

(2016 年度公益財団法人かんぽ財団研究助成報告書)

住宅ローン媒介規制の日米比較

—米国ドッド=フランク法下の規制整備と日本への示唆—

代表研究者 井村進哉 (中央大学経済学部教授)

はじめに

周知のように、アメリカでは、2007 年以來のサブプライムローン問題、金融危機への対応として、いわゆる「2010 年ドッド=フランク法」(PL111-203、以下 DF 法)が制定され、1930 年代以來とされる金融規制システムの大規模な改革が推し進められてきた。同法は、その法律の名称が示す通り、「金融システムの説明責任、透明性確保措置を改善することによって合衆国の金融安定性を促進すること、緊急救済(ベイルアウト: Bailout)をやめることによって「大きすぎて潰せない: トゥー・ビッグ・トゥー・フェイル(Too Big To Fail)」慣行を止めて納税者を守ること、および金融サービスの濫用から消費者を保護すること」を目的として制定された。言うまでもなく DF 法の内容は、金融機関の破たん処理方式の明確化、銀行の業務範囲規制の強化、デリバティブ取引・証券化業務・ヘッジファンドへの規制強化をはじめとして極めて多岐にわたっており、またこの立法を実施するためには 600 本を超える具体的な法律や規則の制定が必要とされている。その法規制の整備はなお、進行中で、その完全実施には程遠い状況にある。¹ さらに 2016 年 11 月のトランプ政権の成立により、オバマ政権期の金融危機管理、消費者保護政策から、「アメリカ第一主義」、「アメリカの金融競争力の再強化」をめざす政策的措置、規制緩和などが推進される可能性もあり金融システム全体の改革の帰趨については、「フィンテック」、「ブロックチェーン」技術などの新たな金融技術やビジネスモデルへの対応を含めて今後の議論に待たれるところである。

一方、サブプライムローン問題は、2008 年 9 月のリーマンショックとそれに続く世界的な金融危機の引き金となり、その震源地としてのアメリカでは、モーゲージブローカー(Mortgage Broker)と呼ばれる住宅ローンの媒介業者が、問題を引き起こした「主犯」として批判的となり、またその業務に対する規制整備が進められてきた。² ア

¹ DF 法の全体像については、さしあたりアチャリア・リチャードソン編著、大村敬一監訳(2011.3)、マクロープルーデンスの視点を中心に DF 法の規制システムの全体像、ボルカールール、ヘッジファンド、店頭デリバティブ、政府支援企業(GSEs)を整理したものとしては、若園智明(2015.10)を参照。

² ビトナー、リチャード(2008.3)、特に第 1 章、第 4 章を参照。

アメリカでは、住宅ローンの媒介業務が一つの業態として定着、確立しており、零細な独立系業者が住宅ローン組成市場の6-7割を占める重要な役割を担っており、それに対応してローン媒介に対する業務規制も DF 法成立後6年を経て全米レベルで整備されつつある。

本報告書では、住宅ローン媒介業務の法規制に関する国際比較の一環として、アメリカの住宅ローンの組成、媒介に関する法規制を取り上げる。住宅ローン市場の基本的な仕組み、ローンの媒介業務、およびその担い手であるモーゲージブローカーの生成については、さしあたり旧稿(2006.3)³に譲ることとし、まず、1. DF 法のローン媒介規制において、住宅ローン媒介にかかわる DF 法規制を整理したうえで、2. 米国における規制の系譜と法的枠組みにおいて、DF 法に至る消費者保護立法を中心とした規制の系譜と法的枠組みを概観する。その上で、3. 日本のローン媒介業務・規制への示唆において、アメリカと比較しながら今日に至る日本の規制整備状況と問題点、課題を検討することを通じて、我が国への示唆を得ることとしたい。

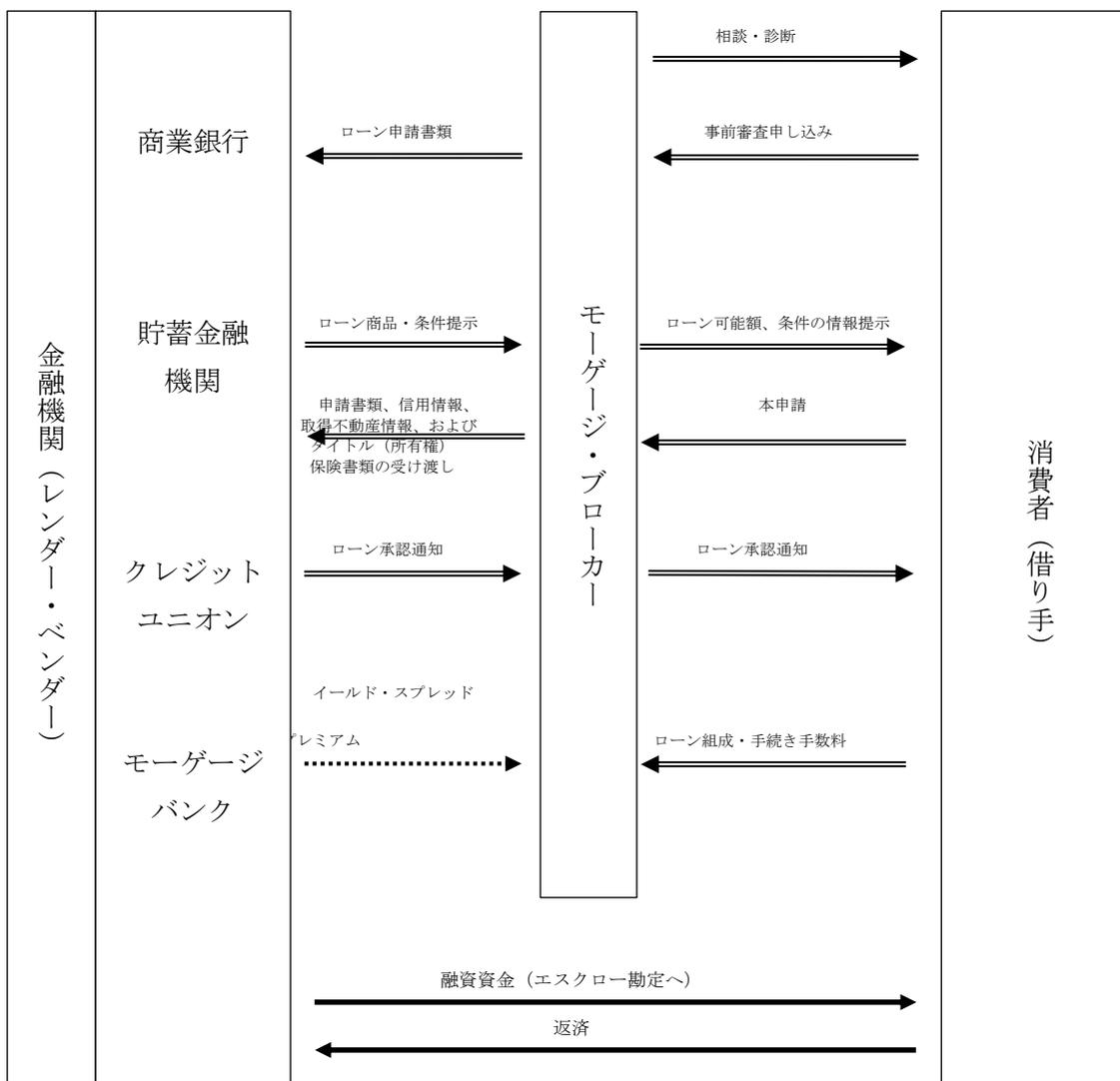
1. DF 法におけるローン媒介規制

DF 法に規定されているローン媒介規制を理解する前提として、アメリカのローン媒介を簡単に概観しておこう。図1に見られるように、アメリカの住宅ローンの供給、ないしはローン契約は、資金需要者(消費者)が直接、銀行やモーゲージバンクなどのレンダーに出向いてローンの申し込みを行い契約が締結されるわけではない。住宅取得に伴う新規住宅ローンは、顧客とレンダーへの客付けルートは、言うまでもなく住宅建設業者・販売業者、あるいは不動産業者を経由する点は我が国と変わらないが、ローンそのもののプランニング、交渉、プロセッシングと呼ばれる各種書類の徴求、事前審査・本申請、契約締結に至る一連のプロセスは、オリジネーション(origination:ローン組成)と呼ばれ、その業務を専門的に担うオリジネーター(originator:ローン組成業者)が独立した業態として存在する。オリジネーターには、自己勘定で貸付を行い、その貸付債権を銀行やモーゲージバンクに売却するモーゲージカンパニーも含まれる。しかし大宗をなすのは、あくまでもローンのプランニング、交渉、プロセッシングなどの住宅ローンブローキング(loan broking:媒介業務)を専門に担うモーゲージ・ブローカー(mortgage broker)と呼ばれる業者である。

モーゲージブローカーは、住宅供給業者(住宅建設販売業者、不動産業者)と連携しながら、それらから独立した業態として、所有権保険会社(title insurance company:タイトル保険会社)や住宅取得に関わる着手金、ローンの頭金(down payment)、あるいは各種の支払準備金を預かるエスクロー(escrow)とも連携、分業しながら不動産契約、保険契約、および住宅ローン契約を締結することになる。比較的零細な独立業者であるモーゲージブローカーが、多数の銀行、金融機関や個人信用情報機関とオンラインでつながる端末を有し、30分程度で顧

³ Shinya Imura (2006.3), 13-28 ページ。

図1 アメリカの住宅ローン組成業務（オリジネーション）：
プランニング、事前審査・本申請、およびプロセッシングの流れ



- (備考) ※1 給与を含む所得照明、銀行取引履歴を含む信用情報等、全ての借り手の属性情報が添付される。
 ※2 給与を含む所得照明、銀行取引履歴を含む信用情報等の借り手の属性情報に加え、住宅販売契約書等の物件情報が添付される。
 ※3 当初申し込み時に比べて、融資実行時の実効ローン組成手数料が低く、また、適用金利が高くなった場合に、その差額を銀行からモーゲージブローカーが受け取る手数料を指す。

(出所) Shinya Imura(2006.3)に加筆、修正。

客が希望する複数のレンダーに顧客に成り代わって事前審査を遂行し、本申請も代行することにより、住宅ローン組成業務の6-7割を担っているのは、サブプライムローン問題を経て今日も変わりがないのが現実である。

DF法は、2007年以降、深刻なサブプライムローン問題が顕在化し、それがリーマンショックや世界規模の金融危機の引き金となる中で制定された。住宅バブルの崩壊とともに生じた

夥しい住宅ローン破産、金融破たんへの対応として、連邦政府と議会、FRB は各種の対応を迫られ、住宅ローン領域では、FRB による金利引き下げ、FRB・財務省によるモーゲージ担保証券の買取り、銀行、金融機関への資本注入、住宅ローン破産への回避策などの財政金融政策、緊急規制措置として採用された。⁴

DF 法は、リーマンショック後約 2 年を経て、1930 年代以来の大規模なアメリカの金融制度改革法として成立した。先述のように金融機関の破たん処理方式の明確化、銀行の業務範囲規制の強化、デリバティブ取引・証券化業務・ヘッジファンドへの規制強化をはじめと広範な内容を規定している。

しかしその中心をなすのは、同法の名称の後半部分が「金融サービスの濫用から消費者を保護すること」と記載されているように、金融危機の中心部分をなす住宅ローンに関する規制監督体制の確立、消費者保護規定が立法措置の中心部分となっている。その趣旨は、「タイトル X 金融消費者保護局の設置」における FRB における新部局の設立と消費者保護規制の一元化、統一的運用体制、および「タイトル X IV 住宅ローン市場改革・略奪的貸付禁止法」における各種の規制措置として具体化されている。これらの諸規程を、ローン媒介業者の参入行為規制、略奪的貸付の禁止規制を中心に見ていこう。

1. 1. ローン媒介に係わる参入・行為規制

1. 1. 1. 規制監督体制の整備：金融消費者保護局(CFPB)

まず、DF 法は、連邦法、州法にまたがる二元的銀行制度、連邦レベルでの規制監督体制の財務省(通貨監督局：OCC、貯蓄金融機関監督局：OTS)、中央銀行(FRB)、預金保険公社(FDIC)をはじめ、各種の通称取引における不公正取引、消費者保護を担当する連邦取引委員会(FTC)、および住宅政策にかかわる住宅都市開発省(HUD)への分離独立に伴う消費者保護政策における専門性の欠如、脆弱性、統一性の欠如といった構造的な欠陥を是正すべく、FRBに金融消費者保護局(CFPB)を創設し、それまで銀行、金融機関の監督を所掌してきた主要な機関から金融消費者保護に関する権限を移管し、一元的に規制監督権限を遂行することとなった。(DF 法タイトル X)⁵

⁴ 森利博(2013.10)、特に第 6 章を参照。

⁵ 奥山裕之、(2016.1)、114 ページ。アメリカの金融制度は、銀行、貯蓄金融機関、およびクレジットユニオンといった預金金融機関が連邦法と州法によって免許を付与される二元銀行制度の下に置かれてきた。連邦レベルでは、連邦免許の商業銀行には通貨監督局(Office of Comptroller of Currency、OCC：国法銀行への免許)、貯蓄金融機関には貯蓄金融機関監督局(Office of Thrift Supervision、OTS：貯蓄金融機関免許：ただし 2010 年 DF 法により貯蓄金融機関免許制度は廃止され、OCC に監督権限が一元化)、連邦免許クレジットユニオンには、全国クレジットユニオン監督庁(National Credit Union Administration、NCUA)が認可・監督権限を有し、州免許商業銀行、貯蓄金融機関、クレジ

しかも預金業務を行わない銀行外金融機関(ノンバンク)の業務は、それぞれの州法に基づいて設立されており、連邦レベルでは FTC の不公正競争・取引の抑制や消費者保護規制を除けば、直接の連邦の規制監督を受けることがなく、住宅ローンの供給を行うモーゲージバンク、組成に係わるモーゲージブローカーについては、検査制度の有無さえもが「各州を二分する」状態にあり、免許制度や業務を規制する法律が存在しない州も存在していた。⁶

1. 1. 2. オリジネーター(組成=媒介業者)の定義・行為規制と全国統一免許の導入

DF 法(以下、DF 法)は、「サブタイトル A」において、全ての住宅ローンの組成に係わる最低限の基準として、まず「ローン組成業者」(originators、オリジネーター)の定義を与えている。すなわち住宅ローンのオリジネーターとは、「住宅ローンの申請を行い、消費者のために住宅ローンの成約に向けてその取得、申請を支援し、また住宅ローンの貸付け条件を提示し、また交渉を行うことにより直接的、間接的な報酬を得る又は得ようとする者」として、その内容をローン媒介業務としている。(法 1401 条)⁷

この定義は、ローン組成=媒介を行う者が適格条件を満たす者、すなわちモーゲージオリジネーターとして適用可能な州法又は連邦法の下での適切な資格を有する者として、全国統一基準免許制度(Nationwide Mortgage Licensing System)のもとで免許取得が義務付けられる

ットユニオンには、各州の金融監督部局が免許付与、監督規制権限を所管してきた。そしてこれらの連邦免許、州免許機関が、中央銀行である連邦準備制度理事会(FRB)に加盟し、また預金保険機関である連邦預金保険公社(FDIC)に加盟し、FRB は、レギュレーション C、レギュレーション Z を通じた消費者保護規制を、FDIC は、破たん処理、合併などの案件について預金者保護の観点からも関連する規制権限を有し、それぞれの役割に沿って消費者保護の規制監督権限を所管してきた。(高木仁(2006.6))

また連邦レベルでの金融消費者保護規制は、不公正な競争、取引の抑制、消費者保護を所掌する連邦取引委員会(Federal Trade Commission、FTC)、住宅・コミュニティ開発、特にここでは住宅取引、住宅ローンに係わる 1974 年 RESPA=レギュレーション X に基づく監督機関として規制権限を執行してきた。これらの機関の金融規制監督機関は、必要に応じて協調して連邦レベルの規制基準を発してきたが、その構造的な欠陥は否めなかった。奥山(2016.1)は、①金融消費者保護を専門的に担当する機関が不在で、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にとどまっていたこと、銀行、金融機関の収益性が優先され消費者保護が従属的な位置づけにとどまっていたこと、各機関の関連する十分な知識ノウハウが欠落したまま推移してきたことを指摘している。(奥山裕之(2016.1)、112-113 ページ。)

⁶ 奥山、同上。

⁷ 住宅ローンの組成、origination 業務に携わる者には、住宅ローンの媒介業務を行うモーゲージブローカーだけではなく、“Mortgage Bank”や“Mortgage Company”の名称で住宅ローンを供給するレンダーに所属する者も存在する。この点は、日本の貸金業法第 2 条において「金銭の貸借の媒介」を含めて「貸金業」と定義し、貸金業の登録を受けることを義務付けていることに対応する。言うまでもなく貸金業登録を受ける貸金業者の代理店には、ローンの媒介を専門に行う業者も存在することになる。(井村進哉(2014.9)、302 ページ。)

(法第 1402 条)、と同時に、オリジネーターは、住宅ローンの貸付元本を基準とするもの以外の報酬について、先に見たような実働を伴わないレンダーからの報酬であるイールド・スプレッド・プレミアム(YSP)をはじめとして、顧客を手数料の高いレンダーに誘導する(steering)報酬の支払いや詐欺的で、不正かつ略奪的な性格を有する報酬の受取りは、FRB が規定するルールに基づいてこれを受け取ることが禁止され(法第 1403 条)、罰則規定も導入された(法第 1403-1405 条)。⁸

特に、全米統一資格制度については、これまでモーゲージバンクもモーゲージブローカーも州法に基づく規制しか存在せず、州免許のない州も存在する中、全国統一免許システム(Nationwide Mortgage Licensing System、NML システム)が導入され、登録義務が課された。⁹そしてこのシステムは、各州で NML システムに基づく登録の際の供託金制度(Surety Bond System)として具体化されている。¹⁰

1. 1. 3. 住宅ローン商品の最低基準

続いて DF 法の「サブタイトル B」は、住宅ローン商品、組成業務の最低限の基準(minimum standards)として、オリジネーターが妥当な返済能力を書面で確認し、適切な判断の下に貸し付ける義務を負うことが明記された。(第 1411 条) 借手手のローン返済が困難となった場合、競売、任売ともに差押え(foreclosure、抵当権行使)時の弁済、相殺金額には消費者が債権者に対して請求を行った場合の損害賠償金額と弁護士費用を含むものとする形で差押え行為に対抗できるものとするが規定された。(第 1413 条)¹¹

⁸ Shearman and Sterling, LLP, (2010.10), pp.1-2, Cornell University Law School, Website.

⁹ 例えばカリフォルニア州では、かねてより州法(カリフォルニア州金融貸金業法、California Finance Lender Law、CFL)のもとで、州政府の法人部(Department of Corporations)免許と不動産局(Department of Real Estate、DRE)免許の 2 種類が存在し、前者が単にレンダーとの間でローンの交渉ができるのに対して、後者はローン媒介についての全業務を遂行することができる不動産ブローカーとしての免許制度が存在していた。(Grogan, D.L. and et. al., (2003), , pp. 445-463, ‘Become A Mortgage Broker in California’, *Mortgage News Daily*, Website)DF 法施行後は、有効な旧免許を持つオリジネーターは業務を継続することができ、新規のオリジネーターとしての免許取得には、全国統一免許基準が適用されることとなった。(California State, Department of Business Oversight, *website*)

¹⁰ 供託金制度は、日本の宅地建物取引業法や金融商品取引業法における供託金制度に似ているし、貸金業法においても登録要件として貸金業者の純資産要件(現在、5,000 万円)に対応する。(一般社団法人日本住宅ローン診断士協会監修・特定非営利活動法人日本資産証券化センター編著(2014.2)『住宅ローンコンサルティン・媒介業務の基礎知識』星雲社、21 ページ)、ちなみにカリフォルニア州では、住宅ローン組成業者登録申請料、300 ドルをはじめ、各種の手続き料に加え、25,000 ドルの供託金の差し入れが義務付けられている。(Mortgage News Daily, 他、California Department of Business Oversight, Websites)

¹¹ Shearman and Sterling, LLP, (2010.10) , p.2, Cornell University Law School, Website.

1. 1. 4. 高額負担住宅ローンの制限

さらに DF 法の「サブタイトル C」は、住宅ローンの最低基準を超える高額負担住宅ローン、第 1 抵当順位の住宅ローンについては、年利が平均的なプライムレートを 6.5%ポイント上回るもの、5 万ドル未満のホーム・エクイティローンについては同じく 8.5%ポイント上回るものとして定義し、これらの金利にはオリジネーターが受け取るローンの組成時にかかるすべての前払い金利(ディスカウントポイント)や手数料を含むものとした。(ただし、オリジネーターの手元に残らない第三者への支払い代行部分を除くとともに、リバースモーゲージには適用されない:法第 1431 条)

そしてこのような高額負担ローンについては、繰上げ返済違約金の請求を禁止するとともに、当初返済スケジュールの 2 倍以上のスピードで返済を行うバルーン・ペイメント(Balloon Payment)を禁止した。(第 1432 条)これにより一定期間後に一括またはまとまった元利返済を行わせることにより、当初返済額を大幅に低減させ、返済額を小さく見せるバルーンモーゲージ、未払金利を累積させることにより返済元本が逡増するようなローン(アモチゼーションを伴わないローン)を禁止した。(第 1432 条)

これらは、高額負担ローンという概念で、実質的にサブプライムローンに対する厳格な規制を導入したものであり、ノースカロライナ州法での規制システムがほぼ全面的に組み込まれ、また検査体制が整備された。

1. 1. 5. 住宅カウンセリング制度の導入など

DF 法は、また「サブタイトル D」として、「カウンセリングを通じた住宅所有・保全促進法(Expand and Preserve Home Ownership Through Counseling Act)を制定し、住宅取得に係わる消費者保護施策として、HUD に住宅カウンセリング局を設置し(第 1442 条)、独立のカウンセラーからの証明書を得ていない希望する消費者への高額負担ローンの貸付を禁止し、各種のカウンセリング手続きを定めている。(第 1443 条)

DF 法の諸規定は、さらにエスクロー業務にも関わる住宅ローンの元利回収業務(サブタイトル E: Mortgage Servicing)、住宅価格の評価業務(サブタイトル F: Appraisal Activities)、および住宅ローンの破産処理・条件変更、その他に関する諸規定(サブタイトル G、および H)にも及んでいる。

1. 1. 6. 情報開示規制

TILA が住宅ローン媒介の行為規制法としての性格を強める一方で、1975 年 HMDA は、

FRB のレギュレーションCとして、レンダーによる住宅ローンの借り手である消費者への情報開示を義務付けるとともに、FRBのCFPBへの報告義務が一層詳細に課されるようになった。これは住宅ローンの組成、媒介業務に対する情報開示、すなわち消費者への情報提供と規制当局への報告義務、そして公表体制として具体化、整備されている。DF法の成立により、HMDAのルール規程権限は、2011年7月21日より、FRBの中でも金融消費者保護局(CFPB)に移管された。

貸付パターンに関する個々の金融機関に関する情報開示報告書、貸付パターンに関する地域毎(都市統計地域、metropolitan statistics area: MSA 毎)、全米レベルの集合統計概要が公表されており、借り手の個人情報を守る形で補整された個々の金融機関の「住宅ローン申請情報登録制度(Loan Application/ Registers: LARs)に基づく情報が公表されている。

DF法の下で、レギュレーションCによる報告義務には、申請者の年齢、ローン組成時のポイント、手数料、当該ローン金利とベンチマークとなる金利との違い、繰上げ返済違約金の条件、担保不動産価額、ローンの貸付条件と提示条件、元本返済猶予を規定する契約条件、ローン組成のチャネル、申請者のクレジットスコアにまで及んでいる。(DF法第1094条、HMDA修正条項)¹²

2013年9月の連邦金融機関検査協議会(Federal Financial Institutions Examination Council: FFIEC)によれば、2012年の7,400の銀行、貯蓄組合、クレジットユニオン、およびモーゲージカンパニーから報告された1,530万件のローン申請、組成、ローン債権の購入・売却、融資拒絶別のローン金額、ローンタイプ、資金使途、担保物件タイプ、物件立地、申請者の属性(人種、民族、性、および所得)等のデータが示されているが、CFPBが新たに導入した「新返済能力基準(ATR)」および「適格住宅ローン基準」のもとでの2014年のHMDAデータが公表されている。¹³

以上のようなDF法の諸規定は、オリジネーション(ローン組成)から元利の回収業務、ローン破産時の抵当権行使に至るまでのレンダー、オリジネーターへの行為規制、ローン商品規制を含む包括的で厳格なものとなった。このような規制が整備された背景、経緯はいかなるものであるのか、節を改めて検討してみよう。

¹² FRB, CFPB, ‘Home Mortgage Disclosure(Regulation C)’, Docket No.CFPB-2014-0019, p.7. 連邦金融機関検査協議会(FFIEC)は、1979年3月に設置され、現在は、FRB、連保預金保険公社(FDIC)、財務省通貨監督局(OCC)、全国クレジットユニオン庁(NCUA)、FRB金融消費者保護局(CFPB)、および州監督局連絡会議(State Liaison Committee、SLC)の6つの投票権を有する機関で構成されている。(FFIEC, Press Release, website, March 16, 2016 アクセス)またFFIECは、後述の1994年HOEPAの規定にもとづいて、抵当権の順位(第1抵当順位、劣後順位、または無担保の別)の報告、情報開示義務を組み込んだ。

¹³ モーゲージブローカーを含む7,062のオリジネーターによって組成された「HMDAデータ」が公表されている。Neil Bhutta, et. al., (2015.11), “The 2014 Home Mortgage Disclosure Act Data”, *Federal Reserve Bulletin*, Vol.101, No.4, pp.1-43.

2. 米国における規制の系譜と法的枠組み

DF法によるローン媒介業務の規制システムは、戦後のアメリカにおける金融システムの構造変化、そこにおけるビジネスモデルのあり方、およびそれに対応する消費者保護立法と密接な関連を有している。こうした点を規制の流れに沿って概観し、全体の枠組みを検討してみよう。

アメリカにおける消費者保護立法は、1960年代に急激な高まりを見たアフリカ系アメリカ人を中心とするマイノリティへの差別撤廃を推進する公民権運動(Civil Rights Movement)を起点として、激化したインフレ、高金利下でのより広い消費者問題、納税者問題へと波及する形で1970年代に急進展を見た。¹⁴

選挙、学校などの「公共居住区」における人種、肌の色、出身国による差別を禁じた1964年公民権法(Civil Rights Act of 1964, PL88-352)は、当初は、連邦政府の拘束力も、適用範囲も限定されたものであったが、こうした人種差別の禁止は、より広く消費者保護規定として、適用対象を住宅取引と住宅ローンの組成にも拡大し、具体化していった。¹⁵

まず住宅取引については、住宅の売買、賃貸取引における売り手、土地所有者による人種差別を禁じた1968年公正住宅法(Fair Housing Act of 1968, PL90-284、1968年公民権法のタイトルⅧとして成立)が嚆矢となり、住宅売買の手続きにおけるより広い消費者保護立法として1974年不動産決済手続き規制法(Real Estate Settlement Procedure Act of 1974, PL93-533、RESPA、通称、レスパ)に結実した。

RESPAは、住宅売買の決済に係わる各種の業者が、不公正取引や関連業者からキックバックを相互に受領することによって生み出される消費者の不利益行為を防止することを目的とした最初の本格的な立法であったが、前後して、消費者信用における消費者への情報開示、強要的な信用供与や貸付金の回収への規制を開始した1968年金融消費者保護法(Consumer Credit Protection Act of 1968, PL90-321)において消費者への情報開示義務が規定された1968年貸付真実開示法(Truth in Lending Act of 1968, TILA、通称ティラ)の法規制が導入されている。

加えて1990年代以来、社会問題化し、2000年代のサブプライムローン問題の深刻化にかかわる略奪的貸付(predatory lending)への規制が、TILAへの修正条項として1994年住宅所有・財産保護法(Home Ownership and Equity Protection Act of 1994、通称、HOEPA:「ホーパ」)として連邦レベルで制定され、州法、地方政府レベルの法規制へと拡大、整備されてきた。

¹⁴ Willem van Vliet, ed. (1998), pp.118-121. Civil Rights Act(公民権法)は、連邦レベルでは1950年代に本格化し、1957年にCivil Rights Act(PL85-315)以来の「公民権運動期(Civil Right Era)」の延長線上に金融消費者の保護規制立法を位置づけることができる。

¹⁵ 高月昭年(1999.10)、pp.10-13.

以下では、2010年DF法に結実する住宅ローンの組成、媒介にける消費者保護立法の流れを、参入規制(免許制度)、行為規制、情報開示規制などの主要内容に沿って辿ってみることにしよう。

2. 1. 1974年RESPA:キックバック「禁止」規定

不動産決済手続き規制法(RESPA)は、1970年代初頭のインフレ昂進、金利高騰の下で住宅取得をめぐる消費者保護立法の促進機運が高まる中、2年間にわたる公聴会や審議を経て1974年に成立した。その立法趣旨は、以下のようである。

すなわち住宅取引の決済業務にかかわる業者が、不動産業者はもちろんのこと、ローンの貸し手である銀行、金融機関(lenders、以下、レンダー)、ローンの媒介業者(mortgage brokers、モーゲージブローカー)、所有権保険会社(title insurance companies)、弁護士(attorneys)、および住宅価格評価業者(appraisers)を含めて、手数料の分配、紹介料、ないしはキックバックの形で顧客の紹介料として、第三者(外部者)に報酬を支払っている事実が問題となった。

そしてこれらの慣行は、消費者のコストを低減するものではなく、顧客紹介者に最大の手数料やキックバックを支払う先に顧客を誘導する経済的インセンティブを与えるものであり、消費者は高騰する住宅価格のみならず、住宅売買に伴う高額の決済費用を負担するという不利益を被っていることが指摘され、議会に膨大な証拠資料が提出された。Benton(2006)¹⁶は、RESPA制定以降の連邦議会とHUDの対応を手際よくまとめている。

まず、RESPA第8条は、連邦政府の保証・保険、リファイナンスのプログラムが関係する住宅売買、住宅ローン組成に係わる業務では、何人たりとも紹介料やキックバックを受け取ったり、手数料の分配に与ることを禁止した。そのため関連業界の業務には重大な制約が課されることとなり、所管の住宅都市開発省(HUD)は、レギュレーションXを制定し、その第14条において、紹介料、キックバック、報酬分配の禁止を明記した。

すなわちRESPAが制定されるまでは、ローンの貸し手は、成約したローンについてモーゲージブローカーにローン顧客の紹介料の支払うことが慣例となっていたが、同法は、例え消費者のローン申請をレンダーに紹介しただけであっても違法であると規定した。モーゲージブローカーの収益が金融機関からの手数料に大きく依存していたために、この規定は、不動産業界、特に金融機関とモーゲージブローカーに混乱と狼狽を巻き起こした。

そのため、議会は、後にHUDに対して一旦禁止された支払慣行が許容しうることを明示することを指示し、HUDは、議会の決定の執行規制機関として法廷で法令違反でないことを確認の上、①実働の業務が遂行され、②実際の業務ふさわしく競争的に紹介料が設定されて

¹⁶ Benton, Kenneth J. (2006 4th Quarter), "Mortgage Broker Fees and Compliance with RESPA and Regulation X", Federal Reserve Bank of Philadelphia, website, March 5th, 2016 アクセス。

いることを要件としてレンダーからボーゲージブローカーへの支払いを許可した。

1999 年の HUD の省令(statement)は、レンダーがモーゲージブローカーにローンの組成業務を遂行する対価として手数料を支払うことを認め、以下の 14 のローン組成業務のタイプを明記している。

- ①資金の借り手(消費者)から情報を収集し、ローン申請書を提出すること。
- ②消費者の将来にわたる所得や負債を分析し、見込まれる借り手が返済可能なローン金額の限度を事前に審査すること。
- ③消費者に住宅購入及び資金調達のプロセスを教育し、各種の住宅ローン商品が利用可能であることを説明し、諸経費がどの程度かかり、住宅ローン商品によっては月次の返済額が異なることを示すこと。
- ④ローンの申請で必要となる財務資料(納税証明書、銀行取引明細書)およびその他の関連資料を徴求すること。
- ⑤雇用証明書(VOEs)および預金(残高)証明書(VODs)の取寄せの手続き/請求を行うこと。
- ⑥住宅ローンその他のローンがある場合の証明書の取寄せ手続き/請求を行うこと。
- ⑦住宅価格評価書(appraisals)の取寄せ手続き・請求を行うこと。
- ⑧住宅性能検査報告書(inspection or engineer reports)の取寄せ手続き・請求を行うこと。
- ⑨法定情報開示事項(貸付事実情報開示(truth in lending)、最善見積書(good faith estimates)等)を借り手に提供すること。
- ⑩借り手が信用履歴等の問題を理解し、それを解決するための支援を行うこと。
- ⑪ローンの申請から契約に至る借り手、不動産業者(realtor)、およびレンダーとの間の正規のコンタクトを維持し、申請状況を通知し、必要に応じて追加の情報を収集すること。
- ⑫法定書面を請求すること。
- ⑬居住資産が洪水・氾濫の可能性が地域にあるかどうかを見極めること。
- ⑭ローンの契約に立ち会うこと。

以上のモーゲージブローカーの業務は、いずれもローン契約の成立に向けて尽力する行為、すなわちローンの媒介業務である。HUD の省令は、モーゲージブローカーが、以上のうち①ローンの申請を完了し、また最低その他のサービスの最低 5 項目を遂行する場合には、レンダーが RESPA に抵触することなく、モーゲージブローカーに対して業務遂行の対価としての手数料を支払うことが認められるとしている。またこの省令は、モーゲージブローカーが上記のリスト以外のサービスをも RESPA の規定に適法に遂行しうることを明記した。その他 HUD は、その他の適法なローン組成サービスについても有意義で明確化できる基準を示している。ローン媒介業務の報酬をレンダーから取得するための業務の要件が具体的に示されたのである。

またレギュレーション X は、RESPA 第 5 条の規程に基づいて、モーゲージブローカーが、レンダーからの事前審査に基づき、消費者に最善見積書 (good faith estimate) を提示して承認を得ること、また第 4 条の規程に基づいて、HUD-1 決済報告書 (HUD-1 settlement statement) を提出することを義務付けている。¹⁷

ここで留意すべき点は、RESPA には極めて具体的な行為規制が含まれており、単にローンの手続きを定めたり、申請書の形式要件を定めたものと言うことはできない点である。¹⁸ 以上の規制の内容には、最低限の行為規制と消費者と規制監督当局とに対する情報開示義務とが併せて盛り込まれているが、この規制の論理は、ローン媒介業務とそれに対応した報酬を得るための最低限の要件を明記し、この行為規制を徹底するために顧客に情報を提供し、規制当局に報告するという説明責任を負わせる行為規制でもあり、相互に前提し、相互に補完し合う規制システムであると言える。

さらに顧客である消費者は、このような要件が守られなかったり、書面を提示されなかった場合には、ローン契約やローン組成業務に対する報酬の支払いを無効とし、損害が発生した場合には損害賠償を請求する訴訟を起こすことが可能であり、モーゲージブローカーなどのローン組成に係わる業者には敗訴した場合には刑事罰が科されることとなった。

2. 2. TILA・HMDA による情報開示規制

1968 年 TILA は、人種差別をなくす公民権運動を出発点としながら、インフレ、高金利下で、人種問題を超越して各種消費者信用の社会問題化への対応として立法化された。同法は、消費者が、消費者信用をする際に、レンダーによる情報開示、消費者への強要的な信用供与や貸付金の回収への規制を開始した 1968 年金融消費者保護法 (Consumer Credit Protection Act of 1968、PL90-321、通称:CCPA) の「タイトル I」として、消費者への情報開示義務を規制した 1968 年貸付真実開示法 (Truth in Lending Act of 1968、通称、TILA:「ティラ」) として成立し、その後の住宅ローン関連の情報開示規制の出発点ともなっている。

CCPA は、「タイトル II」以下において、信用アクセスの平等を規定するとともに、消費者への強要的な信用供与や貸付金の回収への規制などの一般的な金融消費者保護を規定したが、その適用は範囲は、消費者リース契約や住宅ローン契約にまで拡大した。¹⁹

金融消費者保護を所管する機関は、アメリカの中央銀行である連邦準備制度理事会であり、FRB のレギュレーション Z による銀行、金融機関などレンダーによる消費者への開示規制が実施されてきた。

¹⁷ Willem van Vliet, ed. (1998), pp.461-462.

¹⁸ 日本の宅建業法における重要事項説明書や貸金業法における第 16 条 2 項の契約前交付書面や第 17 条の契約時交付書面交付義務などの法定書面が対応する。(一般社団法人日本住宅ローン診断士協会監修・NPO 法人日本資産証券化センター編著(2014.3).

¹⁹ 高月昭年(1999.10)を参照。

住宅ローンに対するレンダーの消費者に対する情報開示をより具体的に規定したのは、1975 年住宅モーゲージ情報開示規制法 (Home Mortgage Disclosure Act of 1975、通称: HMDA:「ホームダ」) であり、同法は、特に 1970 年代に入ってから都市部における荒廃地域、スラム化問題に目を向け、適切な借入れ条件を有するローン申請者が存在するにもかかわらず、人種差別などの理由で特定の都市部の地域に対する住宅ローン供給が著しく不足している問題を取り上げた。

HMDA=レギュレーション C の規制の基本的な性格は、特定のレンダーの貸付業務を禁止したり、住宅ローンの地域的な割当て(信用割当)を行うものではなく、情報開示による公衆の監視を通じてその有効性を確保しようとするものである。すなわち、銀行などの預金金融機関が地域社会における住宅ローン供給に熱心ではなかったり、差別的な資金供給が行われていることが公表されると、当然、地域社会の人々は、風評を含めて差別的な貸付行為を行う金融機関において預金をはじめとする各種の金融サービスを利用しなくなるという事態が起こりうる。一種の情報格差を是正する環境づくりとその下での市場規律を導入しようとする考え方が基本にある。

こうした規制は、金融機関の地域社会への資金還元全体を巡っては、1977 年地域社会資金還元法 (Community Reinvestment Act of 1977, CRA) による預金金融機関の預金吸収とその資金の地域社会への還元度を格付けし、その情報を公開する規制へと連なっていくことになる。²⁰

銀行などの金融機関は、それらが立地する地域において、住宅ローン需要に応えているかどうかを示す情報を提出する義務が課せられたが、当初の情報開示内容は、住宅ローンに対する一般的なものであった。

こうした中で S&L 危機に対応する包括的立法として成立した 1989 年貯蓄金融機関救済・改革・規制法 (Financial Institution Rescue and Reform and Enforcement Act of 1989、通称、FIRREA:「ファイリエ」) の HMDA 修正条項は、差別的な住宅ローン貸付を識別し、その取り締まりを強化するために、住宅ローンの借入申請と申請者・借り手の属性に関する情報収集と報告・開示をも義務付けた。

2. 3. HOEPA による略奪的貸付規制

1990 年代に入り、クリントン政権の下で「ニューエコノミー」が実現され、住宅資産価格が上昇を始めると、詐欺的で不正な行為を通じて高額な手数料や不要で過大な経費をローン金額に混入させ、借り手の返済能力を無視した過大な金額のローンを貸付け、挙句の果てに抵

²⁰ 村本孜(1996.3)「米国金融機関の消費者保護に要する負担—規制遵守のための費用と CRA —」『成城大学経済研究』。由里宗之(2009.3)『地域社会と協働するコミュニティ・バンク』ミネルヴァ書房。

当権を行使して消費者の住宅財産 (equity) を剥がす「略奪的貸付 (predatory lending)」行為が問題となった。

こうした詐欺・不正行為は、基本的には住宅業界における各種の専門家 (スペシャリスト) と消費者との間の情報格差 (情報の非対称性) の下で、低金利、住宅価格の上昇を背景に、また住宅ローンの規制緩和、証券化下の競争激化、不動産、金融業務における各種のビジネスモデルの変化の下で生じており、上記の RESPA や TILA に基づく従来の規制の不備が指摘されるようになったのである。

まず、1970 年代以降ニケタの水準に達したインフレ、高金利に対応して、80 年代初頭の住宅ローン専門の貯蓄金融機関の規制緩和、再編を推進した 2 つの連邦レベルでの包括的金融立法は、レンダーである銀行や貯蓄金融機関の貸付・投資権限を拡大したばかりではなく、住宅ローン業務それ自体についても各種の規制緩和措置を採用してきた。²¹

連邦免許 S&L に住宅ローンの金利上限規制を始め、極度額 90% 以上の貸付の認可、第 1 抵当順位設定義務の解除、変動利付モーゲージの認可、任意売却を解禁など、これまで州法によって禁止されてきた規定を連邦レベルでオーバーライドし、免除した。

アメリカの住宅ローンの標準的なモデルは、1930 年代以来、まず連邦政府のローンの保険、保証機関である連邦住宅庁 (FHA)、退役軍人省 (DVA) を通じて形成されてきた。FHA、VA の付保対象となる住宅ローンには、住宅価格の上限などを始め、各種の規制が存在してきた。また 1970 年代以降は、FHA/VA 保険・保証が付かないコンベンショナルローンも Fannie Mae や Freddie Mac の買取対象となる基準としてコンフォーミングローンと呼ばれる住宅価格の上限などの各種の規制が盛り込まれている。

しかし 1980 年代には、上記のような標準的なモデルに係る規制は次々と緩和されてきた。また 90 年代の S&L 破たん処理後のニューエコノミーの時代に入ると、住宅ローン商品には大きな転機が訪れることになった。

まず 1980 年代初頭の規制緩和を契機に、金利の低下局面で急増する変動金利モーゲージ (adjustable rate mortgage、ARM) の本格的に導入が始まり、その延長線上に当初返済額を金利だけにしたインタレスト・オンリー (interest only)、一定期間後に一括返済を行うバルーン・モーゲージ (balloon mortgage) の導入など、借入れ当初の元金の返済額を低位に抑えるローン商品が導入された。

特に民間版で FHA/VA 保証もなく、ファニーメイ、フレディマックの買取対象ともならないノン・コンフォーミングローンでは、信用度の低い借り手に対するローン、すなわちサブプライムローンが登場し、また住宅ローンで第二抵当順位のものが可能になったことからローン残高が住宅資産評価額を以下となったその差額を担保として貸し付けるエクイティローン (equity loan: 純資産担保貸付) が盛んに供給されるようになった。

アメリカでは競争激化を反映して、信用度が高いプライムローンに対する繰上げ返済手数料や借換え (refinance: リファイナンス) に伴う一括返済手数料は元々安いうえに、借換えロー

²¹ 井村進哉 (2002.2)、第 4 章、特に表 4-2 を参照。

ンでは諸経費やローンの保証料、各種保険料も全て含めて新たにローンに組み込むだけでなく、担保価値がそれを上回る場合には、レンダーからキャッシュバック(cash back、または cash out)と呼ばれる現金を交付するサービスさえ現れた。消費者はその資金を家の改築や車の買い替えにまで使える事態が現れた。

当初、中高額所得階層を対象に導入された民間版ノン・コンフォーミングローンは、次第に低所得階層にまで波及し始め、この種のローンを通じたいわゆる「略奪的貸付」(predatory lending)が社会問題化してくることになる。

その背景には、住宅ローン市場の証券化が定着し、預金金融機関を含めて金融業務に OTD(originate to distribute)モデルの定着があり、借換え案件を中心ローンを組成を繰り返すことによって収益を上げる業務が中小金融機関、ローン組成業務を巻き込んで進展するという金融ビジネスモデルの変貌がある。²²

以上のような略奪的貸付が社会問題化する中、クリントン政権の下で TILA の修正法として **1994 年住宅所有・財産保護法**(1994 年住宅所有・財産保護法 (Home Ownership and Equity Protection Act of 1993、通称、HOEPA:「ホーパ」)が成立することとなった。

HOEPA については、サブプライムローン問題が顕在化する前に、福光寛(2005)がその後の州、地方政府における対応を含めて詳細な紹介を行っている。以下これを参考に規制の流れを追ってみよう。²³

HOEPA は、「比較可能な財務省証券よりも 10%以上の金利を適用する住宅ローン、前払い金利(discount point)とローン組成手数料合計額が、貸付額の 8%を超えるないしは金額で 400ドルを超えるもの」を「高額負担住宅ローン」(high cost home loan)と定義し、繰上げ返済違約金、債務不履行後の追加金利の適用禁止、および 5 年未満の一括返済ローン(バルーン・モーゲージ)の禁止などの直接的な行為規制(禁止行為)を明記した。

また消費者に対しては、レンダーとモーゲージブローカーなどの返済約定が履行できないときの住宅喪失の可能性、「期限の利益」の喪失可能性、適用される金利の年率と毎月の元利返済額を、ローン契約実行の 3 日前までに説明する開示義務規制を明記した。

さらに、借り手の支払い能力を考慮しない貸付の禁止が改めて規定され、レンダーからの住宅リフォーム業者への報酬の支払いも禁止された。加えて同法に違反するレンダーへの訴訟規定も盛り込まれ、その場合にはローン契約の無効が宣言されるとともに、損害賠償請求などについては、ローン債権が転売された先も免れることができないと規定された。

HOEPA は、略奪的貸付に対するほぼ最初の連邦法による対応であったが、高額負担ローンに該当するのは住宅ローン全体の 1%程度、サブプライムローン市場の 5%程度に過ぎないこと、またレンダーもモーゲージブローカーも、HOEPA の定義に該当しないぎりぎりの商品を提供するようになった。

そのため 2001 年 12 月、FRB は、第 1 抵当モーゲージについては、適用金利で財務省証

²² 大手商業銀行を中心とした OTD モデルの形成については、掛下達郎(2016.3)を参照。

²³ HOEPA に関する内容紹介は、福光寛(2005)を参照。

券の利回りよりも 8%以上のもの、ローン組成手数料については契約時に支払われる選択的保険料や信用保証料などを含めることとしたが、それに伴って HOEPA の適用範囲は、サブプライムローン市場の 27%まで拡大したとされている。²⁴

こうした連邦法の規制導入に対応して、州レベルでの規制の先鞭をつけたのは、1999 年のノースカロライナ州法であった。同法では、HOEPA に比べても「適用範囲を限定しない」広範な行為規制(禁止規定)が導入された。

返済能力を無視した貸付けの禁止、第 1 抵当順位のローン金額 15 万ドル未満の住宅ローンへの繰上げ返済違約金の禁止、借り手にとって合理的で明確な利益のない借換えローンの貸付の禁止、ローン保証料を借換えローンの対象とすることの禁止が盛り込まれている。またローン組成手数料を住宅ローンの対象として「返済額に上乗せする」行為も禁止された。

高額負担住宅ローンの定義は、適用金利の範囲は 1994 年 HOEPA と同じ財務省証券よりも 10%以上高いものとされ(2002 年に基準を 8%に引き下げて適用範囲を拡大)、ローン組成手数料はローン金額の 5%以上のものとされ、ローン組成手数料の住宅ローン対象とすることの禁止、バルーン・モーゲージの禁止が規定された。またネガティブ・アモチゼーション(毎月の返済額が金利に満たないため、返済元本が逡増するローン)も禁止された。また「高額負担住宅ローン」を借りようとする消費者には、取引前に金融カウンセリングを義務付けられた点も注目に値する。

ノースカロライナ州法は、その後、他の州法、カウンティ・市レベルの自治体レベルでの法規制に波及する形で、サブプライムローン市場の約 7 割に略奪的貸付の規制への影響を持つようになったとされる。²⁵

ここで TILA の修正法として HOEPA が導入されることにより、TILA が単なる情報開示法としてではなく、略奪的貸付行為を中心に金融機関が供給する住宅ローン商品への規制、住宅ローンの組成業務をとまう行為規制へと具体化される規制システムの質的な変化を確認しておかねばならない。そしてサブプライムローン問題が世界的な金融危機とあり、1994 年 HOEPA とノースカロライナ州法の行為規制は、2010 年 DF 法にほぼすべて盛り込まれることになるのである。

2. 4. DF 法による規制整備の歴史的位置づけとその特殊性・普遍性

以上のようにアメリカの 1960 年代以降の連邦政府による金融消費者規制の系譜をたどってみると、DF 法は、まず第 1 に、長らく住宅都市開発省(HUD)の管轄下に置かれてきた 1974

²⁴ FRB、*Press Release*, website, Dec.12, 2001.

²⁵ 福光寛(2005)は、Butera & Andrew(2004.9.1), *Passed Predatory Lending Regulations:1999-2003*, 2003 年までに略奪的貸付規制法が可決された州の数は 37 にのぼることを指摘している。(84 ページ。)

年 RESPA による不動産取引決済業務規制と、FRB の規制権限下に置かれてきた 1968 年 TILA 以来の金融消費者保護規制を、FRB に新設された金融消費者保護局(CFPB)の下で一元化する形での規制体制の整備が行われたこと、第 2 に、金融消費者保護規制は、基本的にはレンダーの消費者および規制当局への情報開示・報告義務を課す行為規制、情報開示規制規制法として成立し、次第に詳細な業務規制としての性格を強めてきたものといえることができる。特に TILA の系譜は、略奪的貸付規制立法である 1994 年 HOEPA とその後の州法、地方政府による消費者保護立法を整備する形で具体化されたものとみることができる。そしてより具体的な規制ルール、基準は FRB の金融消費者保護局(CFPB)によるレギュレーション X およびレギュレーション Z の統一的運用規定に基づいて規定され、具体的な検査規定も整備されるに至ったものと言えよう。

それでは、何故、アメリカでは、ローン媒介が独自の業態として定着し、また独自の規制体系が整備されるに至ったのか。その特殊性・普遍性をどのように考えるべきか。

これについては、さしあたり、ローン媒介業務がビジネスモデルとして定着しうる社会的・ビジネス慣習が存在し、また住宅ローンを中心とする戦後の金融システムの深化・発展に即したアメリカ的社会システム・ビジネス慣習と制度化に即して考えることができる。

ここでアメリカの金融面での社会的・ビジネス的慣習とは、わが国などが封建的、地主的経済地盤を基礎に、国家主導で海外のモデルを導入しつつ近代化を進めてきた結果、周辺の金融商品の媒介システムは、出来上がった銀行、信託、保険におよぶ金融手段、金融機関の業務に包摂されてしまうのに対して、アメリカでは、ヨーロッパなどのからの移民を受け入れつつ、コミュニティを基礎とする経済システムを形成し、金融システムにおいても分散的な銀行制度、貯蓄金融機関制度を軸としつつも、国内においては、先行的に金融資産を蓄積した生命保険会社の周辺に保険ブローカー(外務員・保険募集人)制度が形成されてきたといえる。²⁶

こうした金融システムの地域、業務範囲にわたる分散性は、むしろ金融の領域において顕著であり、州、あるいは地域毎の特殊で多様なシステムを形成し、それがまた同時に次第に 1930 年代のニューディール立法を契機に連邦レベルの規制システムとして整備されてきたという経緯がある。

こうした歴史的経緯に加えて、以上のようなアメリカの金融システムの分散性を次第に掘り崩していった戦後の金融の自由化・証券化とそれに対応した金融産業組織の変化も重要なモメントを形成した点も無視できない。

²⁶高木仁(1990)『アメリカの金融制度(改訂版)』、吳天降(1973)『アメリカ金融資本成立史』有斐閣。堺雄一(1993)『アメリカ私募証券市場の発展と構造』、日本証券経済研究所(1973)『アメリカの公社債市場』。三谷進(2001.3)『アメリカ投資信託の形成と展開』日本評論社、高月昭年(2001)『米国銀行法』金融財政事情研究会。井村進哉(2002.2)、(2007・春)(歴史編)、(2007.秋)(現状編)。

すなわち戦後におけるアメリカの金融自由化、証券化は、交通・通信技術の発展と相まってアメリカ特有の地域別、業態別の業務規制を超えて競争を激化させ、預金・貸出業務両面にわたる金融仲介の分解(アンバンドリング)を生み出した。

とりわけ金融の証券化は、貸付のための支店網を有する銀行に加えて、ローンの供給後それほど時間を置かずに(通常は 2 か月後)にローン債権の売却によって貸付資金が回収できるため、住宅ローンのような貸付資金の回収期間が長い市場においても銀行外金融機関(ノンバンク)、とりわけ自動車産業や流通業を含むモーゲージバンクの参入が可能となった。しかもこれらの新規参入ノンバンクは、銀行などと異なり支店網を持たないものが多く、ローン営業やローン媒介は、外部の独立業者に委託するという金融業務のアンバンドリングを進展させる要因として機能してきた。

1960 年代にインフレ・高金利と預金金利規制に対応して導入された譲渡性預金証書(NCD)は、1970 年代以降、預金保険の付保限度を掻い潜る形で大口預金を仲介する「ブローカー経由預金」を生み出したが、保険商品や証券と同様に規格化された金融商品の一つとして消費者ローン・クレジットカード、そして住宅ローンが普及すると、それに対応してこの種の金融商品を専門的に媒介する媒介業者(ブローカー)が蘇生し、定着することとなった。そしてこのような経済・金融環境の変化とそれに対応した新金融商品の登場、異業種参入による媒介専門業者の登場、業務とその担い手の大きな変貌は、産業組織の変化は、不断の消費者保護立法が整備されてきたものといえる。

このようなアメリカにおけるローン媒介業務の定着は、カナダやイギリスにおいてもみられ、特にイギリスにおいては、サッチャー政権下での公営住宅の払い下げ、持ち家比率の促進を受け、1990 年代以降の住宅ローンの普及、住宅価格の急騰過程において、モーゲージインターメディアリー(mortgage intermediaries)と呼ばれる独自業態が蘇生し、定着している。²⁷

一見このような金融媒介業務の普及は、アングロ・アメリカ的な特殊性ともみられる傾向があるが、決して米英的な特徴であるということとはできないように思われる。もともと預金・貸出業務に付随する媒介業務が明確に定着したビジネスモデルとして確立しているかどうかはともかくとして、「制度金融」には、常にそれに付随するブローカー業者の存在が指摘されてきており、それはアジアにおいても顕著にみられる。

特に、消費者ローンや住宅ローン媒介の定着とそれに対応した法規制の整備は韓国において見られる。²⁸ すなわち韓国は、1997 年のアジア金融危機を契機とした金融領域への日系消費者金融会社を含む外資の参入や、2000 年代の初頭のクレジットカード破産問題などの深刻化を契機にして、2002 年に貸付業法が施行され、ローンの媒介を行う業者も商号そのものに「貸付媒介」という名称を表記しての貸付業登録を義務付け、日本に比べても法制度

²⁷ 国土交通省(2004.5)「住宅供給業者を通じた住宅ローンの供給方策に関する調査研究報告書」(筆者、座長)、築田優(2010)。

²⁸ 坂野友昭(2012.3)「韓国の家計貸付市場における貸付金融会社の競争優位」『早稲田商学』第 430 号。他、筆者の韓国でのヒアリング調査による。

そのものとしてはローン媒介に対する明示的な規制整備が進んでいると考えられる。

以上のように、アメリカの DF 法による媒介規制、それに至る法規制の整備過程、およびアメリカの特殊性と普遍性を検討し、このような法規制が、アメリカにとどまらず、少なくともカナダ、イギリスのアングロ・アメリカ社会の共通のものであること、またアジアでは、韓国においても法整備が進んでいることが示される。

3. 日本のローン媒介業務への示唆

以上のようなアメリカを中心とするローン媒介規制整備という世界的な潮流から、わが国はどのような示唆を得ることができるであろうか。以下では日本のローン媒介を貸金業法と銀行法の法的枠組みと規制の整備状況、および法令遵守の実態に即して検討することとしたい。

3. 1. 出資法・貸金業法・銀行法におけるローン媒介規制

3. 1. 1. 出資法における媒介手数料の上限規定

我が国において、戦後のローンの媒介に関する法規制の出発点は、1954 年(昭和 29 年)制定の出資法であり、同第 4 条(金銭貸借等の媒介手数料の制限)において、ローン金額(「媒介に係る貸借の金額」)の 5%(年利)を超える手数料の契約、受領を禁止し、²⁹その手数料には、礼金、調査料その他いかなる名義をもってするかを問わず、手数料とみなすと規定している。また同第 8 条において、「3年以下の懲役もしくは300万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する」としている。

3. 1. 2. 貸金業法における「金銭の貸借の媒介」規定

<業としての「金銭の貸借の媒介」規定>

またいわゆる「サラ金問題」の深刻化を契機に、1983年(昭和 58 年)に制定された貸金業規制法(現、貸金業法)は、第2条において「この法律において貸金業とは、金銭の貸付け又は**金銭の貸借の媒介**(中略)で業として行うものをいう。」として、金銭の直接の貸付けのみならず、貸し手と借り手の金銭の貸借の仲立ちもまた貸金業であるとした上で、これを業として行うものには、内閣総理大臣または都道府県知事への登録を義務付けるとともに(第3条)、無登録営業の禁止(第 11 条)、名義貸しの禁

²⁹ 「出資の受入れ、預り金及び金利などの取締りに関する法律」(1954 年「昭和 29 年」6 月 23 日法律 195 号。最終改正は平成 19 年 6 月 13 日)では、同第 4 条で、「金銭の貸借の保証の媒介」についても規定しており、手数料の上限を 5%(年利)として、その上限を規定し、それに違反した場合の罰則も「金銭の貸借の媒介」に関わるそれと同じ規定が与えられている。

止(第12条)を規定した。そして違反者には経済犯罪では類を見ない重罰(10年以下の懲役もしくは3000万円以下の罰金、又は併科)を規定している。また登録要件としての貸金業者の人的要件、純資産要件(5,000万円)(第6条第1項、第3項)、および営業所・事務所ごとの貸金業務取扱主任者の設置(第12条の3)をはじめ、各種の業務規制が規定されている。

ここで貸し手と借り手の金銭の貸借の仲立ちを行う「媒介」とは、金銭の貸付(契約)の成立に向けて尽力する媒介する行為であり、「仲介」、「斡旋」も同義であると解されるが、ここでは銀行、金融機関と消費者との間で住宅ローンの契約成立に向けて尽力する一切の行為を指している。

ただし貸金業法では、同じく第2条において、①国又は地方公共団体が行うもの、②貸付けを業として行うにつき他の法律に特別の規定のある者が行うもの、③物品の売買、運送、保管又は売買の媒介を業とする者がその取引に付随して行うもの、および④事業者がその従業者に対して行うもの、⑤その他「資金需要者等の利益を損なうおそれがないと認められる貸付けを行う者で政令で定めるもの」が行うものを適用除外とし、①公的機関の除外、②は銀行法などに基づく貸付けの二重規定の回避、④企業などの従業員貸付制度の除外が規定されている。

<住宅ローンにおける適用除外の具体例>

上記の適用除外で、住宅ローンに関して問題となるのは、③で「物品」を「住宅不動産」に読み替え、「住宅・不動産」の「売買、…売買の媒介を業とするものがその取引に付随して行う」場合は適用除外となる点である。

具体的には、①宅業者・宅建業者の「つなぎ融資」・建築業者の給水負担金などの立替え³⁰や、②住宅建築の「請負契約」に基づくローンの媒介も貸金業からは除外されている。

貸金業法では、住宅建築の請負業務が物品の売買に当たるかどうかについて、明文規定がないためにグレーゾーンと見る向きもある。しかし常識的に考えれば住宅建築業者の注文住宅は、完成住宅を顧客・施主に引き渡してはじめて請負業務が完了するため、住宅販売に等しいと解される。³¹

³⁰ (1)マンションの販売業者や宅建業者が、住宅の販売や売買の仲介の際に、ローンの契約と融資実行が間に合わず、「つなぎ資金」として直接に住宅の決済資金を貸し付ける場合、(2)住宅の買換えを行う顧客に対して、住宅販売会社が物件購入資金を旧所有物件の売買代金が入金されるまでの間貸し付ける場合など、不動産の販売代金の一部について貸し付ける場合、あるいは(3)注文住宅での給水負担金などの業者による立替え(金銭消費貸借を結ばないもので、請負契約に基づいて発生するもの)が該当する。一般社団法人日本住宅ローン診断士協会監修・NPO法人日本資産証券化センター編著(2014.3)、17-20ページ。

³¹ 国土交通省・住宅供給業者を通じた住宅ローンの供給方策に関する調査研究会

<適用除外を受けられない住宅ローンの借換え、外部業者による媒介>

以上のような事例は、借り手の利益を損なわず、国民的経済的な観点からも規制の必要がないものと考えられ、立法精神からしても適用除外とされることは妥当であると考えられるが、①住宅ローンの借換え、³² ②住宅業者・宅建業者の外部者による媒介は適用除外とならない。³³これらの業務を遂行するためには貸金業に該当し、貸金業法に基づく登録が必要となることは自明である。

<「媒介」と「コンサルティング」・「取次」との境界線>

しかしながら貸金業規制法には、「媒介」(ブローキング)とそれに至らない「コンサルティング」などとの行為の区別が具体的に規定されず、金融庁の監督指針においても明記されてこなかったために、ファイナンシャルプランナー(以下、FP)等の一部に、ローンの実質的審査や契約代理行為を行うもののみを媒介(あっせん)とし、それ以外を全て「取次」とする理解も生まれるなど、貸金業に該当する「金銭の貸借の媒介」を無登録で行うものも跡が絶たない状況が生まれた。

こうした規定の未整備状況は、従来、ATM 運営会社など銀行の 100%子会社に限定されてきた銀行代理店を、郵政関連会社となった郵便局(当時、郵便局会社)を含めて一般に開放することとなった 2006 年(平成 18 年)の銀行法改正とその後のいくつかの金融庁への法令紹介を契機に次第に法解釈が明確となり、規制整備が進展してきていると考えられる。

3. 1. 3. 銀行代理業における「媒介」の規定

まず 2006 年の銀行法改正当時、貸金業法のように住宅業者や宅建業者が住宅ローンの媒介を行う際の適用除外規定が存在しないため、住宅業者や宅建業者が銀行の供給する住宅ローンを媒介する場合の解釈が問題となった。これについて、金

(2004.6)、『同報告書』初めて明示した。(座長は筆者。)

³² 住宅ローンの借換えは、住宅の売買、仲介に付随するものであるとはいえない。売買、仲介が過去に行われたとしても、直接的な付随行為と言うことはできない。買換えではなく、借換えに伴う「つなぎ融資」や借換えローンの媒介(あっせん)行為は、住宅・宅建業者がこれを行う場合でも貸金業に当たることになり、貸金業登録が必要となる。一般社団法人日本住宅ローン診断士協会監修・NPO 法人日本資産証券化センター編著(2016.11)、20 ページ。

³³ 貸金業の適用除外の 3 の適用除外規定は、対象を「物品の売買、運送、保管又は売買の媒介を業とする者」としている。住宅業者や宅建業者がその外部のファイナンシャル・プランナーなどに相談業務やコンサルティング業務を委託し、その業務が媒介に該当する場合は、その外部者は、住宅の売買や売上の媒介を業としていないので、住宅業者や宅建業者が住宅販売や住宅売上の媒介を行っており、その取引に付随して行う場合でも、外部者は適用除外を受けることはできないと解される。前掲(2016.11)、20 ページ。

金融庁は、パブリックコメントへの回答で、住宅業者、宅建業者などの業務は「従来どおり」で銀行代理店登録は不要としたが、より具体的に「媒介に至らぬ行為」とは何かが問題となった。そこで改正銀行法の下で、銀行代理業が行う預金、貸付、為替の「契約の締結の代理又は媒介」に関連して、金融庁は、「主要行等向けの総合的な監督指針」において媒介に当たらない行為として、「A. 商品案内チラシ・パンフレット・契約申込書等」の単なる配布・交付、B. 契約申込書およびその添付書類等の受領・回収、およびC. 住宅ローン等の説明会における一般的な住宅ローン商品の仕組み・活用法などについての説明)の3点を挙げ、これを超えてローンの契約の成立に向けて尽力する行為を「媒介」とする規定を明記した。

3. 1. 4 金融庁の貸金業に関わる「媒介」の具体的解釈

しかしながら以上はあくまでも銀行代理業に関わる法解釈であり、貸金業に関わる「媒介」の具体的な内容は、「貸金業向けの監督指針」においても明記されなかった。そのため、ローンの媒介業務を適法に推進しようとする業者から法令照会が金融庁に対して提出され、2015年(平成27年)12月1日に、金融庁監督局総務課金融会社室長名での「金融庁における一般的な法令解釈に係る書面照会手続き(回答書)」が出されている。

金融庁の回答書は、① 契約の締結の勧誘、② 契約の勧誘を目的とした商品説明、③ 契約の締結に向けた条件交渉の3点は、貸金業法第2条第1項の「金銭の貸借の媒介」に該当するとした上で、「金銭消費貸借契約の成立に尽力する行為」は、「資金の融通を受けたい者又は資金の融資を行いたい者のどちらのために行われているかを問わず、金銭の貸借の媒介に該当する」として、「顧客のため」(依頼を受けた住宅業者、宅建業者、ファイナンシャル・プランナー、その他の士業、専門業者)にも、媒介業者を含む貸金業者およびその代理店にも適用されると解釈される。

さらに、回答書は、ローンの契約に向けた「一連の行為における当該行為の位置づけを踏まえた上で総合的に判断されるものであり、一連の行為の一部のみを取り出して、直ちに金銭の貸借の媒介に該当しないと判断することは適切でない」と明示し、一部の行為が媒介ではなくても、一連の行為を総合的に判断するとして、行為者の媒介への関与が部分的であっても該当する可能性を指摘している。³⁴

金融庁は、また、監督指針においても、パブリックコメントへの回答においても、また法令照会への回答においても、「取次」という言葉を基本的に使っていないことにも留意が必要であると考えられる。

というのも依然として、ローンの実質的審査や契約代理行為を行うもののみを媒介または「斡旋」とし、それ以外を全て「取次」とする理解もあるからである。この

³⁴ 前掲書、24ページ。

点について一言すれば、商法において、「取次」という概念は、「他人の取引を自己の名義をもってなす」と定義されており、「取次」という言葉は、むしろ証券売買における”broking”、すなわち「媒介」に近似する意味で使われている。商法上の「取次」＝「問屋」という言葉の意味が問われており、また法改正の動きがあることをも考慮すると、やはり法律上の定義が不明瞭な言葉を使わないようにすべきではないかと考えられるからである。

したがって今日、媒介は、ローンの契約の成立に向けて尽力する一切の行為であり、審査・契約代理行為にとどまらず、銀行、金融機関への打診に始まり、銀行交渉、審査・契約へのサポート、関連業者の手配等々の関連業務をも含むとする理解が妥当であると考えられる。

筆者は、ローンの媒介に関する法規制の基本的な枠組みは、「媒介」の具体的な定義は、銀行法上の「銀行代理業」におけるそれも、貸金業法上の「貸金業」(＝「金銭の貸借の媒介」)のそれも同じものとならざるを得ないのであるから、金融庁の監督指針やパブリックコメントに示されている「媒介」に至らぬ行為とは、①ローン商品の案内チラシ・パンフレット・契約申込書等の単なる備置・配布・交付、②契約申込書及びその添付書類等の受領・回収、③金融商品説明会における一般的な住宅ローン商品の仕組み・活用法等に限定した説明に限定されることを示してきたが、³⁵ 2015年12月1日の金融庁回答は、まさにこの点を明示したものと言える。

3. 2. 無登録営業の跋扈と消費者保護

今日、媒介とは、ローンの契約の成立に向けて尽力する一切の行為であり、審査・契約代理行為にとどまらず、銀行、金融機関への打診に始まり、銀行交渉、審査・契約へのサポート、関連業者の手配等々の関連業務をも含むとする理解が明白である。しかしながら近年、大手銀行による反社会的勢力関連ノンバンクの審査、媒介を通じて融資を行われていたことが問題となったり、議員やその秘書、あるいは税理士などが、事実上、銀行、金融機関に対して「口利き」や「紹介」を行ってローンの媒介行為を行い、法外な手数料を取得して、立件される事件が起きている。

このような中で、住宅ローンの領域においても「ローンの媒介」を無登録で行うものが後を絶たず、有利な住宅ローンを紹介するとして、違法行為を通じて不当な報酬を取得し、住宅ローン利用者の利益を損ないかねないものの跋扈が無視しえない事態となっている。³⁶

³⁵ 詳しくは井村進哉(2014.9)を参照されたい。

³⁶ みずほ銀行の「反社融資」問題は、オリエントコーポレーションを代理店として実質的な審査を行い、暴力団関係者などに資金を供給したものであり、その処分などについて銀行法上の「銀行代理店」に関する規制が適用されるか否かはともかくとして、オリコは事実上の銀行代理店として「媒介」を行なったものと理解される。(『日本経済新聞』

住宅ローンの領域においては、Web 検索エンジンで、「住宅ローン」、「成功報酬」等を行ったキーワードを入力し検索すると、各種のホームページなどで、明らかに貸金業法上の「金銭の貸借の媒介」を「無登録」で行なっていると見られるものが多々見られる。

- ・「金融機関への交渉、担当者のご紹介、お申込み、融資契約の立会い、現在の金融機関への一括返済手続きのサポート、融資実行時の立会までしっかり対応します」
- ・「相談から金融機関との交渉、金銭消費貸借契約時の立会い、融資実行に至るまで総合支援致します。」
- ・「当社の押印した紹介状で優遇金利が受けられます。」
- ・「報酬はローン契約金額(融資額)の1～2%。」「効果が得られなければお金を返します。」

以上のような各種のホームページでの文言に見られるように、住宅ローンで「金融機関と交渉する」ことには、顧客になり代わって住宅ローンの申込みを打診することをはじめとして、顧客のためにローンの成立に向けて助力し、尽力する一連の行為が含まれる。これらの行為がローンの「媒介」(＝仲介、あっせん)行為に該当することは疑いようがない。銀行、モーゲージバンクの担当者の紹介も、申込みの支援も、融資契約に立会う行為も、融資実行時の立会いも、紛れもなく顧客のローンの成立に向けて支援、助力、尽力する行為である。これらの広告は、明らかに「金銭の貸借の媒介」行為を行うことを公にホームページに掲載していることになり、「業」としてこれを営んでいることを示すものであることから、上記のような「広告」で示されている行為が、銀行代理業の許可または貸金業の登録を受けずに行われているとすれば、「無許可」または「無登録」での「営業」に該当することは明らかである。

このようなことから、銀行の中には、税理士などが銀行に紹介したローン案件について、「顧問先に対して、(中略)ローンの勧誘や詳しい商品説明は行なわないように」、「貸金業の規制等に関する法律第2条において、金銭の貸借の媒介も貸金業に含まれる旨、定められて」いるので、「ご紹介に際して、顧問先から融資斡旋に関する手数料を徴求した場合同法に基づき罰則を受ける懸念」があるといった記載を行うホームページも見受けられる。³⁷

2013年10月2日付他。)

³⁷ 典型例としては、三井住友銀行の「クライアントサポートローンのお申し込みにあたっての留意点」がある。なお、後述のように、貸金業法では、貸金業の「無登録」行為、または「名義貸し」については、「手数料」の徴求の有無にかかわらず、その行為自体が「媒介」にあたるか否かによって判断されるものであり、引用文の「融資斡旋に関する手数料を徴求した場合同法に基づき罰則を受ける」という表現には、法解釈に一部正

これまで立件され、判決が下ったこれまで裁判例では、議員秘書や税理士によるローン媒介事件があり、いずれも出資法違反による判決が下されているが、貸金業法上の「金銭の貸借の媒介」の無登録営業と理解することもできる。³⁸

以上は、いずれも法令違反であるばかりではなく、資金需要者、消費者の利害に反する違法行為であると考えられ、その法令遵守にむけた法令整備、規制整備は、その他の今日のようなフィンテック時代において、新たなビジネスモデルが次々と導入され、金融業界内外の相互参入、競争激化が進む中、重要な課題となっている。

銀行法、貸金業法、および保険業法における法的枠組みも同様のものと考えることができ、ここでは第1表、および第2表を掲載しておきたい。³⁹

むすびにかえて

本報告書では、第1節でアメリカの2010年DF法のローン媒介に関する諸規制を整理するとともに、第2節においてDF法規制に至る住宅ローンの組成、媒介業務内容と、その担い手である組成業者、媒介業者であるモーゲージブローカーにかかわる消費者保護規制の流れを整理し、規制システムの枠組みを概観してきた。

アメリカの連邦レベルの住宅ローン組成、媒介にかかわる規制は、オリジネーション(ローン組成)から元利の回収業務、ローン破産時の抵当権行使に至るまでのレンダー、オリジネーターへの行為規制、ローン商品規制を含みつつ、行為規制と情報開示規制が相互に前提し合い、相互に絡み合って整備されてきたことが示されている。

またそれらの規定は、何よりも消費者信用にかかわる消費者への情報開示規制として成立した1968年TILA=レギュレーションZと、住宅売買の決済に係わる公正取引、キックパツ

確ではない点があると考えられる。(三井住友銀行ホームページ、www.smbc.co.jp/hojin/financing/chusho/csloan/moushikomi.html.)

³⁸ 「元名古屋市議会議長の長男逮捕 愛知県警、違法手数料受領の疑い」、『日本経済新聞』2012年2月9日他。本件は、名古屋市議で市議会議長でもあった諸隈修身元名古屋市議会議長の長男である秘書(当時)が、名古屋市小規模事業金融公社からの貸し付けを仲介し、法定限度を超える手数料を受け取っていた事件であり、公的な貸付制度を悪用した「ロッキビジネス」であると指摘されている。この事件も暴力団員が介在して資金の借り手である飲食店経営者が議員秘書に紹介されており、「反社」問題が絡んでいる。

また税理士で国税局OBが顧問先の顧客7人に対して計約1億円を貸し付けた疑いがもたれている事件では、当税理士が関与する会社の税務調査を巡る内部情報を、元上席の国税調査官が漏洩し、入手したとされる事件は、法人税法違反罪、国家公務員法(守秘義務)違反容疑事件に発展している。「大阪府警、国税OB逮捕へ 無登録で貸金業の疑い」(『日本経済新聞』2013年9月19日付)。

³⁹ 投資顧問業も同様の法的枠組みを有していると考えられるが、保険業法を含め詳細な検討は別の機会に譲ることとしたい。

表1 媒介に関わる法令・規則・監督指針等の一覧表: (1) 定義、許可・登録義務・登録要件			
	銀行法関連	貸金業法関連	保険業法関連 ^{注1)}
法律名・最終改正	銀行法: 昭和56年6月1日法律第59号; 最終改正: 平成25年6月19日法律第45号	貸金業法: 昭和58年5月13日法律第32号; 最終改正: 平成24年8月1日法律第53号	保険業法: 平成7年6月7日法律第105号; 最終改正: 平成25年6月26日法律第63号
業法施行規則	銀行法施行規則: 昭和57年3月31日大蔵省令第10号; 最終改正: 平成26年1月17日内閣府令第5号	貸金業法施行規則: 昭和58年8月10日大蔵省令第40号; 最終改正: 平成26年2月14日内閣府令第7号	保険業法施行規則: 平成28年2月29日大蔵省令第5号; 最終改正: 平成26年2月28日内閣府令第12号
監督指針	①主要行等向けの総合的な監督指針: 平成26年3月 ②中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針: 平成26年2月	貸金業者向けの総合的な監督指針: 平成26年4月	保険会社向けの総合的な監督指針: 平成26年4月
金融庁パブリックコメント回答	①平成18年2月28日「金融庁パブリックコメント回答」 ②平成18年5月17日「金融庁パブリックコメント回答」		①平成25年3月25日「金融庁パブリックコメント回答」 ②平成26年3月25日「金融庁パブリックコメント回答」
法律 ^{注1)}	銀行代理業・代理店の定義 (定義)法第2条の14 「銀行代理業」とは、銀行のために次に掲げる行為のいずれかを行う営業をいう。 1. 預金又は定期積金等の受入れを内容とする契約の締結の代理又は媒介。 2. 資金の貸付け又は手形の割引を内容とする契約の締結の代理又は媒介。 3. 為替取引を内容とする契約の締結の代理又は媒介	貸金業・代理店の定義 (定義)法第2条第1項 「貸金業」とは、金銭の貸付け又は金銭の貸借の媒介(手形の割引、売渡担保その他これらに類する方法(手形の割引、売渡担保その他これらに類する方法によってする金銭の交付又は当該方法によってする金銭の授受の媒介を含む。以下これを総称して単に「貸付け」という。))で業として行うもの。	保険募集人・募集の定義 (定義)法第2条第19項、第20項、第21項、第26項 「保険募集人」とは、保険契約の締結の代理又は媒介を行うもの。〔「生命保険募集人」: 第20項、「損害保険募集人」: 第21項、「少額短期保険募集人」: 第22項〕 「保険募集」とは、保険契約の締結の代理又は媒介を行うこと。(第26項)
	銀行代理業者の定義 (定義)法第2条の15 「銀行代理業者」とは、法第52条の36第1項の内閣総理大臣の許可を受けて銀行代理業を営む者を含む。	代理店の定義 (登録の申請)施行規則第1条の5 第4項 代理店とは、貸金業者の委任を受けて、当該貸金業者のために貸付けに関する業務の全部又は一部を継続して営む施設又は設備(銀行、長期信用銀行、協同組織組合金融機関、商工中金の営業所又は事務所を除く。)をいう。	代理店の定義 (定義)法第2条第20項、第21項 保険会社の委託を受け、又は当該委託を受けた者の再委託を受けて、その保険会社のために保険契約の締結の代理又は媒介を行う者(法人でない団体又は財団で代表者又は管理人の定めのあるものを含む。)で、その保険会社の役員又は使用人でないものをいう。(損害保険代理店のみ規定し、生命保険は第19項で「生命保険募集人」のみ規定。)
	銀行代理業の許可 (許可)法第52条の36第1項～第3項 1. 銀行代理業は、内閣総理大臣の許可を受けた者でなければ、営むことができない。 2. 銀行代理業者は、所属銀行の委託を受け、又は所属銀行の委託を受けた銀行代理業者の再委託を受ける場合でなければ、銀行代理業を営むてはならない。 3. 銀行代理業者は、あらかじめ、所属銀行の許諾を得た場合でなければ、銀行代理業の再委託をしてはならない。	貸金業の登録 (登録)法第3条第1項 貸金業を営もうとする者は、二以上の都道府県の区域内に営業所又は事務所を設置してその事業を営もうとする場合にあっては内閣総理大臣の、一の都道府県の区域内のみ営業所又は事務所を設置してその事業を営もうとする場合にあっては当該営業所又は事務所の所在地を管轄する都道府県知事の登録を受けなければならない。	保険募集人・代理店の登録 (登録)法第27条、第1項、施行規則第12条の7 保険募集人(生命保険募集人、損害保険代理店又は少額短期保険募集人(特定少額短期保険募集人を除く。))をいう。以下同じ。〕は、この法律の定めるところにより、内閣総理大臣の登録を受けなければならない。
	所属銀行による委託 (許可)法第53条の36第2項 所属銀行の委託を受け、又は所属銀行の委託を受けた銀行代理業者の再委託を受ける場合	3年ごとの登録更新 (登録)法第3条第2項 登録は、3年ごとにその更新を受けなければ、その期間の経過によって、その効力を失う。	
	所属銀行の許諾による再委託 (許可)法第53条の36第3項 所属銀行の許諾を得た場合でなければ、銀行代理業の再委託をしてはならない。	登録の申請(先) (登録の申請)法第4条 登録を受けようとする者は、二以上の都道府県の区域内に営業所又は事務所を設置してその事業を営もうとする場合にあっては内閣総理大臣に、一の都道府県の区域内のみ営業所又は事務所を設置してその事業を営もうとする場合にあっては当該営業所又は事務所の所在地を管轄する都道府県知事に、次に掲げる事項を記載した登録申請書を提出しなければならない。(第1項第一～九号の記載事項、第2項第一～五号の添付書類省略)	登録の申請(先)・方法 (登録の申請)法27条第1項 前条の登録を受けようとする者は、次に掲げる事項を記載した登録申請書を内閣総理大臣に提出しなければならない。((第1項第一号～第五号の記載事項、第2項の添付書類省略)
		営業所又は事務所の定義 (登録の申請)施行規則 第1条の5 第1項、第3項 「営業所又は事務所」とは、「貸金業者またはその代理人が一定の場所で貸付けに関する業務(法第2条第1項規定の業務)の全部又は一部を継続して営む施設又は設備(自動契約受付機、現金自動受付機及び代理店を含む。)をいう。	所属保険会社等委托代理人とする登録の申請 法284条 特定保険募集人(中略)は、所属保険会社等を代理人として、第277条第1項の規定による登録の申請又は第280条第1項若しくは第302条の規定による届出をすることができる。

(備考) 注1) 銀行法(昭和56年6月1日法律第59号・最終改正:平成25年6月19日法律第45号)、貸金業法(昭和58年5月13日法律第32号・最終改正:平成24年8月1日法律第53号)、金融庁[主要行等向けの総合的な監督指針(平成26年3月)、同[中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針(平成26年2月)、同「パブリックコメント回答」(平成18年2月28日)、同「パブリックコメント回答」(平成18年5月17日)、等]に基づいて筆者作成。なお本表では、保険募集人とは別に、保険契約などの媒介を行う「保険仲立人」を除外している。

表2		媒介に関わる法令・規則・監督指針等の一覧表：(2)許可・登録不要の場合、罰則規定 <small>注1)</small>		
		銀行法関連	貸金業法関連	保険業法関連
許可の要否など	監督指針・法令照会	許可が必要である場合 監督指針①Ⅷ-3-2-1-1(2)、同②Ⅳ-3-2-1-1(2) 以下の①～⑤のいずれかのひとつの行為でも業務として行う場合は許可が必要。 ①「預金等の受入れ等を内容とする契約の締結の勧誘」、 ②同「契約の勧誘を目的とした商品説明」、 ③同「契約の締結に向けた条件交渉」、 ④同「契約の申込みの受領」、 ⑤「契約の承諾」	登録が必要である場合 2015年12月1日・金融庁一般法令照会回答 ① 契約の締結の勧誘、 ② 契約の勧誘を目的とした商品説明、③ 契約の締結に向けた条件交渉の3点は貸金業法第2条第1項の「金銭の貸借の媒介」に該当する。	登録が必要である場合 監督指針Ⅱ-4-3-1-(1)-(2) 法第276条に規定する生命保険募集人の登録が必要な業務：ア、保険契約の締結の勧誘イ、保険契約の締結の勧誘を目的とした保険商品の内容説明ウ、保険契約の申込みの受領エ、その他の保険契約の締結の代理又は媒介
		許可が不要である場合 <small>注3)</small> 監督指針①Ⅷ-3-2-1-1(3)、同②Ⅳ-3-2-1-1(3) ①顧客のために、預金等の受入れ等を内容とする契約の代理又は媒介を行う者。 <small>(注)「顧客のために」とは、顧客からの要請を受けて、顧客の利便のために、顧客の側に立って助力することをいう。^{注2)}ただし、例えば、銀行と当該者との間で合意された契約上又はスキーム上は顧客のために行為することとされている場合でも、当該者が実務上、その契約若しくはスキームに定められた範囲を超えて又はこれに反し、実質的に銀行のために代理・媒介業務を行っている場合には、許可が必要となる場合がある。</small> ②媒介に至らない行為を銀行から受託して行う場合。 <small>例えば、以下のイ、からハ、に掲げる行為の事務処理の一部のみを銀行から受託して行うに過ぎない者は、銀行代理業の許可が不要である場合もある。</small> イ、商品案内チラシ・パンフレット・契約申込書等の単なる配布・交付 <small>(注)このとき、取扱金融機関名や同金融機関の連絡先等を伝えることは差し支えないが、配布又は交付する書類の記載方法等の説明をする場合には、媒介に当たることがあり得る。</small> ロ、契約申込書及びその添付書類等の受領・回収 <small>(注)このとき、単なる契約申込書の受領・回収又は、契約申込書の誤記・記載漏れ・必要書類の添付漏れの指摘を超えて、契約申込書の記載内容の確認等まで行う場合は、媒介に当たることがあり得る</small> ハ、金融商品説明会における一般的な銀行取扱商品の仕組み・活用法等についての説明。 ③銀行から委託を受けて、営業所又は事務所内にATMのみを設置する行為で、当該ATMが施行規則第35条第1項	該当する記載なし	許可が不要である場合 監督指針Ⅱ-4-3-1-(1)-(2)(注) 登録の要否については、一連の行為の中で当該行為の位置付けを踏まえた上で総合的に判断する必要があるが、例えば、次に掲げる行為のみを行う者は、基本的には上記登録は不要であると考えられる。 (ア)保険募集人の指示を受けて行う、商品案内チラシの単なる配布 (イ)コールセンターのオペレーターが行う、事務的な連絡の受付や事務手続き等についての説明 (ウ)金融商品説明会における、一般的な保険商品の仕組み、活用法等についての説明
罰則	法律	無免許・不正手段による免許取得・名義貸し等の罰則 法第61条第1項、第一号～第三号、第五号～第七号、第64条 3年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金、又はこれを併科。法人は1億円以下の罰金刑	無免許・不正手段による登録・名義貸し等の罰則 法第47条第1項、第51条 行為者は、10年以下の懲役若しくは3000万円以下の罰金、又はこれを併科、行為者が所属する法人は1億円以下の罰金刑	無免許営業・名義貸し等の罰則 法第315条第1項一号、第二号 3年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金、又はこれを併科
		(備考) 注1) 法律、施行規則、監督指針、およびパブリックコメントに対する回答の出所、表記は、表2と同じで、筆者作成。 注2) 顧客のために媒介を行う場合は、言うまでもなく貸金業と見なされる可能性があり、貸金業登録が必要となると考えられる。 注3) 監督指針①Ⅷ-3-2-1-1(1)、同②Ⅳ-3-2-1-1(1)では、「一連の行為の一部を取り出して、直ちに許可が不要であると判断するのは適切でない。」と記載している。		

ク禁止などの行為規制を内容とする 1974 年 RESPA のレギュレーション X を軸として、規制当局(HUD)用意した消費者向けの開示義務と当局への報告義務を内容とする規制監督体制として整備されてきたことにも重要な特徴があることが示されている。

さらに、当初、情報開示規制法として出発した TILA は、1994 年 HOEPA を契機に略奪的貸

付規制を内容とする行為規制としての性格を強め、その後の州法、地方政府による消費者保護立法の広がりの中で、各種の住宅ローン商品規制、行為規制も進展してきたことが示された。

さらに以上のような行為規制とその特殊な形態である情報開示規制は、規制対象となる経済主体の市場参入規制＝免許制度と結びつかざるを得ない。それは、最終的には、州法の規制に任されてきた免許制度が DF 法下で、全国的な統一の住宅ローン組成業者、ローン媒介業者としての免許制度が導入され、規制監督体制も FRB の金融消費者保護局(CFPB)にもとで一元的統一的に運用される体制へと発展してきたことを示している。

これに対して日本のローン媒介に係る法規制は、1954 年の出資法を嚆矢とし、サラ金問題を契機とした 1983 年の貸金業規制法(現在の貸金業法)、近年の改正貸金業法による規制整備、さらにはこれを前後しての 2006 年銀行法改正による銀行代理店をめぐるローン媒介業務の法令解釈と残された業務定義の解釈の進展として捉えることができる。いうまでもなくアメリカにおけるローン媒介規制の整備過程とその背後にある問題は、日本とは異なっているが、基本的には資金需要者、消費者の保護という金融自由化、証券化過程で生じてきた金融業務の分化(アンバンドル)と産業組織の歴史的構造的変化という脈絡でとらえると共有のものが浮かび上がってくることと考えることができる。そしてこの点は、今日の郵政事業、全国の郵便局に一部導入されている銀行代理店としての住宅ローンの媒介業務にとっても、ひいては保険募集業務にもかかわる重要な示唆を示すものであると考えられる。この点についての具体的な検討は、別の機会に譲ることとしたい。

他方、こうした規制システムの枠組みそれ自体は、運輸、通信、電力といったいわゆる公益事業に対する免許制度(市場参入規制)、業務(行為)規制、あるいは情報開示規制といった枠組みとの共通性を有している。⁴⁰ しかし小稿で取り上げたような住宅ローン組成業務 origination、媒介業務(brokering) やそれを担うモーゲージオリジネーター、モーゲージブローカーといった業者は、比較的参入が容易であることを反映して、零細かつ独立系の業者で構成されており、その産業組織も集中度は低く、著しく分散性が強いという特性を有している。

このような市場機構、産業組織は、住宅ローン組成、媒介にかかわる既存の金融業務とその担い手が、金融の自由化、証券化を通じて、住宅・不動産業者、各種の専門業者を巻き込んで激しい競争を巻き起こし、再編を遂げる中で、極めて零細な業者を中心に大量に市場に参入する中で形成されてきたものであるが、このような市場機構、産業組織の激しい再編

⁴⁰ 貸金業法に対する違反は、刑事罰とされており、無登録営業と名義貸し行為に対しては、10 年以下の懲役または 3000 万円以下の罰金、または併科、行為者が所属する法人に対しては 1 億円以下の罰金)が科されることになっている。

⁴⁰ 植草益(2000.7)

の中で、まずは消費者と専門業者との間の情報の非対称性と消費者の不利益を是正する消費者保護規制という形での規制システムが進展せざるを得ないと考えられる。

住宅ローン市場におけるローン媒介を含む市場機構と産業組織の変化に関する国際比較を交えたより包括的な検討をはじめ、これらの規制政策の特徴づけや有効性、その経済的意義の検討など検討が待たれるが、今後の課題としたい。

参考文献

<邦語文献>

- ・アチャリア・リチャードソン編著、大村敬一監訳(2011.3)、『金融規制のグランドデザイン』、中央経済社。(原著は、Acharia, Viral V. and Richardson, Mathew, ed., *Restoring Financial Stability*, New York University, Stern School of Business, 2009.)
- ・一般社団法人日本住宅ローン診断士協会監修・NPO 法人日本資産証券化センター編著(2014.3)『住宅ローンコンサルティング・媒介業務の基礎知識』、星雲社。
- ・井村進哉(2002.2)『現代アメリカの住宅金融システム』、東京大学出版会。
- ・井村進哉(2014.9)「住宅ローン媒介規制の法規制とその展望——その2——」中央大学経済研究所『研究年報』第45号。
- ・植草益(2000.7)『公的規制の経済学』、NTT出版。
- ・奥山裕之、(2016.1)、「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『レファレンス』。
- ・掛下達郎(2016.3)『アメリカ大手銀行グループの業務展開：OTD モデルの形成過程を中心に』、日本経済評論社。
- ・国土交通省・住宅供給業者を通じた住宅ローンの供給方策に関する調査研究会(2004.6)、『同報告書』
- ・高木仁(2006.6)『アメリカの金融制度：改訂版』、東洋経済新報社。
- ・高月昭年(1999.10)「アメリカの消費者保護法制」『地銀協月報』472号。
- ・ビットナー、リチャード著、金森重樹監訳、金井真弓訳(2008.3)『サブプライムローンを買った男の告白：米国住宅金融市場の崩壊』、ダイヤモンド社。(原著は、Bitner, Richard, *Confession of a Subprime Lender*, 2008.)
- ・福光寛(2005)「アメリカの住宅金融をめぐる新たな視点：証券化の中でのサブプライム層に対する略奪的貸付」『成城大学経済研究』
- ・村本孜(1996.3)「米国金融機関の消費者保護に要する負担—規制遵守のための費用とCRA—」『成城大学経済研究』。
- ・森利博(2013.10)『アメリカ住宅金融の証券化：サブプライム危機以降の課題と展望』、晃洋書房。
- ・由里宗之(2009.3)『地域社会と協働するコミュニティ・バンク』、ミネルヴァ書房。

<英語文献・資料・ホームページ>

- ・Benton, Kenneth J. (2006 4th Quarter), “Mortgage Broker Fees and Compliance with RESPA

and Regulation X”, Federal Reserve Bank of Philadelphia, website (March 5th, 2016 accessed.)

- Butera & Andrew(2004.9.1), *Passed Predatory Lending Regulations:1999-2003*.
- Cornell University Law School, “Dodd-Frank: Title XIV – Mortgage Reform and Anti-Predatory Lending Act”(website).
- Grogan, D.L. and et. al., (2003), *California Mortgage Loan Broking and Lending, Second Edition*, South-Western, Thomson Learning.
- Imura, Shinya (2006.3), “Evolution of the Housing Loan Brokerage Service Industries in the U.S., and the UK. Implications for Japanese Housing Finance Industrial Organization”, Chuo University, *KeizaigakuRonsan*, Vol. 46, No. 3,4. (『経済学論纂』第 46 巻第 3・4 合併号)、13-28 ページ.
- Neil Bhutta, et. al., (2015.11), “The 2014 Home Mortgage Disclosure Act Data”, *Federal Reserve Bulletin*, Vol.101, No.4.
- Shearman and Sterling, LLP, (2010.10), “Mortgage Lending Practice after, the Dodd-Frank Act” (website)..
- Willem van Vliet, ed. (1998), *The Encyclopedia of Housing*, Sage Publications.
- California State, Department of Business Oversight,(website).
- U.S. Congress, Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, (2014.12.9), “US. Housing Markets,”(本文、脚注での引用：上院、銀行、住宅、都市問題委員会公聴会)
- FRB, Press Release, (website)
- *Mortgage News Daily*. (website)

※本稿は、2016 年度公益財団法人かんぽ財団の研究助成による研究成果の一部である。期してお礼を申し上げます。