

2019年2月7日 全6頁

高齢者の金融搾取に関する米国の規制動向

ニューヨークリサーチセンター
主任研究員 鳥毛拓馬

[要約]

- 近年、米国では高齢者の金融資産搾取の問題が深刻化している。連邦議会、州議会、自主規制機関などは、金融機関に対する規制を制定することにより、高齢者の金融資産の保護を目指している。
- 例えば、2018年2月に証券業界の自主規制機関であるFINRAは、金融資産の搾取から高齢者を保護するため、①ブローカー・ディーラーが、顧客の金融資産の搾取があったと合理的に確信した場合に、当該顧客口座からの資金などの払出しを一時的に留保することができるとする規則や、②ブローカー・ディーラーに対し、顧客口座について、信頼できる連絡先の名前やその他情報を入手するための合理的な努力を求める規則を設けた。
- 連邦レベルでは、2018年5月に成立した「経済成長、規制緩和および消費者保護法」に、65歳以上の高齢者の金融資産の搾取が疑われた場合、金融機関とその従業員は、当局にその旨を報告することを強く促す規定が盛り込まれた。
- 発見されにくい高齢者の金融資産の搾取の問題に関して、家族よりも早く気付くことがある金融機関にその対応を求める米国での取組みは、米国より高齢化が進んでいる日本の金融業界や金融機関にも参考になるものと思われる。

米国の高齢化と高齢者の金融資産の搾取

日本ほどではないものの、米国でも高齢化が進んでおり、今後も高齢者人口は増加することが見込まれている。米国勢調査局によると、2017年時点（人口推計は各年7月1日現在、以下同）で65歳以上の人口比率は15.61%（約5,100万人）¹であったが、全てのベビーブーマー（1946年～64年生まれ）が65歳以上となる2030年には20.60%（約7,300万人）に達し、5人に1人

¹ <https://www.census.gov/data/datasets/2017/demo/popest/nation-detail.html>

が退職世代となることが想定されている²。2035年までには米国の歴史上初めて、65歳以上の人口が18歳未満の人口を上回ることが見込まれている³。また、85歳以上の人口比率は2017年の1.99%（約650万人）から2035年には3.23%（約1,200万人）まで上昇するとされている。

一方、米国証券業金融市場協会（Securities Industry and Financial Markets Association：SIFMA）によると米国個人金融資産の77%は50歳以上が保有しているとされ、金融資産の保有者は高齢者に偏在している。高齢者の人口が増加し、高齢者が金融資産を多く保有し、さらには高齢者の認知機能が低下することなどにより、高齢者は金融資産の搾取の標的になりやすく、実際にその被害は深刻化し、社会問題となっている。ここでいう「搾取」については、法律や規則により様々な定義がされているが、「資金、財産、または資産の違法または不適切な使用」と広く捉える定義があり⁴、本稿ではこれに倣う。高齢者に対する金融資産の搾取には、高齢者と面識のない者により行われるケース（いわゆる「振り込め詐欺」のようなもの）もあるが、米国では、家族や介護者、ファイナンシャル・アドバイザーなど信頼する身近な者により行われることが問題となっている。高齢者に対する金融資産の搾取の例としては、高齢者から付与された委任状を用いて、正当な権限を有するように装って子や孫などが高齢者の口座から現金を引き出すことなどがある⁵。米国退職者協会によると、毎年、65歳以上の高齢者の5人に1人が金融資産の搾取の被害を受けており、その額は実に年間約30億ドルにもなるという。1件当たりの被害額は12万ドル超で、これは典型的な50歳以上の世帯の退職後の貯蓄額に相当する⁶。ただし、高齢者の金融資産の搾取は、その圧倒的多数が当局に報告されていないといわれている。高齢者が認知機能の低下の影響により搾取されたことに気付かなかつたり、また、加害者が自身の子、孫やその他身近な者であるため、搾取があったことを公にしにくかつたりすることなどがその理由と考えられ、実際の被害額はさらに大きくなるとみられる。

高齢者に対する金融資産搾取への各種取組み

近年、米国では高齢者の金融資産の搾取の問題に対処するため、連邦議会、州議会や自主規制機関などが金融機関に対する規制を制定することにより、高齢者の保護を目指している。これは、顧客である高齢者の金融資産の搾取や認知機能の低下について、家族などではなく金融機関がいち早く気付くケースが多いからであるとされている。

² <https://www.census.gov/data/tables/2017/demo/popproj/2017-summary-tables.html>

³ <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2018/cb18-41-population-projections.html>

⁴ “ELDER JUSTICE Stronger Federal Leadership Could Enhance National Response to Elder Abuse” p.4 参照 <https://www.gao.gov/new.items/d11208.pdf>

⁵ その他の例については、下記の全米成人保護サービス協会（National Adult Protective Services Association）ウェブサイト参照。 <http://www.napsa-now.org/policy-advocacy/exploitation/>

⁶ <https://www.aarp.org/politics-society/government-elections/info-2018/congress-passes-safe-act.html>

州レベルでの取組み

州の証券規制当局で構成される北米証券監督者協会（North American Securities Administrators Association: NASAA）は、2016年1月、高齢者を金融資産の搾取から保護するためのモデル法⁷となる“An Act to Protect Vulnerable Adults from Financial Exploitation”を公表した⁸。モデル法をもとにした州法や規則が、19州で採用されている模様である⁹。モデル法では、ブローカー・ディーラーや州の登録投資アドバイザーなどが高齢者の金融資産の搾取が行われたとの合理的な確信を持った場合には、その旨を州の証券当局や高齢者保護局（Adult Protective Services: APS）に報告する義務が課されている。モデル法はその他、以下を規定している。

- ・ ブローカー・ディーラーなどが、顧客口座からの資金の払出しが搾取につながると合理的に確信した場合、その払出しを一時的に留保できる。
- ・ ブローカー・ディーラーなどが、払出しの一時留保や金融資産の搾取の疑いを行政機関や特定の第三者に報告したことに対する、顧客による民事・行政上の責任追及からの免責。

FINRA の取組み

2018年2月に米国の証券業界の自主規制機関であるFINRA（Financial Industry Regulatory Authority: 金融業規制機構）は、金融資産の搾取から高齢者を保護するため、規則4512（顧客口座情報）を改正するとともに、新たに規則2165（特定成人の金融資産の搾取）を制定した¹⁰（これらは前述の州のモデル法と異なりFINRAの会員であるブローカー・ディーラーにのみ適用される）。規則2165により、ブローカー・ディーラーが特定顧客の金融資産の搾取について合理的な確信を持った場合に、当該顧客口座からの資金などの払出しを一時的に留保することができることとなった。また、規則4512の改正により、ブローカー・ディーラーに対し、顧客口座について、信頼できる連絡先の名前やその他情報を入手するための合理的な努力が求められることとなった。以下では両規則を概説する。

規則4512: 顧客口座情報

規則4512により、ブローカー・ディーラーには、顧客口座の開設時や既存口座の情報更新時において、顧客口座に関して、顧客以外で連絡することが可能な、信頼できる18歳以上の者の連絡先（trusted contact person）の氏名や住所、電話番号などの情報を入手するための合理

⁷ 法律そのものではないが、各州がモデル法に準じた州法や規則を策定するのに参考とするもの。

⁸ NASAA Members Adopt Model Act to Protect Seniors and Vulnerable Adults (February 1, 2016)

<http://www.nasaa.org/38777/nasaa-members-adopt-model-act-to-protect-seniors-and-vulnerable-adults/>

⁹ ワシントン州、ミズーリ州、デラウェア州は、モデル法策定以前に高齢者の金融搾取に関する規制を制定した。

<http://serveourseniors.org/about/policy-makers/nasaa-model-act/commentary/>

¹⁰ 2017年2月にSECに承認され、金融機関の準備期間を経て2018年2月に施行された。FINRAの規則については、以下をもとに概説した。<http://www.finra.org/sites/default/files/Regulatory-Notice-17-11.pdf>

的な努力が求められる。ブローカー・ディーラーは、顧客口座の管理や顧客の資産の保護に必要な場合や、金融資産の搾取が行われた場合に対応するために、顧客の信頼できる連絡先に連絡できるようにすることをその目的としている。ブローカー・ディーラーが信頼できる連絡先の氏名や情報を提供するように顧客に依頼することで、通常、合理的な努力が行われたとされる。ブローカー・ディーラーが情報入手のための合理的な努力をしていれば、顧客から信頼できる連絡先情報を提供されなかったとしても、口座開設や口座維持が禁止されるわけではない。なお、ブローカー・ディーラーは、規則 4512 では求められていないものの、任意で、信頼できる連絡先に指名された者に対し、指名された旨を通知することができる。

ブローカー・ディーラーは、入手した情報を様々な形で利用できる。例えば、顧客と連絡が付かなかつたり、顧客の金融資産の搾取が疑われる場合で、規則 2165（後述）による払出しの一時的留保をする前に、ブローカー・ディーラーは入手した連絡先に連絡したり、顧客の健康状態について聞いたりすることができる。また、顧客がアルツハイマー病や認知症、その他認知能力が低下している可能性があると思われる場合には、その旨を連絡先に伝えることもできる。

さらに、ブローカー・ディーラーは、口座開設時や既存口座の情報更新時に、顧客に対して書面（電子書面を含む）により、ブローカー・ディーラーまたはその関連者が、以下に関して権限が与えられている旨開示することが求められる。

- ・ 信頼できる連絡先に連絡すること。
- ・ 潜在的な金融資産の搾取に対処するために顧客口座に関する情報を開示すること。
- ・ 顧客の現在の連絡先情報、健康状態、または法定後見人、執行者、受託者、委任状の所有者の身元などの詳細を確認すること。

規則 2165：特定成人の金融資産の搾取

「特定の成人」に対して金融資産の搾取が行われたり、行われようとしていることをブローカー・ディーラーが合理的に確信した場合には、裁量により顧客口座からの資金などの払出しを一時的に留保することができる。

「特定の成人」とは、①65 歳以上の者、あるいは、②自分自身の利益を守ることができない精神的または身体的障害を有するとブローカー・ディーラーが合理的に確信する 18 歳以上の者、と定義されている。そして、ブローカー・ディーラーが確信するかどうかは、ブローカー・ディーラーとその者との営業上の関係で観察される事実および状況に基づいて判断される。

また、「金融資産の搾取」については、広い概念であるものの、特に以下を含むとしている。

- a) 特定の成人の資金または証券を、不正または権限なく、持出し、引出し、処分、または使用すること。
- b) 特定の成人の代理、後見またはその他の権限を利用することを含む、以下を目的としたあらゆる

作為または不作為。

- i. 詐欺、脅迫、または不当な影響により、特定の成人の金銭、資産、または財産に対する支配を獲得すること。
- ii. 特定の成人の金銭、資産、または財産を横領(convert)すること。

規則 2165 が適用されるのは、顧客が株式の売却により得た収入を口座から払出す場合などであり、例えば顧客の株式の売り注文など、証券取引それ自体には適用されない。

また、ブローカー・ディーラーは、最初に留保の決定をしてから 2 営業日以内に、信頼できる連絡先などに対し、留保の事実と理由を通知しなければならない。ただし、信頼できる連絡先などが金融資産の搾取に関与していると疑われる場合などには、留保の事実や理由を通知する必要はない。通知は、口頭または書面（電子書面を含む）で行われ、ブローカー・ディーラーは通知したことを証明する記録を保持することが求められる。

ブローカー・ディーラーが最初に資金の払出しを一時的に留保した日から最大 15 営業日で、留保は終了する。ただし、追加で 10 営業日延長することも可能である。州の証券当局などによりその期間が延長されることもある。一方、ブローカー・ディーラーは顧客または信頼できる連絡先に連絡して、払出しの留保を解除することもできる。

連邦議会の取組み

連邦レベルでは、2018 年 5 月に成立した金融規制改革法である「経済成長、規制緩和、および消費者保護法」(Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act)¹¹の第 303 条に、金融機関とその従業員は、65 歳以上の高齢者の金融資産の搾取が疑われた場合、当局にその旨を報告することを促す規定が盛り込まれた。具体的には、金融機関から一定の研修を受けた従業員は、高齢者の金融資産の搾取の疑いがあった場合に、その旨を当局に報告したとしても、顧客から民事または行政上の責任を問われないとするものである。従来、金融機関の従業員は、高齢者の金融資産の搾取が疑われるケースがあっても、顧客の個人情報保護の観点から、当局への報告を躊躇することがあったようだ。

金融機関が行う研修では、従業員が金融資産の搾取の疑いを特定し当局に報告する方法について指導されなければならない。なお、新規定では前述の州のモデル法とは異なり、金融機関の当局への報告は義務とされていない。新規定はモデル法が採択されていない州の金融機関に対して、民事または行政上の免責というインセンティブを付与することにより、当局への報告を強く促すものであるといえるだろう。

¹¹ 経済成長、規制緩和、および消費者保護法については、鳥毛拓馬「トランプ氏、ドッド・フランク改正法に署名」(2018 年 6 月 5 日付大和総研レポート)。

https://www.dir.co.jp/report/research/law-research/securities/20180605_020130.html

新規定により、これまでより当局に報告されるケースが増えることが見込まれるとともに、より金融資産の搾取の被害実態も明らかになるものと思われる。

図表 金融資産搾取からの規制の概要

	経済成長、規制緩和、および消費者保護法(連邦法)	NASAA モデル法(州法)	FINRA 規則
適用対象	銀行、ブローカー・ディーラー、投資アドバイザー、保険会社等	ブローカー・ディーラー、州登録投資アドバイザー	ブローカー・ディーラー
顧客資金の払出し留保	不可	可能	可能
証券取引自体の留保	不可	不可	不可
信頼できる連絡先の情報提供 依頼義務	なし	なし	あり
資金払出し留保時の通知義務	該当なし	なし	あり
金融資産搾取が疑われる場合 の当局等への報告義務	なし	あり	なし
従業員への研修義務	民事・行政責任からの免責 のための条件	なし	義務
民事・行政責任からの免責	あり (金融機関または従業員が 州法より広く免責される場 合には州法に優先する)	あり	なし

(出所)「経済成長、規制緩和、および消費者保護法」および SEC 資料¹²より大和総研作成

継続される取組みと高齢者による対策

米国ではこれまでのところ、上記のような金融機関による当局への報告や顧客資金の払出しの留保、また顧客による民事・行政責任追及からの免責規定などを通じて、高齢者の金融資産の搾取の問題に対処しようとしている。このように、発見されにくい高齢者の金融資産の搾取の問題に関して、家族よりも早く気付くことがある金融機関に対応を求める米国での取組みは、米国より高齢化が進んでいる日本の金融業界や金融機関にも参考になるものと思われる。

もともと、米国での上記のような取組みはまだ始まったばかりである。連邦議会、規制当局、自主規制機関は、規制の効果の検証や新たな課題に対応するなど、高齢者の金融資産の搾取を防止するための取組みを継続的に行っていくであろう。一方、引き続き、高齢者に対する金融資産の搾取の被害は拡大することが危惧される中、高齢者または高齢者になる前の者も、自身の認知能力が低下する前から、金融資産の搾取の被害に遭う可能性があることを前提として、その対応を準備しておくことも重要になるだろう。例えば、取引する金融機関が金融資産の搾取のためにどのような対策を講じているかを確認することや、自身の認知機能が低下した場合などに備えて、信頼できる複数の連絡先をあらかじめ決めておく（信頼できる連絡先の一つが金融資産の搾取を行った場合に備える）ことなどが考えられるのではないだろうか。

¹² “Elder Financial Exploitation” p.16 <https://www.sec.gov/files/elder-financial-exploitation.pdf>