



アメリカにおけるクレジット・カウンセリング事業の現状と問題点
—日本へのインプリケーション—

晝間 文彦

早稲田大学商学部教授

I 序

本稿は、2002年8月末から9月初旬にかけて行われた「日本消費者金融協会」(JCFA)主催による「米国金融視察団」に参加して得た見聞および資料をもとに、アメリカにおけるクレジット・カウンセリング事業の現状および問題点について、日本へのインプリケーションを念頭におきつつ、私なりにまとめたものである。

後述するように、アメリカでは、「金融の民主化(financial democratization)」が進行するなかで、自己破産および債務問題相談者の趨勢的な増加が大きな問題となっており、それに対処するクレジット・カウンセリング活動においてもさまざまな変化が生じている。それらのなかには好ましくない変化も起きている。日本においても、クレジット・カウンセリング事業のあり方は今後大きな問題となることが予想される。こうした観点から、アメリカの現状を把握しておくことは、それなりの意味を持つものと考えられよう。

本稿の構成は以下の通りである。IIでは、アメリカと日本における消費者信用および自己破産の状況について概観する。IIIでは、アメリカにおける伝統的なクレジット・カウンセリング機関である CCCS の状況について言及する。IV、Vでは、アメリカにおける新興カウンセリングの発生とマスコミによる批判について紹介する。VIでは、破産法改正問題がクレジット・カウンセリング事業に与える影響について概観する。最後に、日本へのインプリケーションについて、若干の私見を述べて、結びとする。

II 日米における消費者信用および自己破産の最近の動向について

図表1は、1980～2001年にわたる、アメリカの消費者破産件数と個人可処分所得に対する債務返済比率の推移を示したものである。個人破産件数は、1980年には30万件以下であったものが、2001年には150万件に迫る水準に達している。なお、最近米連邦裁判所事務局(Administrative Office of the U.S. Courts : AOUSC)によって公表された数値では、2002会計年度(2001年10月～2002年9月)の破産件数は、対前年度比7.7%増加の1,547,669件と、過去最高を更新した。そのうち個人破産は、1,508,579件と急増している。

債務返済比率では、1993年に12%を下回る水準に低下したが、その後上昇を続け、14%を上回る水準に達していることがわかる。一方、図表2から、消費者信用債務残高は、2001年には、1980年の4倍強の1兆6,000億ドルに達し、その内訳はリボルビングのシェアが拡大していることがわかる¹。図表3は、消費者信用債務残高の対個人可処分所得比の推移を示している。この比についても、1993年以降趨勢的に上昇し、2001年には22%に達している。また、図表4は、貯蓄率とクレジット・カード残高の推移を示している。「金融の民主化」の始まった1980年後半以降、クレジット・カード残高が趨勢的に急増していることが如実に表れている。一方で、90年代初頭のリセッションを経た92年以降、貯蓄率が急降下していることが示されている。

わが国でも、自己破産の申請件数は図表5に示されているように高い伸びを示している。さらに2002年の自己破産の申請件数は、昨年の160,457件を大幅に超えて、20万件を突破することは確実と見られている。図表6は、わが国の消費者信用供与額と供与額対家計可処分所得比の推移を示したものである。不況を反映して、最近の伸びは低下しているが、2000年で74兆円に達しており、家計可処分所得比では24%という高水準になっていることがわかる²。図表7は、消費者信用残高と対家計可処分所得比の日米比較をまとめたものであるが、ここでも、日本がアメリカと勝るとも劣らない状況にあることを示している。さらに、複数業態からの債務問題を抱える多重債務者の増加に対応するため、日本クレジット・カウンセリング協会を拡充した形で、業態横断的な新カウンセリング機関が2002年4月に発足し、活動を開始しつつある³。このように、自己破産および債務問題相談の必要性の増加を背景に、日本でもクレジット・カウンセリング活動のあり方に対する関心が高まりつつあるといえよう。

¹ 図表2～4は、アイオワ州立大学でのヒラ(Hira)教授によるカウンセリング講義の資料を引用したものである。

² ここには、住宅ローンは含まれていないことに注意されたい。

³ こうした動きは、1997年7月に発足した「カウンセリング研究会」(座長：森島昭夫名古屋大学名誉教授)の中間報告に基づくもので、従来個別に債務相談を行っていた、信販・カード・クレジット業界、貸金業界および銀行業界が、資金を拠出して、業態横断的な新カウンセリング機関を発足させることが決定している。

Ⅲ アメリカにおけるクレジット・カウンセリングと CCCS

Ⅲではまず、これまでアメリカにおけるクレジット・カウンセリング活動の中心となってきた、CCCS (Consumer Credit Counseling Service) について概観する。CCCS は、現在は全米消費者信用協会 (National Federation of Consumer Counseling : NFCC) の下部組織となっているが、もともとは 1960 年代に債務者の生活支援のための宗教団体のボランティア活動やクレジット・ユニオン(信用組合)のサービスとして各地に誕生した。一方、NFCC は普及し始めた消費者信用の利用上の諸問題や消費者啓発・教育に対応するために、1951 年に債権者が自主的に設立した組織である。その後、両者は債務者支援カウンセリングと同時に自己破産回避による債権回収という両者のメリット生かす形で接近し、現在では、債権者の手を離れた、債務者支援の非営利団体となり、米国における最大規模かつ最古の消費者カウンセリング機関として活動している。2000 年では会員機関は 175、カウンセリング・オフィスは 1,400 であったが、後述する理由もあって、2001 年にはそれぞれ 150、1,300 に縮小している。また、NFCC は 1975 年以來、公認のクレジット・カウンセラー認定プログラムを策定し、クレジット・カウンセラーの養成に当たっている。

CCCS の主な活動は、問題を抱えた債務者へのカウンセリング活動と教育活動にまとめることができる。カウンセリング活動としては、債務者の家計管理への指導・助言のほか、重症の債務者の場合には、DMP (Debt Management Plan) と呼ばれる返済管理も代行している。これは、CCCS が各債権者と交渉の上返済可能な返済計画案 (DMP) を策定して、債務者は CCCS を通して毎月返済するというものである。こうしたカウンセリング活動のほか、CCCS は全米各地で消費者啓発のための教育セミナーも頻繁に行っている⁴。

CCCS の活動資金はカウンセリング活動からの手数料収入や債権者からの寄付によっているが、主たる収入源は、フェア・シェア (fair share) と呼ばれる債権者からの寄付であり、DMP などによる債権回収額の一定割合が自発的に寄付されている。後述の『コンシューマー・レポート』(2001)によれば、かつては 15%であったが、最近は後述するように、2000 年には平均で 9.7%に低下しているという。また、債務相談者から徴収する手数料に

⁴ CCCS における相談から浮かび上がってきた過剰債務にいたる主要な原因は、浪費もしくは杜撰な金銭管理、所得の減少、離婚、病気・怪我となっている。日本でも、同様の活動を行う機関として、通産大臣の認可を受けて 1987 年に設立された日本クレジット・カウンセリング協会があるが、人的制約もあって、2001 年の問い合わせ件数は 10,117 件と前年比で 23%増加しているが、そのうちカウンセリング実施件数は 968 件 (前年比 5%増) に過ぎない。また同協会が行っている多重債務の原因調査(複数回答)では、2001 年度については、上位から生活費 (40.8%)、遊興費・飲食・交際費(29.97%)、ギャンブル (18%)、収入減少 (12.6%)、失業 (10.4%) 等となっている。(同協会編「多重債務者のためのクレジット・カウンセリングこの 1 年間：平成 13 年度の活動実績」参照)

については、カウンセリング手数料が 11 ドル、DMP への参加手数料が 17 ドル、全口座の一括管理手数料が月額 10.5 ドルであるという。また、Staten et al.(2002)によれば、CCCS でカウンセリングを行った新規件数は 2000 年には 88 万件を超え、これは 1990 年の倍にあたるという。さらに、2001 年には債務問題相談の必要を感じている人が 200~250 万人いると想定している⁵。

このように、CCCS によるクレジット・カウンセリング活動、あるいはクレジット・カウンセリング活動そのものが、アメリカにおいていかに広汎かつ重要であるかがわかるが、これまで約 30 年間、すなわち、1990 年代中頃まではあまり注目されたことはなかった⁶。しかし、以下に述べるように、90 年代後半から、クレジット・カウンセリング活動を巡って大きな変化が生じており、あまり好ましくない事件も起きている。これらのクレジット・カウンセリング機関の事件が雑誌や新聞で取り上げられ、それらの記事では、クレジット・カウンセリング産業は、「混乱状態 (turmoil)」であるとか、「無法地帯(wild west)」であるとか、さらには「ペテン師天国 (fertile ground for scams)」と呼ばれるにいたっている。そこで、以下では、こうした最近の変化の背景や現状について触れてみたい。

IV クレジット・カウンセリング機関をめぐる最近の動向：新旧 2 大グループの闘い

アメリカにおける消費者信用をめぐる最近の基本的潮流は、1980 年代後半からの金融規制緩和とそれにとまなう「金融の民主化」によって、クレジット・カードを中心とする消費者信用の利用可能性が大きく広がったことである。このことが、結果として債務相談に対する需要を増大させることにつながっていったと考えられている。また貸し手側では、消費者信用業務の高い収益率を狙って新規参入が活発化し、競争激化が起これ、金利引下げなどで、収益が圧迫されるようになった⁷。

そうしたことを背景に、これまで比較的寛大であった債権者は CCCS 等のクレジット・カウンセラーに支払うフェア・シェアを削減するようになった。Lander(2002)によれ

⁵ さらに、後述の『クレジット・カード・マネジメント』誌 (2002) に示された統計によると、2000 年には、NFCC 関連機関にコンタクトをとった消費者は 155 万人、そのうち正式な返済計画まで進んだのは 60 万件であった。

⁶ アメリカの CCCS に関する日本語文献としては、西村 (1997、1999) がある。また、晝間(1997)も参照のこと。

⁷ しかし、アメリカ消費者連盟 (Consumer Federation of America : CFA) (2002) によると、大手金融機関ではむしろ、クレジット・カード業務の収益率は上昇しているという。クレジット・カードの金利についてはしかし、確かに低下傾向を示している。野村総研 (2002) 4 章参照のこと。

ば、かつて、フェア・シェアは15%であったが、最近では、City・Corpは8%、Discoverは7%、ProvidianとHouseholdは10%、Chaseは9%などに削減されている。さらに、First USAやMBNAは、クレジット・カウンセラーの業績（すなわち、DMPプログラムによる、債権者への債権回収額）に応じた支払いシステムを開発、実施しているという。

さらに、1990年代前半には、低所得者層（いわゆる、サブプライム層）向けのニッチ市場が生まれ、それが結果として債務相談への需要を一層増加させたと推測できる。『ビジネス・ウィーク』（2001）によれば、2000年には約900万人がカウンセリング機関に連絡を取ったという。また『コンシューマー・レポート』（2001）の記事によれば、300万人が2000年には実際にカウンセリングを受けたという。

こうしたことから、従来からの伝統的なクレジット・カウンセリング機関（NFCCとその傘下のCCCS）は、一方では、そのカウンセリング活動の効果（すなわち、債権回収率の向上）に対して債権者から厳しい疑いの眼が向けられて、フェア・シェアを削減され、他方では、競争激化、金融民主化によって、債務相談者の急増に対応し切れていない状況が生まれた。

その間隙をぬって、新しいタイプのクレジット・カウンセリング機関が台頭してきた。クレジット・カウンセリング産業への新規参入である。その一部大手が、後述するGenus、AmeriDebt、Cambridgeなどである。これらの新興機関は当初、NFCCに加盟しようとしたが、NFCCに拒否されている。その結果、新興機関は独自の協会（American Independent Consumer Credit Counseling Association：AICCCA）を設立するにいたっている。これらの新興機関は、大々的にテレビなどを通じて広告・宣伝を行い、トール・フリーの電話やインターネットを通じたカウンセリングで、債務返済の計画作成および債務返済の実行・管理をスピーディに行うことをビジネスの売り物にして、1対1の面談を重視し、時間のかかる旧カウンセリング機関に攻勢をかけている⁸。この結果、NFCCは資金面および新規参入によって、苦しい立場に追い込まれつつあり、前述したように、CCCSの数も減少傾向にある。こうした情勢に対して、NFCCはクレジット・カウンセリングが破産申請の抑制や債務返済率の向上に効果があることを示すデータや実証研究を提供するなどして、対抗している⁹。

⁸ テレビ広告の宣伝文句の例を挙げると、たとえば、「AmeriDebtは私の生活を取り戻してくれた！」や、「数千ドルの節約、***ドルが戻ってくる！ 毎月の返済額の40%をカット！ デットフリーになるのはあなたの番だ！ クレジット・カウンセリングが、あなたが夜ぐっすりとお休みになれるように手助けします！」などがある。『ビジネス・ウィーク』（2001）などを参照のこと。

⁹ NFCC(1999)およびStaten et al.(2002)を参照のこと。NFCCでは、CCCSでの相談例のサンプルから、相談者全体でみても、DMPに参加した相談者ではさらに、破産申請率が低いことを確かめている。しかし、このサンプルには、サンプル・バイアスが含まれてお

ところで、これらの新興機関は形の上では社会奉仕的な色彩の残る CCCS と同じく NPO (したがって、免税機関) であるが、実体は、NPO を隠れ蓑にした、詐欺まがいの営利企業ではないかとの疑惑が持たれ、マスコミの批判を浴びる結果となり、関連当局も動き出すことになった。そこで以下では、マスコミに取り上げられた代表的なケースを概観していこう。

V 新興カウンセリング機関へのマスコミによる批判

クレジット・カウンセリング機関は、それが適正に運営されれば、家計管理上の問題を抱えた消費者に対して救助サービスを提供する「financial lifesaver」として機能する。前述したように、アメリカにおけるクレジット・カウンセリング機関としては、主として 2 大ライバル団体、すなわち動きの遅い社会奉仕的な旧来型の機関 (NFCC) とインターネットなどハイテク技術を駆使したスピーディなサービス提供を謳う商業意識の高い団体 (AICCCA) とに分かれている。伝統的なカウンセリング機関は時として、官僚的で、債務相談者を見下す態度をとり、相談者に敬遠されることもあるという。一方、AICCCA は、ハイテク技術を駆使した、その簡易かつスピーディな対応で、いまやクレジット・カウンセリング・ビジネスの 45% を占めるにいたっているという¹⁰。旧カウンセリング機関は、これら新興機関を「DMP ミル」という、一種の蔑称で呼んでいる。ところで最近、これらの新しい機関の一部大手が問題の多い活動を行っていることが、マスコミ (雑誌や新聞) で取り上げられ、大きな問題となっている。

最初にとりあげたのが『コンシューマー・レポート』誌の記事「Pushed off the financial cliff」(2001 年 7 月) である。記事によれば、「金融の民主化」のもと、現在、数百万の普通の中流家庭が家計破綻の淵を渡っており、推定では 2000 年には 300 万人がクレジット・カウンセリングを受け、債務残高の増加につれ、その数は今後も増加すると予想されている¹¹。

り、それを取り除いても、カウンセリングを受けたことがその後のクレジットの利用や返済行動に有意な影響を与えているという結果を、Staten et al.(2002)は提示している。

¹⁰ 『コンシューマー・レポート』(2001)を参照のこと。

¹¹ さらに、自己破産(とくに、7章破産)の申請についてより厳しい条件を課す破産法改正案(後述)が成立すれば、その改正後1年以内に、相談者は約30%強増加するとの Robert Manning の予想を紹介している。なお、Manning には、*Credit Card Nation, Basic Books* (2000)という興味深い著作がある。また、過剰債務や個人破産の問題は、いまやアメリカの中流家庭にとって深刻な問題であることを詳細なデータ分析で検証している、Sullivan, T. Warren, E. & Westbrook, L.(2000) *The Fragile Middle Class: Americans in Debt*, Yale University Press も参考までに掲げておく。

さらに、『ビジネス・ウィーク』誌(2001年10月29日)が、「A debt trap for the unwary」という記事を掲載した。引き続いて、「ワシントン・ポスト」紙(2001年11月4日)が「Easing the Credit Crunch? : AmeriDebt is one of a breed of new-debt-counseling firms whose business practices are drawing regulator's attention」という記事を掲載するに及んで、大きな注目を集めるに至った。また『クレジット・カード・マネージメント』誌(2002年1月)でも、「Turmoil among the debt counselors」という記事を載せている。そこで、以下では、新興機関の問題経営に関するこれらの記事の内容を少し詳しく見ておこう¹²。

(1) Genus

Genus は、Bernaldo Dancel によって創設された。Dancel はかつてカウンセリングを担当していたが、自身が債務超過になって、自分がカウンセリングを受ける立場になって、カウンセリングのやり方(対面面談の予約をしなければならないことや、DMP の作成に何週間もかかるなど)に不満を持つにいたり、自分でカンセリング機関(電話相談中心で完全1週間・24時間営業)を1992年に設立し、1996年に Genus Credit Management に改組し、インターネットのサイトを追加するなどして、またたく間に、25万口座を処理する、最大機関に急成長した。彼は、消費者、カウンセリング機関、債権者間の返済業務に関するコンピュータ処理システムを提供する営利企業、Amerix を設立し、3年間で Genus とのビジネスは1億2300万ドルにのぼったという。1999年の Genus の収入は1億950万ドルであり、Amerix には7500万ドル支払っている。この Genus での問題は、表面上は NPO でありながら、返済業務処理・管理・運営のための関連企業(Amerix)の利用料として高額の手数料をとることで、利益を上げるというやり方であった。また、この他、Dncel は、自分が以前設立した営利企業を Genus によって買収させてもいる。また、Dancel の Genus における報酬は平均額の約3倍の33万ドルであったという。Dancel は Genus と Amerix の両方を運営していたが、それが問題となり、1998年に Genus の運営から下りることになった。

その後2000年に、Genus(代表は David C. Jones)は、持ち株会社、InCharge Institute(代表は Jones)を設立し、その InCharge が Genus を買収し、さらにその後、American Financial Solutions というカウンセリング機関に売却している。このカウンセリング機関は North Seattle Community College Foundation が設立した機関で、カウンセリングからの収入はスカラシップなどに利用されているという。この買収劇の背景には Dancel が介在している可能性があるという。

(2) AmeriDebt

AmeriDebt(本社は Germantown, Md)は、Andris Pukke 氏によって1996年に設立され、当初は彼の妻が社長であったが、1999年に辞任している。Pukke 氏は、96年9月に

¹² 以下では、個別の出典はとくに表示しないことを了承されたい。

虚偽の債務整理ローンで有罪判決を受けている。設立後4年の AmeriDebt は、255 名のカウンセラーを抱え、毎月全国から 8,000 人にのぼる加入者があり、収入も、97 年の 220 万ドルから 2000 年には 3,000 万ドルに急成長している。AmeriDebt では、相談者に最初に（前払い型の）寄付金（約 220 ドル）を暗黙のうちに半ば強制的に徴収しており、DMP における最初の返済金がこれに充当されることが多かった。最初の返済金が債権者に渡らず、債権者から遅延損害金の通知が来て、相談者が初めて気がつくといったこと起きている¹³。こうしたことから、多くの相談者が AmeriDebt の関する不満を「公正取引委員会（Federal Trade Commission : FTC）」や各地域の「BBB（Best Business Bureau）」に申し立てている。また、返済金処理の月手数料は 25～35 ドルであり、さらに月ごとの寄付金として返済額の 10%を徴収していた。Pukke 氏は 1999 年に返済業務のコンピュータ処理会社 DebtWorks を設立し、AmeriDebt を始め、（Pukke 氏の弟が経営する機関を含めて）9 つのカウンセリング機関の処理を請け負った。その最大顧客機関が AmeriDebt で、月 7 万 5000 口座を処理し、100 万ドルの収入を得ている。DebtWorks は、新規の顧客につき 100 ドルと、月手数料 25 ドルを徴収している。

また、Pukke 氏は、AmeriDebt および自らが代表を勤めるローン会社、Infinity Resource Group Inc.とともに、コロンビア特別区によって告訴されている。それは、AmeriDebt の相談者による最初の支払いは債権者へではなく Infinity へ回され、一方で Infinity は DMP の計画通りに数回順調に返済を行った債務者に対して、債務整理ローンを受けられると架空の特典を通知していたことに対する告訴である。AmeriDebt と Infinity は罪を認めないまま、150 万ドル返金することで和解した¹⁴。

（3）Cambridge Credit Counseling Corp

Cambridge（本社、マサチューセッツ州）も非営利機関であるが、上記の例と同じように、Cambridge の代表者（John Puccio 氏）が保有する関連の営利企業と深い関係にあった。また、最初の返済金をやはり、「支払計画手数料(payment design fee)」として徴収していた。さらに、6 回続けて順調に返済した場合、債務者に債権者からのフェア・シェアの一部をバックするというサービスも宣伝している。Cambridge では、毎月 5,500 人が新たに加入し、2000 年度収入は 2,340 万ドルにのぼるといふ。

さらに、Puccio 兄弟（弟は Richard で、Cambridge の副代表でもある）が設立した、2 つのクレジット・カウンセリング機関（営利法人）の買収金（1,410 万ドル）の一部として、Cambridge は Puccio 兄弟に 130 万ドル支払っている。また Puccio 家の給料は 2000 年度 312,000 ドルであるといふ¹⁵。

¹³ こうした遅延損害金などで、かえって債務残高が増えてしまうこともあるという。

¹⁴ 『ビジネス・ウィーク』（2001）では、1 万人の顧客に対して 200 万ドルの返金を行ったとしている。

¹⁵ 1996 年に、Richard Puccio 氏は不正な販売方法や情報の不正な表示で、SEC からプロ

以上、最近の雑誌や新聞で取り上げられた新興カウンセリング機関の問題を概観した。これらの新興機関は共通して、表面上はNPOであることで相談者に安心感を与える一方で、法外な寄付金や手数料をとり、他方で、返済業務をカウンセリング機関の代表者が保有する営利企業にアウト・ソーシングすることで収入をあげていた。またさらに、相談者に他の融資機関や不動産会社などを紹介して利益をあげていた。これらの新興カウンセリング機関によって救済された例もなくはないが、多くの相談者は逆にこれらの機関によって搾取されているというのが、マスコミの一致した意見である。

こうした状況に対して、現在までのところではカウンセリング機関に対する規制（州の管轄）はほとんどないのが実情だという。また、カウンセリング・サービスの質についても各団体による自主的な規制・基準はあるものの、バラバラであるのが実情だという。カウンセリング・サービスの質も含め、カウンセリング機関の活動に関して州および連邦レベルでの法制化が必要であるというのが、マスコミの一致した意見だといえる。

VI 破産法改正の動向とその影響

アメリカのクレジット・カウンセリング産業に大きな影響を与える可能性が高いもうひとつの要因は、現在進行中の破産法改正の問題である。アメリカでは、増加する自己破産の原因のひとつは容易に破産申請できる破産法にあるとして、とくに共和党の支持で、7章破産の適用を難しくする内容を含んだ破産法改正案が何度となく提案されている。つい最近（2002年11月）、政治的な理由から下院で否決されたが、成立は時間の問題ともいわれている¹⁶。

破産法改正案のうち、クレジット・カウンセリングに関係する部分を概観しよう。破産、とくに7章破産を申請しようとする個人は、申請する前の一定期間中に、新しく認定されるカウンセリング機関で、カウンセリングを受け、その受講証明書がなければ申請できないことになる。カウンセリングでは、予算分析があり、相談者の収入、支出、債務を洗い出し、返済計画が可能かどうか判断する。分析の結果、収入から生活費を除いた返済可能額が一定金額以下（たとえば、月額100ドル）の場合にしか、7章破産は申請できないことになる。これを「Means Test」と呼ぶ。また、申請後も家計管理などの教育セミナーを受講しなければならない。

ところで、この事前のカウンセリングの内容やカウンセリング機関の認定を行うのが、「アメリカ破産管財人本部(The United States Trustees)」である。さらに、管財人本部は

ーカー・ディーラーの資格停止（5年間）を受けている。

¹⁶ 政治的な問題とは、妊娠中絶反対デモに出かけた費用の取扱を免除するかどうかを巡る対立であるといわれている。

クレジット利用を含めた、家計管理教育の基本プログラムも策定することになっている。管財人本部では、このために、カウンセリング機関について全国的な調査を行い、いくつかの事実を確認している¹⁷。たとえば、以下のような事実が確認されている。

- ① カウンセリング・サービスは、その質、運営システムや運営方針、手数料等においてバラバラでかつ競争的な産業である。
- ② この産業の NPO 部分をほぼカバーするいくつかの全国組織があるが、規制強制力は持っていない。
- ③ 独立系の NPO もあり、そのなかでも数州にまたがる大規模組織は、面談形式でなく、トール・フリーの電話やインターネットで運営している。
- ④ 大部分の NPO は協会の自主ルールにしたがって運営されているが、規制する州法はない。イリノイ、アイオワ、ニュー・ジャージー、オレゴン、ロード・アイランド、バージニアなどわずかな州で、NPO や PO（営利機関）のカウンセリング機関を規制する法律（監視、免許および登録など）があるだけである。
- ⑤ 営利機関は通常の法や規制の範囲内にあるが、提供するサービスの内容や質は多様であり、手数料も NPO に比べ高い場合がある。

また、債務返済計画（debt repayment plan : DRP）関連では、以下のような事実ないし傾向を確認している。

- ① カウンセリング機関が扱う債務は無担保債務のみである。
- ② DRP の債務者について債権者は信用情報機関にその旨を報告し、それは7年間保持され、ネガティブな情報となる。
- ③ 返済完了まで4年あるいはそれ以上になることも稀ではない。
- ④ 多くの消費者は債務所得比率が80%になると、相談に行き、そのうち3分の1が DRP を選択し、そのうち50%が完済する。一方、13章破産では35%が完済する。
- ⑤ 他の3分の1は DRP に頼らず、自分で管理が可能である。また、相談者の10%が破産申請を選択する。
- ⑥ クレジット・カウンセリング産業は年60億ドルの返済処理オペレーションを行っている。これは7章および13章破産による分配金額よりも多い。

こうした調査結果を踏まえて、管財人本部は、破産法改正に備えて、カウンセリングに関する全国認可基準を検討・作成中であるという。その際、以下のような項目について留意しているという。

- ① この認可基準は満たすべき最低限の基準で、カウンセリング機関のサービスの質

¹⁷ 以下の叙述は、主として、Sue Ann Slaters (1999)に依拠している。

を保障するものではない。

- ② 債務者が不適切なサービス機関に行かないような処置を考えることが重要である。
- ③ カウンセリング機関に対する監視や外部監査の必要性がある。
- ④ さらにクライアント（債務者）に対する定期的な現状報告やフェア・シェア額など資金調達状況を含む情報公開が必要である。
- ⑤ カウンセリング・サービスの質についても認可要件に含むべきである。
- ⑥ カウンセラーの教育訓練についても言及すべきである。
- ⑦ カウンセリング機関は認可継続のために定期的にチェックを受けなければならない。
- ⑧ カウンセリング機関は NPO でなければならないが、申請後の教育事業については NPO に限らない。

改正破産法によって、こうしたカウンセリング機関の認可が正式に導入されることは現在活動中の機関だけでなく、カウンセラーの教育や認定を行う諸機関などに対しても大きな影響を与えることは疑いがない。また、カウンセリグや教育セミナーの受講費用はいくらか、また誰の負担になるのかについての問題も当然大きな影響を与える。破産改正法の内容やそれに伴う管財人本部のクレジット・カウンセリング機関の認定基準等によっては、現行のクレジット・カウンセリング産業の構造が大きく変化する可能性もある。今後の動向を注意深く見守る必要がある。

VII 結び：日本へのインプリケーション

以上、最近のアメリカにおけるクレジット・カウンセリング事業における諸変化について展望してきた。すなわち、1980年代後半以降急進展してきた「金融の民主化」にともなう変化（すなわち、債務相談への需要増加とフェア・シェアの削減）によって、新興カウンセリング機関が勃興し、その不透明な活動が問題視され、州および連邦レベルでの規制の必要性が認識され出していること、また今後の破産改正法にともなうクレジット・カウンセリングや教育セミナーの義務化とカウンセリング内容の基準策定やカウンセリング機関認定の必要性などについて論じてきた。

一方、日本では、IIで確認したように、自己破産件数は急増傾向にあり、高まる債務問題相談の必要性に対応するために、関連業界の協力を得て、日本クレジット・カウンセリング協会の拡充方針も実現されつつある。さらに今後、日本の銀行が消費者信用分野に本格的に進出してくる可能性は高いという議論も多い。たとえば、現在不良債権問題に苦慮している日本の銀行が生き残るための今後の方向性について、慶応大学教授池尾和人氏（日本経済新聞、『銀行改革の進め方、中』2002年8月28日付）は、今後の日本の銀行が生き

残るためのほとんど唯一のビジネスモデルとして、「リテールバンク」を挙げている。池尾氏は日本の銀行が採用している「産業銀行」というビジネスモデルは金融ビッグバンを経た今日では、キャッチアップ時代の遺物に過ぎず、残されたほとんど唯一可能な再生ルートは「リテールバンク」であると述べている。そして、「リテールバンク」というビジネスモデルを真に取り入れるためには、銀行自身の根本的な意識改革が必要不可欠であることを強調している¹⁸。さらに続いて、ゴールドマン・サックス証券金融調査室長デービッド・アトキンソン氏（同、『銀行改革の進め方、下』2002年8月29日付）も、日本の銀行が投資銀行業務に進出して成功することは難しいと判断している。そして、日本の銀行の利ザヤ改善のためには、個人分野での高い収益率を誇る英米銀行に見習って、収益率の高いリボルビング方式のクレジット・カード業務を銀行本体になるべく早く認め、日本の銀行が本格的にリテールバンク業に進出できるようにすべきであると提案している。

もし上記の記事が示唆するように、銀行本体でのリボルビング方式を含めたクレジット・カード業務が全面解禁され、日本の銀行のリテールバンク化が実現するとした場合、どのようなことが問題となるであろうか？こうした状況は、日本も条件としてはアメリカと同等になることを意味する。したがって、本稿で概観してきたアメリカの問題（すなわち、クレジット・カード（とくにリボ方式の）の増加にともなう自己破産の増加ならびにクレジット・カウンセリングへの需要増加）は、日本の消費者信用産業にとっても将来直面する問題のひとつとなる可能性があり、これまで概観してきたアメリカの現状を他山の石として、日本におけるクレジット・カウンセリング事業のあり方を今から真剣に考える必要があるのではないだろうか。

ところでそうした観点から見たときに、私にとって今回の視察で大きな驚きであったことは、アメリカでは、クレジット・カウンセリング活動が、良い悪いは別にして、すでにひとつのビジネスあるいは産業として認知されているという事実であった¹⁹。これに対して、日本では、クレジット・カウンセリング活動はいわばボランティア的な活動の一種として捉えられているのが現状ではないのだろうか。こうした見方はかつてのアメリカでも同様であったといえよう。アメリカの CCCS に社会奉仕的な色彩が強く残っているのもこのことを反映したものであろう。

本稿で見たように、一部の新興カウンセリング機関が、その不透明な営利活動で問題視され、批判されていることは当然のことだが、それを一応別にして考えれば、旧カウンセリング機関の手間暇のかかる対面相談に代えて、トール・フリーの電話相談やインターネ

¹⁸ もうひとつの選択肢として「投資銀行」があるが、池尾氏は、この分野でグローバルに戦えるほどの高度な知識と金融技術力を持つ日本の銀行はごく一握りに過ぎないと述べている。

¹⁹ 本文中で、クレジット・カウンセリング産業やビジネスという言葉は、私造語ではなく、訪問先でのインタビューや資料で普通に使用されていた用語であることを注記しておく。

ットによる機械的な処理を導入し、またその後の返済処理等のバック・オフィス業務をコンピュータ化するなど、さまざまな面で効率化を図ったことはビジネスとしては、ある意味で当然の行動であったかもしれない。クレジット・カウンセリング事業をひとつのビジネスあるいは産業としてとらえることの利点のひとつは、こうしたカウンセリング活動の効率化を意識させる点にあるといえるだろう。債権者側にすれば、できるだけ費用をかけずに、一部でも債権を回収できれば（すなわち、最少費用による債権回収額の最大化が達成されれば）、それで十分であろう²⁰。

しかしクレジット・カウンセリングをひとつのビジネスとみなし、業務の効率化を図ること自体はむしろ利点のひとつであるとしても、本当にカウンセリングとしてはそれだけで果たして十分なのであるだろうか。何か釈然としないものを感じるのは私だけであろうか。たとえば、債務者がカウンセリング機関を通じて過剰債務の返済計画をまとめ、返済を行ったとして、果たしてそれだけで十分なのだろうか。こうした行動を繰り返す可能性はないのだろうか。最近のカウンセリング教育では、単なる返済計画策定だけでなく、過剰な債務を抱えるにいたった相談者の個別的な背景などについてもカウンセリングの範囲を広げ、相談者の行動変革までも視野に入れている。さらに、こうした救済型カウンセリングだけでなく、より基本的な家計管理や賢明なクレジット利用法などの予防型の教育型カウンセリングも重要視されている²¹。しかしクレジット・カウンセリングをひとつのビジネスとみなす考え方からは、上記のようなタイプのカウンセリングによる長期的な利益は、短期的視点に偏りがちな債権者側にはそうした利益を評価するインセンティブは低いこともあり、どうしても見落とされがちになると思われる。ここには、カウンセリングに対する私的利益と社会的利益との齟齬という、いわゆる「外部性(externality)」という問題が発生する可能性が高いといえよう。クレジット・カウンセリング・ビジネスという視点を明確にしつつ、総合的なクレジット・カウンセリング活動の効率化を図りながら、しかも上述の外部性の問題を是正するためには、何らかの意味で第三者的な機関の存在が必要となるのではないだろうか。

²⁰ それ以上の（たとえば、債務者に対する人道的、倫理的な）要求を債権者に求めることは現在の資本主義的フレームワークのもとではむしろルール違反なのかもしれない。そうした要求を債権者側が呑むことは、むしろ僥倖ともいえるのかもしれない。

²¹ こうしたトータルなクレジット・カウンセリングの考え方の代表例が、ヒラ教授(アイオワ州立大学)が提唱している「ファイナンシャル・カウンセリング(financial counseling)」であろう。

主要参考文献

- Business Week (2001) “A Debt Trap for the Unwary,” by C. H. Schmitt. 10/29/2001.
- Consumer Federation of America (CFA) (2002) “Credit Card Issuers Expand Marketing and Available Credit While Consumers Increasingly Say NO,” 8/15/2002 .
- Consumer Reports (2001) “Pushed off the Financial Cliff,” July, 2001.
- Credit Card Management (2002) “Turmoil Among the Debt Counselors,” by B. Simpson.
- Lander, D A.,(2002) “Recent Development in Consumer Debt Counseling Agencies: The Need for Reform,” American Bankruptcy Institute.
- NFCC (1999) “Impact of Credit Counseling on Bankruptcies: Executive Summary,” January 2002.
- Sue Ann Slates (1999) “A new role for united states trustees: Approval of credit counseling services” *American Bankruptcy Institute Journal*, XVIII, no.5 June,1999
- Staten, M. E., Elliehausen, G., & Lundquist, E. C. (2002) “The Impact of Credit Counseling on Subsequent Borrower Credit Usage and Payment Behavior,” Georgetown University.
- Washington Post (2001), “Easing the Credit Crunch? : AmeriDebt is one of a breed of new debt-counseling firms whose business practices are drawing regulator’s attention,” by C. E. Mayer. 11/4/2001.
- 西村隆男編著(1997)『クレジット・カウンセリング：多重債務者の生活再建と消費者教育』東洋経済新報社。
- 西村隆男(1999)『日本の消費者教育：その生成と発展』有斐閣。
- 野村総合研究所編 (2002)『変貌する米銀』NRI。
- 晝間文彦(1997)「アメリカの消費者破産」全国地方銀行協会『地銀協月報』9月号、2-11ページ。