

イギリスとアメリカにおけるモーゲージの 担保権実行手続⁽¹⁾

ーフォークロージャー・モラトリアムと新型コロナウイルスからみるその回避策ー

中 田 裕 子

1. はじめに

2020年に始まった新型コロナウイルスによるパンデミックによって、世界各国は、未知のウイルス感染拡大に対して対応を迫られたのは記憶に新しい。新しい生活が求められるようになり、ソーシャル・ディスタンスやリモートワークなどが普及したことで、生活の基盤としての家（自宅）の重要性ないし必要性が、ここ数年、改めて注目されてきたように思われる。ところが、新型コロナウイルス感染拡大により、仕事を失ったり、収入が減ったりして、その生活の基盤たる家（自宅）を維持することが難しくなることも少なくなかった。日本においては、住宅ローンの支払い猶予措置⁽²⁾だとか、住居確保給付金⁽³⁾の要件緩和等を中心に家を失わないための対応が図られていたようである。

(1) 本稿では、OSCALA (<https://www.law.ox.ac.uk/oscola>) の方法に従って出典を記す。

(2) 金融庁が金融機関の取り組みについて公開している。参照：<https://www.fs.a.go.jp/news/r1/ginkou/20200522/02.pdf>（最終閲覧日：2024年1月20日）

(3) 厚生労働省「住所確保給付金」：<https://corona-support.mhlw.go.jp/jukyokakuahokyufukin/index.html>（最終閲覧日：2024年1月20日）

持ち家社会といわれるイギリスやアメリカにおいては、個人が自宅を手放さないで済むために、住宅ローンの支払猶予や担保権実行（フォークロージャー：foreclosure）猶予措置を中心とした対応策が講じられてきた。その背景には、2008年に発生したリーマン・ショックで得られた教訓がある。本稿では、イギリスおよびアメリカにおける担保権実行猶予措置（foreclosure moratorium）に焦点を当てながら、リーマン・ショック時の措置と新型コロナウイルス時の措置について論じたい。

2. モーゲージと担保権実行との関係

2-1. 1925年以前のイギリスにおけるモーゲージ小史

そもそもイギリスが持ち家社会となった背景には、早くから国家の介入があったことや福祉国家としてのレジームが創出されていたなどのイギリス特有の事情が存在する⁽⁴⁾。他方、アメリカでは、住宅ローンの利子を所得控除することによって持ち家政策を促進してきた⁽⁵⁾。イギリス、アメリカ共に、国家の介入や連邦政府主導での住宅政策が持ち家社会へと結びついてきたのであるが、それを支えたのが住宅ローンの存在である。例えば、住宅調査（2021-2022年）によると、イングランドでは約710万世帯が住宅ローンを選んで家を所有している。これは全世帯の30%にもなる⁽⁶⁾。

イギリスやアメリカをはじめとした英米法圏の国々において利用される住宅ローンは、モーゲージ（mortgage）（譲渡抵当権とも呼ばれる）と呼ばれる担保権である。現在でも、モーゲージは、個人にとっては住宅ローンシステム

(4) スチュアート・ロー（著）祐成保志（訳）『イギリスはいかにして持ち家社会となったか』（ミネルヴァ書房、2017）第三章および第六章が詳しい。

(5) 星野信也「アメリカの住宅政策—その動向と課題—」人文学報，社会福祉学（3），57-78頁（1987）59頁。

(6) UK Parliament, Mortgage arrears and repossessions in England <<https://www.gov.uk/government/statistics/english-housing-survey-2021-to-2022-headline-report>> accessed 20th January 2024.

を支える要として、また、証券化された金融商品として、持ち家のグローバル化という視点からも注目されている。もともとモーゲージは、イギリスで土地法と財産法、そして、エクイティ裁判所の三者で創り上げられてきたが、1925年財産法（The Law of Property Act 1925）は、このモーゲージを、財産権（estate）という枠から担保権（security interest）へと変化させ、同時に、モーゲージ権者の利用可能な実行方法をも大きく変容、多様化させたと考えられている⁽⁷⁾。実際、これ以降のモーゲージは元来のモーゲージとは異なり、チャージに近いものであるとの考え方も根強くあるようだ⁽⁸⁾。

イギリスのモーゲージの複雑さの要因は、不動産法の歴史と深い関係にある⁽⁹⁾。複雑な土地の権利に対して、初期に登場したモーゲージは、実質的には質権（pledge）であった。モーゲージ権者は、常に土地の占有を取得し、土地の収益権（rents and profits）を獲得する。このような収益権が、債権の元本と利息に充当されるものを、生ける質（vivum vadium）と呼び、債権の利息のみに充当されるものを死せる質（mortuum vadium）と呼んでいた。モーゲージ権者からの融資の対価はモーゲージ設定者からの土地の権原譲渡で、設定者の弁済の対価はモーゲージ権者からの土地の取り戻し行為ということになる。モーゲージ権者は購入代金の支払いと共に、確定期限に弁済がなされるまでの間、当該土地に関する自由な処分権限を有することになる。そのため、土地から生じる収益が担保債権額を超過している場合でも、その超過分については払戻す必要はなかった。

-
- (7) 財産権であるということと担保権であるということには大きな違いがある。不動産に関する財産権、いわゆる estates と interests 概念の違いについては、杉浦保友「[概説] イングランドにおける不動産法の概要」、法務省大臣官房司法法制部『イギリスの土地及び遺産管理に関する法令』法務資料第467号、9-10頁を参照されたい。
- (8) Richard Calnan, *Taking Security*, (4th ed. Jordans Pub. 2018) Chapter 3.
- (9) イギリス不動産法の歴史については、國生一彦『現代イギリス不動産法』（商事法務、1990）が詳しい。

その後、14世紀に入ると、モーゲージは単なる単純封土権が譲渡抵当権者に条件付きで移転されることを意味するようになる。つまり、条件付単純封土権の移転にすぎなかったモーゲージの設定を、エクイティ裁判所は一変させ、あくまでモーゲージの本質は、貸金債権の担保をモーゲージ権者に与えるということであり、土地所有権の移転にあるのではないと解釈されるようにしたのである。支払い期日の厳格な解釈から生じる丸取りの効果は、エクイティ上の合理性を欠くとして、支払期日徒過に対しても、エクイティ上の受戻権（The equity of redemption）の救済が得られることになった。これは、目的物の占有をモーゲージ設定者にとどめている場合には、モーゲージ権者の私的な担保権実行は許されなくなったということである。

この不確定な占有を回避するため、16世紀初め頃から、モーゲージ権者には、受戻権喪失手続（foreclosure）開始命令をエクイティ裁判所に対して求めることが認められるようになる。エクイティ裁判所が、受戻権喪失手続開始命令と土地売却命令を出して、土地を売却させて、モーゲージ権者には、被担保債権とその他の費用を支払い、残余额についてはモーゲージ設定者に帰属させることにした。1925年財産法制定前まで続くこのような状況は、土地の所有者にエクイティ上の権利の拘束を受けない完全な権利の移転をすることが不可能な状況となっていたのである⁽¹⁰⁾。

2-2. 1925年財産法のモーゲージとモーゲージ権者の権利⁽¹¹⁾

1925年財産法は、コモン・ロー上の土地の権利を整理するとともに、コモン・ロー上のモーゲージ（legal mortgage）と、エクイティ上のモーゲージ

(10) 水島寛雄「イギリス譲渡抵当の変遷とその内容（一）」法律時報28巻11号、30-35頁。34頁参照のこと。

(11) A. McKnight, S. Paterson, and R. Zakrzewski, *The Law of International Finance*, (2nd ed., OUP 2017)

(equitable mortgage) とに分け、前者には、コモン・ロー上の不動産権 (legal leasehold) を付与するという設定方法と、チャージ (legal charge) を付与する方法の二つの設定方法を規定している⁽¹²⁾。後者については、買戻約款付の権利移転をすることで設定できることになる。ここで、モーゲージ権者に認められる権利、とりわけ、実行 (enforcement)⁽¹³⁾の方法について整理したい。

モーゲージ権者の権利が具体化するの、いわゆる「実行 (enforcement)」が行われる場合である。モーゲージ (legal mortgage) の実行手続としては、(1) 受戻権喪失手続 (フォークロージャー: foreclosure)、(2) 法定売却手続 (judicial sale)、(3) 裁判外売却 (sale out of court)、(4) レシーバーの専任 (appointment of receiver)、(5) 占有の取得 (repossession) の5つの方法が用意されている⁽¹⁴⁾。さらに、エクイティ上のモーゲージ (equitable mortgage) においては、エクイティ上のモーゲージ設定者に債務不履行 (default) が発生した時、モーゲージ権者が土地を売却するためには、裁判所の売却許可命令を得なければならない⁽¹⁵⁾。財産保全管理人に土地を管理させる場合も、原則として裁判所にその選任を求めることになる。

(12) The Law of Property Act 1925, s. 85

(13) ここでいう実行 enforcement は、金銭執行 execution でない。単純な財産の差し押さえ (債権者の優先権の確保) に過ぎず、金銭執行 execution という意味での実行を含意していない。

(14) 破産手続に則り、破産財団の換価として、担保目的物の実行を行った場合もモーゲージ権者が取り得る手段であるかもしれない。なお、破産法上の「担保権者」の取り扱いについては、I. Fletcher, *The Law of Insolvency*, (4th ed., Sweet and Maxwell, 2009), p. 774, pp. 821-822 を参照されたい。担保権消滅許可と同時に、破産管財人又は清算人のイニシアティブで担保権の目的物を売却し、売却代金の一部を配当財源に組み入れることができる (個人の破産については、規則第 6.115 条~6.119 条文、会社の清算については、規則第 4.95 条~4.99 条が規定している)。

(15) The Law of Property Act 1925, s. 90

(1) 受戻権喪失手続（フォークロージャー foreclosure）

モーゲージの実行手続きとしては、伝統的かつ原則的な形態とされる。モーゲージ権者に最終的な権利帰属の効果が生じて、モーゲージ権者が所有権を取得し、後順位の担保権はすべて消滅する⁽¹⁶⁾。1991年のモーゲージに関する立法委員会報告書⁽¹⁷⁾によると、受戻権喪失手続の廃止と、代わりに裁判所の許可を条件にモーゲージ権者自身の目的不動産の買受けを認めるべきとの議論がされている。その後、廃止はされていないが、実質的に利用されなくなってしまうている。

(2) 法定売却（judicial sale）

裁判所は担保目的不動産を売却するよう命令する権限を有しており、この売却命令は、設定者や後順位担保（モーゲージ）権者など利害関係人などからの申し立てを受けてなされる⁽¹⁸⁾。裁判所の許可さえあれば、モーゲージ権者自身が買い受けることも可能である。払い込まれた売却代金は、モーゲージの順位に応じて配当されるので、受戻権喪失手続による場合のような担保目的不動産の丸どりの効果は生じない。裁判所の役割は、あくまで、最低売却価の決定や売却代金の受け取りのみとなる。

(3) 裁判所外での売却（sale out of court）

1925年財産法により、担保権者には、売却権限がみとめられており、支払いを要求する通知の到着から3か月、利息の不払いから2か月で可能となる。裁判所は全く関与せず、売却前管理占有、売却方法に競売を選択するのか、不動産評価額をどこまで正確に行うかはすべてモーゲージ権者に委ねられる。

(16) The Law of Property Act 1925, s. 88.

(17) The Law Commission, Transfer of Land—Land Mortgages (Report No. 204, 1991), pp. 26-27.

(18) The Law of Property Act 1925, s. 91.

(4) レシーバーの選任

1925年財産法101条1項により認められており、占有者を排除する目的で用いられることもあるが、後に述べるように、モーゲージ権者は不動産保有権限があるので、レシーバーを選任せずとも自分自身で占有を開始し、その収益を債務弁済に充てることも可能である⁽¹⁹⁾したがって、本方法で実行されることは稀である。

(5) 占有取得 (taking possession/repossession)

売却前に担保不動産の占有者を排除することが担保価値を高めると判断するような場面で行われる。例えば、*Horsham Properties Group Ltd v Clark*⁽²⁰⁾によると、設定者が債務不履行になった際に、占有回復命令を得ずに不動産を売却したのだが、このことでモーゲージ設定者の占有権限を害するとして、当該不動産購入者が訴えを提起した事案である。これは、200年近くにわたってモーゲージ権者と設定者との間で交わされてきた交渉を反映したもので、モーゲージ権者が裁判所に訴えることなく担保として提供した不動産を売却する能力があり、担保の不可欠な側面である点が示されたのである。

1925年財産法制定以前のイギリスにおけるモーゲージの実行は、主に、フォークロージャー (foreclosure) と呼ばれるエクイティ上の受戻権喪失手続で行われていたが、イギリスでは現在そのような方法で担保権実行が行われることは少ない⁽²¹⁾。それには、さまざまな要因が考えられるが、時間と費用が掛かることはもちろん、特に設定者にとって、フォークロージャーを

(19) レシーバーが選ばれるのは、多くは商業用不動産の収益執行のためのようである。

(20) *Horsham Properties Group Ltd v Clark* [2009] 1 WLR 1255

(21) House of Commons Library: Mortgage arrears and repossessions in England <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04769/SN04769.pdf>> accessed 21st January 2024.

経験すると、その事実が好ましくない信用履歴として残ってしまい、将来、再び住宅ローンを借り入れる際には大きな障害となる。近年では、多くは裁判所の介入なしで (non-judicial) 担保権実行が行われ、占有回復 (repossession) の手段を用いた担保権実行方法が主流となっている。

2-3. アメリカの現在のモーゲージと担保権実行方法⁽²²⁾

イギリスでは1925年に制定された財産法の影響で、モーゲージは近代的文脈での担保権へと次第に転換が図られ、土地概念の現代化の中での法制度との調整や、財産権の拡大にも対応していくことができた。ところが、アメリカでは、モーゲージシステムが連邦法ではなく、州法によって規定されたことで、各州の足並みが揃わない状況となった⁽²³⁾。加えて、初期に移植されたモーゲージはイギリスのタイトル理論 (title theory) であった。タイトル理論とは、前述のイギリスの初期から中世期までの支配的な考え方で、債権者であるモーゲージ権者が土地の物理的な使用権から地代その他の収益に至るまでの権原 (title; タイトル) を保持するものである。このタイトル理論が、アメリカ的モーゲージ法の基礎を築いていくこととなる。

これは、アメリカでも同様に、モーゲージ権者によるモーゲージ設定者への不当行為を助長しがちだったために、債務不履行の場合を除き、貸付担保としての土地に関するモーゲージはいかなる権原も付与するものではなく、債務不履行が生じたときにのみ、裁判所に訴えて権原が主張できるとする先取特権理論 (lien theory; リーエン理論) が普及する。アメリカの独立戦争後

(22) 本節については、拙稿「アメリカにおける住宅ローン市場規制と担保権実行手続き回避策」比較法研究第82号、293-295頁を参照されたい。

(23) なお、モーゲージを統一し、さらにはその実行方法たるフォークロージャリーを統一しようとする動きは以前からあったが、実現されていない。(See, Grant S. Nelson and Dale A. Whitman, 'Reforming Foreclosure: The Uniform Nonjudicial Foreclosure Act', [2004] Duke Law Journal, vol. 53 no. 5, pp. 1399-1514.)

には、既に近代的なリーエン理論への転換が始まり、他州へ普及していくようになった。

現在のアメリカは、これら二つの理論に加えて、ディード・オブ・トラスト (Deed of Trust) と呼ばれる信託証書を用いる州もある⁽²⁴⁾。この証書を用いた場合には、物件の所有者である設定者は、物件の所有権を受託者 (trustee) に一旦移転し、設定者が債務完済時に、物件の所有権を受託者からモーゲージ権者に戻される。しかし、債務不履行が発生し物件が差し押さえられると、物件は売却され、その所有権は受託者から物件購入者に移転する⁽²⁵⁾。また、モーゲージ権者に認められる権能も、州によって様々であるが、ここでは主に用いられている担保権実行の方法について解説する⁽²⁶⁾。

(1) ストリクト・フォークロージャー (strict foreclosure)

フォークロージャーの原型であり、その名が示すように「(モーゲージ設定者にとって) 厳しい」フォークロージャーである。債務不履行が発生すると、その旨をモーゲージ権者が裁判所に訴え出る。その訴えが認められると、裁判所によって期限を定めた返済命令が設定者に出される。もし、設定者が定められた期限内に返済しない場合には、モーゲージ権者は物件の所有権を無条件で取得する。一方、設定者は債務を弁済した場合に認められる物件に対する一切の権利を失う。したがって、仮に物件価値が債務額を上回る場合にこの方法を採用すると、それは設定者の利益を損なう結果となる。それを避ける

(24) Intermediate states と呼ばれることもある。本稿においては、表作成の際に、Intermediate という用語で表現している。

(25) 信託証書による住宅ローンの設定とモーゲージは厳密な意味では異なるが、多くのアメリカ人は両者の違いをあまり意識せず「モーゲージ=住宅ローン」として理解しているのである。

(26) ディード・イン・リユー (Deed in Lieu of the foreclosure) については、本稿では省略した。詳しくは、前掲・中田 (注 22) を参照されたい。また、それぞれの事項方法については、森利博『アメリカ住宅金融の仕組みと証券化—サブプライム危機の課題と展望』(見洋書房・2013) が詳しい。

ために、この方法は一般的に物件価値が債務額を下回る場合に限って認められる場合が多い。

(2) 売却によるフォークロージャー (Foreclosure by judicial sale/judicial proceeding)

裁判所を通じて行われるフォークロージャーである。しかし、設定者の利益を守る配慮が織り込まれており、支払い遅延の状態がモーゲージ証書に記載されている容認期間を超えて継続した場合に、債権者が裁判所にフォークロージャー開始の通知を申請し、それが受理されるとフォークロージャーが開始される。入札に際しては多くの場合、最低落札価格が設定されることで、不当な低価格での落札防止や、後順位の担保権者や債務者の利益保護が図られている。

(3) 任意売却とショート・セール

債務者が仮に住宅を手放しても良い場合には、差し押さえ前に自発的に自宅を売却し、その代金で債務を弁済するという任意売却も認められている。住宅の売却価格が債務額よりも低いと予想される場合であっても、設定者がモーゲージ権者の同意を得て、住宅を市場で売却し、その代金を債務者の返済に充当する方法がある。このように売却代金が債務返済に不十分な場合には、未回収の債権を切り捨てる。

このように、州ごとに採用されているモーゲージの形態、さらにその実行方法も異なる。表1⁽²⁷⁾では、どの州がどの理論 (theory) を採用しているか、さらにその担保権実行に際して裁判所の関与を必要としているか否かを示し

(27) 表1は筆者作成。以下のウェブサイトより情報を収集し、作成した。〈<https://worldpopulationreview.com/state-rankings/title-theory-states>〉, 〈<https://worldpopulationreview.com/state-rankings/lien-theory-states>〉, 〈<https://retipster.com/judicial-non-judicial-foreclosure-states-list-map/>〉, 〈<https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2022/demo/h121-22-01.pdf>〉 accessed 21st January 2024.

た。現在 50 州において、22 州がタイトル理論を採用し、19 州がリーエン理論、その他の週がデッド・オブ・トラストといったいわば中間的な方法を用いたモーゲージを採用している。イギリスのような 1925 年財産法類似の改正がなかったため、アメリカのモーゲージは、かつてのイギリスで用いられていた古いモーゲージの形態に近い⁽²⁸⁾。

タイトル理論を採用する州は裁判所の関与なしに受戻権喪失手続を行うことができるのに対して、リーエン理論を採用する多くの州は、裁判所の関与なしに担保権実行を行うのが難しいという側面がある。つまり、多くの州で担保権実行は裁判所も関与する強力な手続きであると同時に、時間と手間を要するものとなっているのだ。

リーマン・ショックの際には、担保権実行方法としてのフォークロージャーが多発したことで、更なる金融危機拡大を招くこととなった。そもそも、リーマン・ショックとは 2008 年大手銀行リーマンの破産に端を発した世界金融危機をいう。2007 年春に、アメリカでサブプライム・ローン（低所得者向け住宅ローン）が焦げ付いた。1970 年代以降、アメリカ住宅ローン市場は、モーゲージ証券（Mortgage Backed Security; MBS）を流通させることで証券化市場に大きく依存していたため、モーゲージ証券が機能不全に陥ると、ローン市場への資金供給機能もまた、機能不全となったのである。

リーマン・ショック後、アメリカでは、フォークロージャー・クライシスと呼ばれる不動産モーゲージについての担保権実行が乱発される事態に陥った。表 1 では、その直後（2009 年）に行われた全米の空き家率調査の結果も示している。前述の通り、アメリカにおけるフォークロージャーは、多くの州で裁判所も関与する強力な手続きとなっており、一度フォークロージャー

(28) Kenneth A. Snowden, 'The Anatomy Of a Residential Mortgage Crisis: A Look Back To The 1930s', NBER WORKING PAPER SERIES working paper 16244 (2010).

が実行されてしまうと、家（自宅）を失う人が少なからず存在する。コロナ禍の2021年と比較しても、2009年の方が高い空き家率となっていることから、自宅を失うだけでなく、フォークロージャー後の家は、空き家になりやすい傾向にあることが分かる。そうして、いわゆるREO物件⁽²⁹⁾が多数発生することになった。REO物件は、地価の下落、犯罪の温床になるなどの悪影響がコミュニティ全体に及ぶとされている。このように、フォークロージャーと呼ばれる担保権実行手続きは社会やコミュニティ全体への影響力が大きい。従って、イギリス、アメリカ共にフォークロージャーにまで至らせないための施策が展開されることになる。

3. 担保権実行をさせない仕組み

3-1. イギリスで行われた金融危機に対する施策と新型コロナウイルス対応策

2008年の金融危機において、イギリスは、1980年代以降に急速に住宅ローンについても、金融化を進展させていた。1986年住宅金融組合法により、貯蓄金融機関としての住宅金融組合が商業銀行と同様のものとなるのだが、その後、住宅金融機関の破綻等が相次ぐことになる。その代表的なものは、ノーザンロックの破綻であった。住宅金融は、長期金融で、返済根拠も個人の将来の所得によるところが大きいため不安定になりがちで、どうしても公的介入がなければ維持できない脆弱な金融であると考えられた。

しかしながら、ヨーロッパに飛び火した金融危機について、イギリスでは、住宅ローンの延滞率・貸倒率が高まったという事実はない。住宅ローンの独占的な供給者だった住宅金融組合が変化せざるを得ない状況となって、結果的にそこにルーツがあった金融機関の多くが破綻しただけだと言える。

(29) モーゲージの担保権実行による競売に失敗し、銀行等の貸主が保有している物件のことを指す。

イギリスとアメリカにおけるモーゲージの担保権実行手続

表 1

States	states name	Theory	foreclosure style	gross vacancy rates in 2021	gross vacancy rates in 2009
AL	alabama	Intermediate	Non-judicial	15.5	17.5
AK	alaska	Title	Non-judicial	17.9	24.9
AZ	arizona	Title	Non-judicial	11.9	22.4
AR	arkansas	Lien	Non-judicial	12.9	15.7
CA	california	Title	Non-judicial	7.7	11.3
CO	colorado	Title	Non-judicial	10	13.3
CT	connecticut	Lien	Judicial	7.8	9.8
DE	delaware	Lien	Judicial	14.3	20.2
FL	florida	Lien	Judicial	16.3	24.9
GA	georgia	Title	Non-judicial	9.8	15.9
HI	hawaii	Intermediate	Judicial	16.2	16.8
ID	idaho	Title	Non-judicial	9.8	16.7
IL	illinois	Lien	Judicial	9.6	11.1
IN	indiana	Lien	Judicial	9.1	11.9
IA	iowa	Lien	Judicial	9.1	8.7
KS	kansas	Lien	Judicial	9.5	12.5
KY	kentucky	Lien	Judicial	10.5	12.7
LA	louisiana	Lien	Judicial	14.3	14
ME	maine	Lien	Judicial	22.6	22.7
MD	maryland	Intermediate	Non-judicial	7.4	12.7
MA	massachusetts	Intermediate	Non-judicial	10	11
MI	michigan	Intermediate	Non-judicial	14.1	18.2
MN	minnesota	Intermediate	Non-judicial	11.2	12
MS	mississippi	Title	Non-judicial	13.9	16.4
MO	missouri	Title	Non-judicial	9.2	13.2
MT	montana	Intermediate	Non-judicial	14.2	15.3
NE	nebraska	Title	Non-judicial	8	10.5
NV	nevada	Title	Non-judicial	9.3	16.6
NH	new hampshire	Intermediate	Non-judicial	13.8	17.8
NJ	new jersey	Lien	Judicial	8.8	12.1
NM	new mexico	Lien	Judicial	12.3	15.8
NY	new york	Lien	Judicial	12.3	11.5
NC	north carolina	Title	Non-judicial	12.4	17.6
ND	north dakota	Lien	Judicial	14.3	14
OH	ohio	Lien	Judicial	8.4	12.8
OK	oklahoma	Intermediate	Judicial	13.2	16.2
OR	oregon	Title	Non-judicial	7.7	13
PA	pennsylvania	Lien	Judicial	9.4	13
RI	rhode island	Intermediate	Non-judicial	9.5	13.5
SC	south carolina	Lien	Judicial	12.9	17
SD	south dakota	Title	Non-judicial	11.5	11.3
TN	tennessee	Title	Non-judicial	9.9	13.4
TX	texas	Title	Non-judicial	9.3	12.9
UT	utah	Title	Non-judicial	8.4	11.9
VT	vermont	Intermediate	Judicial	19.2	21.7
VA	virginia	Title	Non-judicial	10.5	12.2
WA	washington	Title	Non-judicial	7.6	10.2
WV	west virginia	Title	Non-judicial	14.4	19.4
WI	wisconsin	Lien	Judicial	11.4	16.4
WY	wyoming	Title	Non-judicial	11.5	15.7

その裏には、アメリカのようなモーゲージによる受戻権喪失手続の乱発や、住宅金融全体へのダメージがイギリスでは発生しなかったことが考えられる。

さらに、担保権実行が行われる前に、その実行を何とか回避するようにサポートしてくれるスキームが2008年の金融危機時点から機能していたことが挙げられる。いわゆる Mortgage Support と呼ばれるもので、たとえば、失業者や求職者を主な対象としている SMI (Support for Mortgage Interest)⁽³⁰⁾などは、住宅ローンの金利負担等を行う政府の融資制度である。他にも、The Mortgage Guarantee Scheme⁽³¹⁾と呼ばれる政府保証付きのモーゲージが提供されており、2013年のスキームを引継ぎ、2014年から2023年まで提供されていた。

2008年の金融危機直後については、このような金利負担や政府保証付きモーゲージの提供とは別に、Pre-Action Protocol for Possession Claims based on Mortgage or Home Purchase Plan Arrears in Respect of Residential Property⁽³²⁾と呼ばれる担保権実行に至らせないような工夫も取られていたようである。イギリスでも、コロナパンデミックが起こって以降、他国と同様に担保権実行のための占有回復については、モラトリアムが設けられていた⁽³³⁾。UK Financeによると⁽³⁴⁾、2023年6月末時点で2.5%以上の滞納がある住宅ローンは約90,700件。2023年6月末までの四半期には、約

(30) Support for Mortgage Interest (SMI) (<https://www.gov.uk/support-for-mortgage-interest>) accessed 21st January 2024.

(31) HM Government: The mortgage guarantee scheme (<https://www.ownyourhome.gov.uk/scheme/mortgage-guarantee-scheme/>) accessed 21st January 2024.

(32) Lisa Whitehouse, 'The Mortgage Arrears Pre-Action Protocol: An Opportunity Lost' (2009) *The Modern Law Review* vol. 72, no. 5, pp. 793-814.

(33) House of Commons Library, *Supra* note 21.

(34) House of Commons Library (<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06618/>) accessed 21st January 2024.

1,100 件の物件が担保権実行されている。住宅ローンの延滞とその差押えは、2008 年の金融危機後の水準を大きく下回っており、2009 年末時点では、216,400 件の住宅ローンが残高の 2.5% 以上滞納し、48,900 件の物件が 2009 年中に差し押さえられた。

なお、他国との差としては、このモラトリアムが政府ではなく、業界主導で行われた点であろう。2020 年 3 月から 2021 年 4 月までの間、業界全体でモーゲージの担保権実行を一時停止するなどの様々な措置により、低水準で推移した。そのため、2008 年と同様に大きな混乱は起きていない。なお、Covid-19 関連の優遇措置が終わった 2023 年以降、住宅ローンの滞納と担保権実行件数は増加しているようである⁽³⁵⁾。

3-2. アメリカにおけるリーマン・ショックの反省と新型コロナウイルス・モラトリアム

リーマン・ショック以前のアメリカ住宅ローン市場は、1960 年以降公民権運動の影響を受けて、消費者保護立法を中心に住宅ローン市場も規制されていた。1968 年貸付真実開示法 (Truth in Lending Act of 1968; TILA) では、消費者への情報開示義務化し、1974 年不動産決済手続規制法 (Real Estate Settlement Procedure Act of 1974) においては、住宅売買手続きにおける消費者保護立法を、1960 年代後半から 70 年代にかけて、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回収について規制された。しかしながら、1990 年以降に略奪的貸付 (predatory lending) が横行し始めたため、1994 年住宅所有・財産保護法 (Home Ownership and Equity Protection Act of 1994; HOEPA) では、前述の TILA を修正し、州法でも同様の法規制が整備されていく⁽³⁶⁾。HOEPA の規制に関する規定は、後のドッド=フラ

(35) *Ibid.*

(36) 略奪的貸付規制法が可決されたのは 37 州であった。

ンク法に引き継がれることになる。

2007年以降、アメリカ政府によって、フォークロージャー回避策が展開される。債務不履行を回避するための施策として、住宅ローンの金利を引き下げや、返済が可能なローンへの借り換え（Refinance）や返済可能なローン条件への変更（Modification）を行ったり、債務不履行に陥った場合でも、フォークロージャー手続きへ安易に移行することを抑制し、フォークロージャー以外の債権回収手続きによる処理を行った。

支払い遅延自体を減らす方法として住宅ローン金利を引き下げることで借り手の返済負担を軽減することが図られた。プロジェクト・ライフラインと呼ばれる支払い遅延状態にある設定者には、現在居住している住宅に住み続けることを熱望する者と住居を手放すことに同意しているものがある。前者には、Refinance や Modification を勧め、後者にはフォークロージャー以外の方法を取るようにと勧められた。

2009年、緊急経済安定化法によって設けられた不良資産救済プログラムの資金を活用し、住宅市場安定化策“Making Home Affordable”を実施した。ドッド＝フランク法により策定された政策として、住宅ローン返済滞納者を対象に最大5万ドルの無利子つなぎ融資を実施したり、住宅ローン借り換え推進プログラム（Home Affordable Refinance Program; HARP）によって住宅価額の低下によって通常の住宅ローンの借り換えができず、低金利の恩恵を受けることができない人に対して借り換え手段を提供している。また、HAMPの適用を受けなかった借り手には Home Affordable Foreclosure Alternative Program（HAFA）と呼ばれるフォークロージャー回避プログラムが導入された（2010年）。HAFAはコストと時間がかかるフォークロージャーに代わって、債務者がショート・セール（short sale）またはデッド・イン・リユ（deed in lieu）の適用を受けられるように図るものである。

フォークロージャー手続きはあくまで債権回収の最後の砦であり、できれ

ば回避したい選択肢である。フォークロージャーが実行されれば、債務者は自宅を失い、それが多発した地域では空き家が増えて、治安も悪化する。したがって、フォークロージャー手続きは本来慎重に行われるべき手続きなのである。2008年から始まったフォークロージャー・クライシスに対して、裁判所も様々な措置を講じてきた。代表的なものは、合衆国憲法第三条によるスタンディングの法理（US CONST art III）を用いて、「実際の損害」の証明させるようなものである⁽³⁷⁾。

新型コロナウイルスのパンデミック下、アメリカ政府（当時のトランプ政権）は、フォークロージャー・モラトリウムを実施し、コロナ禍の影響で仕事を失った人や減収となった人を対象に、当初は3か月の予定で毎月の返済を猶予し、REO物件からの立ち退きを猶予すると発表した。FHFAは、ファニーメイ・フレディマックが、一般家庭のモーゲージに対するフォークロージャーとREO物件への立ち退きに対するモラトリウムを2024年3月末日まで延期している⁽³⁸⁾。

4. 結びに代えて

本稿では、新型コロナウイルスへの対応として、住宅ローンの支払い猶予や担保権実行回避策について概観した。英米では、日本のように支払い猶予に重点を置くのではなく、むしろ担保権実行を回避させるという点に重点を置いた対策が取られてきた。それは、住宅ローン市場の健全化に際して、融資（入口）を規制するだけでなく、フォークロージャー（出口）を規制することが重要であるということを示している。2008年のリーマン・ショックを通じて理解していたからであろう。とりわけ、コロナ禍においては、自宅はシェル

(37) NAACP v. City of Parma [2001] 263 F.3rd 513 (6th Cir. 2001), at 513

(38) See. <https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/will-there-be-a-foreclosure-moratorium-extension-in-2022.html>

ターとなっていたという側面もあり，家を失わせないための最後の砦として，担保権実行を猶予したり，それに至らせないための支援を行っていたようである。

コロナ禍における混乱の様相や対応は，各国の社会ないし法制度が抱える脆弱性を改めて浮き彫りにしてきたように思われる。イギリスのモーゲージはもはや初期のモーゲージではないので，その担保権実行方法もアメリカのそれとは異なってきており，同じ英米法の国と言えど，担保権実行の規制や回避策もそれぞれに法文化に根付いた方法で行われているといえる。

※本研究は，科研費（19K13486）の助成，および，2023年度南山大学パッヘ研究奨励金 I-A-2 の助成を受けたものである。