

# 統一消費者信用法要綱案

2003年(平成15年)8月

日本弁護士連合会

< 目 次 >

	( 頁 )
第 1 適用対象 .....	1
第 2 書面交付義務 .....	3
第 3 広告・勧誘規制 .....	8
第 4 クーリング・オフ .....	11
第 5 契約条件規制 .....	15
第 6 与信行為規制 .....	19
第 7 取立行為規制 .....	23
第 8 金利・違約金 .....	28
第 9 販売信用（クレジット）取引規制 .....	35
第 1 0 カード規制 .....	42
第 1 1 保証 .....	49
第 1 2 監督官庁・開業規制 .....	59

## 第 1 適用対象

### 1 定義（人的範囲）

（１）与信業者とは、業として、信用供与取引、そのあっせん及び保証を行う者をいう。

（２）消費者とは、個人（事業として、又は事業のために信用供与取引を利用する者を除く。）をいう。

### 2 定義（物的範囲）

信用供与取引とは、金融料（定義は後記３）の有無、金額、支払回数又は担保の有無を問わず、次の取引をいう。

消費者金融 金銭を貸付け、その支払期限の猶予を行う取引

販売信用 第 9 章に定める取引

### 3 定義（金融料）

金融料とは、金銭貸付における金利、販売信用取引における手数料、その他の信用供与の対価をいう。

#### <理由>

（１）消費者信用法の適用対象は「信用供与取引」全般であり、消費者金融（金銭貸付）と商品販売に伴う販売信用（クレジット）を統一的に規制の対象とするものである。

現行法は、金銭貸付については、貸金業の規制等に関する法律（以下「貸金業規制法」という。）、利息制限法及び出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律（以下「出資法」という。）が消費者金融と事業者金融を区別せず規制しており、販売信用については、割賦販売法が全般的な規定と消費者取引関係の規定とを定めている。

しかし、近年の消費者ローン・クレジットは、業態としても経済的機能としても、ほとんど区別する実益がなく（例えば、クレジットカードとキャッシング）、逆に統一的な規制が欠けるために、取引の適正化が十分に図れない（例えば、サラ金によるクレジット業務参入や、銀行による消費者金融業務参入）という実情を踏まえると、金銭貸付と販売信用を統一的に規制することが必要である。

諸外国の立法例を見ると、アメリカ（消費者信用保護法及び統一消費者信用法）、イギリス（消費者信用法）、ドイツ（消費者信用法）、フランス（消費法典）等、統一的規制方法が一般的である。

（２）規制対象となる事業者は、貸金業者及び信販会社はもちろん、銀行、質屋、信用保証業者、消費者リース業者、これらの仲介業者等を、すべて適用対象と

すべきである。現行貸金業規制法は、銀行には適用されない等、業態別の規制方法をとっているため、この点でも統一的規制とする必要がある。

なお、債権回収業者（サービサー）は、債権管理回収業に関する特別措置法（サービサー法）により営業許可を受けた者に限られ、取立行使規制も定められていることから、本法では対象としないことにした。

- （３）金銭貸付は、貸金業規制法が与信金額の多少、利息の有無、担保の有無、支払回数を問わず適用対象としているので、基本的にこれを承継する。現行法は銀行等が適用除外とされている点で、包括立法とする必要がある。

販売信用は、現行割賦販売法が政令指定商品制や割賦払い要件の限定がある点で、包括立法とする必要がある（販売信用の具体的な定義は第９章参照）。また、自社割賦方式（販売業者自身による購入代金の支払猶予）も、本法の規制を受ける。ただし、抗弁対抗規定等、適用が不要なものもある。

不動産購入代金を与信する住宅ローンも、本法の適用対象とする（期限の利益喪失等の要件には特則をもうける。〔第５章 ２〕）。

利息制限法と出資法の金利規制は、現行法は販売信用取引には適用されないという扱いであるが、本法では統一的に適用対象とすべきである。

- （４）商品購入代金を店頭でキャッシュカードによって即時決済するデビットカードが、近年広がっている。デビットカードは、即日又は翌営業日に決済されることから信用供与（支払猶予）がない点で、本法の適用対象にならない。そこで、支払猶予の有無を区別する要件として、「３日間以上の支払期限の猶予」とすべきである。休日等にデビットカードを利用した場合は、翌営業日が２日後になる場合もあるため、３日間を基準とするのが相当だからである。

これに対し、銀行系クレジットカードで利用されているマンスリークリア（翌月一括払）方式は、適用対象とすべきである。外国の立法例の中には、マンスリークリア方式を除外する例も見られるが、消費者が小切手を支払手段として一般的に利用してきた取引慣行がないわが国では、マンスリークリア方式はクレジット取引の一種であって、これを除外する合理的理由はない。

- （５）立法形式としては、貸金業規制法・割賦販売法の規定を原則として本法にまとめ、個別法は基本的に廃止し、各条項の中で消費者信用取引だけに適用する規定と事業者信用取引にも適用する規定を区別する規定を置く方法が考えられる。

ただし、この場合でも、割賦販売法の「前払い式割賦販売」や「前払い式特定取引」等、信用供与取引でない取引に関する規定を存続させる必要は残る。

また、利息制限法と出資法は、借主が消費者・事業者を問わないだけでなく、貸主が非事業者個人の場合も適用対象である。さらに、出資法には「預り金」に関する規定もある。本要綱案では、与信業者による金利規制に関して提言しているが、周辺部分の規定の取り扱いに関連して、立法形式及び規制内容については、さらに検討が必要である。

## 第2 書面交付義務

### 1 事前開示書面の交付

(1) 与信業者は、消費者金融契約を締結しようとするときは、その契約を締結するまでに、次の事項を記載した書面を相手方に交付しなければならない。

与信業者の商号又は名称及び代表者、住所、電話番号及び登録番号  
書面交付年月日  
信用供与額、信用供与限度額  
金融料の実質年率とその内訳  
返済の方法、時期、期間及び支払回数  
担保、保証の必要性の有無及びその内訳  
クーリング・オフ  
その他政省令で定める事項

(2) 与信業者は、販売信用契約を締結しようとするときは、その契約を締結するまでに、前項に定めた事項のほか、次の事項を記載した書面を相手方に交付しなければならない。

金融料総額、実質年率  
支払総額  
商品の引渡し時期  
所有権の移転に関する定めがあるときは、その内容  
契約解除に関する事項  
その他政省令で定める事項

(3) 与信業者は、連鎖販売取引、業務提供誘引販売取引、特定継続的役務提供について契約を締結しようとするときは、その契約を締結するまでに、特定商取引に関する法律において各取引に要求される記載事項を記載した書面を相手方に交付しなければならない。

<理由>

(1) 当事者間で契約を結ぶ前提として、契約についての正確な情報を提供して合意を形成するに至ることは必要不可欠であり、契約締結前に契約内容を書面に記載して相手方に交付することは、事前の情報提供として重要な意味を有する。そこで各種の与信契約において、事前に契約内容を記載した書面（事前開示書面）を交付することとすべきである。電話番号の記載については、簡便に契約内容の問い合わせをできる方法として明示すべき事項とした。

本条に定めた契約条件は、すべて必要的記載事項とする。

(2) 右の書面交付義務者は、銀行を含めたすべての与信業者とすべきである。

現状は、貸金業規制法及び割賦販売法には、いずれも銀行等に対する書面交付義務を課する規制はない。銀行と消費者との間で交わされる契約書面は、銀行に差し入れる方式をとっており、消費者の手元には何も残らない場合が多いというのが実情である。しかし、このような書面交付の必要性、重要性は、銀行であると他の与信業者であると何ら変わらない。同じ経済目的を達するための法規制であるのに拘わらず、ある種の与信業者に厳しい規制がかかり、他方に規制のかからない業者があるというのでは、事業者間においても消費者の保護に不公平が生じる。したがって、与信業者には銀行を含むこととすべきである。

(3) 現行割賦販売法では、割賦購入あっせん契約における書面交付義務者は、「販売業者」となっている。

しかし、販売業者が契約書面を交付するという点では、与信業者の責任の所在が明らかにならない。したがって、販売信用取引において与信業者でない販売業者が書面を交付することを禁止して、「与信業者」が書面を交付することに統一すべきである。

(4) 消費者金融の金利・違約金と販売信用の手数料・損害金を、名目の如何にかかわらず統一消費者信用法の規制下に置くべきである。そこで、事前開示書面において金融料（利息・手数料）の実質年率及びその内訳を明らかにする。ただし、リボルビング方式は金融料総額が明示できないので、この限りでない。

(5) 現在、貸金業規制法施行規則では担保についての記載が要求されている（13条1項1号又、ル）。しかし、担保・保証の有無及びその内容は、契約条件として重要な事項であるから、消費者金融・販売信用を通じ、規則ではなく法律によって、その記載を要求すべきである。

(6) 交付時期については、契約締結前に契約条件の概要を記載した書面を、契約締結時に契約内容を記載した書面を、それぞれ交付することを義務づけるべきである。

現状は、貸金業規制法は、契約締結時に書面を交付するものとされており（17条）、それ以前の段階では貸付条件の掲示を要求するのみで（14条）、書面の交付は要求されていない。

割賦販売法では、契約締結時（4条）の他に、契約前の開示として店内掲示が書面の交付を要求し（3条1項）、営業所以外の場所で割賦販売の申込を受けた場合には、申込書面の交付を義務づけている（4条の2）。

しかし、消費者が与信を受けるか否かを定めるに当たり、事前に与信条件に関する情報を提供される必要がある。

特定商品取引に関する法律では、連鎖販売取引（37条1項）、特定継続的役務提供等契約（42条1項）、業務提供誘引販売取引（55条1項）において、契約締結以前においては概要書面の交付を、契約締結時には契約内容を記載した書面の交付を義務づけている。

## 2 契約書面の交付

- (1) 与信業者は、消費者信用に関する契約を締結したときは、遅滞なく前項に定めたすべての事項（必要的記載事項）について、契約内容を明らかにする書面（契約書面）を相手方に交付しなければならない。
- (2) 与信業者は、信用供与限度額を変更するときは、変更する信用供与限度額を記載した書面を新たに相手方に交付しなければならない。
- (3) 消費者信用に関する契約に保証人が付されたときは、与信業者は、保証人に対しても上記（1）、（2）の書面を交付しなければならない。

### <理由>

- (1) 契約書面の交付者を統一して与信業者とした。これは事前開示書面の場合と同様の理由である。消費者信用に関する契約とは、消費者金融契約及び販売信用契約の両方を含む。

現状では、販売業者がクレジット申込書の控えを購入者に交付し、その書面をクレジット契約成立後は契約書面に読み替えるとの取り扱いをしており、代行による交付、しかも読み替えによる契約書面の交付を行っている。かかる販売業者による書面交付によっては、法の要求する必要的記載事項の記載が完成しない不備書面が横行している現状がある。

しかしながら、契約に当たり契約条件のディスクロージャーと契約内容の確定は重要な要素であるから厳格になされる必要があり、必要的記載事項の記載漏れは、例え1項目の記載漏れであっても不備書面となる。本条は、そのような不備書面では契約書面の交付にならないことを明らかにしたうえで、書面不交付の責任は与信業者が負うこととした（本章 3）。

その結果、不備書面の交付によっては、クーリング・オフ期間は進行しない。購入者は、適式の書面が交付されていない事由を主張して、クーリング・オフを行使できる。与信業者も販売業者も、記載事項の漏れを軽微な過失としてクーリング・オフの拒絶をすることは一切認められない。

- (2) 貸金業規制法では、保証人に対しても書面の交付を義務づけているが（17条2項）、割賦販売法では、交付の相手方は「購入者」だけであり、保証人は含まれていない。

しかし、販売信用においても、保証人は保証債務を負うものとして、債務内容に重大な利害関係を有するから契約内容を知る必要があり、主債務者が知るべき情報については保証人にも知らしめることにした。

- (3) 割賦販売法では、契約前の開示段階において、分割手数料総額及び分割手数料を含めた支払総額の記載まで求めている（3条）が、契約時においては、「割賦販売価格」と「割賦金の額（各回ごと）」の記載を求めているのみで、分割手数料総額及び分割手数料を含めた支払総額の記載まで求めていない（4条）。しか

し、物品の購入にあたり、割賦手数料の総額について十分な自覚のないままクレジットを利用する例が多い現状に鑑みると、事前開示書面、契約書面ともに、販売価格とは別に手数料総額、支払総額を明示して契約内容について購入者の自覚を促すべきである。

- (4) 信用供与限度額は、その限度額までは簡便な手続きで信用供与を行うという枠を設定するものであり、契約の重要な内容を構成するものである。しかし、現状は、限度額取引について法的規制はなく、与信業者が一方的に限度額を引き上げる等して、顧客に対する誘引手段として利用しているのが実情である。

したがって、信用供与限度額を設定するときは契約書面に記載し、これを変更する際には、契約内容の変更として改めて書面の交付を義務づけるべきである。

また、限度額取引は、限度額までは繰り返し利用することができるため、ある時点での債務明細が不明確になりやすい。特に保証人については、与信業者からの報告がない限り負担すべき保証債務額がわからない状態にあるから、取引明細の報告は不可欠である。

したがって与信業者は、消費者が負うべき債務内容を明確化するため、一定期間（原則として毎月）の取引明細を報告すべきである。

- (5) 貸金業者から電話で勧誘があり、名前、住所、生年月日等を告げるだけで銀行口座に金銭が振り込まれ、借入ができる電話キャッシングの場合は、契約書面の交付がなければ、それだけで違法になる。

また、電話申込後、ないし入金後に契約書を消費者に送る業者であっても、電話による申込のときには書面の交付はなされておらず、仮に貸付前に事前に契約書を交付することがあるとしても、電話では他社借入額や年収額の調査も行われないのが実態である。貸金業規制法では、契約に際し、貸金需要者の資力、信用、借入の状況、返済計画等について調査することが要求されており（13条）、通達でも、借入意思の確認について慎重な調査が求められていることからすれば、本人確認もできず貸付に際しての十分な調査もできない電話キャッシングは、違法と解される。

したがって、契約前の情報開示を確保するため、電話キャッシング方式で信用供与の申込を受ける場合は、本章1条の書面交付の内容を調査、記入した契約書面を作成・交付した後、与信を実行すべきものとすべきである。

### 3 違反の効果

- (1) 上記1ないし2に違反してなされた契約は無効とする。  
(2) (1)の場合は刑事罰を科する。  
(3) 消費者は、貸付金の返還を行い、もしくは商品の返還を行う。その際、分割返済の期限の利益は消滅しないものとする。



<理由>

- (1) 現状は、割賦販売法は10万円以下の罰金(53条)を、貸金業規制法は30万円以下の罰金(49条)を定めている。つまり違反の効果を刑事罰則で強制する方式である。刑事罰則については、本要綱案では全て、当該行為者(与信業者の役員又は従業員)ばかりではなく、与信業者そのものを罰する両罰規定とする趣旨である。

もっとも、規制の実効性を確保するためには、契約当事者の問題として民事上の効果を定める方がより効果的である。書面交付は、契約締結に必要な情報を提供し、どのような債務を負うかを判断し決断するための重要な要素であるから、書面交付義務違反の効果としては、当該契約について与信者が契約の効力を主張できないこととする。

- (2) ただし、それによって融資金の即時一括弁済という効果が生じると消費者にかえって不利益が生じる。そこで、元本について分割返済の期限の利益は、消滅しないものとすべきである。したがって、金利約定が無効になり、期限の利益は維持される。

販売信用については、同様に与信契約無効の効果として金利約定が無効となるが、元本返済について期限の利益は維持される。売買契約も無効になるので代金支払義務が消滅し、商品返還義務が生じるが、現存利益に限るとする。

### 第3 広告・勧誘規制

#### 1 表示事項

(1) 与信業者は、広告をするときは、次の事項を表示しなければならない。

与信業者の商号又は名称、代表者、住所、電話番号及び登録番号

返済の方法及び時期

利息・遅延損害金等の金融料の実質年率

担保に関する事項

支払能力を超える与信はしない旨の表示

(2) 与信業者が(1)に違反した場合には、刑事罰を科する。

#### <理由>

(1) サラ金・クレジットの利用は、借金感覚を麻痺させ生活破壊を招くおそれもある「有害商品」の側面があることから、安易な借金を助長する広告やサラ金の危険性を告げない広告は、不適正広告として規制する必要がある。

近年、テレビ各局がサラ金CMを解禁し、いつでも気軽に利用できることを強調するテレビCMが氾濫している。全国クレジット・サラ金問題対策協議会が、2001年8月に実施した「サラ金と広告に関するアンケート調査」によれば、サラ金業者を選んだ理由のうち第2位がテレビCMとなっており、大手6社に限ってみれば、テレビCMが断然1位となっている。

(2) 現行貸金業規制法は、「貸付の条件」を広告する場合に限って表示事項の規制を加えており、与信業者のイメージ広告や消費者金融の利用を抽象的に働きかける広告は規制対象としていない。しかし、イメージ広告等もサラ金・クレジットの安易な利用を助長し、多重債務問題を深刻化させる効果が強いことから、同様に表示事項の規制を加えるべきである。

実質年率を表示すべき「金融料」は、利息・遅延損害金・割賦手数料のほか、調査料・割引料・保証料等を問わず債権者の受け取るべき元本以外の金銭を含む(第8章参照)。

広告表示事項については、活字の大きさや表示時間等を具体的に規定する必要がある。

#### 2 誇大広告等の禁止

(1) 与信業者は、広告をするときは、信用供与の条件に付いて、事実に相違する表示、実際のものよりも有利な条件であると誤認させる表示、容易に与信を受けられるものと誤認させる表示、徒に利用の意欲をそそる表示をしてはならない。

( 2 ) 与信業者が( 1 ) に違反した場合には、刑事罰を科する。

<理由>

現行貸金業規制法は、一般の広告において多少の誇張は社会的に許容されるという前提から、「著しく」事実と相違し、「著しく」有利な表示を禁止事項としている。

しかし、信用供与の条件は、与信契約の根幹をなすものであり、かつ安易な利用を助長するおそれが特に強いことから、事実と反する表示は許されないものというべきであって、「著しく」という要件は削除すべきである。

割賦販売法は、広告規制を定めていないが、クレジット契約についても過剰な利用をそそる広告の危険性は同じであるから、統一的に規制すべきである。

### 3 差止請求権

( 1 ) 与信業者が、上記 1 及び 2 に違反した広告を行おうとする場合又はこれを継続する場合、消費者団体は、裁判所に対し、当該広告の差止を請求することができる。

( 2 ) 与信業者が、本要綱案に違反する営業を行っている場合には、消費者団体は、裁判所に対し、当該与信業者の広告の差止を請求することができる。

<理由>

( 1 ) 現行法は、広告規制違反に対しては、業務停止命令及び罰則を定めている。

しかし、膨大な数のサラ金をはじめとする与信業者の広告を行政処分及び刑事罰により取り締まることには限界があるし、限られた行政職員によって十分な取り締まりを実現することは現実的でない。そこで、消費者団体に対し、違法広告の差止請求権を付与することにより、広告規制違反の監視及び規制を徹底すべきである。

( 2 ) また、近時、サラ金が安易な借入を助長するCMを大量に流し、多重債務問題が深刻化していることからもうかがえるように、法令を遵守しない業者が消費者に借入を促す広告を流すことによる弊害は極めて大きい。そこで、本要綱案に違反する営業を行っている与信業者に対して、広告の差止を求めうることにより、本要綱案による規制の実効性を高めるべきである。

### 4 勧誘行為等の規制

( 1 ) 与信業者は、消費者の求めがない限り、電話、訪問、郵便、FAX又は電子メール等により、信用供与取引の利用を勧誘してはならない。

( 2 ) 与信業者は、過去 7 年以内に破産宣告又は個人再生開始決定を受けた消費者に対し、郵便、FAX又は電子メール等により、信用供与取引の広告を送付してはならない。

- (3) 与信業者が、上記(1)、(2)に違反する広告又は勧誘により信用供与契約を締結したときは、消費者は、その契約を取り消すことができる。この場合、消費者は当該契約により交付された金銭の返還につき、期限の利益は喪失しない。
- (4) 与信業者が上記(1)、(2)に違反したときは、行政処分及び刑事罰則を科する。

<理由>

- (1) 消費者信用の利用は、生活破壊の危険性を伴う金融商品であることから、消費者自身が真に必要なだと考えるときに、自らの主体的な意思によってのみ利用すべきものであり、消費者からの要請もないのに与信業者から積極的に利用を働きかけることは、それ自体が社会的相当性を逸脱する不当勧誘行為である。したがって、消費者の事前承諾を得ない信用供与の勧誘は禁止すべきである(いわゆるオプトイン)。

なお、郵便、FAX又は電子メールによる広告の送付は、最初から規制するか送付を受けた消費者が再送を拒絶した場合に限り禁止すべきか(いわゆるオプトアウト)議論があったが、消費者信用の利用が消費者自身が真に必要なだと考えるときに限られるべきとの観点からすれば、電話や訪問と郵便、FAX、電子メールを区別する理由はないこと、EU指令においてもオプトインを選択できる内容になっていること等から、これらを区別せずに一律にオプトインを採用すべきであるとの結論となった。

- (2) 破産宣告や個人再生開始決定を受けた消費者に対し、郵便や電子メール等により、再びサラ金等の利用を勧誘する広告を送付することは、消費者が経済的再生を図る妨げになることから、禁止すべきである。最近多発しているヤミ金融業者は、破産者等の名簿を入手してダイレクトメールを送付している実態があるが、このような行為を制限するためにも重要な規制である。
- (3) これらに違反した場合、必ずしも借主の意思表示の瑕疵に直結するとは限らないが、違法勧誘行為を防止し、違法な業務による利得を許さない観点から、契約の取消権を認めるべきである。この場合の取消の効果は、利息・損害金約定の効力は否定(金利ゼロとなる)されるが、消費者が元金の即時返還を要求されることになるとかえって不利益を被ることから、支払期限の利益は維持する必要がある。

## 第4 クーリング・オフ

### 1 販売信用におけるクーリング・オフ

- (1) 販売信用契約をした消費者は、書面又は口頭により、当該販売信用契約の解除を行うことができる。この場合においては、販売信用契約の消滅に連動して販売契約も消滅する。
- (2) 販売業者等は、当該販売信用の方法により締結した商品、権利の販売契約、役務の提供契約の対価、当該契約の解除に伴う損害賠償、又は違約金の支払を請求することができず、与信業者は、当該販売信用契約の解除に伴う損害賠償又は違約金の支払を請求することができない。

### 2 解除権行使書面の交付

与信業者は、消費者に対し、前項による契約の解除権を容易に行使することができるよう、口頭でこの解除権を告知するとともに、政令で定める書式にしたがった解除権行使書面を交付しなければならない。

### 3 発信主義

上記1による契約の解除は、与信業者又は販売業者等に対して、消費者が当該契約の解除を行う旨の意思表示を発したときに、その効力を生じる。

### 4 商品引取りの費用負担等

上記1の契約の解除があった場合において、当該販売信用契約にかかる販売信用の対象商品の引渡しが既にされているときは、与信業者及び販売業者等は当該商品の使用利益の返還を請求できず、商品の引取りに要する費用は、与信業者及び販売業者等が連帯して負担する。

### 5 役務対価の請求不能

上記1の契約の解除があった場合において、当該販売信用契約にかかる販売信用の対象役務の提供が既にされているときは、与信業者又は販売業者等は当該役務の提供の対価を請求できず、消費者から当該役務の提供の対価を受領しているときは、消費者に対し、速やかにこれを返還しなければならない。

### 6 契約目的物の原状回復

上記1の契約の解除があった場合において、当該販売信用契約にかかる販売信用の対象役務の提供に伴い、販売業者等との間で締結された契約の目的物の原状が変更されたときは、消費者は、販売業者等に対し、その原状回復に必要な措置を無償で講ずることを請求することができる。

### 7 阻害事由

上記1の契約の解除は、次に掲げる場合には、行うことができない。

- (1) 消費者が、当該契約にかかる契約書面及び上記2に定める解除権行使書

面を受領した日から起算して8日を経過したとき。ただし、消費者が受領した契約書面及び解除権行使書面が、法定の記載事項を完備していない場合には、この限りではない。

- (2) 消費者が、与信業者から、即時に役務提供が終了し原状回復が不能なものとして政令で定めるものについて、役務提供を受け終わったときは、上記1の契約の解除を行うことができない旨を告げられた場合において、消費者が当該役務の提供を受け終わったとき。

#### 8 片面的強行規定

上記1ないし7の規定に反する特約で消費者に不利なものは、無効とする。

#### <理由>

##### (1) (指定商品制度の廃止 - 上記1)

クーリング・オフは、不意打ち的勧誘(顧客に事前の心の準備、商品に関する情報収集の機会がないこと)、セールスマンによる心理的な追い込み(強引な説得、脅し、巧みな心理操作)による顧客の契約締結意思の瑕疵、情報の偏在と商品の特性・取引の仕組みの複雑さに起因する商品の適正評価の困難さ、取引の場の密室性のゆえに発生する顧客の不利益(比較購買が不可能であり、不当な影響力の行使が容易であること、詐欺・強迫等の立証が困難であること等)、高額被害に結びつきやすいこと等の理由から、従前立法化されてきたものであるから、取引方法に着目してその導入の是非が判断されるべきものであり、いかなる商品・役務・権利が取引対象とされたかによっては左右れない。

したがって、指定商品制度は廃止し、商品ないし権利の購入及び役務の提供を受ける取引について消費者が信用供与を受ける契約(以下、単に「販売信用契約」という。)を締結する場合には、消費者にクーリング・オフを認めるべきである。

##### (2) (店舗取引への適用 - 上記1)

商品等の購入についてクレジットを利用することは、現金がなくても商品等を購入できるという利便がある反面、その後長期間クレジットの支払をしなければならないという負担を伴うものである。商品等の販売の現場では、クレジット利用の利便ばかりが強調され、消費者が自己の収入から見て不相当に高額な商品を購入してしまったり、あるいは冷静に考えれば必ずしも必要でないものを購入してしまっている現状がある。クレジットの利用によって陥りやすいこれらの点について、消費者に自覚的検討を加えさせる時間を与えるのが、自己決定の自由を保障するうえで重要であると考えらる。

現行法は、営業所等における取引についてはクーリング・オフを認めていない。これは、特に訪問販売の不意打ち的、攻撃的な販売方法に対して消費者に一定の冷却期間を与える趣旨によるものと考えられる。

確かに、営業所等における取引については、訪問販売のような不意打ち的な要素は少ないであろう。しかし、営業所等における取引であっても、販売信用契約がなされる場合には、消費者にとって一括支払の不可能な高額な商品等の取引が多いこと、営業所内は一種の密室であり、セールスマンによる強引な説得や巧みな心理操作が可能であること等を考えると、やはり熟慮しないまま安易に購入してしまうことに対して一定の冷却期間を与える趣旨で、クーリング・オフを認めるべきである。

現にドイツやスイスの立法例では、営業所等における信用供与取引についてもクーリング・オフを認めている。また、現行法上、連鎖取引販売（特定商取引法40条）、特定継続的役務提供（特定商取引法48条）、業務提供誘引販売（特定商取引法58条）、いわゆる現物まがい商法（特定商品等の預託等取引契約に関する法律8条）、投資顧問契約（有価証券にかかる投資顧問業の規制等に関する法律17条）、ゴルフ会員権の募集（ゴルフ場等にかかる会員契約の適正化に関する法律12条）におけるクーリング・オフについては、営業所内における契約の場合であっても、可能とされている。

（3）（口頭の行使 - 上記1）

現行法は、口頭でのクーリング・オフの行使を認めると立証をめくり紛争をこじらせることから、書面によりクーリング・オフを行わなければならないとしているが、立証の問題とクーリング・オフの行使の要件の問題は別であり、かえって書面を要するという明文があることから、紛争をこじらせている場面もある。裁判例（福岡高判平成6年8月31日・判例時報1530号64ページ等）や学説においても、口頭のクーリング・オフの行使を認める傾向であり、明文で口頭でのクーリング・オフが認められる旨明らかにするのが妥当である。

（4）（クーリング・オフの対象となる契約 - 上記1）

現行法においては、クーリング・オフの対象となる契約は、指定商品・指定権利の販売契約ないしは指定役務の提供契約とされているが、本要綱案においては、書面交付義務の義務者を、販売業者等ではなく与信業者と定めたことから、与信業者との間で締結される販売信用契約をクーリング・オフの対象とした。販売信用契約がクーリング・オフにより解消された時点で、消費者から与信業者に対する支払が一部なされていたときは、与信業者は、その既払金を消費者に返還しなければならない。

（5）（文書の添付 - 上記2）

口頭でのクーリング・オフを認めるとしても、立証上、書面により行使されるのがよいことは間違いのないことであり、クーリング・オフの行使を消費者が容易にできるように、クーリング・オフの書式を印刷した書面（ハガキ等）の添付を義務づけるのが妥当であり、諸外国の立法例でも採用されているところである。このようなハガキ等の交付がない場合には、クーリング・オフ期間は進行しないこととするべきである。

( 6 ) ( 行使期間 - 上記 7 ( 1 ) )

現行法においても、クーリング・オフの行使期間は、法定の記載事項が完全に記載されている契約書面が消費者に交付されたときから起算されるものであり、不備な契約書面が交付されたに過ぎない場合には、8日間の行使期間は進行しないものと解釈されているが、この点を法文上も明記するべきである。

( 7 ) ( 即時終了型の役務提供の除外 - 上記 7 ( 2 ) )

ホテルでの宿泊、レストランでの食事、タクシーによる旅客運送等、即時に役務提供が終了し原状回復が不能な役務取引であって、その対価が比較的少額で、後払いによる一括現金決済が従前行われてきたようなものについて、販売信用の方法により契約をした場合に、クーリング・オフを認めるのでは、實際上、与信業者又は販売業者等は、このような役務提供について販売信用の方法による契約締結を拒絶することになりかねず、濫用の危険による弊害が大きいので、あらかじめクーリング・オフの行使はできないものとした。

( 8 ) ( クーリング・オフの効果 - 上記 1、4、5、6 )

クーリング・オフがなされた場合、消費者は、最初から契約をしなかったのと同様の状態を回復することができ、仮に事業者に損失が生じたとしても、その損失の一切は事業者の負担となる。消費者と与信業者との間で締結された販売信用契約と、消費者と販売業者等との間で締結された商品・権利販売契約又は役務提供契約とは、その目的が相互に密接に関連付けられていて、社会通念上一方の契約のみでは契約締結の目的が全体として達成されないから、販売信用契約がクーリング・オフにより解消されるのに伴い、当然に商品・権利販売契約又は役務提供契約も解消される。



## 第5 契約条件規制

### 1 契約の解除及び期限の利益喪失の制限

(1) 与信業者は、消費者信用取引による債務に分割払の定めのある場合において、消費者の分割金の支払の遅滞が2回分以上に達し、かつ20日以上相当な期間を定めてその支払を書面で催告し、その期間内にその義務が履行されないときでなければ、分割金の支払の遅滞を理由として契約を解除し、又は支払時期の到来していない分割金の支払を請求することができない。

(2) 前項の規定に反する特約で消費者に不利なものは無効とする。

#### <理由>

(1) 長期にわたって分割して支払う消費者信用取引においては、消費者が病気や失業によって一時的に支払が困難になることもあるし、自動引落の銀行預金残高の不足等により、消費者がうっかりして支払期日を徒過することもある。そのような場合に1回の履行遅滞により契約の解除や期限の利益喪失等の重大なペナルティを科すのは消費者に酷であるので、2回分以上の遅滞及び相当な催告期間を必要とすべきである。

(2) 現行法上、販売信用においては20日以上相当な期間を定めた書面による催告が必要とされているが(割賦販売法5条)、これに2回分以上の遅滞を要件として加え、さらにその適用を銀行や消費者金融等にも拡充するものである。

### 2 住宅ローン債権についての特則

(1) 消費者が、住宅(消費者が所有し、自己の居住の用に供する建物であってその床面積の2分の1以上に相当する部分が専ら自己の居住の用に供されるものをいう。ただし、当該建物が二以上ある場合には、これらの建物のうち消費者が主として居住の用に供する一の建物に限る。)の建設若しくは購入(住宅の用に供する土地又は借地権を取得する場合を含む。)又は住宅の増改築若しくは修繕のために信用供与を受け、当該信用供与契約に分割払いの定めのある場合(以下、これらの債権を「住宅ローン債権」という。)、与信業者は、消費者の分割金の支払の遅滞が6回分以上に達し、かつ20日以上相当な期間を定めてその支払を書面で催告し、その期間内にその義務が履行されないときでなければ、分割金の支払の遅滞を理由として契約を解除し、又は支払時期の到来していない分割金の支払を請求することができない。

(2) 前項の規定に反する特約で消費者に不利なものは無効とする。

<理由>

- (1) 住宅の建設、購入、増改築の資金に関する信用供与取引については、生活基盤の確保という視点から契約関係の維持について特別の規定が必要である。  
近時、財務省の行政指導により事実上これに近い処理が行われているが、法的な権利として規定を設けるべきである。
- (2) 「住宅」及び「住宅ローン債権」の定義については、民事再生法196条を参考にしたが、同法は住宅資金貸付債権を「住宅の建設若しくは購入又は住宅の改良に必要な資金・・・」としているところ、本条では広く「建設若しくは購入又は住宅の増改築若しくは修繕のため・・・」とした。

### 3 期限前弁済の権利

- (1) 消費者は、契約で定めた弁済期の前であっても、債務の全部又は一部について、経過期間に対応する利息又は手数料を元本に付加して支払うことにより、繰り上げ弁済をすることができる。
- (2) この場合、与信業者は、名目のいかんを問わず期限前の弁済であることを理由として、上記利息又は手数料以外の手数料や損害金等を請求することができない。
- (3) 前2項の規定に反する特約で消費者に不利なものは無効とする。

<理由>

消費者信用取引における期限の利益は、基本的に消費者のための支払の猶予であり、消費者が繰り上げ返済できるのは当然のことである。消費者が利用する金銭消費貸借契約では、カードによるキャッシングや不動産担保ローン等で、繰り上げ弁済の際に多額の手数料等を徴収する約定となっているものが少なくないので、経過期間に対応するものに限られることを明確にすべきである。

### 4 所有権留保特約の制限

- (1) 販売信用取引において、購入商品に所有権留保特約が付されている場合、消費者が与信総額の2分の1以上を支払ったときは、当該購入商品の所有権は購入者に移転するものとする。なお、リース取引については、消費者が2分の1以上のリース料を支払っていれば、リース会社からの引き渡し請求権を拒むことができるものとする。
- (2) 前項の規定に反する特約で消費者に不利なものは無効とする。

<理由>

クレジット等の販売信用取引では、一般的に消費者が支払を完了するまでは与信業者に所有権が留保されているが(割賦販売法7条参照)、残債務が残り

少ない場合にまで商品の引き揚げを認めるのは、相当額の経済的負担をしている消費者に酷であるから、このような事態を防止する必要がある。なお、79年EC指令案に、同趣旨の所有権留保の行使制限規定が置かれている。

リース取引については、リース料の支払を終了しても商品の所有権はリース会社に帰属している点で、クレジット等の販売信用取引とは異なるものの、クレジット等と経済的な機能は実質的に同じであることから、同様の消費者保護規定を設けるべきである。

#### 5 手形利用の禁止

- (1) 消費者信用取引において、与信業者は消費者から手形の交付を受けてはならない。
- (2) 前項の規定に反して消費者から手形の交付を受けた与信業者は、刑事罰を科する。

#### <理由>

- (1) 消費者が、販売業者に対する抗弁を与信業者に対して対抗することができるという抗弁権の対抗制度や貸金業者に対する金利規制等の抗弁の対抗を確保するため、消費者取引においては、手形の利用を全面的に禁止すべきである。
- (2) そして、その実効性を確保するため違反に対して罰則を設けた。

#### 6 信用供与限度額の一方向的な引上げの禁止

- (1) 与信業者は、信用供与限度額を設定して取引を行う場合、消費者の承諾を得ないで限度額を一方向的に引き上げることはできない。
- (2) 前項に違反した信用供与契約は、利息・違約金の約定につきこれを無効とする。

#### <理由>

信用供与限度額は、信用供与契約の重要な内容にかかわるものであり、重要な契約内容の変更には、原則として契約当事者双方の合意が必要であるのは当然である。

したがって、限度額の引き上げには消費者の承諾を要するものとするべきであり、これに違反したときは、民事的効力として期限の利益を維持したまま利息・違約金の約定の効力を否定するものとする。

なお、限度額の変更に伴う契約書面の交付義務については、第2、2(2)参照。

## 7 公正証書の作成に関する規制

- (1) 消費者信用取引上の債務に関し、公証人に公正証書の作成を囑託する場合は、消費者が自ら公証人役場に出頭しなければならない。
- (2) 前項の規定にかかわらず、消費者の親族又は消費者が選任した弁護士が代理人となる場合は、代理人が公証人役場に出頭し、公正証書の作成を囑託することができる。
- (3) 前項の場合の委任状は、代理人の氏名及び委任事項のすべてが記載されたものでなければならない。また、与信業者は、消費者に公正証書の意味及び作成する公正証書の具体的な内容について説明しなければならない。
- (4) 消費者信用取引上の債務に関し、前3項に違反して作成された公正証書は無効とする。

### <理由>

- (1) 消費者信用取引においては、与信業者が消費者から強制執行認諾約款付の公正証書作成にかかる委任状を取得し、与信業者の従業員等が代理人となって、公証人役場に出頭して公正証書を作成することが少なくない。

この場合、消費者は、公正証書がいつ作成されたのか、どのような内容なのか、ほとんど認識していないことが多い。それにもかかわらず、当該公正証書に基づいて、ある日突然差押えがなされ、消費者は訴訟であれば当然主張しうるはずの抗弁を主張する機会を与えられないまま強制執行がなされてしまうことがある。

- (2) このような事態を防止するため、公正証書を作成する場合には、原則として消費者本人が公証人役場に出頭しなければならないが、例外的に消費者が弁護士又は親族を代理人に選任した場合には、これを認めるものとした。親族の範囲は、同居の親族又は2親等内の親族程度が適切と思われる。

## 8 刑事罰

本章に違反する行為に対しては、刑事罰を科す。

### <理由>

本章の規制の実効性を担保するために、刑事罰則規定を設けるべきである。

## 第6 与信行為規制

- 1 (支払能力を超える与信等の禁止)
- (1) 与信業者は、資金需要者たる顧客に対し、次の与信をしてはならない。  
資金需要者たる顧客又は保証人の支払能力を超える与信  
個人信用情報機関に事故情報が登録されている顧客に対する与信、又は個人信用情報機関に事故情報が登録されている者を保証人とする与信  
個人信用情報機関に貸付禁止依頼がなされている顧客に対する与信、又は個人信用情報機関に貸付禁止依頼がなされている者を保証人とする与信
- (2) 上記(1)の「支払能力を超える与信」とは、次の各号に掲げるものを基準とする。
- a 金銭の貸付け及び販売信用を含む総債務(既存債務を含む。)に対する年間支払総額が手取年収の3割を超える与信
  - b 無担保(担保が人的保証だけである場合を含む。)の貸付けにあつては、与信業者1社につき、手取年収の1割又は50万円のいずれか低い方を超える与信。
  - c 与信業者1社につき、年間支払額が手取年収の1割を超える販売信用
- (3) 「支払能力を超える与信」であるか否かは、前項各号に定める基準のほか、顧客及び保証人の収入、負債の状況、資金使途等を考慮して判断する。

### <理由>

- (1) 近年の多重債務者の増加は、与信業者が消費者の支払能力を無視して、無原則に信用供与を繰り返す「過剰与信」が大きな原因である。例えば、安定した収入のない主婦や若者にクレジット契約をさせて、高額な商品を販売し、結局は支払困難に陥るといったケースは日常茶飯事である。また、既に多重債務に陥っている消費者に、次々と金銭貸付けを行い、雪だるま式に債務額を増大させているのが現状である。多重債務者の急増は、消費者の自覚を唱えるだけで解決しうるようなものではなく、「貸手の注意」を義務づけない限りは、解決できないものである。
- (2) 現行法は、貸金業規制法13条及び割賦販売法38条に、支払能力を超える信用供与を規制する規定が設けられているが、違反に対する制裁を伴わない訓示規定にとどまっているため、ほとんど実効性がないのが現状である。
- そこで、実効性のある過剰与信規制を行うためには、与信が禁止される類型並びにその基準を明確化する必要があり、その違反に対しては、後記のとおり、行

政規制として改善指示及び業務停止命令を定めるだけでなく、違反した契約に対して民事効果を定めることが必要・不可欠である。

- (3) まず第1に、問題のある与信を類型化して、法律上禁止する必要がある。具体的には、支払能力を超える与信、個人信用情報機関に事故情報が登録されている者に対する与信、同機関に貸付禁止依頼がなされている者に対する与信、を法律上禁止すべきであり、それは資金需要者たる顧客についてだけでなく、  
～ に該当する者を保証人とする与信についても、同様に禁止すべきである。なぜなら、保証能力のない者が保証人に就任することにより、主債務者が支払不能に陥った場合に、保証人が連鎖的に破綻を来す例が後を絶たないからである。

- (4) 第2に、前記の類型のうち、支払能力を超える与信については、その基準を解釈に疑義を差し挟まない程度に明確化することが必要・不可欠である。

現行の貸金業規制法では、金融庁の事務ガイドラインにより、「窓口の簡易な審査のみによって、無担保、無保証で貸し付ける場合の目処は、当面、当該資金需要者に対する1事業者あたりの貸付けの金額については50万円、又は当該資金需要者の年収の10%に相当する金額とする。」と定められているだけである。しかし、この基準だけでは、総枠規制が設けられていないため、多重債務の予防には実効性を果たしえない。さらに、前記の基準では、販売信用や銀行による貸付け、さらには、商工ローンのような保証人付の与信も規制の対象とされておらず、極めて不十分である。高価商品のクレジット利用による購入の勧誘、銀行によるルーズなカードローン、昨今の商工ローン問題等も、消費者金融と同様、多重債務者の急増の原因になってきたことは明白である。

総枠規制としては、総債務額に対する年間支払返済が、年収の3割を超える与信を禁止する。

3割という基準については、差押禁止の範囲が原則として給料の75%であること、住宅ローンの返済限度額が年収の30%どまりとされていること等を念頭に置きつつ、マンスリークリア方式等もあることから、消費者信用取引の利便性を損なわないよう調和を図ったものである。

1社当たりの規制としては、現行のガイドラインを明確化し、「年収の1割又は50万円のいずれか低い方を超える与信」を禁止し、当該規制を担保が人的保証だけである場合にも及ぶものとした。また、販売信用については、いわゆる一点豪華主義的生活の当否について議論はあるものの、多重債務を防止するためには、販売信用をも規制の対象とすべきであるとの観点から、年間支払総額が年収の1割を超える場合を規制の対象とした。

- (5) しかしながら前記の基準を一切の例外を認めないものとした場合には、例えば、年収300万円の者が200万円程度の車をクレジットで購入することはできず、年間支払総額が年収の3割に及ぶ住宅ローンのある者は、一切の与信が受けられないことになり、不都合が生ずることは避けられない。そこで、前記のような不都合を回避し、消費者信用の利便性を過度に抑制しないようにするため、与信業

者側の責任のもと、ケースバイケースの判断の余地を残す必要がある。しかしながら、救済規定は、決して野放図な与信を許容するものではなく、(2)の基準に違反する与信については、過剰与信である旨の推定が働き、(3)の基準により許容されることについて、与信業者が立証責任を負うべきである。したがって、(3)の基準により与信を行う業者にとっては、後記の与信調査記録に与信が可能であると判断した結果を詳細に記録しておく必要が生ずる。また、理論的には、(2)の基準には適合していても、(3)の基準により、総合的に判断して過剰与信であると判断されるケースもありえよう。

- (6) なお、手取年収をどのように考えるかについては、民事執行法152条の給与差押えにおける給与支給額の基準(通勤手当等の実費的な支給分を除く総支給額から、所得税、住民税、社会保険料等の公租公課を差し引いた金額)を参考にすべきである。

## 2 支払能力等の調査

与信業者は、支払能力等を判断するため、与信に際し、顧客及び保証人から、収入、負債の状況、資金用途等支払能力を判断するのに必要な事項を聴取し、かつ、個人信用情報機関を利用して事故情報の有無及び貸付禁止依頼の有無等を調査しなければならない。

### <理由>

支払能力等が適切に判断されるためには、与信業者には、信用情報機関への加入を義務づけ、顧客の支払能力等の調査を義務づける必要がある。

その調査の内容としては、顧客等からの聴取と信用情報機関を利用した調査の両者が必要・不可欠であり、顧客等からは最低、収入、負債の状況、資金用途が聴取されるべきであり、信用情報機関からは事故情報の有無、貸付禁止依頼の有無が調査されるべきである。もとより、与信業者の個々の判断により、顧客本人又は信用情報機関からさらなる事項を聴取・調査することはありうる所であり、そのことが過剰与信の防止につながると考えられなくもない。しかしながら、与信業者に過度の調査を義務づけることは、顧客のプライバシーの保護の観点から望ましくない一面もあり、前記事項以上の調査は義務づけず、与信業者の個々の判断に委ねるものとした。

なお、個人信用情報の保護に関しては、当連合会においては、2001年(平成13年)10月19日に、「個人信用情報保護法要綱」を公表している。

## 3 与信調査記録の作成、保存、開示

- (1) 与信業者は、各与信毎に、上記2による調査の結果並びに与信が可能であると判断した理由を記載した書面(以下「与信調査記録」という。)を作成しなければならない。

- (2) 与信業者は、与信調査記録を当該顧客との取引が全て終了した日から7年間、これを保管しなければならない。
- (3) 与信業者は、当該顧客並びに保証人（保証人であった者を含む。）から、与信調査記録の開示を求められたときには、これを開示しなければならない。

<理由>

与信業者が、信用情報機関等を利用して顧客等の支払能力等を調査したとしても、それだけでは過剰与信に歯止めがかかる保証はないし、顧客又は保証人が過剰与信を主張してもその立証手段がなく、画餅に帰するおそれがある。そこで、与信業者には、与信調査記録の作成を義務づけた上で、これを一定期間保存させ、当該顧客及び保証人から記録の開示を求められたときには、応ずべき義務を課することが必要・不可欠である。

4 違反の効果

- (1) 与信業者が、上記1ないし3に違反した場合には、監督官庁は、当該与信業者に対し、改善指示又は業務停止等を命ずることができる。
- (2) 与信業者が、上記1に違反し、「顧客の支払能力を超える与信」を行ったときには、与信業者は、顧客の支払能力を超えた与信部分について、顧客に対し、請求することができない。

<理由>

上記1から3までに違反した行為は、いずれも行政処分の対象とすべきことはもちろん、前記のとおり、違反した契約に対しては、民事効果を定めることが不可欠である。この民事効の規定の仕方には種々考えられるところではあるが、「請求することができない」とするのが最も適切であると考えられる。すなわち、現在の過剰与信の裁判例の到達点としては、過剰与信部分の請求を権利の濫用ないし信義則違反として、法律上訴求できないとしているものであり、理論的にも過剰与信部分を法律上無効としたり、債務者が任意に支払を終えた後、与信業者に対し、当該過剰与信部分を不当利得金として返還請求を行うことが認められるわけではない。したがって、裁判所は個々の事例に即して、過剰与信と判断される部分について、請求を棄却すべき判断を下すべきである。



## 第7 取立行為規制

### 1 取立行為の規制

- (1) 与信業者又は与信業者の消費者信用取引に基づく債権の譲受人若しくは債権の取立について、与信業者その他の者から委託を受けた者（以下、この章において「与信業者等」という。）は、消費者信用取引に基づく債権の取立をするに当たって、債務者若しくは保証人又はそれらの関係者（以下、この章において「債務者等」という。）に対し、次のような威迫し又は困惑させる行為を行ってはならない。

暴力的な態度をとること。

大声をあげ又は乱暴な言葉を使うこと。

多人数で押し掛けること。

威迫し若しくは困惑させるような内容の書面を送付し又は電話で連絡し若しくは電報を送達すること。

上記 ないし に掲げるものに類する行為により、ことさら不安の念を生じさせること。

- (2) 与信業者等は、消費者信用取引に基づく債権の取立をするに当たって、債務者等の私生活又は業務の平穩を害する次の言動を行ってはならない。

午後9時から午前8時までの時間帯に、それ以外にも債務者等が病氣療養、冠婚葬祭、被災その他取立に不適切な状況にあるときに、電話（FAX、電子メールを含む。以下同じ。）で連絡し若しくは電報を送達し又は訪問すること。

反復又は継続して、電話で連絡し若しくは電報を送達し又は訪問すること。

張り紙、落書き、通信その他の方法で債務者の消費者信用取引に関する事実、その他プライバシーに関する事項をあからさまにすること。

勤務先以外に連絡がつかない場合でないのに、勤務先に電話で連絡し、若しくは電報を送達し又は訪問すること。

勤務先以外に連絡がつかない場合においても、勤務先に電話で連絡し、若しくは電報を送達し又は訪問して、債務者等を困惑させ又は不利益を与えること。

- (3) 与信業者等は、消費者信用取引に基づく債権の取立をするに当たって、債務者等に対し、誤解を生じさせる次の行為を行ってはならない。

一定の手續を要するにもかかわらず、あたかも直ちに財産若しく

は賃金等の差押え又は売却等の措置を講ずるかのような説明をすること。

債権を売却若しくは移転すると債務者等が抗弁を対抗しえなくなる等、法律で禁止され又は認められていない措置をあたかも適法にとれるかのような説明をすること。

過小な債権額を示してあたかもその支払により債務を免れるかのような説明又は表示をすること。

有効に債権を譲り受けたものでないにもかかわらず、有効に債権を取得したかのような説明を行うこと。

その他、支払を行わない限り債務は消滅することはない、例外なく相続人に引き継がれることになる等、虚偽の説明を行うこと。

(4) 与信業者等は、消費者信用取引に基づく債権の取立をするに当たり、次の行為を行ってはならない。

債務者又は保証人に対し、他の貸金業者等からの借入又はクレジットカードの使用等により弁済を強要すること。

債務者又は保証人の親族その他法律上支払義務のない者に対し、支払請求をし又は必要以上に取立への協力を求めること。

債務者又は保証人が債務整理につき弁護士に依頼した旨の通知又は調停、自己破産その他の手続をとったことの通知をした後に、正当な理由なく、当該債務者若しくは保証人又はそれらの関係者に対し支払請求若しくは取立をし又は連絡すること。

債務者又は保証人以外の者に対し、正当な理由なく、債権若しくは取立権限がある旨を表示すること。

(5) 与信業者等は、消費者信用取引に基づく債権の取立をするに当たり、与信業者の商号、名称又は氏名及びその取立を行う者の氏名その他政省令で定める事項を、その相手方に明らかにしなければならない。

#### <理由>

(1) 現行法では、消費者金融について、貸金業規制法21条が主要な取立行為規制を定めており(48条3号、49条6号、51条に罰則規定がある。51条は両罰規定。)、金融庁事務ガイドラインにおいて規制される具体的行為態様が例示されている。販売信用については、法律による取立行為規制はなされておらず、これに関するガイドラインがあるだけである。

もっとも、貸金業規制法で規制される取立行為は、与信業者全般がしてはならないものであり、統一消費者信用法の制定に際しては、販売信用を含む与信業者全部について同一のルールを定めるべきである。

(2) (1)の威迫困惑行為の禁止、(2)の平穩を害する行為の禁止及び(4)のその他の禁止行為は、現行のガイドラインで定められている具体的な禁止行

- 為について、実状に応じて改善を加えた上、違反行為に対する効果を明確にするために法律の条文に取り入れる形で明記したものである。(3)の誤解を生じさせる行為の禁止は、現行のガイドラインにはないが、債務者等を誤解させ又は不安に陥れて債務の弁済を行わしめる行為の規制を目的とするものである。
- (3)(5)の商号、氏名等の明示は、与信業者の商号、名称又は氏名等の明示を義務づけるもので、貸金業法21条2項をほぼそのまま踏襲しているが、相手方の請求の有無に関わらず明示すべきものであるから、同条項にある「相手方の請求があったときは」という要件は削除した。
- (4)なお、これらの規定に違反したときの効果として、少なくとも後記2の行政罰及び後記3の民事的制裁が科されることとなる。

## 2 行政処分

- (1)監督官庁は、与信業者等が本章の規定に違反したときは、当該与信業者に対し、登録の取消、業務の停止その他の行政処分を課す。
- (2)消費者は、監督官庁に対し、与信業者等の違反事実を申告して必要な措置を請求することができる。

### <理由>

- (1)違法な取立行為を受けた債務者等は、債務を抱えている立場上与信業者等に対して法的措置を採ることは、それほど期待できないことから、監督官庁が行政的規制権限を積極的に行使することが不可欠である。そこで、監督官庁に強力かつ多様な処分類型を認め、実効的な監督ができるようにすべきである。
- (2)そして、与信業者等の違法な取立行為を監督官庁が自ら認識して、前記権限を行使しうるとは限らず、むしろかかる取立行為を受けた債務者等が、監督官庁に対し監督を求める場合にこそ迅速かつ確実に必要な措置がとられることが重要である。それゆえ、消費者の側が、監督官庁に対し、与信業者等の違反事実について、事実上申告して前記権限の職権的発動を促すだけでは不十分であり、これを申告して必要な措置を請求しうることを条文上で明記すべきである。

## 3 民事的効果

- (1)与信業者等が本章の規定に違反したときは、当該与信業者の債権(元金、利息金及び損害金)について、その請求権の全部又は一部が制限される。
- (2)与信業者等が本章の規定に違反したときは、債務者等は、当該与信業者に対し、次の金額を請求することができる。ただし、与信業者等が故意に違反行為をしたものではないことを証明したときは、  
については請求できない。

付加金

実損害額があるときは前号のほかにその額  
相当額の弁護士費用

<理由>

- (1) 与信業者等が違法な取立行為を重ねるのは、自己の債権を他より有利に回収することを目的としているからにほかならず、違反行為に対する効果的な防止策の一つは、違反行為を行った与信業者が、当該債権の請求権を制限されることである。それゆえ、違反行為を行った与信業者等が裁判上の請求を行った場合、裁判所は事情により、その請求権の全部又は一部の行使を制限すべきである。
- (2) しかし、そうした請求権の制限のみでは、違反行為を抑止する効果が必ずしも十分であるとは言いがたい。また、違法な取立を受けた債務者等が慰謝料を請求しても、裁判所の認容額はかなり低額に止まっており、これも抑止効果はあまり期待できない状況にある。そこで、少なくとも違反行為が故意になされた場合には、与信業者に付加金のような民事的制裁を与える制度を導入すべきである。

労働基準法114条は、すでに付加金制度を規定しているが、これを消費者保護の見地からも活用すべきである。同法の付加金制度は、労働者対使用者という交渉力不均衡場面において、使用者が労働者保護のために一義的に課されている法的義務を履行しない場合に、国家が司法的にその法律関係に介入し、民事的に制裁を課すことによって義務履行を促すことを目的としている。そして、その民事的制裁の利益を労働者に帰せしめる点については、損害賠償の予定ないし違約罰の設定を法律の形式で行ったとみるのが素直であろう。

また、今般、消費者契約法において、不当な約款条項について無効とする立法がなされたが、これは交渉力不均衡場面において、当事者間で合意された契約条件について、司法的に介入して不適正な合意を排除するという意味合いのものである。いわば交渉力に劣る者が、合意によって設定された義務の不履行をすることを容認するという形で消極的に司法的介入をしているものである。

これをさらに進めるならば、交渉力に勝った当事者が、交渉力不均衡があるため法によって特に設定された遵守が強く要求される義務の不履行をすることは容認できないので、立法的に損害賠償の予定ないしは違約罰を設定する契約条項を当事者間の契約関係に強制的に付加し、交渉力に勝った当事者の義務違反について弱者からの損害賠償を認めるということが許されて然るべきである。以上が付加金制度の導入にあたっての基本的な考え方である。

ここでの付加金の額については、実効性があるものとするためにも、少なくとも10万円以上とし、違反行為の内容や程度に応じ300万円程度までの範囲で請求可能とすべきである。

- (3) また、与信業者等の違反行為によって債務者等が損害を被った場合は、当該

与信業者に対し、付加金とは別に実損害額を賠償させるべきである。また、債務者等が付加金や損害賠償を請求するについては、当該与信業者に相当な範囲の弁護士費用も負担させるべきである。

#### 4 刑事罰

与信業者等が、1の(1)の規定に違反して人を威迫し若しくは困惑させた場合、又は1の(5)の規定に違反した場合は、刑事罰を科する。

##### <理由>

- (1) 前記1(取立行為の規制)において、現行のガイドラインで禁止している取立行為をほぼそのまま法律に取り込んで規制したが、全ての違反行為に対し刑事罰をもって対応することまでが必ずしも相当であるとはいえず、また、刑罰法定主義との関係で、構成要件が不明確となり問題を生じるおそれもある。そこで、罰則の対象は、現行の貸金業法21条をほぼ踏襲して、前記1の(1)威迫困惑行為の禁止及び(5)商号、氏名等の明示の各違反のみに限定するのが妥当と思われる。
- (2) 貸金業規制法21条1項、48条3号は、「人を威迫し又はその私生活若しくは業務の平穩を害するような言動により、その者を困惑させてはならない」とし、この規定に違反した者は、1年以下の懲役若しくは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。そこで、前記1の(1)威迫困惑行為の禁止の違反についても、これと同様に、当該違反行為により、「人を威迫し又は困惑させた」という結果を生じさせた場合にのみ、刑事罰の対象としている。
- (3) また、前記1の(5)商号、氏名等の明示の違反については、貸金業規制法21条2項、49条6号は、違反した者を100万円以下の罰金に処すとしている。

## 第 8 金利・違約金

### 1 販売信用取引と消費者金融取引の統一的適用

販売信用取引の手数料と消費者金融取引の利息を同一の扱いとし、手数料にも同じ規制を適用する。

#### <理由>

現行法では、販売信用取引は割賦販売法、消費者金融取引は利息制限法・出資法・貸金業規制法と、それぞれ別個の法律で規制され、金利・遅延損害金・手数料等の扱いが全く別個のものとされている。他方、アメリカ・イギリス・フランスの場合、金利規制につき、販売信用取引と消費者金融取引とで区別を設けていない。

この点につき、以下のとおり、販売信用取引と消費者金融取引とで取り扱いを異にする合理性は見出し難く、同一の扱いをすべきである。

第1に、消費者にとって、販売信用取引も消費者金融取引も同じく金融利益を受けるものであるにもかかわらず、取り扱いが異なるというのはわかりづらく、合理性を見いだしがたい。例えば、テレビを買うのに、たまたま借金をして買うのか、割賦ないし立替払いで買うのかによって、現状では法規制が異なることになり、そこに合理性は見いだしがたい。

第2に、与信業者にとっても、同じ経済目的を達する取引であるにもかかわらず法規制が異なるというのでは、公平な競争が成り立たないことになってしまう。

第3に、販売信用取引の手数料に利率制限を設けない理由として、販売信用では加盟店管理等に要する費用があるから、これと利息を同一視できないという考えがある。しかし、消費者信用取引は、所有権留保等により物的担保をとれる販売信用取引と異なり、無担保貸付なのであるから、借主のより厳格な信用調査が求められたり、貸し倒れが多くなりがちだという面もあり、一概に経営に差が生じるとはいえない。むしろ信販会社は販売店と提携して大量の取引を行っているのに対し、消費者信用取引は店舗での貸し付けが中心であり、店舗や担当社員の確保等で経費がかかるという面もある。したがって、加盟店管理費用の有無によって法的規制を異にする点は、理由とはなりがたい。

## 2 金利規制

- (1) 金融料（消費者金融取引の利息及び販売信用取引における手数料等）の民事上の制限利率は、過去の国内銀行貸出約定平均金利に連動し、毎年1回、政令で定めるものとする。
- (2) 上記平均金利への連動は、過去10年間の平均金利に6%を上乗せするものとする。ただし、小数点以下は切り捨てる。
- (3) 損害賠償の予定又は違約金については、金融料と同一の制限利率とする。

### <理由>

- (1) 現行の利息制限法は、戦後初期の高金利時代である1954年（昭和29年）に制定されて以来、その制限利率がそのまま維持されている。

しかし、昨今の低金利状況や貸金業者の高収益からみて、現行の年15～20%の金利では高すぎるのではないかと思われる。高金利を容認することは、貸し倒れリスクを充分に見込めることになり、回収困難な不良貸付ひいては過剰貸付を容認することになる。したがって、現行法の民事制限利率は引き下げられるべきである。あわせて、販売信用取引の手数料についても、消費者金融取引と統一して考えべきであるから、同じ制限利率を適用すべきである。

その場合、本章4項記載のとおり、刑事規制の制限利率も同一利率にすべきである。

- (2) 現行の利息制限法は、利息につき、元本に応じて3段階に制限利率を分けており（同法1条1項）、損害賠償の予定（違約金を含む）につき、利息制限利率の1.46倍までの利率を認めている（同法4条1項）。

まず、3段階に制限利率を分けたのは、借入層が借入元本によって異なることを考慮したものであるが（例えば、高額借入は事業者の借入が多く、銀行等から比較的 low金利で借りることができた。）、今日の消費者信用取引においては、収入の少ない者にも多額の貸し付けがなされており、あえて何段階かに制限利率を分けることに合理性は見いだしがたい。したがって、本要綱案では元本による区分けはしていない。

次に、損害賠償の予定につき、利息の制限よりも高い制限利率が認められているのは、約定の支払が遅れた場合には、回収のためのコストが必要になるとの理由からである。しかし、そもそも回収のためのコストとして、制限利率の1.46倍ものコストを要するか疑問であるし、新規融資時や追加融資時の審査をきちんと行ったり、過剰貸し付けを禁止することによって支払遅延のリスクを一定防止できる。また、支払を遅延している者の多くは、支払能力が十分でない場合が多く、このような者に対して制限利率よりも高い損害金を課すの

が相当かという疑問もある。このように、あえて約定利息の制限よりも高い制限利率を認めることに合理性は見いだしがたいので、本要綱案では、損害賠償の予定につき金融料と同一の制限利率をとるべきものとした。

- (3) 制限利率の定め方には、現行利息制限法のように一定利率を固定して定める方法と、市場金利等に連動して定める方法がある。

例えば、フランスの場合、信用供与の類型を消費者向けか事業者向けか、不動産融資かそれ以外か、などで11種類に分けた上で、同種類における過去3か月間の金融機関平均実質年率を3分の1以上超過すると、暴利貸借利率となり、超過部分は民事上無効とされ、刑事罰の対象ともなる。1999年3期目の消費者貸付の暴利貸借利率は、年7.12%~17.25%となっている。また、ドイツの場合、利息制限法のような法律はないが、市場金利を基準にして一定利率(2倍、12%増等)までしか請求を認めない判例があり、これを金融機関が尊重しており、2000年当時の消費者向け貸出金利は、年9~10%となっている。これは法律による規制ではないが、事実上、市場金利に連動して利率が設定されていることになる。

このような連動型は、経済状況の変化に応じて、自動的に適切な制限利率が設定されるので、制限利率が改定されないことによる高金利の取得(暴利)を否定することができ、合理的といえる。そこで、本要綱案でも連動型を採用した。

これに対しては、頻繁に連動すると煩瑣になりすぎ、事業者にとっては管理(利息や残金の計算)が大変になるとか、消費者からみても、同一事業者から何回にもわたって借入を繰り返す場合、各回の借入利率が異なることを理解できずに混乱を来すのではないかと、という意見が考えられる。しかし、コンピューター社会の現在、利息や残金の計算の煩雑さは、容易に技術的に解決できることである。また、消費者に対しては、利率の表示や返済予定額の表示等をわかりやすく行う等、いろいろな対策がある。加えて、制限利率が頻繁かつ大きく変動しすぎないように、制限利率を変更する期間や連動の際に対象となる期間につき、ある程度の期間を考慮することによって、煩雑さや分かりにくさも一定程度解消される。以上から、多少の煩雑さがあっても、制限利率を経済状況に対応させることがより有意義というべきであり、連動型を採用すべきである。

- (4) それでは、具体的にどのような連動性をとるべきであろうか。

この点についてはいろいろな考え方がありうるが、本要綱案としては、以下の観点から、上記2(2)の提案をするものである。

まず連動の対象となる期間であるが、手数の煩雑さや制限利率のわかりやすさからして、フランスのような過去3か月間ではなく、より長期に過去10年の市場金利を対象とすべきであろう。市場金利としては、国内銀行貸出約定平均金利が公表されており、これによるのが相当である。



次に、市場金利に対し、どの程度の利率を制限するかであるが、利息制限法制定当時である1953年（昭和28年）の国内銀行証書貸付平均金利が12.045%であり、これと利息制限法所定の18%（3段階の中間の利率）とを比較し、6%増しとするのが相当といえる。そして、同じく手数の煩雑さや制限利率のわかりやすさからして、小数点以下は切り捨てた利率をとるべきであろう。

さらに、制限利率の変更の頻度であるが、これもまた手数の煩雑さや制限利率のわかりやすさからして、1年に1度、政令で変更するということが相当であろう。時期としては、前年末の約定平均金利が判明する時期や周知期間を考え、毎年4月1日から制限利率を改訂する等の方法が考えられる。

以上の提言からすると、毎年4月1日に、過去10年間の年末時点での国内銀行貸出約定平均金利の平均に6%を加算した利率を制限利率として改訂・実施するということになる。例えば、1993年～2002年（平成5～14年）の国内銀行貸出約定平均金利は2.6334%であり、2003年（平成15年）4月からの制限利率は、8%（2+6%）となる（小数点以下切り捨て）。

- (5) 以上は、民事における制限利率の問題であるが、あわせて4項記載のとおり、刑事規制の制限利率も同一利率にすべきである。したがって、消費者信用取引につき、現行法における利息制限（利息制限法1条1項＝年20%・18%・15%）、損害賠償の予定利率の制限（同法4条1項＝1条所定の1.46倍）、出資法の制限（出資法5条1項・2項＝年109.5%・29.2%）は、すべて同一利率になる。

### 3 制限利率違反の約定無効

制限利率を超過する金融料・損害金の約定をした場合、金融料・損害金の約定は無効とし、与信業者は一切の金融料・損害金を取得することができない。

#### <理由>

利息制限法は、利息約定や損害賠償額の予定が同法所定の制限利率を超過した場合、「その超過部分につき無効とする」としている（同法1条1項、4条1項）。

しかし、これでは利率制限規定の実効性が十分とはいえない。制限利率（本章2記載のとおり、金融料と損害金は同一の利率で制限される。）を超過した約定をすれば、超過部分だけでなく、約定自体も無効となる、すなわち、一切の利息・損害金を取得できなくなるとすることによって、より実効性が確保されるというべきである。この点は、販売信用取引の手数料についても同様であ

る。

なお、後記4の提案（制限利率の民事・刑事の統一）により、制限利率を超過した約定をすれば、刑事罰も科されることになり、より実効性が確保される。さらにこの場合、刑事罰を科されるような貸付・販売信用取引については、公序良俗違反・不法原因給付として、借入元本や立替金の支払も要しないとするとも考えられる。この点、現在のトイチ・トサンといった悪質金融ならば当然としても、利息制限法制限利率（しかも、本章2記載のように引き下げられた利率）に反した場合、一律に公序良俗違反といえるかは、なお検討の必要がある（なお、当連合会は、2002年（平成14年）11月20日、現行の出資法5条の制限利率を超える約定をした貸金契約を無効とし、債権者は交付した金員の返還を請求できない等を内容とする、略称「ヤミ金融対策法」の緊急立法を求める意見を表明している。）。

#### 4 制限利率の民事・刑事の統一、みなし弁済規定の廃止

- (1) 上記2所定の制限利率を超える金融料の利率約定には刑事罰を科する。
- (2) 貸金業規制法43条を削除する。

#### <理由>

##### (1) 制限利率の民事・刑事の統一

出資法は、原則として年109.5%（閏年は109.8%）、貸金業者については、年29.2%（閏年は29.28%）を超える利息につき刑事罰を科している（同法5条1・2項）。その結果、利息制限法の制限利率15～20%と出資法の刑罰対象利率との間に狭間ができています。

このような民事上無効だが、刑事罰の対象にならないというあいまいな領域（グレーゾーン）があるために、多くの貸金業者がグレーゾーン内の利率で貸し付けるという実態を生み出し、多重債務発生の原因となっている。貸金業者についての刑罰金利（年29.2%）は、1999年（平成11年）の改正（2000年6月1日施行）により、従来の40.004%が引き下げられたものであるが、制定当時すでに多くのサラ金業者が、29.2%以下の金利で貸し出しており、単なる現状追認に過ぎず、多重債務予防のためには不十分である。

他方、外国法制をみても、金利規制違反に対し、イギリスでは刑事罰を設けていないが、アメリカ（統一消費者信用法典）やフランスは、刑事罰を科している。

したがって、出資法5条に定める利率については、原則・貸金業者を問わず、利息制限法と同一の利率とし、同法の制限利率を超える金利の支払については、

民事上、無効とするとともに刑事罰の対象にもするという統一的処置をすべきである。本要綱案では、本章2記載のとおり、民事上の制限利率の引き下げを提言しており、この提言利率を超える利率約定は刑事罰の対象となる。

## (2) みなし弁済規定の廃止

貸金業規制法は、一定の要件を満たす場合に、利息制限法の制限利率を超える利息・遅延損害金の支払を有効な利息・損害金の支払とみなしている(同法43条1項・3項)。したがって、(1)記載のとおり、利息制限法の制限利率(15~20%)を超えても、出資法の上限利率(29.2%)を超えなければ有効と認められる場合があることになり(グレーゾーン)、多くの貸金業者が、このグレーゾーン内の利率で貸し付けるという実態を生み出している。

このグレーゾーンに対するみなし弁済規定は、本来ならば利息制限法に反して無効な利息を認めようとするもので、同法による利率制限の原則をゆがめるものである。これは、貸金業規制法制定の際、法施行を円滑に行うために、いわばアメとして設けられたものであるが、結局は、高金利を容認し、回収困難な不良貸付を認める原因となっており、多額多重債務の発生を促進する要因である。

貸金業規制法による取立規制等の法規制は、消費者金融を行うものの最低限のルールとして承認されるものであり、アメによって誘導されるような性質のものではない。したがって、利息制限法本来の原則に立ち返り、みなし弁済規定は撤廃されるべきである。

なお、本項(1)提案のとおり、制限利率の民事・刑事の統一が図れるならば、必然的にグレーゾーンの発生余地はなくなり、その意味でも貸金業法43条は無意味な規定となるので、当然に削除されるべきである。

## 5 保証委託手数料とみなし金融料

金融料に関する規定において、「保証料(貸主の紹介により第三者との締結される場合も含む。)」は、金融料とみなす。

### <理由>

利息制限法は、「礼金、割引金、手数料、調査料その他何らの名義をもってするを問わず」、「債権者の受ける元本以外の金銭」を「利息」とみなしている(同法3条)。

この点に関し、近時、与信業者とは別に保証会社を介在させる保証委託システムをとる取引が出てきており、このような形式上別会社による保証委託手数料につき、与信業者は、別会社であるから「利息」にはあたらない旨主張している。しかし、消費者は、借受に際し、保証委託だけを拒否することができず、

借入と保証委託が一セットでなされている。

したがって、実態は、保証委託という名目で金銭を取得する脱法的なものにすぎず、このような場合も利息制限法の適用を受けるとすべきである。そして、この点は、販売信用取引の手数料についても同様である。

6 日賦貸金業者・質屋・電話担保金融に対する例外措置の撤廃

(1) 出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律付則 8 ~ 16 項を削除する。

(2) 質屋営業法 36 条を削除する。

<理由>

現行法は、貸金業者のうち質屋・日賦貸金業者・電話担保金融について特例を設け、刑罰対象利率を、質屋につき年 109.5% ( 閏年は 109.8% )、日賦貸金業者・電話担保金融につき年 54.75% ( 閏年は 54.9% ) とした上で、右利率をみなし弁済規定の上限利率としている ( 質屋営業法 36 条、出資法付則 8.14 項 )。

法が、質屋・日賦貸金業者・電話担保金融について、他の消費者信用取引と異なる扱いをしている根拠として、これまで問題視されるようなトラブルがなかったことや集金・担保物保管等にコストがかかることといった理由が挙げられている。

しかし、コストがかかるといっても、他の貸金業者が市街地の見やすい場所に店舗を構えるコストと比べると、特例を認めるべき差ともいい難い。

また、日賦貸金業者については、過酷な取立が問題となって、2000年 ( 平成 12 年 ) 6 月に刑罰対象金利を引き下げる法改正がされているが ( 2001 年 1 月 1 日施行 )、これによって、取立が沈静化していることはないし、一般の貸金業者が高金利の取れる日賦貸金業者に移行している部分もあるのであり、不十分な改正といわざるをえない。電話担保金融についても、担保を取っていることからすれば、むしろ無担保業者より低金利であっても当然である。

したがって、これら例外措置は撤廃されるべきである。

## 第9 販売信用（クレジット）取引規制

### 1 販売信用取引の定義（販売信用取引と消費者金融の区別）

（1）販売信用取引とは、次のいずれかに該当する信用供与契約であって、3日以上の支払の猶予を与えるものをいう。

特定の販売業者が行う商品・役務・権利（種類・品目を問わない。）の取引を条件として、その代金の全部又は一部に相当する金銭を当該販売業者に直接又は間接に交付するもの。

商品等購入に伴って締結する信用供与取引について、販売業者がその契約締結手続きに実質的に関与するもの。

特定の商品等購入代金の支払に充てることを信用供与取引の契約上表示しているもの。

信用供与者と販売業者との間に商品等の販売及び信用供与につき提携関係が結ばれているもの。

販売業者が購入者の信用供与取引債務を保証して行うもの。

（2）販売業者が商品代金の支払につき、2か月以上の支払期限の猶予を定めたもの（自社式販売信用契約）も、適用対象とする。

### <理由>

（1）現行割賦販売法は、割賦購入あっせんの定義として、「指定商品の販売を条件として、その代金の全部又は一部に相当する額を販売業者に交付し、分割して返済を受ける」旨規定している（2条3項2号）。つまり、特定の商品購入代金に充てるという融資目的と、融資金を販売業者に交付するという金銭の流れを、商品購入と信用供与との関連性を表す要件として定めている。

これに対し、近年の販売信用取引は、信用保証業者又は仲介業者を介在させて行う4者間の提携ローン方式、サラ金が金銭消費貸借契約を利用しつつ販売業者と事実上提携して商品購入代金のために融資を行う方式等、多様な販売信用形態が登場している。

さらに、与信業者から販売業者への金銭の直接交付という形態に限らず、一旦は消費者の口座を経由しつつも、販売業者への支払を条件として融資し、しかも販売業者の手許に与信業者の申込書類を備え置き、その作成手続を事実上販売業者が代行している例等、提携関係や融資金の流れについてもさまざまな形態が登場している。

（2）1999年3月の割賦販売法の一部改正案により、ローン提携販売にも抗弁の接続規定を適用することにより、ローン提携販売と割賦購入あっせんを区別する実益がほとんどなくなった。また、金銭の直接交付に限らず、販売業者以

外の者を通じて販売業者に交付する場合を含む旨の確認規定を設けたことにより、サラ金による販売信用取引もある程度幅広く適用対象とすることが可能となったが、逆に適用対象の解釈が抽象的になって疑義が生じる可能性が残る。

そこで、販売信用取引の契約形態がますます多様化している現状を踏まえれば、販売信用取引の定義については、脱法行為を防止する観点から多元的な規定に改めるのが妥当である。

なお、アメリカ消費者信用法は、販売信用の要件を次のとおり多元的にとらえていることが参考になる。

「金銭を与信業者から販売業者に交付する場合」（割賦購入あっせんに相当）

「特定の商品購入代金等の支払に充てることを契約上表示している場合」

「信用供与契約の申込手続について販売業者が関与している場合」

「信用供与者と販売業者との間に提携関係が結ばれている場合」

「販売業者が消費者の借入金債務を保証している場合」（ローン提携販売に相当）

したがって、わが国でも、このような特徴のいずれかを持つ信用供与契約は、販売信用取引として取り扱うべきである。

(3) いわゆるデビットカードは、即日又は翌営業日の決済が原則であり実質は現金取引と評価できることから、本法の販売信用取引には含めないこととする。

この点を考慮して、販売信用取引の要件を「3日間以上の支払の猶予」とした。

(4) 販売業者による自社割賦販売は、現行割賦販売法2条1項が定めるところであるが、3者間取引を前提とした抗弁の接続を除く契約適正化の規制は、今後適用すべきである。

そこで、割賦払いの要件を外し、2か月以上の期間にわたる信用供与を要件として定義を定めた。

## 2 信用供与契約の形式

信用供与契約の形式は、立替払い・金銭消費貸借・保証委託・債権譲渡・ローン提携販売・提携ローン等、その法形式は問わない。

### <理由>

現行割賦販売法は、信用供与契約の形式として、「割賦販売」、「割賦購入あっせん」、「ローン提携販売」を規定しているが、4者型提携ローン等多様な契約形態が登場している。

そこで、前述のとおり、商品販売と信用供与との実質的関連性が認められる販売信用取引については、契約形式の如何を問わず、取引の実態に沿って適用対象とすることを明確にすべきである。

### 3 支払方法・回数

販売信用取引における支払方法は、後払い又は延べ払いであれば足り、一括払い・分割払い・リボルビング方式等を問わない。

#### <理由>

現行割賦販売法は、2か月以上かつ3回以上の割賦弁済を条件とする「割賦」を要件とし、これに加えてリボルビングも対象に加えている。

そもそも、割賦販売法が「割賦払い」を要件としたのは、信販会社等が割賦払い方式、銀行系が一括払い方式とする業種間の棲み分けを前提としたものである。しかし、近年の規制緩和により、クレジット業務に対する参入自由化が進展し、支払方法による区別をする意味はほとんど無くなった。

むしろ、販売信用取引の構造的特徴に注目して、取引ルールの規制を加えるべき法律において、支払回数によって適用の有無に区別を加えることは不合理である。したがって、今後は一括払いを含めて統一的に適用対象とすべきである。

### 4 信用供与の主体

販売信用取引における信用供与の主体は、販売業者・信販会社・貸金業者・金融機関等主体の業種を問わない。

#### <理由>

現行法も、本来は同様の建前であるが、金融庁所轄の貸金業者や金融機関が金銭消費貸借を利用して事実上販売信用業務を展開していても、経済産業省の指導・監督が事実上及んでいないこと等、縦割り消費者行政の狭間からくる問題がある。

そこで、信用供与の主体を問わないことを明確にするとともに、消費者信用と販売信用の所轄官庁の統一化を図るべきである。

### 5 取引対象商品

販売信用取引を利用して行う全ての商品・役務・権利の取引を適用対象とする。

政令指定商品制はこれを廃止する。

#### <理由>

- (1) 現行割賦販売法は、政令指定商品制により、従来は約40品目の物品のみが適用対象とされているに過ぎなかったために、リフォーム工事等の役務取引やゴルフ会員権等の取引に関して、販売信用業者に対する抗弁の接続が認められ

ないことから、深刻な消費者被害が多発していた。

これに対し、1996年改正により、エステティック、外国語会話、学習塾、家庭教師派遣の特定継続的役務提供の4業種に限って、指定役務を追加指定し、2001年1月政令改正により役務、権利の追加指定が行われたが、その後も指定商品・役務・権利以外の品目についてトラブルが絶えない。

(2) そもそも、販売信用取引(クレジット契約)の規制は、代金支払が後払いになるという特徴と、商品販売契約と信用供与契約との密接不可分性という取引形態の特徴に鑑みて、取引の適性化を図ることを目的とするものであるから、取引対象商品の種類によって適用の有無が異なることの合理性は認められない。

諸外国の消費者信用法においても、取引対象品目によって適用範囲を限定する指定商品制を取る例は見られない。仮に、法規制が不適切な取引品目があるとするれば、逆に適用除外規定を置く方法で対処できる。世界共通の支払システムであるクレジット契約について、わが国の法規制の適用対象がアンバランスな状態は、速やかに是正すべきである。

したがって、政令指定商品制は、わが国の縦割り行政庁の所管を前提とした制度であり、消費者信用取引の適正さを図る観点からは、これを廃止すべきである。

## 6 与信対象の取引形態

与信対象となる取引形態は、売買契約に限らず、賃貸・リース・委任・請負等すべての有償契約とする。

### <理由>

現行法は、指定商品制を前提に、物品・権利の販売と役務提供契約のみが適用対象取引とされているが、前述のとおり、指定商品制を廃止することに伴い、役務取引においては、委任・請負等の多様な契約形態があり、さらに物品の賃貸・リース等多種多様な取引形態がある。

指定商品の廃止に伴い、これらすべての有償契約について、信用供与を行う取引を販売信用取引として適用対象とすべきである。

## 7 抗弁の対抗

(1) 消費者は、販売信用取引を利用した商品等購入取引において、販売業者等に対して生じている事由をもって信用供与者に対抗することができる。

(2) 抗弁対抗の効果は、未払金の支払停止にとどまらず、既払金の返還につき、販売信用業者は販売業者等と共同責任を負う。

(3) 販売業者等の不正行為について消費者が害意をもって加担したこと、与信業者が加盟店管理責任を尽くしたことを、与信業者において証明した場合は、前項の限りでない。



<理由>

- (1) 抗弁の接続は、割賦販売法30条の4が規定するところであるが、前述のとおり、政令指定商品・役務に限定せず、一括払方式も含めて、販売信用取引全体に抗弁対抗を認めることが現在強く求められている。
- (2) 現行法は、未払金に限って支払停止の抗弁を認め、既払金については直接規定していない。

しかし、商品購入契約が全面的に解除・無効とされる場合であるのに、割賦金の支払途中のどの段階で問題が発覚し、抗弁主張を行ったかによって、救済される範囲が異なるのは合理性を欠く。現に、ドイツ、イギリス、フランス等の主要国の消費者信用法も、既払金の返還義務（与信契約の効力否定）を認めている。また、一括払いの場合には、抗弁主張をしたときには、既に支払が終了していることが多く、事実上救済されないこととなって不合理である。

何よりも、現行法の下では、消費者が問題に気づいて抗弁主張をした後の支払請求分に限って支払拒絶ができるに止まるため、クレジット会社としては、加盟店の販売方法に問題があることを察知しても、直ちに加盟店契約を打ち切る等の対処をするよりも、加盟店が経営を継続することにより、できるだけ割賦金を回収する方が経済的に有利であるため、結局は被害拡大が放置されがちである。

したがって、加盟店管理の徹底を図り、消費者被害を防止するためにも、既払金の返還義務を定めることは不可欠である。

- (3) 販売業者がクレジット契約を不正利用することにより、消費者がクレジット不正利用に巻き込まれるケースが多発している。

この場合、消費者が何らかの形でクレジット契約の不正利用に関与していれば、直ちに契約責任を負うものと解すべきではなく、クレジット申込手続きの主要部分を販売業者に委託した販売信用業者が、基本的にその危険を負担すべきものである。なお、消費者契約法5条は、事業者が消費者契約の締結につき第三者に媒介を委託した場合、委託を受けた第三者が同法4条所定の説明義務違反等の不当行為があるときは、消費者は事業者に対し、その契約を取り消すことができる旨規定しているのも、同様の趣旨であると考えられる。

したがって、消費者が抗弁主張を制限される場合とは、販売業者の不正行為について消費者が悪意をもって加担したこと、及び与信業者が加盟店管理責任を尽くしたことを、与信業者において証明した場合に限定されることを明記すべきである。

## 8 加盟店管理責任、融資者責任

- (1) 販売信用業者は、販売信用取引の提携先である販売業者が行う販売活動に対する管理責任を負う。

( 2 ) 販売信用業者が販売業者等に対する管理責任を尽くさなかったときは、行政処分等の対象となるほか、消費者に対する請求権の全部又は一部を制限され、消費者に損害が発生した場合は販売業者等と連帯して損害賠償の責任を負う。

<理由>

( 1 ) 現行割賦販売法には、加盟店管理責任に関する明文規定がなく、経済産業省の通達や指導文書（昭和58年3月11日、平成14年5月15日等）によって、業界団体を通じて加盟店管理の強化が指導されているに止まる。そのため、販売業者が、キャッチセールス・アポイントメントセールス・マルチ商法・内職商法等の悪質販売活動を繰り返したり、空売り・名義借り等のクレジット契約不正使用を繰り返していても、加盟店管理責任を怠った場合の民事責任への反映が法律上不明確であることもあって、販売信用業者が、これを看過して信用供与を続け、結果として被害の拡大を有効に防止できない自体が繰り返されている。

また、通達による事業者指導では、クレジット業界団体に所属していない貸金業者による販売信用取引に対しては周知徹底されず、とりわけ悪質業者と提携する与信業者に対しては、実効性が欠けているのが実情である。

そもそも、販売信用取引は、商品の販売と信用供与とが経済的に密接・不可分に作用しているものであるから、与信業者が提携先の販売業者について販売活動の適正さや契約履行の確実性を審査・管理することは、販売信用取引を行う与信業者として、消費者に対して負う基本的な責任であると解される。

したがって、法文上に加盟店管理責任を明記することが不可欠である。

( 2 ) 前述の抗弁対抗規定は、販売信用業者の加盟店管理責任を無過失責任の形で明確化したものと考えられるが、一歩進んでクレジット契約の利用に伴う消費者被害の未然防止を図るためには、販売信用業者が販売業者に対する管理責任を負うことを法律上に明記し、抗弁対抗以外の違反の効果も定めておくことが有効である。

加盟店管理責任を尽くさないことによる法的効果としては、行政処分の対象となることとともに、消費者に対する請求権の行使が制限され、さらに損害賠償責任を負担することもある。加盟店管理責任違反の民事効果は、抗弁対抗規定と重複する面もあるが、例えば、名義借り事件等において消費者に重大な落ち度がある事案であっても、販売信用業者の加盟店管理責任が尽くされなかった場合は、消費者に対する請求権が制限されることの意味がある。また、販売信用業者が拡大損害の賠償義務を負うのは、加盟店管理責任を怠った場合に限定される。

ただし、販売信用業者と販売業者との間の加盟店管理は、消費者側にはほとんど情報がない内部関係であるから、加盟店管理責任を尽くしたことの証明責

任は、販売信用業者側にあるものとすべきである。

## 第10 カード規制

### 1 規制対象

- (1) カードを発行して消費者に信用を供与するものは、販売信用も消費者金融も統一的に適用対象とする。
- (2) カードを発行することなく、包括的な与信契約を締結する際に暗証番号、パスワード等個人を識別するための情報等を付与することにより、消費者に信用を供与するものについても(いわゆる「カードレス包括クレジット取引」)、販売信用も消費者金融も含めてすべて適用対象とする。

### <理由>

- (1) 現状では、消費者信用取引においては、販売信用においてカードが用いられるクレジットカード取引が日常化しているだけでなく、現金を貸し付ける消費者金融取引の場合においても、カードを発行する方法による包括的な貸付が一般化している。例えば、サラ金によるキャッシング、銀行によるカードローン等が典型的なものである。さらに、クレジット会社の発行するクレジットカードのほとんどのものにも、ショッピング機能とあわせて、現金を限度額まで貸し付けるキャッシング機能を付与されている。

- (2) 支払方法については、分割方式、リボルビング方式等の分割方式のほか、翌月一括払いやボーナス時一括払い等の非割賦方式のものも多く、支払方法が多様化している。

一方、クレジットカードの紛失盗難等の不正使用による被害も多発している。こうした消費者被害はカードが用いられることから生じているものであって、販売信用でも消費者金融取引でも同様に多発している実状にある。

そこで、消費者信用取引においてカードを使用するものについては、すべてカード規制を設けることにより、消費者の適正な利益を守る必要がある。

- (3) インターネット等を用いた電子商取引では、利用料金や代金の支払のためにクレジットが利用されることが多い。この場合には、クレジットカードを発行する代わりにパスワードや暗証番号を付与するシステムが用いられる場合がある。この取引のことを「カードレス包括クレジット」等といている。電子商取引の普及に伴ない、「カードレス包括クレジット」の利用が今後増加してゆくものと思われる。

電子商取引においては、クレジットによる支払方法が利用されることが多いが、電子商取引でクレジットを利用する際には、店頭におけるクレジットカードの利用の場合とは異なり、カードを提示する場面はなく、代わりにあらかじめ

めカード会社から付与された暗証番号やパスワードを入力するという方法によって行われる。こうした利用実態から、電子商取引のためにのみクレジットを利用しようとする者に対してカードを発行することは、実質的には意味がないため、電子商取引では「カードレス包括クレジット」が利用されることとなるわけである。

しかし、カードは発行されなくても、暗証番号等の付与により、クレジットカードと同様の機能を果たしているのであるから、「カードレス包括クレジット」についても、クレジットカードと同様の規制を設ける必要がある。

現状では、「カードレス包括クレジット」の利用はあまり多くはないが、今後は電子商取引の普及に伴い日常的に利用されるようになる可能性が高いため、規制を設けておく必要がある。

なお、こうした視点から、2000年11月の割賦販売法改正の際に、「カードレス包括クレジット」も同法の規制対象として、割賦購入あっせんの一類型として規制対象に追加された。ただし、同法の制約である「分割方式であること」、「指定商品・役務・権利にかかる取引であること」の要件を満たすものに限られているため、すべての「カードレス包括クレジット」を対象とするものとはなっていない点に大きな問題がある。

## 2 申込を受けないカード発行等の禁止

- (1) 消費者から申込を受けないカードの発行、暗証番号の付与等は、これを禁止する。
- (2) 消費者から申込を受けないで発行されたカードにかかる契約は無効とする。

### <理由>

- (1) 消費者がカードの発行の申込をしてないのに、事業者からカードを発行するということが行われてきた実状にある。具体的には、一方的に事業者が消費者に対してカードを送りつけてくるというものである。

これは、消費者から契約の申込がされていないのであるから、与信契約は成立していないことは明らかであり、発行されたカードについて、消費者には契約責任は生じないといえる。

- (2) しかし、次のような問題点がある。

まず、第1に、消費者からの申込がないのに消費者信用取引に関するカード等を発行することは、押し付けの信用供与であり過剰与信に該当する。

また、カードが使用された場合に、名義人本人の使用でなかったかどうか、その場合の法的責任等をめぐって様々な紛争が発生する危険がある。ことに、名義人は申込をしていないので、カードの保管についての法的責任はないと考えられるが、不正使用がされた場合に、誰が使用したのか、どのように保管さ

れていたのか等を事実認定上も含めて困難な問題が発生する等、様々な紛争を引起す危険性が内在している。

(3) こうした点から、無用な紛争防止のため、また過剰与信の防止のために、無申請でカードを発行する行為は禁止する必要があるためである。

さらに、電子商取引の普及に伴い、「カードレス包括クレジット」についても、暗証番号の一方的付与等による同様の問題が発生する危険があるため、これも同様に禁止すべきである。

### 3 書面交付義務

(1) クレジットカードの発行、カードレス包括取引の暗証番号等の付与については、カード会社は消費者に対して、契約締結の際に、すみやかに契約書面を交付しなければならない。

(2) 契約書に記載すべき重要事項については、法律で定めるものとする。

(3) 契約書を交付しない場合、及び記載事項に不備や虚偽の記載がある場合には、本契約は無効とするとともに、刑事罰を科する。

#### <理由>

(1) 長期間にわたる複雑な内容の契約であるので、契約締結にあたっては、消費者が契約内容を客観的に認識することができるようにするために、契約内容を明らかにする必要があるためである。

法定記載事項は、カード発行契約及びカードレス包括取引の内容について、必要な事項を消費者に開示するためのものであることから、記載内容を定める必要がある。金銭の貸付に関する部分については貸金業法の、販売信用の部分については割賦販売法の総合割賦に関する定め等に準じて定める必要がある。

例えば、

カード発行業者の名称・代表者の氏名・住所・電話番号等

カード等の効果の発生時期

有効期間

利用限度額

金融料（手数料や金利）についての定めと実質年率

遅延損害金等の定め

返済方法・回数・期間等

クーリング・オフ制度に関する定め

期限の利益喪失についての定め

支払停止の抗弁制度

紛失・盗難等の場合の取扱い

不正使用の場合の支払に関する定め

譲渡や担保設定の禁止と効果

等が必要であろう。

- (2) 現行法でも、割賦販売法では、書面不交付、法定記載事項の不備や虚偽記載等については処罰の規定を設けている。契約条件について消費者に対して情報を開示すべきことは、事業者に対しては基本的に要求される義務であり、違反に対しては処罰規定を設ける必要がある。

#### 4 カードの効果発生時

- (1) カード契約は、カードを会員である消費者に交付したときから効果が生ずるものとする。「カードレス包括クレジット」については、暗証番号を会員消費者に付与したときから効果が生ずるものとする。
- (2) (1) に反する消費者に不利な特約は無効とする。

#### <理由>

- (1) 発行されたカードが、会員である消費者本人の手許に届く前に、第三者により不正使用される場合がある。郵送されたものの、消費者が受け取る前に盗まれたり、紛失して不正に使用される等の事件が現実にも発生している。「カードレス包括クレジット」の場合には、暗証番号等が途中で盗まれて不正使用される危険がある。
- (2) こうした場合には、消費者には、カード等の管理上の責任は皆無であり、不正使用の事故が発生した場合であっても、消費者には責任がないことは明白である。そこで、カード等を消費者本人が交付を受ける前に発生した不正使用に関しては、消費者には法的責任はないことを法律で明確にし、カード会社が、消費者に法的責任を課する不当な約款を設けることを禁止する必要がある。

#### 5 カードの譲受等の禁止

- (1) カードを譲り受けること、カードに担保を設定することは禁止する。
- (2) (1) に違反した場合で、カードの譲受人、担保権者がこれを業として行った場合については刑事罰を科する。
- (3) カードの譲受契約、カードへの担保設定契約は、いずれも無効とする。

#### <理由>

- (1) カードの譲渡や担保の設定等については、通常カード約款ではこれを禁止する旨の定めを設けていることが多い。しかし、現実には、悪質消費者信用業者等が、貸付をする際の条件としてカードを譲り受けたり、担保を設定するケースは後を絶たない。例えば、クレジットカードによる買取屋被害等では、こうした被害例が少なくない。

こうした悪質な事業者がはびこることにより、カードの不正使用が助長され

たり、多重多額債務被害を深刻化させたりする実状にある。

- (2) そこで、単に約款でカードの譲渡を禁止するだけではなく、法律によりカードの譲渡及び担保の設定自体を禁止するのでなければ、実効性はあがらない。また、譲渡や担保設定自体を無効であることを明確にしなければ、「やり得」になるという実情もある。

したがって、法律でこれらの行為を禁止してカードを譲り受ける行為や担保に取る行為を刑事処罰の対象とするとともに、譲渡及び担保の設定契約を無効とする必要がある。

#### 6 カード利用時の書面交付義務

- (1) 消費者がカードを使用する場合には、その都度、法律で定めた記載事項を記載した書面を交付しなければならない。
- (2) この書面交付義務は、消費者金融の場合には与信業者が、販売信用の場合には販売業者・サービス提供者及び与信業者が連帯して負うものとする。
- (3) (1)の書面を交付しない場合及び記載事項に不備や虚偽の記載がある場合には、本契約は無効とするとともに、刑事罰を科する。

#### <理由>

- (1) カードを使用する場合には、簡単な伝票等を発行している実状にある。しかし、これだけでは、カードを用いて行った借入や売買契約及びサービス提供契約の具体的な内容が明確でないため、個別的な契約内容を消費者が把握しきれないことが少なくない。そこで、カードを利用して行った個別の借入や売買契約等の内容を明確にするために、法律で定めた事項を記載させた書面の交付を義務づける必要がある。

- (2) 法定の記載事項は、個別のカード等の利用契約の内容を明確化するために必要な事項とする必要がある。

販売信用の場合には

契約年月日

購入商品の具体的な内容と数量

価格

返済条件

支払停止の抗弁に関すること

クーリング・オフに関する定め

販売担当者氏名

等が必要であろう。

消費者金融の場合には

貸付年月日



貸付金額  
金融料  
返済条件  
担当者氏名  
等が必要であろう。

#### 7 カードの不正使用時の責任

カードが第三者によって不正使用された場合には、以下のように取り扱うものとする。

消費者から紛失・盗難その他の事由に基づく使用停止の届出がされた日以後に使用されたものについては、与信業者は、消費者に対して請求することはできない。

消費者からの紛失・盗難その他の事由に基づく使用停止の届出がなされる以前に第三者によって使用された場合には、法律で定める限度額を上限として、与信業者は、消費者に対して支払請求をすることができる。

ただし、カード会社及び加盟店が、カード利用にあたってカード利用者がカード名義人本人であることを確認するための手続きをし、それについて過失がなかった場合に限り、限度額まで請求することができるものとする。本人確認の手続きを行ったことは、支払請求を行う与信業者に証明責任があるものとする。

与信業者は、契約締結の際に、書面により、第三者による不正使用の場合にも、上記の定めにしたがった支払義務があることを消費者に明示すべき義務があり、これを怠った場合には、与信業者は、消費者に対して支払請求をすることはできないものとする。

与信業者は、カードを紛失した場合に、消費者が与信業者に届出をするための通知書を、差出先の住所・メールアドレス・FAX番号を記載した上で、予め消費者に交付しなければならない。この通知は、消費者の選択により、電子メール、FAXによることができる。与信業者が、この義務を怠った場合には、与信業者は、不正使用による支払請求をすることができない。

#### <理由>

(1) カードの第三者による不正使用被害は、増加し続けている。現状では、クレジットカード等の契約書では、カード使用による支払義務は当然全額について名義人にあること、一定の要件を満たした場合に支払を免除すること、などの趣旨となっているものが普通である。

現状では、カード裏面に記載してある名義人のサインとは明らかに異なる署

名である場合や、名義人は女性でカード利用者は男性である場合のように、一見して明らかに名義人本人でないことが容易に確認することができる場合にも、カード使用を認めていることが多く、こうした場合には、カード約款に基づいて名義人に支払請求をしている実状にある。つまり、カード会社も加盟店も、カード利用者と名義人とが同一人物であるかどうかという本人確認をほとんどしていない実状にあるといえる。

約款上も、現状では、カード会社や加盟店には、利用者が消費者本人であることを確認する義務があることは明示されていない。

- (2) しかし、カード等による取引は、名義人本人に限って利用させるという安全性の上で成立しているものであり、カード会社と加盟店とが、本人確認を行っていることから、名義人には支払請求をすることができるシステムとなっている。

また、名義人が盗難・紛失届出をした以後に使用された場合には、カード会社には不正使用はさせない義務があるのは当然であり、届出以後の不正使用部分については、消費者に対して支払請求はできないのは当然のことというべきである。

ところが、現状では、紛失盗難届出後の不正使用分についても、与信業者は当然のように名義人に支払請求をしている実状にある。その結果、与信業者も加盟店も、不正使用防止のための対策を怠り、紛失盗難届出カードの使用を防止しようとする取組が遅れる結果となっている。したがって、上記のような制度を法律で明確化する必要がある。

- (3) 請求できる限度額は、通常のサラリーマン等の支払能力を考慮して、カード管理をすべき消費者サイドの社会的責任とカード会社及び加盟店とのカードシステムに対するセキュリティ確保の社会的責任のバランスを踏まえて定める必要がある。カードシステムは、カード会社によってシステム化され、カード会社と加盟店との役割分担に基づいて営まれている。カード自体のセキュリティの確保、加盟店等での使用の際の本人確認のシステムの確立や本人確認の手続の実行確保等のセキュリティの確立は、カード会社と加盟店において尽くすべきものである。こうした視点から、消費者においてカード管理が不十分だった部分についての社会的なペナルティとして妥当な金額とすべきであるが、現状では具体的には、5万円から10万円程度が適切であろう。

なお、アメリカ合衆国では、連邦法で名義人に請求することができる上限を50ドルと定め、イギリス統一消費者信用法では30ポンドを上限と定めている。

## 第 1 1 保証

### 1 適用範囲

- ( 1 ) 与信業者が、消費者信用取引によって生じた債務について、消費者と保証契約を締結することを禁止する。
- ( 2 ) 与信業者が、事業者信用取引によって生じた債務について、消費者（主債務者たる法人の代表者及びその共同事業主、主債務者たる個人事業者の共同事業主以外の者）と保証契約を締結する場合には、本章 2 ないし 9 の規定を適用する。
- ( 3 ) 与信業者が、事業者信用取引によって生じた債務について、与信業者が消費者と、抵当権設定契約、根抵当権設定契約又はその他の担保権設定契約を締結する場合も、上記（ 2 ）と同様とする。

### <理由>

消費者信用は、将来の収入を先取りして、現在の生活を豊かにするものであり、与信を受ける者の将来の収入をあてにして行うべきものであるから、基本的に保証人の資力をあてにして行われるべきものではない。

また、保証は何らの反対給付を受けることなく債務を負担するものであり、その大半は、情実に流されて保証を断り切れない状況下で行われているのが実態である。

今日の与信業者による過剰融資は、保証人を付けることによってより一層拡大される傾向にあり、保証人が与信業者の悪質な融資により被害に巻き込まれる危険は、極めて大きい状況にある。

このような現状に鑑みるときは、民法において保証が是認されていることを前提としても、消費者信用の場面では、保証の禁止に踏み切るべきである。

当連合会では、2000年（平成12年）10月に開催された人権擁護大会の決議における提案理由の中で、消費者信用における個人保証の原則禁止を検討すべきとの意見をとりまとめているが、その当時から2年以上が経過し、多重債務や商工ローン被害がより一層深刻化している実情をふまえて、課題であった個人保証禁止の実現を具体的な目標とすべきである。

なお、事業者に対する与信の場面では、保証を認めるとしても、消費者が保証人になる場合には、情報、知識、交渉力等で与信業者の劣位に立つ消費者を保護する必要性は極めて大きいといえる。したがって、保証人を認める場面においても、保証人（人的保証ばかりではなく、物的保証も含む。）保護のための制度を整えるべきである。

## 2 契約締結前の書面交付義務

(1) 与信業者は、保証契約を締結しようとする場合には、保証人になろうとする者に対し以下の書面を交付しなければならない。

主たる債務の契約内容及び保証契約の内容を説明する書面

主たる債務者に関する信用調査の結果を記載した書面

(2) 上記(1)に違反した場合には、その保証契約を無効とするほか、与信業者に刑事罰を科する。

### <理由>

保証契約を締結するに当たっては、保証人予定者の保護のために、予め主たる債務と保証の契約内容及び主債務者の信用状態をよく認識させることが不可欠である。現行法上も、貸金業者には、契約締結前に保証契約の内容を説明する書面の交付が義務づけられているが(貸金業法17条2項)、この趣旨を貸金業のみではなく、消費者信用全般に関する保証契約にも拡大すべきである。

また、書面交付義務を実効あらしめるために、違反の場合には、与信業者には民事的、刑事的制裁を科すべきである。

## 3 保証意思確認義務

(1) 与信業者は、保証契約を締結しようとする場合には、保証人になろうとする者の保証意思を確認するため、主たる債務を保証する旨、保証する額又は保証限度額、主債務者との関係、年収額、資産及び負債の状況等について、保証人になろうとする者自身に書面に記入させなければならない。

(2) 与信業者は、上記(1)の書面を、保証人になろうとする者に交付しなければならない。

(3) 与信業者は、上記(1)の書面を、保証契約が終了するまで保存しなければならない。

(4) 上記(1)、(2)に違反した場合には、その保証契約は無効とする。

(5) 上記(2)、(3)に違反した場合には、与信業者に刑事罰を科する。

### <理由>

保証人になろうとする者が、真に保証しようという意思を有しているかどうかを確認するためには、本人に責任内容や支払能力に関する事情を自署させることが相当である。

そして、後日の紛争防止並びに紛争の適正な解決のために、保証契約書ばかりではなく、保証意思確認書面も、保証人予定者に交付すべきである。

なお、刑事罰を科すのは上記(2)、(3)に違反する場合としているが、(1)に違反する場合には(2)、(3)にも違反することになるので、実質

的には（１）にも刑事罰を科す趣旨である。

#### 4 保証人の支払能力を超える保証契約締結の禁止

- （１）与信業者は、保証人になろうとする者の資力及び信用等について調査し、その者の支払能力を超えると認められる保証契約を締結してはならない。
- （２）保証人の支払能力を超えた与信部分については、与信業者は保証人に請求することができない。

#### <理由>

現行法にも、貸金業者には、過剰貸付禁止の一環として保証人の返済能力を超える貸し付けを禁止する規定が置かれているが（貸金業法１３条）、この趣旨を貸金業のみではなく消費者信用に関する保証契約一般に拡大すべきである。

保証人の支払能力の範囲を判断する基準については、主債務者に対する過剰与信の基準を（第６章 １を参照）、当該保証人に当てはめて判断することになる。

保証人の支払能力を超えた与信がなされた場合については、主債務者に対する過剰与信の場合と同様（第６章 ４を参照）、過剰与信部分の請求を制限すべきである。

なお、与信業者が主たる債務者の支払能力を超えて与信した場合については、その与信が、当該保証契約によって担保されないとする規定を設けることも検討に値する（保証契約を付すことが認められるのは、主債務者が事業者の場合なので、第６章 ４の過剰与信禁止違反の効果に関する規定が、直接には適用されないためである。）。

#### 5 契約書面作成及び交付義務

- （１）与信業者は、消費者と保証契約を締結するには、必ず次の各号に掲げる事項について、その契約の内容を明らかにした書面を作成しなければならない。

与信業者の商号、名称又は氏名、住所及び電話番号

主たる債務者の商号、名称又は氏名、住所及び電話番号

主たる債務の契約年月日

保証契約の契約年月日

主たる債務の信用供与額

保証する金額

実質年率とその内訳

返済の方法及び時期

賠償額の予定（違約金を含む。）に関する定めがあるときは、その内容  
他の担保、保証の有無及びその内容

クーリング・オフ

その他政省令で定める事項

- (2) 与信業者は、主たる債務者に対する与信契約が販売信用のときは、上記(1)に掲げた事項のほか、次の事項も書面に記載しなければならない。

商品の引渡時期

所有権の移転に関する定めがあるときは、その内容

契約解除に関する事項

その他省令で定める事項

- (3) 与信業者は、消費者と保証契約を締結したときは、直ちに、上記(1)、(2)の書面を保証人に交付しなければならない。

- (4) 上記(1)、(2)の書面の交付がない場合には、保証契約は無効とし、与信業者に刑事罰を科する。その場合、与信業者は、主たる債務者に対し、代わりの保証人を立てることを請求することはできない。

<理由>

- (1) 保証人に保証契約の内容をよく理解させるとともに、保証の危険性を十分認識させるため、保証を要式行為とし、かつ契約書の交付がないときは保証契約を無効とすべきである。ドイツやフランスの民法においても、保証は要式行為とされている。
- (2) また、契約書の交付がない場合には、与信業者が自らの不手際で保証が無効となったことに対する制裁として、代わりの保証人を立てるような請求を認めないことにすべきである。
- (3) 現行法上、貸金業者には契約締結時に主債務及び保証契約の内容を明らかにする書面の交付が義務づけられているが(貸金業法17条3項、4項)、銀行や信販会社には、その交付が義務づけられていない。しかし、この規定の趣旨を、貸金業のみではなく消費者信用全般に関する保証契約にも拡大すべきである。

## 6 保証契約の解除

- (1) 保証人は、前条の書面を受領した日から起算して8日を経過するまでの間は、当該保証契約を解除することができる。
- (2) 上記(1)の保証契約の解除は、保証人が契約を解除する旨の意思表示を発したときに、その効力を生ずる。
- (3) 上記(1)、(2)の規定に反する特約で保証人に不利なものは、無効とする。

<理由>

冷静な判断ができないまま契約をしてしまったことによる不利益から消費者

を保護しようとするのが、クーリング・オフであるから、正に保証契約にこそクーリング・オフが認められるべきである。主債務が金銭借入の場合には、主債務にまでクーリング・オフを認めないにしても、保証についてこれを認める必要は大きい。また、店舗取引であっても、保証契約は冷静な判断のもとに行われることが少ないという実情から、クーリング・オフを認めるべきである。

#### 7 取引経過明細書の送付義務

与信業者は、保証人に対し、主たる債務が日賦弁済債務の場合には、保証契約締結から1ヶ月毎に、月賦弁済債務の場合には3ヶ月毎に、年賦弁済債務の場合には1年毎に、主たる債務の返済状況、残高等を記載した取引経過明細書を送付しなければならない。

#### <理由>

保証人は、主たる債務者が経済的に破綻したときに突然の請求を受けて困惑し、生活基盤を脅かされることが多い。そこで、保証人のそのような不安定な地位を解消するために、与信業者に一定期間ごとに主債務者の返済状況等についての報告義務を課すべきである。

#### 8 主たる債務の履行遅滞の通知義務

- (1) 与信業者は、主たる債務の履行が遅滞した場合は、その旨を直ちに保証人に通知しなければならない。
- (2) 上記(1)の通知を怠った場合、与信業者は、保証人に対し、主債務者の履行遅滞の効果を主張できない。

#### <理由>

現行法では、主債務が履行遅滞となった場合、債権者は保証人に対しても、当然に遅延損害金や期限の利益喪失を主張できる。しかし、これでは保証人にとって不意打ちとなり、予期せぬ不利益を被ることになる。そこで、保証人に主債務の遅滞情報を与え、それに対する対応を可能にするために、与信業者に上のような保証人への通知の義務を課すべきである。

#### 9 主たる債務の履行遅滞による保証人の責任制限

- (1) 与信業者は、主たる債務に分割払いの定めがある場合において、主たる債務の分割金の支払の遅滞が2回以上に達し、かつその旨を保証人に通知し、20日以上相当な期間を定めて保証債務の履行を書面で催告し、その期間内に保証債務が履行されないときでなければ、主たる債務の履行遅滞を理由とする当該契約の解除若しくは損害賠償の請求又は主たる債務者の期限の利益の喪失を保証人に対抗することができない。

( 2 ) 上記 ( 1 ) に反する特約で保証人に不利なものは、無効とする。

<理由>

現行法上、主債務に履行遅滞が生じれば、その効果はすべて保証人に及び、与信業者は保証人に遅延損害金の支払や期限の利益喪失を主張しうるが、これでは保証人が何も知らないうちに不履行の責任を負わされることになり酷である。そこで、履行遅滞を通知し、相当期間を定めて履行を催告して、保証人に履行の機会を与えるべきである。

#### 10 根保証

- ( 1 ) 与信業者が、主債務者の経営に直接関与している者（主債務者たる法人の代表者及びその共同事業主、主債務者たる個人事業者の共同事業主等）以外の者との間で、根保証契約（主たる債務者との間で発生する不特定の債権を担保するための保証契約）を締結することを禁止する。
- ( 2 ) 与信業者が、主債務者の経営に直接関与している者との間で、根保証契約を締結する場合には、保証期間及び保証限度額を定めなければならない。
- ( 3 ) 上記 ( 2 ) の保証期間は、根保証契約締結の日から起算して3年を超えてはならない。
- ( 4 ) 上記 ( 3 ) の保証期間内であっても、主たる債務者の資産状態が急激に悪化する等、根保証契約締結の際に予測しえなかった特別の事情が生じた場合、及び主たる債務者の経営から離れた場合には、保証人は将来に向かって根保証契約を解除できる。なお、与信業者は、この保証人の解除を理由に、主債務者に不利益を与えてはならない。
- ( 5 ) 上記 ( 2 ) ないし ( 4 ) の規定に反する特約で保証人に不利なものは、無効とする。

<理由>

- ( 1 ) 根保証は、主債務者の過去の債務及び将来の債務一切を一定期間継続して保証するものであり、事業者の事業活動に関知しない者が根保証人になると、自らのリスクを管理することができないまま、極めて不安定な地位に置かれることになる。ことに、根保証人の資力をあてにして商工ローン業者等が過剰な融資を行っている被害が多発していることに鑑みると、保証制度における行為規制のみでは根保証被害を防止することは極めて困難である。したがって、主債務者の経営に直接関与し、そのリスクを管理できる者以外の者を根保証人にすることを禁止すべきである。

当連合会では、2000年（平成12年）10月に開催された人権擁護大会の決議における提案理由の中で、根保証制度を禁止すべきとの意見を取りまとめているが、その当時から2年以上が経過し、根保証による被害が後を絶たず、



より一層深刻化している実情をふまえて、課題であった根保証禁止の実現を具体的な目標とすべきである。

- (2) 根保証を認める場面についても、根保証は通常の保証に比べて責任の内容を予測し難く、不測の経済的負担を強いる結果となりがちであるから、保証期間及び保証限度額を定めることを要件とすべきである。なお、現行法上身元保証の場合の保証期間が3年とされていること等の事情を考慮すると、保証の期間は3年以内が相当と考えられる。
- (3) さらに、現在判例により、期間を定めない根保証については、契約締結後相当期間が経過した後の通常解約権とともに、契約締結の際に予測し得なかった特別の事情発生による特別解約権が認められているが、予想外の事態発生による根保証人の責任の過大化を防ぐため、期間を定めた根保証の場合にも、上のような特段の事情がある場合には、期間中途での解約権を認めるべきである。
- (4) 加えて、主たる債務者の経営から離れた場合にまで、将来主たる債務者との間で発生する不特定の債権を保証しなければならないというのは酷であることから、根保証人が主たる債務者の経営から離れた場合には、将来に向かって解除することができる権利を認めるべきである。

#### 11 根保証契約締結前の書面交付義務

- (1) 与信業者は、根保証契約を締結しようとする場合には、保証人になろうとする者に対し、本章2(1)の主債務及び保証契約の内容を説明する書面に以下の事項を付け加えて記載したもの、及び本章2(1)の主債務者の信用調査結果書面を交付しなければならない。

与信業者が、保証契約締結時において主たる債務者に対して有する債権の有無、内容、残高及び当該債権が根保証により担保されるか否か

根保証の限度額

根保証の期間

根保証制度の趣旨及び根保証人の責任についての明瞭かつ平易な説明

- (2) 上記(1)に違反した場合には、その保証契約は無効とするほか、与信業者に刑事罰を科する。

#### <理由>

現行法上も、貸金業者には契約内容説明書面の交付が義務づけられており、保証期間や保証金額(貸金業法17条2項)、保証債務の極度額その他の保証人が負担する債務の範囲等を記載するものとされているが(同法施行規則14条)、その趣旨をさらに前進させ、信用業者一般に対し、根保証の趣旨や内容がよく理解できるような書面の事前交付を義務づけるべきである。

#### 12 契約書面作成及び交付義務

( 1 ) 与信業者は、根保証契約を締結するには、必ず次の各号に掲げる事項について、その契約の内容を明らかにした書面を作成しなければならない。

与信業者の商号、名称又は氏名、住所及び電話番号

主たる債務者の商号、名称又は氏名、住所及び電話番号

担保される不特定の債権の範囲を定めた場合には、その範囲を画する  
与信業者と主たる債務者との間の一定の種類取引の内容

前号の取引についての契約年月日

実質年率とその内訳

返済の方法及び時期

賠償額の予定（違約金を含む。）に関する定めがあるときは、その内容

根保証契約の契約年月日

根保証の限度額

根保証の期間

与信業者が、根保証契約締結時に主たる債務者に対して有する債権の有無、内容、残高及び当該債権が根保証により担保されるか否か

与信業者が根保証契約締結後主たる債務者に信用供与を行うときは、予め根保証人に対し、当該信用供与の内容及び主たる債務者の信用状態を通知する旨、及び当該通知をなさずに行った信用供与から発生した債権は、根保証によって担保されない旨

与信業者が主たる債務者の返済能力を超えて信用供与を行ったときは、当該信用供与から発生した債権は根保証によって担保されない旨

他の担保、保証の有無及びその内容

クーリング・オフ

その他省令で定める事項

( 2 ) 与信業者は、主たる債務者に対する与信契約が販売信用のときは、上記( 1 )に掲げた事項のほか、次の事項をも書面に記載しなければならない。

商品の所有権の移転に関する定めがあるときは、その内容

契約解除に関する事項

その他政省令で定める事項

( 3 ) 与信業者は、根保証契約を締結したときは、直ちに、上記の書面を根保証人に交付しなければならない。

( 4 ) 上記の書面の交付がない場合には、根保証契約は無効とし、与信業者に刑事罰を科する。

<理由>

( 1 ) 根保証は、保証人に対し、普通の保証以上に重い責任を負わせるものであることから、根保証人に根保証契約の内容をよく理解させるとともに、その危険

性を十分認識させるため、根保証を要式行為としかつ契約書の交付がないときは、根保証契約を無効とすべきである。

- (2) 消費者が根保証を行う場合、保証契約締結時に負担する債務のみを保証するという認識であることが多く、保証契約締結時に主債務者がすでに負担している債務や保証契約後に主債務者が負担する債務についても保証するという認識に乏しいことから、保証契約締結時にすでに負担している債務や保証契約後の追加融資による債務の内容も、契約書の記載事項とすべきである。

### 13 根保証契約締結時における債権の明示義務

与信業者が、根保証契約締結時に主たる債務者に対して債権を有する場合には、その内容、残高及び当該債権が根保証により担保される旨を前条の書面に記載しその旨説明しなければ、当該債権は根保証により担保されない。

#### <理由>

根保証契約を締結しようとする者は、主債務者が保証契約締結時に負担する債務のみを保証するという認識であることが多く、保証契約締結時に主債務者がすでに負担している債務についても保証するという認識に乏しい。そこで、保証契約締結時にすでに負担している債務についても責任を負うこと及びその金額を明示し、責任の内容を理解させる必要があるとともに、保証人に不測の負担を負わせないために、書面に記載した上で説明がない債権については、責任を負わせないようにすべきである。

### 14 根保証契約締結後の信用供与及び信用状態の通知義務

- (1) 与信業者は、根保証契約締結後、主たる債務者に信用供与を行うときは予め根保証人に対し当該信用供与の内容及び主たる債務者の信用状態を通知しなければならない。
- (2) 主債務者に追加で信用供与したときは、与信業者は、根保証人に対し、遅滞なく書面で追加融資の内容を通知しなくてはならない。
- (3) 与信業者が、上記(1)、(2)のいずれかを欠いて主たる債務者に信用供与を行ったときは、当該信用供与から発生した債権は根保証契約によって担保されない。

#### <理由>

根保証をした者は、その後に主債務者が負担した債務についても責任を負うことになるにもかかわらず、それが知らせられないままに追加融資等がなされるときは、根保証人に不測の経済負担を強いる結果となりかねないことから、上のような告知の制度を設けるべきである。

このような告知制度により、根保証人は、本章10(4)の解除権の行使が可能となるが、解除権行使の判断をするに必要な期間を考えると、(1)の「予め」の期間としては、主債務者への信用供与の8日くらい前にすることを義務づけるべきである。

なお、本要綱案では、根保証人を、主債務者の経営に直接関与している者（主債務者たる法人の代表者及びその共同事業主、若しくは主債務者たる個人事業者の共同事業主）に限っていることから、根保証契約締結後の信用供与及び信用状態の通知が必要かどうか検討の余地はあるが、経営に直接関与していても完全に経営内容を把握できていない経営者も多いこと、どの範囲の経営者が根保証人となる場合に本件の通知義務を課すべきか基準化するのが困難であること等から、経営者の実質によって差を設けず、一律に本規定を適用すべきである。

## 第 1 2 監督官庁・開業規制

### 1 監督官庁

消費者庁（仮称）が消費者行政を統一して所管し、統一消費者信用法はじめ  
主要な消費者保護関連法による規制・監督権限を行うものとする。

#### <理由>

（１）現行法では、貸金業規制法や割賦販売法による規制に見られるように、業種によって法律と監督官庁が異なるため、統一的な規制ができず、規制の実効性をあげることが困難になっている。

さらに、一括払を原則とする銀行系カード会社は、いずれの法律の規制対象にもされていないこと、貸金業者が金銭消費貸借契約を利用して事実上クレジットを展開しても、財務省も経済産業省も黙認していたこと等、縦割行政の狭間に取り残された問題が生じている。

（２）そもそも現行の業法による業者規制のあり方では、間接的、反射的效果としては消費者保護の機能を果たすが、業法はあくまで事業者保護の目的にとどまり直接的に消費者保護を目的にするものではないうえに、監督官庁の所管が分かれるので、消費者が権利を侵害された場合に端的に権利の救済を求める消費者専用の行政機関がないことが問題である。これでは、どんなに業者規制を改善しても、公正で成熟した経済市場は育成されない。なぜなら、現行の仕組みでは経済市場の最終的な買い手である消費者の請求や要求の内容ないし正確な被害情報を、行政が受領し対応する態勢が遅く、機動性に欠け、その対策が政策に適正に反映されないことが多いからである。

これまでに、消費者被害に対応して改正された特定商取引法、割賦販売法や消費者契約法制定等、法規制の改善はみられたが、抜本的に消費者の権利を包括的に確立し、保護する法制度が正面から策定されず、したがって、消費者の権利保護を専門かつ一元的に所管する行政機関の必要性も重視されなかったことは、立法政策の不首尾であり、明確に見直されるべきである。

今後の消費者政策の両輪として、統一消費者信用法の制定、及び専用の消費者担当行政部門を独立して担当する部局（消費者庁等）の設置は、不可欠の制度である。

（３）個人信用情報の収集、登録に当たる信用情報機関については、業務の適正さを行政的に監督することが不可欠だから、認可制が必要である。したがって、その監督官庁は上記独立担当部局が行うべきである。

（４）なお、現在消費者からの苦情相談の対応機関として国民生活センターがあるが、事業者への指示権限がないので、実効性にかける。

消費者相談行政が、大量かつ機動的な紛争処理機能を持ち、消費者被害の情報収集機能を持つ重要性に鑑みると、情報と権限を連携させる制度が不可欠であり、苦情相談処理機能を前述の担当部局が果たすべきである。

(5) 違反の効果

担当部局（消費者庁等）は、与信業者がこの法律の規定に違反したときは、違反の程度・態様等に応じ、立入調査、改善指導、改善命令、業務停止、登録取消、氏名公表等の行政処分を行う。

(6) 諸外国の法制においても、以下のように、消費者行政を統一的に管轄させる部門を持ち、統一的な監督により、裁判所の機能と連動して消費者保護法の実現を実効的にしている例が多い。

イギリスでは、イギリス消費者信用法（Consumer Credit Act、以下「CCA」。）は、公正取引長官に、広範かつ実質的な権限を与え、統一的な処理を可能にしている。

具体的には、公正取引長官は、消費者信用業者に対する免許業務、CCAの運用と施行に関する業務を行なう権限を持つ（CCA 1条）。

なお、公正取引長官とは、公正取引法によって設置される公正取引庁の長であり、国務大臣に任命される。公正取引庁は、a．競争政策部門、b．法律部門、c．消費者保護部門を持つ。

公正取引法に基づく長官の職務・権限は、アメリカの連邦取引委員会（Federal Trade Commission、以下「FTC」。）のそれに近いが、他面において、北欧のオンブズマンの制度に倣って、消費者のために苦情処理としての色彩も強い。

スウェーデンでは、すべての信用取引に対し、消費者政策庁が監督し、また、消費者オンブズマンと市場裁判所により法の実効性が担保されている（消費者信用法第25条）。

フランスでは、銀行及び金融企業は、国家信用理事会に登録されなければならないし、国家信用理事会及び銀行監督委員会の監督・規制に服さなければならないとされている。

<h2>2 開業規制</h2>
-----------------

本法の適用対象となる与信業者は、すべて登録制とする。
----------------------------

<理由>

現行法は、銀行が免許制、貸金業が登録制、前払式割賦販売業者が許可制、総合割賦購入あっせん業者が登録制というように、業態によって開業規制を定めているため、ファイナンスリースについては開業規制がない等、制度の隙間が生じている。また、個品割賦購入あっせん業者について何の登録制度もないために、その業務の実状が把握できず、実際には一部の販売業者、役務提供業者が自社の

一部門ないし子会社に個品割賦あっせん業を行わせているにすぎないのに、別会社による貸金であるかのような形態をとって、脱法的な契約を強行する例が生じている等、消費者の苦情・被害が発生している。

そこで、すべての与信業者を登録して統一的に監督規制する必要がある。例えば、銀行等他の許認可制度による規制を受けている与信業者も、消費者に対する与信行為を行って本法の適用を受ける以上、本法の登録をするべきである。また、信用情報機関は前記のとおり認可制にする必要がある。

なお、開業規制を現行法以上に広げるとい方向性は、いわゆる規制緩和に逆行するかに見えるが、増大し続ける深刻な消費者被害の防止・救済の観点からは、無登録制では、業者の実数さえも把握できず被害が放置されてしまうことになりかねない。

### 3 営業保証金制度

本法の適用対象となる消費者信用業者は、営業保証金を供託し、その旨をその登録を受けた所轄機関に届け出た後でなければ、その事業を開始できないものとする。

<理由>

- (1) 営業保証金は、貸金業者が、その業務に関連して負担した債務の支払を担保し、もって資金需要者等の保護を図るとともに、貸金業者が貸金業を健全に遂行するに足る財産的基盤を有することの証拠金の意味をもつ。
- (2) 次のように、貸金業はその業務に関連して損害賠償義務や不当利得返還義務を負担することの多い業種であるから、営業保証金が必要である。

貸金業規制法21条に違反する取立行為等、貸金業者による違法行為が横行していることは、ヤミ金融に限らず、貸金業者一般の傾向でもある。

貸金業者は、その違法行為により資金需要者等に対し損害を与えた場合、その損害を被った者に対し、不法行為による損害賠償義務を負担する。

また、サラ金等の貸金業者は、ほぼ例外なく利息制限法所定の制限利率を超える割合による利息の契約をし、これを超える割合による利息を受領しており、その際貸金業規制法43条に定める要件を満たしている業者はほとんど存在しない。

その結果、貸金業者に対し完済した場合はほぼ例外なく、また取引継続中であっても、取引開始より6～7年以上経過している場合の多くは、債務者の貸金業者に対する支払は法律上の原因を欠くものとなる（最高裁判決昭和39年11月18日、最高裁大法廷判決昭和43年11月13日、最高裁判決昭和44年11月25日）。

貸金業者は、法律上の原因なく受領した金員につき、その支払をした者に対し、不当利得返還義務を負担する。

このように、貸金業は、その業務に関連して不法行為による損害賠償義務や不当利得返還義務等種々の債務を負担することが極めて多い業種である。

しかしながら、貸金業は、その営業に格別の施設や在庫の商品を要しないため、貸金業を営む者は、実質上これら損害賠償義務や不当利得返還義務の支払いの担保となりうるような施設や在庫品を営業上当然に備えているものではない。

貸金業登録に際し、厳格な要件を定めて貸金業を営もうとする者の職務の信用を高めるための措置が講じられているわけでもない。

このような実情に鑑みると、損害を補填する途を開き消費者の保護を図るためには、営業保証金制度により負担した債務の支払を担保することが必要である。

- (3) 貸金業を健全に遂行するためには、次のように財産的基盤を有していることが不可欠の条件であるから、営業保証金制度によって資金力の弱い業者が貸金業を営むことを防止できる。

#### 不当な高金利の防止

2000年版貸金業白書によれば、大手貸金業者と小規模業者との間では営業収益や営業費用の構造は大きな格差があり、小規模業者になるほど貸付残高に対する営業費用の割合が高くなっている。

また、貸金業者の平均調達金利は、貸付金残高5000億円以上の大手貸金業者では2～3%であるのに対し、貸付金残高3000万円未満の小規模貸金業者では20%前後と、小規模業者になるほど資金調達環境は厳しい。

このような条件下において、十分な資力を有しない者が貸金業を営むことによって利益を上げようとした場合、必然的にその貸付金利は高利とならざるをえない。

貸金業者の中には、その経済的基盤が脆弱であるため、そもそも出資取締法の上限金利の範囲内で貸付を行ったのでは利益を上げることができない、経営が成り立たないという者も多く含まれていることが推認される。このような、違法な高金利でしか事業できない業者を排除する必要がある。

#### 違法な取立行為等の防止

また、経済的基盤の極めて脆弱な者が貸金業を営む場合、大手貸金業者から融資を断られた資金需要者等を顧客とすることが多くなるため、過剰融資が常態化する危険を内包している。

実際、2000年版貸金業白書によれば、貸付金残高3000万円未満の小規模業者においては、信用情報機関を利用せず、独自の資料に基づき与信を行う業者が35.9%を占めている。

貸付金残高に対する延滞比率は小規模業者ほど高く、貸付金残高5000億円以上の大手貸金業者における延滞比率が5.6%であるのに対し、貸付金残高3000万円未満の小規模貸金業者における延滞比率は、実に44.9%と



なっており、延滞期間も長期化している例が多い。高金利になるほど債務者は延滞し、延滞すればその債権の回収のため、強引な取立てや違法な取立行為が行われやすい。したがって、営業保証金制度を設けることにより、経済的基盤の脆弱な業者を排除して、かかる違法取立て行為を防止すべきである。