

高齢者の金融資産の保護等に向けた取組み

萬澤陽子

一、はじめに

総務省統計局によれば、わが国の六五歳以上の人口は、一九五〇年以降、一貫して増加しており、二〇一八年九月二五日時点では三五五七万人と推計される（前年比で四四万人増）（<https://www.stat.go.jp/data/topics/topi131.html>）。総人口に占める高齢者人口の割合は、二八・一％で（前年比で〇・四ポイント増）、過去最高であるのみならず、世界的に見ても最も高い数値となつて

いる（これに、イタリア（二三・三％）、ポルトガル（二一・九％）、ドイツ（二一・七％）などが続いている）。

こうした状況を背景に、近年、超高齢社会により適した制度・枠組みを整備しようとするさまざまな取組みがなされている。このことは、高齢者の有する金融資産に関する制度についても妥当する。たとえば、金融庁は、二〇一八年七月に「高齢社会における金融サービスのあり方」の中間的とりまとめを公表し、その検討に関する視点について、「就労・積立・運用の継続による所得形成

（勤労収入に加えた財産収入確保の重要性）」、「資産の有効活用・取崩し」、「長生きへの備え、資産承継」そして「高齢者が安心して資産の有効活用を行うための環境整備」の四つを挙げ、今後の具体的課題をそれぞれ挙げている（一一頁以降）。

続いて、金融庁は、二〇一八年九月に公表した「変革期における金融サービスの向上にむけて」金融行政のこれまでの実践と今後の方針（平成三〇事務年度）」において、上記の中間的とりまとめを踏まえ、対応策の具体化に向けて議論を進めていく旨述べている（四三―四四頁）。

また、二〇一三年に金融庁は、「金融商品取引業者等向けの総合的な監督指針」に高齢者勧誘の留意事項を加えた改正（「FSC1-2 勧誘・説明態勢（3）高齢顧客への勧誘に係る留意事項」）をしており（これを受けて、日本証券業協会は高齢顧客への勧誘による販売にかかるルール（「協会

員の投資勧誘、顧客管理等に関する規則」の第五条の三「高齢顧客に対する勧誘による販売」）を策定）、証券会社等が顧客に投資勧誘を行う際には当該顧客の知識、経験、財産の状況および目的に適合するようにならなければならないという「適合性の原則」（金融商品取引法四〇条一号）を、高齢者に対しては特に徹底させるというアプローチから、高齢者の金融資産に関する問題に取り組んできている。

さらに、国際的にも、高齢者の金融資産に関する法制に対する関心は高まっており、具体的に、高齢の投資者保護に関する報告書がIOSCO（各国の規制当局等で構成される国際機関）から、二〇一八年三月に出されている（「高齢投資者の脆弱性」（Senior Investor Vulnerability）の最終報告書）。この報告書で、IOSCOは、高齢投資家保護に関する各国の現時点における取

組みを紹介し、規制当局や証券業者にとって有益と考えられる方法を提示し、各国にさらなる取組みを促している。

このように、近年、世界的に、高齢者の金融資産に焦点を置いた法制度・枠組みに関する取組みが行われてきている。こういった取組みの多くは、比較的新しいように思われるが、以前から（少なくとも二〇年以上）この問題に取り組んできた法域も存在する。アメリカである。アメリカでは、二〇一八年二月にFINRA（金融業規制機構）によって策定された、高齢投資家保護に向けた二つのルールが施行され注目を集めたが、高齢者の問題に関する取組みは、連邦ではなくむしろ州の方が歴史も長く深い。本稿では、アメリカの州、特に、この問題に積極的に取り組んできたと言われるカリフォルニア州に焦点を当て、そこで高齢者の金融資産を保護するために、どのよう

な取組みがなされてきたのかを概観する。

二、カリフォルニア州における取組み—制定法によるその枠組み

(1) 概要

カリフォルニア州における高齢者の金融資産を保護する取組みは、以下のような方法で行われている。まず、高齢者およびサポートが必要な成人（以下、高齢者等）の資産を、不当な目的または欺罔の意図をもって取得すること等を「金銭的虐待」(financial abuse)と定義する。そして、それに関して、以下の二つの規定を用意している。

一つは、金銭的虐待の加害者に対する民事訴訟を、高齢者等（その代理人等）に積極的に提起させようとするための規定であり、もう一つは、金銭的虐待の兆候を発見した時に当局に通報する義

務を一定の専門家に課す（義務的通報させる）た
めの規定である。

実は、これらの規定は、当初は金銭的虐待に向
けられたものではなかった。むしろ、身体的虐待
に適用されるものとして制定されたものであつ
た。身体的虐待は、一九六二年に公表された論文
（“The Battered-Child Syndrome”）が社会に衝撃
を与えたことを背景に、ほぼ同時期にカリフォル
ニア州のみならず、全米でこのような立法がなさ
れたようである。

その適用対象が、徐々に身体的虐待以外の虐待
にも拡大されて行き、金銭的虐待もそれに含まれ
るようになったのは、右記の規定が制定されてか
ら一〇年以上経ってからのことであつた。このよ
うに、州による高齢者等の金融資産に関する保護
法制が、元々は身体的虐待に向けられていたもの
で、他の虐待にも徐々に適用されていったという

経緯は、アメリカの特徴といえるかもしれない。

以下、カリフォルニア州における高齢者等の金
融資産を保護する具体的取組みとして、金銭的虐
待に関する民事訴訟を提起させようとする規定
と、金銭的虐待に関して通報義務を課そうとする
規定を、それぞれ紹介する。

(2) 民事訴訟の提起を促すための規定

(a) 概要とその背景

一つ目の、高齢者等の金融資産を奪う者に対し
て、民事訴訟を提起する動機付けを高齢者等（そ
の代理人等）に与えようとする規定は、一九九一
年に制定された「高齢者虐待およびサポートが必
要な成人の民事保護法」（以下、「民事保護法」）
によって、はじめて定められた。この規定は、先
述の通り、当初は身体的虐待等について民事訴訟
を提起するインセンティブを与えることを目的と

したものであった。すなわち、「高齢者等」に対する虐待の事案は、刑事事件として滅多に訴追されず、また、立証の問題、裁判所の遅延、および訴訟を提起するインセンティブの欠如から、この虐待に関する民事訴訟はほとんど提起されない」〔カリフォルニア州福祉およびその施設法典〕一五六〇条(h)（以下、単に条文だけを示す時は、同法典を指す）ことから、虐待の事案で利用可能な救済を増やすことで民事訴訟の提起を促そうとしたのである。

民事保護法の背景には、カリフォルニア州では一九七五年以降、医療過誤訴訟で認められる医療従事者の不法行為責任を軽減させ、保険料を抑えようとする法改革（具体的には、非財産的損害に関する賠償や弁護士費用に上限が設けられていた）が行われていたことがある。こういった制限は、病院やナーシングホームにおける高齢者等に

対する虐待に関する訴えについても適用されてしまふことから、虐待に関する訴えの提起のハードルとなってしまうのである。そこで、民事保護法が制定され、二〇〇四年に金銭的虐待もその適用対象となり、金銭的虐待についても民事訴訟を積極的に提起させようとするための、以下のような救済制度が整えられたのである。

(b) 具体的内容

具体的に、高齢者等の金銭的虐待に関して提訴を促すために採用されている救済制度とは、以下の三つである。一つ目は、弁護士費用や訴訟遂行に要した費用（たとえば、訴訟提起のために行われた後見人の業務のための合理的な費用等）に相当する額が原告に与えられることである（この額について制定法で上限は設けられていない）。ただし、これを得るために、原告は、被告が金銭的

虐待について責任があることを立証しなければならぬとされる（一五六五七・五条(a)）。

二つ目は、(カリフォルニア州民事訴訟法三三七・三四条で回復が除外されていた) 虐待によって高齢者等が死亡した場合の苦痛や損傷についての損害賠償が認められることである。ただし、これを得るために、原告は、被告が金銭的虐待について責任を負うことを立証し、かつ被告が当該虐待を行う上で、詐欺または害意等があったことを、(金銭的虐待に関する立証よりも) 高いレベルで立証することが必要とされる（一五六五七・五条(b)）。

三つ目は、判決前仮差押さえ (prejudgment attachment) ができることである。これにより、損失を迅速に回復させることが可能となる（一五六五七・〇一条）。

また、これ以外にも、金銭的虐待に関する訴訟

で、懲罰的損害賠償（加害行為の悪性が高い場合に、加害者に対する懲罰および一般的抑止を目的として、通常の填補損害賠償のほかに認められる損害賠償のことをいい、加害者の資力その他の事情を考慮して（原告が実際被った経済的損害の額とは関係なく）決定されるもの）が認められ得ることも訴訟の提起を促進する要因となり得る。

このように、民事保護法は、金銭的虐待に関する訴訟で受けられる救済を広げる一方で、「金銭的虐待」の定義（一五六一〇・三〇条(a)）も拡大し、より多くの高齢者等に対する加害行為が民事保護法の対象となるようにすることで、高齢者等の金融資産の保護に取り組んできたといえる。

(3) 通報を義務つける規定

(a) 概要

高齢者等から金融資産を奪う行為の兆候を職務

の過程で発見した場合には当局に通報しなければならぬという義務を一定の専門家に課す規定は、一九八三年に制定された「高齢者に対する金銭的虐待の通報に関する法」(以下、「通報法」)ではじめて定められた。通報法についても、制定当初はその主たる対象は身体的虐待であったが、一九九八年に金銭的虐待もその適用対象となったのである。

(b) 具体的内容

義務的通報制度については、以下のように規定される。「高齢者等の看護または保護の責任を完全にまたは部分的に引き受けたすべての者、たとえば、高齢者等に看護・サービスを提供する公的・民間施設の運営者、監督者および免許を受けた職員：医療従事者：は、報酬を受領しているか否かにかかわらず、義務的通報者にな「り」(一

五六三〇条(a)」、「すべての義務的通報者は、職務遂行の過程で：身体的虐待、遺棄：金銭的虐待またはネグレクトのように合理的に考えられる出来事を発見した、または知った場合」あるいはこれらに該当する行為または合理的に虐待と疑われる行為を受けた旨高齢者等から打ち明けられた場合には、速やかに電話で通報し、可能な限り速やかに書面で通報しなければならない(一五六三〇条(b)(1))。この通報義務違反に対しては、故意の場合、一〇〇〇ドル以下の罰金を科す軽罪に当たると規定される。

上記規定は、その後改正を経て、適用範囲が拡大されていく一方で、二〇〇五年には金融機関(銀行等を指し、証券会社は含まれない)の職員等を義務的通報者とする別の規定も追加された(一五六三〇・一条)。すなわち、金融機関の職員等が「当該高齢者等と直接接する」場合、または

「当該高齢者等に対して金融サービスを提供することに関連して、当該者の金銭に関わる書類、記録または取引を、審査したり承認したりする」場合で、「職務または専門家としての実務の範囲で、…金銭的虐待と合理的と考えられる…できごとを見た、または知った」とき、または当該高齢者等と直接接触がなくても、「当該書類、記録または取引を審査・承認する際に得た情報のみに基づいて虐待を合理的に疑った」とときには、可能な限り迅速に通報しなければならなかったのである。この通報義務違反には、一〇〇〇ドル（故意で通報しなければ五〇〇〇ドル）を超えない範囲で民事制裁金がかせられると規定された。ただし、その請求ができるのは州の司法長官等に限り、被害者となった高齢者等の私人はその対象外とされた（一五六三〇・一条(g)(1)）。

このように、通報法は、虐待の兆候を発見し得

る第三者に通報義務を課し、その義務を負う主体を拡大することで、高齢者等の金融資産の保護に取り組んできたといえる。

(4) 検討

以上、カリフォルニア州における、高齢者等の金融資産を保護する法制を概観してきた。同州では、高齢者等の金融資産を奪う行為を「金銭的虐待」と定義付け、それが外部に明らかになるように試みることで（すなわち、被害者である高齢者等およびその代理人等に加害者に対する民事訴訟を積極的に提起させようとし、および、虐待に気づくことができる専門家等とその通報義務を課すことで）、虐待を発見・阻止しようと、法制度が整えられてきたと言える。実際、民事保護法に、通報法の規定する義務的通報制度を盛り込んで虐待の問題に取り組もうとする議会の意図が、明記

されている（一五六〇〇条(i)）。

ただし、これらの取組みが成功してきたかという点、必ずしもそうとは言えない。具体的には、義務的通報制度が虐待の発見・阻止につながっているということは、現時点では言えそうにない。民事保護法に基づいて、どれだけ通報がなされているかについてのデータを手でできていないし、義務違反についても、州の司法長官らによってだけでなく民事制裁金が請求されているか把握できずにいるからである。

これに対して、金銭的虐待の被害者である高齢者等らによる民事訴訟の提起は、度重なる改正が功を奏したのか、年々増加しているようである（LEXISのデータベースによると、一九九六年から二〇一八年までカリフォルニア州において四七五件の金銭的虐待に関する訴訟があるが、そのうちの半分以上（二九五件）が二〇一一年以降

に出されている（二〇〇四年以降で見ると四四九件、二〇〇八年以降で見ると三六七件）。

では、実際、どのような事案が金銭的虐待に当たるとして提訴されているのであろうか。以下、紹介する。

三、カリフォルニア州における取組み―具体的事案

(1) 民事保護法に基づいて起こされた事案

「金銭的虐待」は、すでに述べたように、高齢者等の資産を不当な目的または欺罔の意図をもって取得すること等と定義されている。よって、被告に責任を課すためには、原告が、被告に「不当な目的」や「欺罔の意図」があったこと、および高齢者等の資産を「取得」等したことを立証しなければならない。

このうち、「取得」等と「不当な目的」は、民事保護法に定義規定がある。すなわち、「取得」等とは、高齢者等の財産権を奪うことを言い、仮に高齢者等の同意があったとしても、あるいは財産が高齢者等またはその代理人等によって保有されていても、それに該当し得るとされる（一五六一〇・三〇条(c)）。また、「不当な目的」とは、被告の行為が高齢者等に対して損害を与える可能性があることを、その者が知っていた、または知るべきであった場合に認められると規定される（一五六一〇・三〇条(b)）。

具体的に、「金銭的虐待」の訴訟は、以下のような者に対して提起されている。モーゲッジ・ブローカー（二〇〇八年の Zimmer v. Nawabi 判決、二〇一三年の Lintz v. Bank of America, N.A. 判決、二〇一六年の Gomez v. Bank of America, N.A. 判決）、投資ブローカー（二〇〇

八年の Wood v. Jamison 判決）、生命保険会社（二〇〇六年の Negrete v. Fid. & Guar. Life Ins. Co. 判決、二〇一三年の O'Brien v. Conti Cas. Co. 判決）、保険代理人（二〇一七年の Mahan v. Charles W. Chan Ins. Agency, Inc. 判決）等である。

いずれも、高齢者等の資金・資産を不正または詐欺的に「取得」したと認められる場合に、金銭的虐待があったとされている。たとえば、住宅ローンの借換えで、被告の口頭の説明とは異なり（書面は読まないよう指示され）、より不利な契約にさせられた（被告はそのことを知りながら原告（高齢者等）から手数料等を得ていた）事案（上記 Zimmer 判決）、被告が利益相反的立場を隠して原告に助言し（その手数料を高齢者等から得て）、不相応な契約をさせデフォルトさせた事案（上記 Wood 判決）等である。

(2) 通報法に基づいて起こされた事案

通報法は、第三者に虐待の通報義務を課せようとするものであって、民事訴訟を提起させようとするものではない。しかし、当該法に基づいて民事責任を問おうとする事案がいくつか存在する。それは、虐待をした者に対する訴えではなく、虐待を知らながら特に何もしなかった（阻止しようとしなかった）銀行等に向けられた訴えである。

具体的には、宝くじ詐欺（宝くじに当たったから、それに関する税金や費用等を支払う必要があるとして、送金させる詐欺）にあった高齢者等が指示に従って送金し財産を失った事案で、外国に高額の送金を依頼した際に、銀行（被告）は原告が詐欺にあっている可能性を認識でき、その調査義務や通報義務（これが通報法に基づくものとして引用される）を負うのに、何もしなかったことは過失に当たるといった主張である（例えば、二

〇一〇年の *Das v. Bank of America, N.A.* 判決、
二〇一三年の *Shangochian v. Bank of America, N.A.* 判決等）。

これに対して、裁判所は、通報法に規定する通報義務を、過失の訴えの根拠とすることはできないということをし、通報法の規定（「通報義務を、すべての他の法…のもと存在する民事責任や救済を制限したり、拡大したり、その他修正するために援用することを、具体的に禁ずる」という規定（二五六三〇・一条(g)）を引用して述べる。また同じ理由から、通報義務が被告に課されたとしても、そのことをもって、被告の負う不法行為責任が拡大されたわけではないと論ずる。

このように、通報法を基礎にした民事訴訟における請求は認められていない。銀行（被告）は、加害者（上記の例でいえば、宝くじ詐欺を行ってしている者）の違法な行為を知っていた場合には、当

該金銭的虐待を幫助したとして責任が肯定される余地が出てこようが、それがなければ責任は否定されるのである。

四、むすびに代えて

以上、カリフォルニア州における高齢者等の金融資産に関する保護法制を紹介してきた。カリフォルニア州でいう「金銭的虐待」的行為（高齢者等の金融資産が第三者の不法行為によって取得されること等）は、高齢者自身の加齢に伴う能力・体力の衰え等から責任追及がより困難とされる。そのことを前提に、高齢者等を金銭的虐待から実効的に保護しようと、高齢者等自身（その代理人等）に民事訴訟を提起させるインセンティブを与え、さらに第三者にも虐待の兆候に気づいた場合に外部に通報させる義務を課しているカリ

フォルニア州の試みは、高齢者等の金融資産に関する保護法制を整備することと同じくらい、重要なことのように思われる。

本件は、日本証券業協会のJSDAキャピタルマーケットフォーラムにおいて行った研究の成果である。

（まんざわ よつこ・専修大学法学部准教授
当研究所客員研究員）