

# 最近のアメリカにおける クレジットカード法の動向

— 2009年クレジットカード説明責任および開示法を中心として —

袁輪 靖博

福岡大学法学部教授

## 【目次】

- I. アメリカにおけるクレジットカードと法規制
- II. 2009年クレジットカード説明責任および開示法の概要
- III. 2009年クレジットカード説明責任および開示法の影響評価
- IV. おわりに

## I. アメリカにおけるクレジットカードと法規制

クレジットカード発祥の地であるアメリカでは、クレジットカードを含むクレジット取引の発展の過程<sup>1</sup>で生ずる問題を解決するために、1968年以来消費者信用保護法（Consumer Credit Protection Act）とよばれる連邦法<sup>2</sup>が段階的に制定されてきた<sup>3</sup>。

現在ではそれが以下のような構成になっている<sup>4</sup>。

- 第1編 消費者信用コストの開示
  - A 総則
  - B 信用取引
  - C 信用広告およびクレジットカード手数料の制限
  - D 信用の支払請求
  - E 消費者リース
- 第2編 信用修復機関
- 第3編 信用報告機関
- 第4編 信用機会均等
- 第5編 債務取立慣行
- 第6編 電子資金移動

本稿では、消費者信用保護法の第1編である貸付真実法<sup>5</sup>に対する、最近でもっとも大きな改正法といえることができる2009年クレジットカード説明責任および開示法を中心として、その概要を紹介し、それが消費者信用取引の慣行に対して与えた影響を概観する。

## Ⅱ. 2009年クレジットカード説明責任および開示法の概要

### 1. 2009年クレジットカード説明責任および開示法の目的

#### (1) 貸付真実法の目的と内容

##### ①貸付真実法の規定からみた制定目的

消費者信用保護法の第1編（消費者信用コストの開示）は、貸付真実法として引用されることになっており（第101条）、以下のような目的で制定された（第102条）。

すなわち、消費者リースを含む消費者信用においては、「十分な判断材料に基づく信用の利用（informed use of credit）」が、経済の安定を向上させ、信用供与に関わる多様な金融機関の競争を強化させるという事実を前提とする。消費者側から、「十分な判断材料に基づく信用の利用」を実現するためには、消費者が自ら負担する信用コストを確実に認識していなければならないことになる。

貸付真実法はこのような認識にたつて、消費者がたとえばクレジットカード取引を締結するか否か、またどのカード発行業者と締結するかということ判断するにあたり、みずから利用可能な信用条件を容易に比較できるようにし、あわせて不正確・不公正な請求や慣行から消費者を保護することを目的として制定された。

##### ②制定目的の背景

この制定目的の前提には、クレジットカード取引のような消費者信用取引の内容・仕組みが非常に複雑かつ専門性が高いこと、そのため、事業者からの取引条件などの十分な説明がないかぎり、消費者がそれを十分に理解することは困難であるということが必要である。

たとえば、消費者に信用供与するカード発行業者は、信用供与やカード利用に係るコストを信用供与の対価として消費者から取得し、そのコストから利益を上げている。とくにカードの場合には、商品の購入やサービスの提供に対する代金の支払いとして消費者が日々継続使用するが、消費者に課されるコストについては、カード契約成立前の時点から、そのような商品購入やサービス提供および支払いの前後において、さまざまな形式で支払いを求められる。しかも1回1回のコストは小額であるため、消費者にとっては目に付きにくく、関心が低くなりがちであるが、それを合算すれば決して小さいものではない。カード発行業者側からこれをみれば、まさに大量の消費者から小額のコストを収集することで利益を上げているの

である。決して小さいものと見過ごしてはならない。

ところが、消費者側からみると、いつ、どこで、いくらをコストとして支払っているのか、また信用供与やカード利用の対価であるコストの総計が信用供与額に対してどのような割合になっているのか、支払段階では容易に判断できない仕組みになっていることが多いのである。

その一方で、現金なしに商品の購入やサービスの提供を受けることができるため、事業者にとっても消費者にとっても大きな利益をもたらす仕組みであることから、消費者にとっては日常生活における利便性が高く、カードの利用なしには現代の生活は不可欠な状態になっている。アメリカの消費生活では、もともと現金以外の支払方法が浸透しており、その発展形式としてクレジットカードの仕組みが形成され、その歴史も古い。クレジットカードの浸透・定着の度合いと生活における必要性は日本と本質的に異なるものである。そこにカード発行業者が付け込む余地があり、消費者が自らの支払うべき信用コストを認識できないまま、クレジットカードを利用するという問題が意識されるようになった。

消費者が十分な知識・理解がないまま、利便性のみにとらわれてクレジットカードなどの消費者信用取引を行うことは結局のところ、事業者にとっても消費者にとっても不利益をもたらしかねず、適正な消費者信用市場が形成できない。市場における適正な競争を行わせるために、このような仕組みを提供し利益を上げている事業者側に開示規制を課すことで、消費者が取引内容を知りうる機会を設け、十分な判断材料に基づく信用の利用を確保する必要があるのである。

### ③貸付真実法の趣旨と全体像

すでに述べたとおり、貸付真実法の目的とされる「消費者による十分な判断材料に基づく信用の利用」を実現するため、貸付真実法は、信用利用＝契約締結における消費者の意思決定を保障するとともに、他方で信用供与する金融機関に開示義務を課している。消費者の意思決定の保障は結局のところ、意思決定の結果責任を消費者に負担させることになる。しかし、そのような責任を消費者に負担させる前提として、金融機関に意思決定に必要な判断材料の提供義務＝開示義務を負担させているのである。

貸付真実法は、開示規制だけにとどまらない。開示規制を定めた上で、意思決定に必要な判断材料を提供することによっては消費者に結果責任を負わせるのは正当でないという場合が考えられる。そこで、貸付真実法は当初、たとえば、消費者が負担すべきカードの不正使用(会員外使用)のような場合に、消費者たるカード保有者の責任に対する制限を設けたり(第133条)、クレジットカード加盟店契約において現金割引の禁止条項を定めることを禁止する(第167条)などの制度を設けていた<sup>6</sup>。

## (2) 2009年クレジットカード説明責任および開示法の目的

2008年のアメリカは、いわゆるサブプライム層に対する過剰貸付に端を発したリーマンショックによる金融危機にさらされていた。翌年1月に、オバマ大統領は同危機の解決と消費者保護の強化を政策課題として誕生したが、消費者保護強化策の第一弾として5月に制定された法律が、2009年クレジットカード説明責任および開示法（Credit Card Accountability Responsibility and Disclosure Act of 2009 (P.L. 111-24)）であった（施行は2010年2月）<sup>7</sup>。これは、その名称からも分かる通り、クレジットカード取引を対象とした貸付真実法の改正法であり、クレジットカード取引のようなオープンエンド消費者信用プランにおける公正性と透明性を通じた取引慣行の確立を目的とした法律である<sup>8</sup>。そのため、貸付真実法の制定目的を踏襲しており、クレジットカード取引が消費者に与える新たな問題を解消するために、消費者が十分な判断資料の下で信用を利用できるクレジットカード取引環境を整備するということがこの法律の目的であったのである。

ただし、消費者に対して、本人の意思決定による結果責任を負わせるべきでない場合として、カード会社による利息や手数料の設定方法や算定方式・内容に着目し、一定の与信規制や利息・手数料制限を加えている点、また与信の際の年齢制限を設けた点などはこれまでにみられなかった新たな消費者保護制度として注目される。

日本でも、この法律の制定当初からその内容や影響についての紹介が行われており、その関心の高さをうかがい知ることができる<sup>9</sup>。いずれも、アメリカのカード会社は以前から複雑な仕組みを用いて不当に高い貸付利率や遅延利息を消費者に課しており、消費者の家計に過剰な負担を強いていたとの問題があったという事実を踏まえ、この法律によって、利息等の信用コスト算定の仕組みについての開示義務をカード会社に課すとともに、一定の与信規制や利息・手数料制限を加えたとの紹介をしている。この法律の影響や効果の点については、消費者の利益保護に資するとの肯定的評価をする一方で、このような規制は金融機関による与信の縮小を招いて経済へのマイナス影響や個人消費抑制要因となるとの懸念を抱えているとの指摘を行っていた。アメリカでは、詳細な調査・研究によって、この法律の影響や効果を評価しているが、この点はⅢで述べる。

ところで、ここでは必ずしも指摘されてはいないが、この法律がリーマンショックに関連する世界的な金融危機以後の金融改革（金融機関規制）の一つに位置づけられることを見逃してはならないであろう。リーマンショックがサブプライムローン問題に起因していたこと、上述のカード会社の消費者に対する不当な貸付利率や遅延利息の適用はまさにサブプライム層に対する過剰貸付<sup>10</sup>を意味していたことを考えれば、本法と金融改革のいずれも、サブプライム層に対する貸付問題に対する金融機関たるカード会社への規制による対策であったと

いう点で共通している。サブプライム層に対するカードの適正な利用に向けたカード会社に対する規制法であるこの法律は、直接の目的としては消費者保護が掲げられており、金融改革を掲げてはいない。しかし、その内容と効果、すなわち金融機関に対する与信規制の実現を考慮すれば、少なくとも、リーマンショックに対する金融改革の一環に位置づけられる効果が期待される法律であったことは否定できないであろう。

このことはまた、2. (1) で述べるように、貸付真実法の執行監督権限が、連邦準備制度理事会から新設された消費者金融保護庁 (Consumer Financial Protection Agency) に移管されたことでもよく理解できる。消費者金融保護庁は、まさにオバマ大統領が2009年8月に議会に対して提出したいわゆる金融規制改革法案の審議の末に制定されたドッド・フランク・ウォール街改革および消費者保護法 (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)<sup>11</sup>によって設立されたものだからである。

## 2. 2009年クレジットカード説明責任および開示法の内容

### (1) 執行機関

2009年クレジットカード説明責任および開示法は当初、その執行監督機関を連邦準備制度理事会 (The Board of Governors of the Federal Reserve System) とし、この法律の執行に必要な規則やモデルフォームの発行権限を与えていた (2条)。同理事会が制定する規則は、貸付真実規則Zと呼ばれ、貸付真実法制定の翌年にあたる1969年に施行され、貸付真実法の改正に合わせて改正が重ねられてきたのである。

ところが、リーマンショックに端を発した世界的金融危機の再発防止策としてオバマ大統領が提案していた金融改革法案が議会での議論を経た末、2010年7月に上述のドッド・フランク・ウォール街改革および消費者保護法が制定されたことにより、執行監督機関として、消費者金融保護庁が新たに創設されることになったのである。同法は金融関連の米国連邦法として最大のボリュームともいわれるが、住宅ローン貸付に関する貸付真実法の改正を行ったうえで、2013年6月に貸付真実法の執行監督権限を消費者金融保護庁に変更し、貸付真実規則Zの制定も担うことになった。これにより新たな改正を加えた貸付真実規則Zは2014年1月から施行されている<sup>12</sup>。

消費者金融保護庁は金融機関に対する法の執行による監督とともに、消費者保護に向けたさまざまな業務を担う重要な機関で、その業務の中には、法の社会的・経済的影響評価が含まれている。ここでは詳しく検討できないが、わが国にはない組織であり、その意義や役割、位置づけを明らかにする意義は少なくないと思われる<sup>13</sup>。

## (2) 全体の構成と概要

2009年クレジットカード説明責任および開示法は、以下に示した5つの編からなり、38の条文が規定されている。上述のとおり、この法律は貸付真実法の改正法であることから、多くの規定は、貸付真実法の各規定に対する追加または修正という形式をとっている。

第1編 消費者保護

第2編 消費者に対する開示の強化

第3編 若年消費者の保護

第4編 ギフトカード

第5編 雑則

以下では、上記の編ごとにその内容と特徴を簡単に紹介する<sup>14</sup>。

### ①第1編 消費者保護

ここでは、編名からもうかがえるように、カード保有者保護の観点から、さまざまな消費者保護規定が盛り込まれている。

たとえば、貸出年利率や金融料の引き上げなど重要な契約内容の変更がある場合には、オープンエンド消費者信用プランを提供するカード発行業者に対して、事前通知義務を課している。また、未払残高に対する新たな貸出金利、手数料や金融料の引き上げは、一定の例外を除いて禁止されるほか、初年度中の新たな金利引き上げを禁止し、債務者の信用リスクなどの要素に基づく貸出年利率の引き上げに対しては、それらの要素の変化や市場の変動が生じた場合の年利率引き下げを考慮すべきものとしている。延滞時の延滞手数料などは、延滞状況にあわせて合理的かつ比例的なものにするものとされる。そのほか、サブプライム顧客に対する初年度貸出額の特別手数料を貸出額の25%を超えないように制限したり、支払請求明細書の配布時期を支払日の21日前までに送付することを義務付けるなどしている。固定金利などの用語の定義もあらたに追加している。クレジットカードを発行する場合には、支払能力を考慮しなければならないとの規定もある。

これらの規定は、今後詳細に検討すべきであるが、少なくとも、以前の貸付真実法では行われなかった金利や手数料に対するさまざまな制限を設けている点や、支払能力の考慮なしにクレジットカードの発行ができないとしている点などさまざまな注目すべき追加・修正が行われている。

## ②第2編 消費者に対する開示の強化

消費者に対する開示については、決算時期における開示、延滞金発生時期や延滞金に関する開示、更新に関する開示、インターネットによるクレジットカード契約に関する開示、詐欺的な広告の防止に関する開示などについて、さまざまな開示要件がカード発行業者に課されている。

これらも、日本法では必ずしも開示義務を課されていない項目があり、検討すべき意義は小さくないように思われる。

## ③第3編 若年消費者の保護

21歳未満の者に対するカードの発行は原則として禁止され、両親が連帯責任を負担するなど一定の要件の下でのみ例外的に認められている。信用限度額の引き上げに対しては、連帯責任を負う者の承諾等を必要としている。

一方で、大学などとカード発行業者による大学生向けのクレジットカードの発行に関連しては、さらに詳細な開示要件を課すなどしている。

この点も、未成年年齢や未成年者の位置づけのほか、大学の教育・就学環境の違いがあるものの、日本には存在しない制限であり、その是非や影響・効果を検討する意味はあるであろう。

## ④第4編 ギフトカード

この編では、電子資金移動、すなわち消費者信用保護法の第6編についての改正として、プリペイドカード式や特定店舗に対するギフトカードのほか、電子的手段を用いたギフトに関する責任について、規定を追加している。この中では、このようなギフトの使用に際して課される手数料に対する規制を課している。

電子資金移動を通じたギフトの利用マーケットに対する規制はクレジットカードそのものの規制とはいえないが、カードを媒介とした消費者保護を規定している点、日本ではあまり規制されていない分野である点などでこれも興味深い規定となっている。

## ⑤第5編 雑則

ここでは、死亡した債務者の保有財産の贈与手続に関する貸付真実法改正などをのぞいては、貸付真実法のこれまでの規定に対する追加・修正を定めたものではない。

多くは、会計検査院に対して、インターチェンジ・フィーに関する研究報告を行わせたり、本法施行後の調査義務を連邦準備制度理事会に課したり、通貨監督庁に対して、クレジット

カード利用に関する議会への調査報告義務を課すほか、中小事業に関して、事業カードなどの調査や中小事業情報の保安に関する規定が設けられている。これらの調査義務は消費者金融保護庁に移され、さまざまな調査が行われ、報告書が公開されている。この点も、わが国で学ぶべき点を含んでいるといえよう。

なお、第5編の雑則編には、日本では考えられない条項もあることを付言しておく。例えば、暴力犯罪からのアメリカ人の保護規定のように、国立公園のビジターに対する一定の条件下での銃器持ち込み許可を認める規定があり、これらは、本法の制定にあたっての妥協案として盛り込まれた規定といえる。

### Ⅲ. 2009年クレジットカード説明責任および開示法の影響評価

#### 1. 2009年クレジットカード説明責任および開示法の影響

2009年クレジットカード説明責任および開示法は、しばしばクレジットカード保有者の権利の章典 (the Credit Cardholders Bill of Right) と呼ばれている。クレジットカードを使用する消費者にとっての基本的な人権の保障を定めたものというのである。

この法律の主要な目的は二つあり、公正性と透明性にあることはすでに述べた。

この意味を簡単にいえば、①未払残高に対する利率の引き上げまたは信用限度額超過を許可した上でその利用に対する手数料の付課のような不当または濫用的な一定の慣行の禁止による「公正性の確保」と、②消費者が自らのクレジットカード利用における支払額を理解できかつ異なるカードとの比較をすることができる程度のクレジットカードの利率および手数料に対する高い透明性を課すことによる「透明性の確保」ということになる。

消費者はこの法律によって、これまで以上の保護を受けることになるが、本当に消費者にとって利益になるのであろうか。また、カード業界には負担を強いることになるが、それが経済に与える影響としてはどのようなものが考えられるのであろうか。

制定直後の日本では、たとえば、次のような評価がなされていた。

まず、法制定以前の銀行はリスクの変化に応じて返済金利を柔軟に変更し、「延滞など顧客に非がある場合に加えて、不動産不況が深刻な地域に住んでいる、借入残高が高水準である、などの理由から金利が引き上げられるケースが多発してきた」ところ、「今回の法改正によりそうした措置が困難になることは、消費者利益の向上に寄与」する。しかしその一方で、「金融機関は、①入会時から返済金利を高めに設定する、②入会審査をこれまでよりも厳格化してハイリスク層を入り口で排除する、③与信枠を低めに設定する、などの対応策を通じて、クレジットカード与信を絞り込むと予想」されるため、経済にマイナスの影響が生ずる可能



性がある。また、すべての所得層の支払いおよび借入れツールである「クレジットカード与信の一段の絞込みは、消費者の資金繰りに悪影響を及ぼし、個人消費回復の抑制要因になる可能性」もある。とりわけ低所得者層への影響が大きいと推測されるという<sup>15</sup>。

また、ドッド上院議員やオバマ大統領は、この法律の制定は消費者の勝利であると述べていたものの、全米独立地域銀行家協会のファイン会長は「経済低迷により信用枠拡大がもっとも必要な時期にもかかわらず、クレジットカード改革法は米国消費者に対し、選択肢の制限、コストの増加、金利の引き上げを引き起こす」と警告していた旨指摘している。さらに、「無数に存在するカード会社間の競争が激しいため、消費者に主だった負担をかけるのは難しく、むしろカード会社間の競争が激化するとみられる。」とか、「カード会社が利益防衛のために正式手続きを踏んでの金利や手数料引き上げに動く可能性があり、カードが使いにくくなると、マクロ的には米国消費の低迷が長引く恐れがある。」<sup>16</sup>と指摘している。

いずれにしろ、消費者の利益になるとしながら、経済の低迷の要因になりうること、カード会社の与信絞込みは消費者の利用を妨げることもありうることなどが指摘されていた。

法律制定から約5年を経過した現在において、結局のところ、どのような影響が生じたのであろうか。これについては、消費者金融保護庁が施行1年の段階での影響を議論した結果を公表しているし（2011年2月「カード法の一年後：消費者金融保護庁カンファレンス」<sup>17</sup>）、施行5年を経過した2013年10月には報告書（2013年10月「カード法レポート：消費者クレジットカード市場に対するカード法の影響調査」<sup>18</sup>）を公表している。

以下では、二つの報告書の概要について、簡単に紹介しておこう<sup>19</sup>。

## 2. 2011年2月「カード法：一年を経過して（消費者金融保護庁会議）」の概要<sup>20</sup>

2009年クレジットカード説明責任および開示法（以下、カード法）は、その制定時点で、クレジットカード市場が深刻な改革の必要に迫られることは明らかであった。クレジットカード産業における一定の慣行が消費者にとって不公正かつ不透明であったと結論づけた議会は、上院および下院の強力な連携の下でカード法を成立させたのである。オバマ大統領も、カード法制定の署名をしたときに、「公正性、透明性、説明責任を実現する基本的な基準」を示すことを意図したものと語っていた。

2011年夏から、消費者金融保護庁（以下、CFPB）が新たにカード法の執行責任を負うことになることから、CFPBはその責任を果たすための指針を示すため、「カード法：一年を経過して」会議を開催した。議論にあたっての基礎資料を収集・作成するため、CFPBは9つのカード発行者における現行のクレジット慣行と将来のプランについての任意調査を行った。9つのカード発行者でクレジットカード市場のほぼ90%を占めている。この会議では、通

貨監督庁（the Office of the Comptroller of the Currency）によるカード発行業者の価格設定に関わる慣行の変化に関する研究も実施された。カード法の新たな消費者行動に対する開示要件の影響を明らかにするために、CFPBはカード保有者に対する調査も依頼した。

これらの研究の結果、カード法の施行1年を経過して、カード産業におけるカード発行業者と消費者の行動に、以下の4つの重大な変化が見られた。

- ① 現存のカード保有者勘定に対する利率の引き上げという長年の慣行は劇的に縮小された。
- ② 消費者による延滞手数料の支払額は実質的に減少した。
- ③ 信用限度額の超過利用に対する手数料はクレジットカード産業において、ほとんどみられなくなった。
- ④ 消費者からは、クレジットカードにかかる信用コストがより明確になったものの、重大な混乱は未だ残っているとの報告もある。

### 3. 2013年10月「カード法報告書：消費者クレジットカード市場に対するカード法の影響調査」の概要<sup>21</sup>

2009年クレジットカード説明責任および開示法（以下、カード法）は、クレジットカード市場の景色を一変させた。カード法は、クレジットカード勘定における信用コストの負担と価格設定の両面を規制することで、「信用供与に関する正当で透明な慣行の確立」を目的として制定された。なかでも、カード法はクレジットカード発行業者に対して、21歳未満の者に対する信用供与に関する特別ルールにより、消費者の支払能力の評価なしに信用供与することを禁止している。またカード発行業者が勘定開設後1年内に課すことができる「事前手数料（upfront fee）」を制限し、消費者の延滞や与信限度額に対する超過利用の際に「後付（back-end）」違約手数料（penalty fee）を課すことができる場合の制限を加えている。さらに、カード法は、カード発行業者がクレジットカードの金利を引き上げることができる条件、そのための手続を制限している。

カード法の執行権限は、もともと連邦準備制度理事会（以下、理事会）に委ねられていたが、ドッド・フランク・ウォール街改革および消費者保護法（以下、ドッド・フランク法）によって、2011年7月21日から、消費者金融保護庁（以下、保護庁）に移管された。カード法は2年ごとに、保護庁に対して、クレジットカードプランに関するコストやクレジットの利用可能性（Credit availability）と適切な消費者保護を含む消費者クレジットカード市場の調査義務を課している。この報告書は保護庁が準備をした初めての報告書である。主要なクレジットカード発行業者に対する監督を通じて保護庁が取得したデータとともに公にされており、

商業上利用可能なデータを用いている。

消費者に対するリスクに関するクレジットカード市場の監督経験とともに、データ分析に基づいて、以下の諸点が明らかになった。

①信用コスト

カード法は、クレジットカード市場における消費者の信用払の方法に影響をあたえ、消費者に対して著しく透明性を高めるものであった。信用限度額に対する超過手数料（overlimit fees）およびカード利用にコスト価格の変更・改定がかなり排除された；このような効果は直接カード法から導かれるものである。同様に延滞手数料額も減少したが、この減少もカード法に直接起因するものである。

結果的には、カード市場において、クレジットカードの使用とクレジットカードにかかるコストの比較がカード法制定以前よりもはるかに容易になった。多くのクレジットカード契約の成立は短時間のうちに行われ、かつ容易に理解できる内容のものになった。ただし、カード法はクレジットカード契約の期間と書式に対する明確な変更を命じているわけではないから、これらの変化がどの程度カード法に起因するかは明らかではない。利率引上げに対するカード発行業者の能力を制限するような「後付手数料（back-end fee）」に関する制限は、消費者によるコスト計算を簡易にした。クレジットカードコストはいまや、年間手数料および利率の明確な開示により近づいている。このような透明性は、ツケで購入するかどうかを判断する消費者は、いつでもいかなる理由でもカード発行業者によって再評価されうる利率をもってコストを判断するのではなく、むしろコストが現時点での利率で評価できるというより高い信頼の下で判断できることになるということの意味しているのである。

前金における価格設定が行われてきたことの対策としてカード法がさらなる透明性に向けた変更を行った結果、カード法施行時点である2009年初頭から2010年2月の間に、後付手数料は減少あるいは廃止された。その一方で、クレジットカード勘定の利率が引き上げられたという事実が判明した。この減少のいくつかはカード法によって影響を受けた価格に対する他の変更によって相殺されることが意図されており、不況の影響も考えられることから、これらの減少がカード法だけの影響によるものとは判断できない。

しかし、保護庁のクレジットカードデータベース（クレジットカード産業の85～90%を代表する）にあらわれるカード発行業者の間では、信用コストの合計（the total cost of credit）—すなわち、消費者の支払年間合計額（金利・金融料および手数料（interest charge and fee）を含む）を未払残高で除した額は、2008年下四半期から2010年下四半期で1.94%の減少となった。この変化がカード法の影響によるかどうかは明らかではない。

## ②クレジットの利用可能性

進んで与信したい債権者とクレジットを利用したい消費者の意思の間の違いに対しては、十分な考慮が必要である。クレジットの利用可能性をよりよく理解するために、われわれはクレジットカードのメール勧誘の数量、新たな勘定開設の数量、クレジットカード申請の支持率、新たな勘定に付与されるクレジットラインの規模、およびクレジットラインが上昇する頻度を含む多くの尺度から検討を行った。

このような尺度を用いた測定によって、明らかなパターンが浮かび上がった。すなわち、2008年初頭、すなわちカード法制定前であったが、大規模な景気後退が始まった直後に、クレジットカード市場ではクレジットの利用可能性が小さくなったということ。また、クレジットの利用可能性は2009年に底を打ってから、2007年レベルに至らないまでも、上昇に転じたということ。この景気後退は小規模で、事後の増加はサブプライムのクレジットスコアを持つ消費者よりも、より強いクレジットスコアを持つ消費者の間でより堅調だったということである。このパターンは、同時期の他の消費者信用市場において明らかにみられたトレンドと一致するものであった。クレジットカード市場における2009年以降の回復は、自動車貸付のような他の市場より遅かったものの、ホームエクイティのクレジットラインのような市場よりは堅固であった。

保護庁のデータによれば、クレジットラインの合計（利用されたいなかにかかわらず）は、カード法が施行された2010年2月時よりも2012年時で2000億ドル減少した。この減少は、サブプライムのクレジットスペースで生じたものである。われわれが観測した産業の縮小は、世界的金融危機に関わる大不況（the great recession）のピーク時よりもゆるいペースではあったが、カード法の制定以前にはじまって2012年を通じ継続していた。それでも、消費者は2012年末の時点で、いまだ1.9兆ドルの未使用クレジットラインを保有していたのである。

このエビデンスは、カード法が3つの異なる観点から、クレジットの利用可能性に関する識別可能な影響を与えたことを示唆している。第一に、21歳以下の学生その他の消費者に開設されるクレジットカード勘定の相当数に及ぶ減少が存在した。第二に、この報告書を準備するにあたって接したカード発行業者は、カード法の支払能力要件を充たす十分な収入がなかった結果として、信用度が高いと思われる申請者がわずかながら認識可能な割合で減少した、と述べている。第三に、これに関連するが、必要のない勘定内のクレジットラインの上昇（「将来に向けたラインの上昇（proactive line increase）」）を受ける消費者の割合の顕著な減少が存在する。少なくとも、オープンエンドクレジットに関する公正で透明性のある慣行を作り上げるとするカード法の意図された目標の効果が、信用にアクセスするこれらの制限にあらわれている。

### ③その他の懸念

カード法は、クレジットカード市場全体に変化をもたらし、消費者らが特に問題があると明らかにした多くの慣行を取り扱った。顧客サービスおよび苦情に対する新たな配慮を含む、カード発行業者の自主的な行動がさらなる市場の改善をもたらした。保護庁は、カード発行業者と手を携えて、カード保有者との合意を手短にかつ簡易にするための自主的努力に関する対応を続けている。

それでも、いくつかの懸念—消費者にリスクを与える可能性があり、かつ保護庁によるさらなる監視を実現できる慣行が残されている。この報告書および保護庁の活動をサポートする業務を基礎に、そのような慣行として6つの例を挙げておく：

#### 1) 付加的商品 (add-on products)

クレジットカード発行業者によるカード利用者に向けた債務対策を含む多様な付加的商品、信用供与に付属した盗難防止、クレジットスコア監視その他の商品がみられる。保護庁は、その監督業務を通じて、それらの商品の販売がしばしば消費者に対して損害を与えている。保護庁は、強制的業務に取り組み、産業界に対してこれらの商品市場における指針を提供する公報 (bulletin) を発行している。保護庁は、追加的業務が是認されるかどうかを判断するために、カード発行業者およびサービス提供者による付加的商品の販売およびサービスに対する密接な調査を継続する。

#### 2) 事前徴収手数料カード (fee harvester cards)

いくつかのカード発行業者は、当初のカード信用限度額の25%を超える事前手数料を課しているが、手数料の一部は勘定開設前に支払われるために、こういった慣行はカード法によってカバーされない。保護庁は、可能な監督機関にもとで行動をとるべきと判断する勘定開設に関連した申請手数料の使用について、監視を継続する。

#### 3) 遅れた利息商品 (deferred interest products)

販売業者等との提携クレジットカード市場においては、販売促進目的の金融の勧誘が一般的である。これらの勧誘は、残債務が特定された日までに全額支払われない場合、遡及して利息を評価し課すものである。保護庁によって収集されたエビデンスは、サブプライムクレジットスコアの借主に対して最終的に、43%の遡及的な利息が一時払いで課されていることを示している。保護庁は、これらの問題を研究し、より構成で透明性のある市場を形成するために追加的業務を行うことが適切かどうかの評価を継続していく。

#### 4) 透明性問題

##### a. オンラインにおける開示

カード法は、月間支払明細書に含まれる一定の開示として、適切な最低限度の延滞コスト

および手数料に関する警告を含んでいる。貸付真実規則Zはさらに、これらの明細書に他の要件を付け加えている。ところが、電子的請求に対して支払を行う消費者は、月間明細書にアクセスできないし、その代わりに、これらの開示を要件としないオンラインポータルを使うことができる。このことは、現代の電子的世界に対し、紙と鉛筆の世界に対する書面を主とした開示に関する規制を当てはめるといふより一般的な難題を反映させている。保護庁は、カード発行業者が消費者と異なるチャンネルで開示を受領できるよう確保するための手段をどのように講じているかをより詳しく観察していく。

#### b. 特典商品 (rewards products)

一定の消費者に対して、新しいクレジットカードによるショッピングの比較は、しばしば、異なる特典プログラムの考慮が中心課題となっている。特典の勧誘は、サインオンボーナスの資格、獲得ポイントの価値、獲得できるレート、失効に関するルールに関する詳細なルールを伴い、高度に複雑化されている。このような消費者調査および市場の監視業務の中で、保護庁は、さらなる追加的業務を行うことが正当かどうか、また特典に関する開示が明確で透明性のあるものかどうかを調査していく。

#### c. 猶予期間 (grace periods)

毎月必要な残債務を十分に支払わない消費者に対して、信用コストの鍵となる計算式は猶予期間である。翌月に残債務を繰り越すと、前月の初めから未払残高に算定されるであろう利息を消費者が理解しているかどうかは明らかでない。消費者がふたたび猶予期間を得るまでの間、購入日からすべての購入に利息が算定される。同様に、示された請求額全額を支払った後でさえ、請求書が発行された時点から支払いを受取る時点までの期間に課される「追跡利息 (trailing interest)」を負っているということを消費者が理解しているかどうかは明らかではない。特典商品とともに、保護庁は、猶予期間制限が明確かつ透明性をもって開示されているかどうかを調査していく。

## IV. おわりに

これまで、2009年クレジットカード説明責任および開示法とその影響について簡単に紹介した。

その詳しい内容については今後さらなる研究が必要であるが、概観した範囲でも、参考にすべき点がさまざまみられた。ここではより広い見地から、学ぶべき点、今後の課題を指摘して筆を擱きたい。

まず今後研究を進めていくにあたり、貸付真実法をはじめとする消費者保護法の規定内容

を表面的に明らかにするだけでなく、法制定の社会・経済的背景や政策的配慮、法制定後の社会・経済的影響について、その社会の文化・伝統・歴史的な背景をも調査・検討する必要があるという点を指摘しておきたい。その意味で、本稿で紹介した「カード報告書」のような調査研究は大変重要な意義を持っているが、この紹介にあたっては、上述した姿勢で分析・紹介する必要がある。当然のことながら、日米の法をとりまく環境は決して同じではないということを常に頭においておかなければならない。

アメリカは日本が学ぶべきカード先進国であるといえるが、広い意味での連邦制による法対応の限界がある。またカードの仕組みや浸透度、経済社会の仕組みや生活文化の伝統や歴史的背景等の違いから、事業者や消費者の意識や考え方、行動も日本と一様ではない。

一般的には、個人の意思決定の尊重と自己責任の考え方が強く、クレジットカードへの依存度が高く、事業者の取引慣行の仕組みが多様かつ複雑で社会変化に応じた柔軟な対応がみられる。法規制も日本のような多重債務者の予防対策よりも、一般の消費者が使いやすい法対応に重点があるように思われる。さらにいえば、権力分立制の仕組みや裁判所の役割も日本とは異なっている。

このような点を考慮すれば、日本に存在しない法制度であることをもって直ちに日本への導入を考えるのは安直な判断といえるし、他方で、法制定の背景（経済社会や生活習慣・文化伝統など）の違いをもって、法導入の検討をしないのも表面的な判断にすぎる対応といえるのではないか。

少なくとも、今回の論文をまとめるにあたってアメリカの法対応を評価したいと感じたことは、アメリカはアメリカなりに、自国の社会への影響を客観的に調査しながら、法の良い点悪い点を多面的に捉えようとしている点である。日本はたしかに、目先の消費者被害対策をこまめに対処する能力に長けている。しかし、クレジットカードを日本の社会の中にもどのように位置づけるべきかという戦略的視点を持ち、そのうえでどのような法対応が考えられるかという問題に対して事業者と消費者の両面から調査検討していく、という姿勢・取組みに欠けるように思われる。社会は変化し、カードのありようも変化する。それを動的に継続して把握しながら、法のありようを考えていきたいと筆者自身強く考えているところである。

---

[注]

<sup>1</sup> たとえば、クレジットカードの発展の過程、とくに20世紀までのカード産業から見た発展過程をまとめたものとして、Lewis Mandell, *The Credit Card Industry: A History*, Twayne Publishers, 1990. (根本忠明・荒川隆訳L.マンデル『アメリカクレジット産業の歴史』日本経済評論社(2000年)) 参照。

- <sup>2</sup> 現在は2012年12月20日改正（P.L.112-216）を含むもので、正式には、「信用取引または信用供与の申出における諸条項および金融料の諸条件のすべての開示を要件とすることによる；貸金差押を制限することによる；さらに消費者金融産業の追加的規制の必要性に関する研究および勧告を行う全国委員会を設立することによる；その他の目的のための信用利用に関する消費者保護法」であるが、第1条（本法の略称）において、消費者信用保護法という用語での引用が認められている。
- <sup>3</sup> クレジットカードを含むアメリカの消費者信用法制を簡単にまとめたものとして、たとえば、執行秀幸「アメリカ合衆国の消費者信用法制」クレジット研究31号（2003年）6-21頁参照。
- <sup>4</sup> アメリカの連邦消費者信用保護法の1996年段階の翻訳として、拙稿「アメリカ連邦消費者信用保護法の試訳」クレジット研究31号（2003年）185-271頁参照。2013年現在、その内容が大幅に変わっており、消費者信用保護法にどのような規定が設けられているかを明らかにするのは、今後の課題である。
- なお、アメリカの消費者信用法制については、「特集・アメリカの消費者信用法制」クレジット研究31号（2003年）を参照のこと。最新の法律を扱っているわけではないものの、全体像や基本的な考え方を知るといふ意味では未だその意義を失っていないと思われる。
- また、アメリカにおけるクレジットカード取引の法的構成の観点からまとめたものとしては、本誌本号掲載の笠井修「アメリカ法におけるクレジットカード取引の法的構成」を参照。
- <sup>5</sup> 貸付真実法の概略についてはさしあたり、拙稿「貸付真実法からみたアメリカ消費者信用法制について—わが国の消費者信用法制のあり方を考える手がかりとして—」クレジット研究31号（2003年）22-42頁参照。
- <sup>6</sup> いわゆる支払停止の抗弁（Federal Trade Commission Holder-in-Due-Course Regulations（16 CFR § 433.1433.3）も同様の根拠によるとみてよいであろう。
- <sup>7</sup> この法律の詳細については、別稿で触れる予定である。
- <sup>8</sup> この法律は、「オープンエンド消費者信用プランの下での信用供与に関する公正で透明な環境を確立するための貸付真実法の改正法」が正式名称であり、その略称としての引用用語として、「2009年クレジットカード説明責任および開示法」あるいは「2009年クレジットカード法」と規定されている（第1条）。
- <sup>9</sup> 例えば、日本総研調査部金融ビジネス調査グループ（担当：岩崎）「米国でクレジットカード業界への規制強化法が成立～個人消費の抑制要因に～」日本総研リサーチNo.2009-11（2009年6月2日）（[www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/pdf/2447.pdf](http://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/pdf/2447.pdf)）、奥智之「Washington D.C. Political and Economic Report：米国でクレジットカード利用者保護強化法が成立」ワシントン情報（2009/No.024）（2009年6月25日）、井樋三枝子「（立法情報）アメリカ・クレジットカード規制法」外国の立法（2009.7）国立国会図書館調査及び立法考査局（[www.ndl.go.jp/jp/publication/legis/24001/02400102.pdf](http://www.ndl.go.jp/jp/publication/legis/24001/02400102.pdf)）など参照。
- <sup>10</sup> サブプライム市場における貸付問題に関連して、クレジットカードもその一因になっており、1980年代からサブプライム層に対する略奪的な貸付慣行が行われていることを紹介するものとして、執行・前掲注3「アメリカ合衆国の消費者信用法制」11-16頁参照。
- <sup>11</sup> サブプライムローンの原因とするリーマンショックに端を発した世界的な金融危機の再発防止を目的とした金融制度改革法については、日本でもさまざまな研究・論稿がある。さしあたり、比較的最近のもので、かつその全体像を紹介したものとして、若園智明「米国における包括的金融規制改革法の全体像」証券経済研究84号（2013年12月）、同「米国における規制改革議論と包括的金融改革法の成立」証券経済研究84号（2013年12月）（いずれも[www.jsri.or.jp/publish/research/84/84\\_02.html](http://www.jsri.or.jp/publish/research/84/84_02.html)）、参照。また、独占禁止法との関わりでは、本誌本号掲載の中崎隆・平山賢太郎「クレジットカードその他のペイメントカードと独占禁止法を巡る動向等」（CCR3号（2014年））参照。
- <sup>12</sup> 新たな貸付真実法とともに、規則Zについても、逐次別稿で論じていく予定である。
- <sup>13</sup> 消費者金融保護庁は、モーゲージの申込み、クレジットカードの選択、その他多くの消費者金融商品の利用に係るアメリカ国民のための消費者金融商品およびサービス市場の形成を使命としており、以下の中核的な機能を担っているとされる（[www.consumerfinance.gov/the-bureau/](http://www.consumerfinance.gov/the-bureau/)）。
- すなわち、消費者金融保護庁は、消費者が金融機関との契約条項を理解するために必要な情報の提供と、消費者金融商品およびサービスの提供者に対するできるかぎり明確かつ合理的な規制およびガイド



ンスの制定を任務として、連邦消費者金融諸法の執行によって消費者を保護するために設立されたものとされる。そのため、①規則の制定、金融機関の監督、連邦消費者金融諸法の執行、②不当で欺瞞的かつ濫用的な行為や慣行の規制、③消費者紛争の解決、④金融教育の促進、⑤消費行動の調査、⑥新たな消費者リスクに対する金融市場の監視、⑦消費者金融における差別その他の不当な取り扱いに関する諸法の執行である。

このように規則の制定から金融機関の監督、企業や消費者行動の調査研究などを担う機関は日本には存在しない。日本では、このような役割はさまざまな機関に分散されている。その中で、日本に最もかけているのは、調査研究部門であろう。その意味で、日本クレジット協会のような団体が調査研究の一端を担うことは重要と考える。

- <sup>14</sup> 本来であれば、ここで具体的な規定について述べるべきであるが、それだけの準備ができていない。今後、詳細については、別稿で紹介をする予定である。
- <sup>15</sup> 前掲注9 日本総研調査部「米国でクレジットカード業界への規制強化法が成立～個人消費の抑制要因に～」。
- <sup>16</sup> 前掲注9 奥「Washington D.C. Political and Economic Report : 米国でクレジットカード利用者保護強化法が成立」。
- <sup>17</sup> CFPB, The Crad Act : One year Late. A CFPB Conferencer, 2011 (www.consduerfinance.gov/credit-cards/) 参照。
- <sup>18</sup> CFPB, CARD Act Report : A review of the impact of the CARD Act on the consumer credit card market, OCTOBER 1,2013. (www.consduerfinance.gov/reports/page/3/) 参照。
- <sup>19</sup> ここでそのすべてを紹介する余裕はない。これらの詳細については改めて、別稿を予定していることから、本稿では、これら報告書のサマリーやアウトラインにあたる部分を紹介しておく。
- <sup>20</sup> 前掲注17 The Credit Act : One year Late. A CFPB Conference,p1.
- <sup>21</sup> 前掲注18 CARD Act Report : A review of the impact of the CARD Act on the consumer credit card market, p4-8.