融サービス業者に対する規制監督機能等のほかに、これと関連するいくつかの事項を挙げることができる。

まず、規制対象者に対する監督や執行機能を果たす前提として、CFPB では消費者からの苦情を受け付けることに力を入れている。具体的には、苦情受付のポータルを組織設立後の早期に立ち上げ、また受け付けた情報はデータベース化して、個人情報の秘匿措置等を取った上で必要に応じて公開し、情報の共有、あるいは金融消費者保護に向けた意識喚起などに資することを目指している。

調査業務も CFPB において重視されている分野の1つである。金融消費者保護を果たす上では必

(46) 松尾 同上, pp.79-81.

(47) 同上, pp.86-87; Levitin, *op.cit.*(11), pp.357-358.

(48) 松尾 同上, pp.81-83; Carpenter, *op.cit.*(8), pp.22-23.

要な知識や情報を確実に蓄積していくことが欠かせないという認識の下で、消費者向け金融商品・サービス市場の動向、金融に関する消費者の認識・理解や消費者行動などを分析し、金融消費者保護のための将来の規制や監督はいかにあるべきかを検討するための基礎資料とし、さらに調査結果を公表して社会全般の問題認識の深化に資することが大きな目標とされている。⁽⁴⁹⁾

さらに、消費者が金融商品・サービスの理解を向上させ、より適切な行動が取れるようにするためには、いわゆる「金融教育」の推進が強く望まれるところである。CFPBはこの方面についても積極的に貢献することを目指しており、財務長官を委員長とする既存機関「金融リテラシー・教育委員会」(Financial Literacy and Education Commission)等とも緊密に連携するとともに、自らも金融リテラシー改善戦略を策定するなどの任務を与えられている。⁽⁵⁰⁾

2 重点領域

このようにCFPBの活動範囲は多岐にわたるが、新設機関として特にその役割が期待されているのは、これまで連邦レベルの金融規制監督機能が不十分であったノンバンクに対する権限であろう。この点はCFPBも当然認識しているところであり、2012年1月4日にコードレー氏がオバマ大統領によってCFPB長官に任命された(議会休会中の任命、前述)直後の1月5日に「ノンバンク監督プログラム」を公表している⁽⁵¹⁾。特に、所管領域(規制対象)の画定の際に、ノンバンクの中でも特に業種として列挙された、「住宅ローン業者、給料日ローン業者、民間教育ローン業者」については、これまでも少なからず問題を引き起こしている領域の業者として、社会的にも注目が集まったところである。以下ではこれら3つのカテゴリーに属するノンバンクについて、CFPBがどのような規制監督活動に取り組んでいるかを検討する。

(1) 住宅ローン

米国において住宅ローンは通常、モーゲージ(抵当)・ローンという用語で表現される。モーゲージ・ローンの貸し手となるのは、銀行及び貯蓄金融機関、そしてモーゲージ・バンク(他の金融機関からの借入資金などを基にして、直接、またはモーゲージ・ブローカーを通じ住宅ローンを提供する業者)⁽⁵²⁾というモーゲージ専門業者が多く、また消費者のローン申込先としてはモーゲージ・ブローカー(消費者に住宅ローンを貸し出す窓口業者)の割合が高い。このほかモーゲージ・ローン債権回収業者なども数多く存在し、これら各種業者が全て住宅ローン業者として、CFPBの規制監督の対象となる⁽⁵³⁾。

住宅ローンに関してCFPBが進めている主要な規制改革事項としては、以下の2点が挙げられるだろう。1つは「適格モーゲージ」(Qualified Mortgage)という概念の導入である。適格モーゲージは、借り手である消費者にとって安全とみなすことのできるモーゲージであり、逆に貸し手であるモーゲージ業者にとっては、このモーゲージを扱う範囲においては、抵当権を行使した場合、あるいは借り手との間で訴訟が生じた場合に、貸し手としての責任が大幅に軽減されるというメリットがあ

(49) 松尾 同上, p.71.

(50) 同上, pp.72-73.

(51) Sean M. Hoskins, "Chapter 3: The early agenda of the Consumer Financial Protection Bureau: the Nonbank Supervision Program," Cerutti and Kolchak, eds., *op.cit.*(8), pp.51-60; "CFPB launches Nonbank Supervision Program," 2012.1.5. CFPB Website <<http://www.consumerfinance.gov/newsroom/consumer-financial-protection-bureau-launches-nonbank-supervision-program/>>

(52) 「バンク」との呼称を使っているが、預金を取り扱わないので「ノンバンク」の範疇に入る。

(53) 坂東 前掲注(10), pp.24-26.

る。具体的に適格モーゲージとして認められるのは、毎月の定額ローン返済の中に金利分と元本分が共に含まれるため、元本残高が時間の経過とともに減少し、満期時には全ての元本が返済される仕組み⁽⁵⁴⁾になっているものであり、また貸し手が借り手に課す手数料が当初貸出額の3%以下に抑えられているモーゲージとされる⁽⁵⁵⁾。なお、適格モーゲージに関する取引を成立させるに当たっては、モーゲージ業者は借り手である消費者の信用状態を精査し、返済に充てる額が借り手の税引き前収入の43%以下であることを確認しなければならず、こうした確認のため、消費者側では収入証明書や納税証明書等の書類の提出が必須となる⁽⁵⁶⁾。これらの規制は2013年1月10日にCFPBによって公表され、1年後の2014年1月10日に施行された。

もう1つの改革は情報開示様式についてなされている。前述のとおり、住宅ローンに関するこれまでの情報開示は、貸出真実法(TILA)と不動産決済手続法(RESPA)の2つの法律に基づいて実施されてきた。しかし、ローン申込時と契約締結直前の2回にわたり、両法律に従って作成される2種類の情報開示文書は、重複する内容が多い割に、重要であるにもかかわらず欠けている情報もあって、全体としても理解しにくい構造になっていた。ドッド・フランク法によって両法律は共にCFPBが管轄することとなり、文書の統合も含めて情報開示の改善が大きな課題とされた。その際には、繰上返済違約金(prepayment penalty)や元本一括償還方式(balloon payment)など、消費者にとって重大なリスク要因となるローン形式や内容について明確に開示すること、毎月の返済額とその内訳(元本、利子、手数料等)や、変動金利ローンの場合の最終的支払予想額(最低額と最高額の両方)などを分かりやすく示すことなどが盛り込まれ、またフォーマットの見やすさ、理解のしやすさについても徹底的な検討が加えられて、最終的な改訂が実現したのである⁽⁵⁷⁾。情報開示書式に関する新しい規則は、2013年10月に公表され、2015年10月3日に施行されている。

(2) 給料日ローン

給料日ローンとは、次の給料支払日に返済することを前提として貸し付けられる無担保、高金利のローンであり、米国では1990年代以降に、黒人やヒスパニックといったマイノリティ、低所得の人々が多く居住する地域で普及した。1回当たりの貸出額は少額(100ドルから500ドル程度)であり、利用者に対する信用履歴の調査はほとんどなされず、雇用証明書、運転免許証等の確認のみでローンを受けることが可能である。その分金利は非常に高く、年利換算で平均450%、ときには1,000%を超えることも珍しくないとされる。返済期日は次に給料日が到来する時期に応じ、数日間から4週間程度で設定されるが、実際にはほとんどの借り手が想定どおりに返済することができない。給料日ローンは一括弁済契約が原則なので、全額返済できない場合は、再度手数料を支払って、ローンを更新せざるを得なくなる。結果として給料日ローンは長期化し、借り手は高金利に加え、手数料や延滞料金を含めて極めて高額な返済を必要とする、いわば「借金の罠」といった状態に陥りがちとなる⁽⁵⁸⁾。

54) フル・アモチゼーション(full amortization)と言い、固定金利30年ローンなどがその典型例である。逆に、(例えば借入当初の一定期間について)金利のみを支払う形態は、適格モーゲージとして認められない。

55) 森利博『アメリカ住宅金融の仕組みと証券化—サブプライム危機以降の課題と展望—』見洋書房, 2013, pp.265-266.

56) “Mortgage rules,” 2014.1.7. CFPB Website <http://files.consumerfinance.gov/f/201312_cfpb_mortgagerules.pdf>; “Progress on mortgage regulations (Editorial),” *New York Times*, 11 Jan. 2013.

57) “Know before you owe: mortgages,” *op.cit.*(18)

58) 田中恭子『アメリカの金融危機と社会政策—地理学的アプローチ—』時潮社, 2015, pp.37-41; Hoskins, *op.cit.*(51), pp.56-57.

慢性的な借金状態に至る人々を増大させる傾向の強いこうしたローンに対しては、かねてから消費者団体を中心として批判がなされてきた。しかし、ノンバンクであるため連邦レベルでの規制はこれまで基本的に存在せず、給料日ローン業者に対する規制は各州の判断に委ねられてきた。消費者向けローンに関する諸問題について調査・提言を行っている非営利団体「責任融資センター」(Center for Responsible Lending)が2013年に実施した調査によれば、給料日ローンについて一切の規制を行っていない州が29もある一方で、貸付金利を年利換算36%以下に制限することで、実質的に給料日ローンを禁止している州も16(ワシントンDCを含む)に及ぶなど、対応に顕著なばらつきが見られる⁽⁵⁹⁾。

この給料日ローン業者を新たに規制対象に加えることになったCFPBは、まずこの種のローンの実態を詳細につかむための調査を実施した。CFPBは監督権限を行使して、各業者からデータ入手して分析し、2014年3月25日にその結果を公表している。調査結果によれば、最初に決められた返済期日までに全額を返済できた件数は全体の15%に過ぎず、64%はローンを更新するか借り換える(1回ないし複数回)ことによって最終的に完済している。そして完済に至らず債務不履行に陥るケースが20%にもものぼる。さらに、金利及び手数料が当初の借入額を上回る結果となるケースが全体の60%を占めることも明らかになり、改めて給料日ローンが多くの利用者にとって重い負担となっていることが浮き彫りにされたと言える⁽⁶⁰⁾。

これらの状況認識を踏まえ、CFPBは次に、給料日ローン業者に対する規制の在り方に関する検討に乗り出し、2015年3月26日に提言という形で公表した。この提言では、給料日ローンによって「借金の罠」にはまる借手者をなくすための方策として2つの方法を提示し、業者はどちらかの方法に従い、それぞれの消費者に対してローンを提供してほしいと示唆している。第1の方法は、業者が借手者の収入、負債状況、過去の借入金履歴などを確認し、確実に返済可能である額を貸し出すというやり方であり、これまでよりはるかに厳密な信用状態の確認が求められる。そしてもう1つは、借手者の細かい状況の確認を免除する代わりに、貸出を500ドル以下、更新を2回までと制限し、計3回の貸出期間が終了した後は60日間のクーリングオフ(貸付を受け付けない期間)を原則として設定した上で、3回目の貸出期間後も返済が終わらない借手に対しては、金利や手数料の追加なしで引き続き返済させる等の措置を講じるといった方法である⁽⁶¹⁾。

今回の提言について、CFPBは「消費者ローン市場を改革するための初めの一步」であるとしており、今後も関係者からの意見を踏まえ、規則制定につなげていきたいと述べている⁽⁶²⁾。こうした取組に関しては、規制に向けた大きな前進ととらえる論評も見られる⁽⁶³⁾一方で、当のローン業者側からは、既存のビジネスモデルを破壊するだけでなく、利用者に損失を与える内容だといった強い反発が示されている⁽⁶⁴⁾。実際に何らかの規則が制定されるまでには、まだ相当の時間を要す

⁽⁵⁹⁾ “Payday lending abuses and predatory practices,” September 2013. Center for Responsible Lending Website <<http://www.responsiblelending.org/state-of-lending/reports/10-Payday-Loans.pdf>>

⁽⁶⁰⁾ “CFPB finds four out of five payday loans are rolled over or renewed,” Mar. 25 2014. CFPB Website <<http://www.consumerfinance.gov/newsroom/cfpb-finds-four-out-of-five-payday-loans-are-rolled-over-or-renewed/>>

⁽⁶¹⁾ Consumer Financial Protection Bureau, “Factsheet: The CFPB considers proposal to end payday debt traps,” Mar. 26, 2015. <http://files.consumerfinance.gov/f/201503_cfpb-proposal-under-consideration.pdf>

⁽⁶²⁾ “CFPB considers proposal to end payday debt traps,” Mar. 26, 2015. CFPB Website <<http://www.consumerfinance.gov/newsroom/cfpb-considers-proposal-to-end-payday-debt-traps/>>

⁽⁶³⁾ “Progress on payday lending (Editorial),” *New York Times*, 29 Mar. 2015.

⁽⁶⁴⁾ “Federal regulators seek to put their first check on payday lenders,” *Washington Post*, 26 Mar. 2015.

と思われるが、さしあたり CFPB が規制に向けての方向性を打ち出したことは、重要な意義を持つと考えられる。

(3) 民間教育ローン

米国における教育ローンの債務残高は、大学の授業料高騰等を要因として、急激な増大傾向を続けている⁽⁶⁵⁾。内訳としては連邦教育ローンが残高ベースで8割以上と圧倒的な割合を占めているが、2000年代後半には民間教育ローンの貸出が一時的に急増したこともあり、引き続き債務残高の一定割合を構成している⁽⁶⁶⁾。また、連邦、民間のいずれの教育ローンについても、返済は通常、債権回収業者に対して行われる。CFPBは学生に対して新規ローンを貸し出す民間の業者に加え、この債権回収業者も「民間教育ローン業者」の範疇に入るものとして、規制監督の対象としている。

教育ローンについて、CFPBは設立以来、連邦教育ローンの供与等を所管している連邦教育省とも連携しつつ実態調査を続けてきており、2015年に入ってその成果を明らかにしつつある。9月29日に公表された報告書で、CFPBは推定値として、教育ローンの借り手の約25%が延滞または債務不履行状態にあるとした⁽⁶⁷⁾。さらに、CFPBの下に設立されている教育ローンオンブズマンが10月に公表した年次報告書では、2010年に新規貸出が停止された「政府保証民間教育ローンプログラム」(Federal Family Education Loan Program: FFELP)に基づくローンを供与されている場合、延滞または債務不履行状態にある借り手の割合は30%以上にも達していることが明らかにされている⁽⁶⁸⁾。このように教育ローンの返済困難者が続出している事態は深刻な社会問題となりつつあり、ひいては将来の住宅購入等のための資金確保について大きなマイナス要因となるなどの観点から、米国経済全体に与える影響も指摘されている状態である⁽⁶⁹⁾。

CFPBはこうした状況を踏まえつつ、特に債権回収業者の問題として、借り手に対するカスタマーサービスや、特に経済的に困難な状況にある者との債務調整の相談など、本来必要な業務を行っていないと指摘している。返済負担が通常より軽減される可能性の高い所得連動型返済プラン⁽⁷⁰⁾の利用が可能であるにもかかわらず、その存在を業者から知らされないため、結果的に債務不履行に陥っている借り手も少なくないと想定される⁽⁷¹⁾。さらに一部の回収業者の場合、実行可能な返済計画を支援するどころか、故意に返済可能なローンへの転換を食い止め、多額な利息を支払わせ、最終的に債務不履行に追い込んでいたりするのではないかといった批判も見られる⁽⁷²⁾。

一方で、特に民間教育ローンについて、契約時に要求される共同署名者に関する問題も指摘されており、教育ローンオンブズマンが2014年4月に公表した報告書がこの点を集中的に検討している。多くの場合は両親か祖父母のいずれかが共同署名者になるが、これらの署名者が死亡したり破

(65) 寺倉憲一「米国の奨学金政策をめぐる最近の動向—学生ローンと所得連動型返済プランの問題を中心に—」『レファレンス』775号, 2015.8, pp.48-49. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9484228_po_077502.pdf?contentNo=1>

(66) 宮本佐知子「残高1兆ドルを超えた米国教育ローン市場の課題と示唆」『野村資本市場クォーターリー』Autumn 2012, pp.1-2. <<http://www.nicmr.com/nicmr/report/repo/2012/2012aut07web.pdf>>

(67) Consumer Financial Protection Bureau, “Student loan servicing,” Sep. 29, 2015. <http://files.consumerfinance.gov/f/201509_cfpb_student-loan-servicing-report.pdf>

(68) “Annual Report of the CFPB Student Loan Ombudsman,” Oct. 14, 2015, pp.25-28. CFPB Website <http://files.consumerfinance.gov/f/201510_cfpb_annual-report-of-the-cfpb-student-loan-ombudsman.pdf>

(69) 中岡望「学生ローンが返せない 残高140兆円、10年前の30倍」『週刊エコノミスト』93(27), 2015.7.7, pp.36-37.

(70) 寺倉 前掲注(65), pp.42-47.

(71) Consumer Financial Protection Bureau, *op.cit.*(67), pp.25-27.

(72) “A fairer shot for student debtors (Editorial),” *New York Times*, 8 Sep. 2014.

産したりした場合、仮に返済が完全に順調に行われていても、当該ローンが自動的に債務不履行扱いにされるケースがしばしば見られる。こうした扱いを受けた場合、借り手は直ちにローン全額を返済せざるを得なくなり、それができなければ借り手自身が債務不履行に陥ったとみなされ、結果として借り手の信用履歴に悪影響が及ぶことすらあるとこの報告書は示している⁽⁷³⁾。信用履歴に傷がつくことは、将来の不動産や車の購入契約時、ひいては就職時にも非常に不利な要素となると考えられる。共同署名者に関する諸規定は確かに契約文書に明記されているにしても、こうした金融市場の慣行に基づく嚴重な条件の付与には再考の余地があると考えられる⁽⁷⁴⁾。

CFPB は今後、こうした現状や問題の所在を踏まえて、何らかの規則制定を検討していくことになる。規制の内容としては、債権回収業者に対して、順調な返済が困難になった借り手に所得連動型返済プランなど実行可能な返済計画を提案し、協議を進めることを義務付けるなどといった点が考えられるだろう⁽⁷⁵⁾。学生にとって教育ローンが背負いきれない負担となることを防ぐことができるよう、金融消費者保護の観点から一層の取組が期待される。

Ⅲ 金融消費者保護局をめぐる論点

ここまで、包括的な金融規制改革の実施を目的として制定されたドッド・フランク法の一環として、2011年に設立された金融消費者保護局（CFPB）に関し、設立前後の経緯、金融規制監督機関としての特徴やこれまでの主要な業務状況について言及してきた。そこで最後に、CFPB という行政機構をめぐる提起されてきている論点について検討したい。個別の活動領域についての評価等は多々あろうが、ここでは制度的側面に関する主要な論点を取り上げることとする。

1 組織の独立性の在り方

まず挙げられるのは、設立経緯に関する説明の中でも少なからず触れてきたように、CFPB が持つ組織構造、とりわけ独立性の在り方についての諸議論である。議会の場での議論は、コードレー長官に対する上院同意人事が可決されて以降は、さほど大きな展開を見せていない。しかし前述のとおり、共和党の多くの議員は現在の CFPB の機構等について全面的に賛成してはおらず、いくつかの問題点を指摘している。またそれらの問題点は、単なる政治的な争点を超えて学界でも議論されているところであり、CFPB の在り方についての論点の所在を示しているように思われる。

CFPB の組織構造について厳しい評価をしている学者としては、ジョージ・メイソン大学ロースクールのトッド・ズビツキー（Todd Zywicki）教授が挙げられる。ズビツキー教授は、CFPB の運営経費が連邦準備制度からほぼ自動的に移転されることで、予算の承認という形での議会統制を受けていないこと、1名の長官によって業務が統括される機関であり、単一の人物に強大な規制監督権限が集中していること、しかも CFPB が制定した規則等は、金融安定監督評議会（FSOC）の3分の2の多数をもってしか覆すことができないことを改めて指摘し、結果として同組織は「米国史上最も権力を有し、最も公然と説明責任を果たさない機関の1つ」になってしまっていると力説する⁽⁷⁶⁾。

(73) Consumer Financial Protection Bureau, “Mid-year update on student loan complaints,” Apr. 22, 2014, pp.11-12. <http://files.consumerfinance.gov/f/201404_cfpb_midyear-report_private-student-loans-2014.pdf>

(74) “U.S. agency faults student loan rules,” *Washington Post*, 22 Apr. 2014.

(75) “Regulator to revamp student-loan rules – any changes by CFPB would be strongest yet as it tries to arrest rising default rate,” *Wall Street Journal*, 30 Sep. 2015.

そして、これまで金融消費者保護機能を担う行政機関が多面的であり、関連規則も十分なものでなかったという点を踏まえれば、CFPB の設立には意義があるとしながらも⁽⁷⁷⁾、その官僚主義的傾向を抑止するための方策が必要だとして、上記のような組織上の欠点を正すこと（その方向性は下院で可決された前述の「2011年消費者金融保護安全性・安定性改善法案」とほぼ同様である）を強く主張している⁽⁷⁸⁾。

学界には一方で、これとは対極的な見解も存在する。ジョージ・ワシントン大学ロースクールのアーサー・ヴィルマース (Arthur E. Wilmarth, Jr.) 教授は、組織の効率性、迅速で的確な判断と決定を行う能力、決定した事項に関する安定性などから見れば、単一の長官によって統制される組織が委員会制等よりも望ましいこと⁽⁷⁹⁾、FSOC に CFPB が制定した規則に対する現行より強い拒否権を与えると、金融機関の健全性・安定性の必要の名の下に消費者保護が犠牲になる可能性が高まること⁽⁸⁰⁾、議会が承認する予算に基づいて全面的に運営している金融または消費者保護関連規制機関（証券取引委員会 (SEC)、商品先物取引委員会 (Commodity Futures Trading Commission: CFTC)、消費者製品安全委員会 (CPSC) 等）が、いずれも予算面で厳しい圧力を受け、法律に規定された役割を十分果たせない状況に直面していること⁽⁸¹⁾などを指摘する。そして結論として、これまで法制面で金融消費者保護に関する対処が適切に行われてこなかった経緯を考慮すれば、最終的に成立したドッド・フランク法が CFPB に必要と考えられた現在の地位と権限を付与した事実を軽視すべきではないと述べている⁽⁸²⁾。

これら両論の対立点は、結局 CFPB という組織が有すべき独立性をどのように評価するかに帰着するだろう。ズビツキー教授の CFPB に関する個々の批判について見るならば、例えば、1名の長官による組織運営、議会による統制を受けない予算確保という2点を取ると、前述の通貨監督局 (OCC) が似たような組織構造を持っており⁽⁸³⁾、CFPB だけが完全に特異な形態であるとの指摘は当たらない⁽⁸⁴⁾。また FSOC による拒否権に関しては逆に、連邦政府を構成する行政機関がこのような形で他の機関で策定された規則を否認できる例は他に存在しないという指摘⁽⁸⁵⁾も見られる。しかし、ズビツキー教授の述べるように、CFPB の独立性を「説明責任の欠如」という観点から厳しく批判するのはあり得ないことではない。制度的な独立性が保証された機関であるからこそ、説明責任の重要性はより大きくなるとも言えるのではないか。CFPB は大統領、上院銀行・住宅及び都市問題委員会、下院金融サービス委員会、下院エネルギー・商業委員会に対して、年2回報告書を提出する義務があり、また CFPB 長官はこれら3つの委員会で最低年2回証言を行わなければな

(76) Zywicki, *op.cit.*(28), pp.872-875.

(77) *ibid.*, p.899.

(78) *ibid.*, p.887.

(79) Wilmarth, *op.cit.*(30), pp.919-924.

(80) *ibid.*, pp.924-925.

(81) *ibid.*, pp.951-955.

(82) *ibid.*, p.955.

(83) OCC は財務省の外局であるが、その長である通貨監督官が1名で組織運営を行う形態をとっており、また監督権限や執行権限について財務省からの独立性が認められている。財政面では規制対象機関に対する賦課金を主な収入源としており、議会から予算の承認を受けることはない。

(84) Wilmarth, *op.cit.*(30), pp.904-905; Carpenter, *op.cit.*(8), p.12. 実はズビツキー教授も、CFPB 長官の地位が通貨監督官のそれと似ていることは認めている。Zywicki, *op.cit.*(28), p.873.

(85) Curtis W. Copeland, "Chapter 4: The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act: regulations to be issued by the Consumer Financial Protection Bureau," Cerutti and Kolchak, eds., *op.cit.*(8), p.84.

らないことになっている。CFPBはこうした機会を積極的に活用し、日頃の業務運営について議会から高い評価を得られるよう努める必要がある。また金融商品・サービスの消費者だけでなく、規制対象となる金融機関や業者、その他の利害関係者とも意思疎通を図り、相互理解が得られる形で業務運営がなされることも強く望まれる⁽⁸⁶⁾。

2 行為規制規定の定義・基準

もう1つ言及すべき重要な論点としては、CFPBが規制対象者に課している前述の行為規制に含まれている「不公正、詐欺的、濫用的な行為・慣行」の禁止という規定が、具体的にどのような内容なのかという点が挙げられる。この規制はすなわち、金融機関や業者が、消費者との取引の場面において、「不公正」、「詐欺的」または「濫用的」な行動をとってはならないということの意味している。

3つの文言のうち「不公正」及び「詐欺的」については、連邦取引委員会（FTC）の権限に関する規定の中に同一の文言があるため、どのような場合に「不公正」または「詐欺的」な行為とみなされるかは、これまでの規定の適用状況から推定可能である⁽⁸⁷⁾。例えば「消費者が商品を購入した後その商品に関する情報が書き換えられた場合」は、「不公正」な取引が行われたと判断することができ⁽⁸⁸⁾、これは金融商品・サービスについても同様に適用できる。また、消費者に対して積極的に情報をごまかしたり隠したりした場合には、その取引は「詐欺的」であったと考えられる⁽⁸⁹⁾。

一方で、「濫用的」という形容詞については、FTCの規定の中に同様の文言が存在しない。このため、何が「濫用的」な行為であるのかは、CFPBによる実務上の運用によるところが非常に大きくなる。ドッド・フランク法は「濫用的」な行為・慣行について、「消費者が消費者向け金融商品・サービスの条件を理解する能力を重大に妨げる場合」、あるいは「消費者が、当該金融商品・サービスの重要なリスク・コスト・条件に関する理解を欠いていること、当該金融商品・サービスの選択・利用について自らの利益を守ることができないこと、もしくは規制対象者が消費者の利益のために行動すると合理的に信頼していることに不合理につけこむ」⁽⁹⁰⁾ことが該当すると規定しているが、こうした曖昧な基準では、CFPBの恣意的な裁量を避けることはできないだろう⁽⁹¹⁾。

この点についてもズビツキー教授は非常に批判的であり、CFPBが金融消費者保護の名目で、極めて恣意的な判断を下す可能性が高く、その結果として、金融商品・サービスの提供、さらに新たなサービスの展開などに対して抑制的に作用するのではないかと指摘する。そして一例として、給料日ローンに関し、CFPBがこのローン自体を「濫用的」と判断すれば、これを全面的に廃止することすら可能になるのではないかと述べている⁽⁹²⁾。

⁽⁸⁶⁾ こうした努力は既に相当程度なされている。コードレーCFPB長官は、各種業界団体と頻繁に懇談の機会を設けており、その内容の一部はCFPBのウェブサイトで公開されている。また、CFPBが強力な規制監督権限を發揮しつつ、そのことに対する銀行や金融業界からの懸念を払拭したいとして、業界関係者と公式・非公式の対話を行っていることも報道されている。“Banks seek détente with regulator: lenders huddle with CFPB over its supervisory role; release of guidelines called ‘Pivotal Moment’,” *Wall Street Journal*, 2 Jul. 2013.

⁽⁸⁷⁾ Carpenter, *op.cit.*(8), p.22.

⁽⁸⁸⁾ Theresa A. Gabaldon, “Half-a-cup better than none: a pragmatic approach to preventing the abuse of financial consumers,” *George Washington Law Review*, 81(3), 2013.4, p.939.

⁽⁸⁹⁾ Rebecca Schonberg, “Introducing “abusive”: a new and improved standard for consumer protection,” *California Law Review*, 100(5), 2012.10, p.1411.

⁽⁹⁰⁾ 松尾 前掲注(2), p.82.

⁽⁹¹⁾ Carpenter, *op.cit.*(8), p.22.

しかし実際のところ、CFPBは給料日ローンに関して、前述のように返済可能性の確認を軸とした規制案を提示しているところであり、ローン自体の廃止という観点には立っていないと考えられる。そしておそらくCFPBは「濫用的」かどうかについて、多くの関係者から過度の恣意性を疑われるような判断を下そうとは考えないのではないか。それが関係者からの厳しい批判につながるものが必至だからである。

要するに、問題は第1の論点と同様、CFPBにおける説明責任確保の在り方という点に帰着するように思われる。ある行為や慣行を「濫用的」と判断するためには、消費者、金融機関及び業者、利害関係者との対話と意思疎通を踏まえ、大方の納得が得られる形で判定を下すことが欠かせない。そしてそのような判断が積み重なることによって、金融消費者保護を目的とする金融規制監督機関であるCFPBが、広く信頼を獲得することが可能になるのではないだろうか。

おわりに

ドッド・フランク法の下で、CFPBという金融消費者保護を専門に扱う規制監督機関が設立されたことは、米国の、ひいては世界の金融規制監督の歴史において1つの画期を成したと言えるだろう。新しい機関であるだけに、これまでの規制監督機関とは異なる発想を持って実績を積み上げていくことが、組織の存在意義を確立していく上で必須の過程となる。また、サブプライムローンの焦げ付きが消費者の大量破産、そして全般的な金融危機へとつながった過去の事態への反省として、金融消費者保護に関する施策が金融システムの安定性確保にもつながり得ると示していくことも、CFPBにおける将来に向けた課題になるように思われる。

ただ組織面では前述のとおり批判も根強く、今後の状況によっては、CFPBの見直しを含む金融規制監督機関の再々編などが起こる可能性もあるだろう。金融消費者保護という課題について、組織と機能の両面で米国が今後どのような展開を示すのか、引き続き注目していきたい。

(おくやま ひろゆき)

⁹² Zywicki, *op.cit.*(28), pp.917-923.