

割賦販売法の改正を求める緊急意見書

- 高齢者に対する住宅リフォーム等のクレジット過剰与信被害対策として -

2005年10月18日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

近時大きな社会問題となっている高齢者を対象とした住宅リフォームや呉服の次々販売などに係る悪質商法の被害は、建設業法、特定商取引法などを含めた関係法令の改正や取締り強化によって早急に根絶すべきである。そうした対策の一環として、クレジットの過剰与信等による被害の防止が重要であり、そのために割賦販売法を以下のように速やかに法改正すべきである。

- 1 割賦払いの要件を撤廃し、1回払いや2回払いのクレジット契約も適用対象とする。
- 2 政令指定商品制を廃止し、すべての商品・権利・役務についてのあらゆる取引形態を適用対象とする。
- 3 抗弁対抗の規定について、
 - (1) 抗弁対抗の効果を、既払い金の返還請求権にまで拡大する。
 - (2) 抗弁対抗が制限される場合として、購入者が販売業者の不正行為に害意をもって加担するなどの背信的事情があり、かつ、クレジット会社が加盟店管理を尽くしていた場合に限られる旨を規定する。
 - (3) 政令で定める支払総額に満たない取引、商行為に係る取引、販売業者がその従業者に対して行う取引についての適用除外規定を削除する。
- 4 クレジット会社の加盟店管理義務を法律上に明記し、これを怠った場合につき請求権の制限や損害賠償義務といった民事的效果を定める。
- 5 過剰与信防止のため、割賦販売業者及びクレジット会社に対して、
 - (1) 購入者又は保証人の支払能力を超えるクレジット契約を禁止する。支払能力の判断基準については政令で具体的に定めるものとし、「総枠規制として既存の債務も含めた年間支払額が手取り年収の30%」、「1業者当たりの規制枠として既存の債務も含めた年間支払額が手取り年収の10%」を原則的な基準とする。
 - (2) この禁止に違反した場合につき民事的な請求権制限の効果を定める。
 - (3) 個人信用情報機関の利用義務を法律上に明記し、与信調査記録の作成・保存

- ・調査義務を定める。

第2 意見の理由

1 はじめに

当連合会は、2003年（平成15年）8月、「統一消費者信用法要綱案」（以下「要綱案」という。）を策定し、現行法のもとにおいて金銭貸付けは貸金業規制法、利息制限法及び出資法が規制し、クレジット（販売信用取引）は割賦販売法が規制している現状を根本から改め、消費者に対する金銭貸付けとクレジットを統一かつ実効的に規制することを提言した。これは、両者が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を失っており（例えば、クレジットカードによるキャッシング）、その一方で、統一的な規制がなされていないが故に取引の適正化や消費者の利益保護が十分になされていないという現状を改善するためのものであって、その必要性は今もって変わることはない。

しかし、近時、クレジット会社が悪質な販売業者の行う違法・不当な商法にクレジットを利用させるという形で、これを助長していることが深刻な社会問題を引き起こしており、こうした被害の防止と救済手段の拡充が急務となっている。そして、これらに必要な対策は、当連合会が提言した「要綱案」の中にすでに盛り込まれているのであり、その一刻も早い実現こそが最も効果的といえる。

そこで今般、当連合会は、「要綱案」の内容のうち、急増するクレジットによる被害発生の対策として緊急に必要と考えられる事項を、割賦販売法の改正によって速やかに立法化するよう求めるものである。

2 クレジット被害の急増

- (1) 2000年（平成12年）度に国民生活センター及び全国の消費生活センターに寄せられた消費生活相談のうち実に34%（144,684件）が、契約代金の支払にクレジットを利用している。このクレジットを利用した契約に関する相談のうち、大半は商品の販売業者や役務の提供業者（以下単に「販売業者」という。）の売り方・セールストークなどの問題商法に対する苦情である（国民生活センターの2002年4月24日付け「個品割賦購入あっせん契約におけるクレジット会社の加盟店問題」と題する報告書）。そして、2003年（平成15年）度におけるクレジットを利用した契約に関する消費生活相談は172,429件と一層増加している（同センターの2005年3月4日付け「クレジット会社の与信問題」と題する報告書）。

- (2) 近時は、悪質な訪問販売業者が高齢者や知的障害者を狙って住宅リフォーム工事や布団、呉服の購入などを次々と契約させる事例が続発しており、中には

不必要な工事や商品まで契約させたり、不当に高額な対価を支払わせたり、さらには受注した工事を行っていないという事例も少なくない。特に、訪販リフォームの相談件数は急増しており、1995年（平成7年）度は3,083件であったものが、2004年（平成16年）度には8,728件と3倍近くにまで急増している。しかも、1995年（平成7年）度と2004年（平成16年）度の訪販リフォーム相談件数で比較すると、そのうち判断能力が不十分と思われる者の契約についての相談は8倍以上に増えている。また、いわゆる次々販売の相談は実に44倍に増加している。そして、訪販リフォーム相談全体における平均年齢が60.2歳であるのに対し、そのうち判断能力不十分者契約の平均年齢は72.7歳、次々販売は69.0歳と、明らかに高齢者が狙われている。そして、代金の支払方法を見ると、訪販リフォーム相談全体のうち5割弱でクレジットが使われており、内訳は個品割賦が37.0%、翌月・ボーナス一括払いが7.3%、その他（自社割賦、総合割賦等）が4.1%である（国民生活センターの平成17年7月20日付け「訪販リフォームに係る消費者トラブルについて」と題する報告書）。

（3）このように、悪質販売業者は、高齢者など判断能力が不十分な者を狙い、以前にさせられた契約の支払などで代金を即時に支払えない場合、購入者にクレジットを利用させ、クレジット会社からの立替金によって代金を取得している。かかるクレジットの申込みを受けたクレジット会社は、販売行為の違法・不当性を看過し、かつ、購入者の支払能力を考慮することなく、次々とクレジット契約を行っている。その結果、新築費用を上回る何千万円にも及ぶ訪販リフォームを契約させられ、支払能力をはるかに超える支払額で多重のクレジット債務を負うといった深刻な被害事例が多発しているのである。

（4）例えば、埼玉県富士見市に住む80歳と78歳の認知症（痴呆）の姉妹が、2005年（平成17年）春までの3年間で、少なくとも16業者と合計5000万円以上の住宅リフォーム契約を締結させられたとされる事案では、ほとんどが不必要なリフォーム工事で、適正価格の10～20倍の代金を支払った工事もあり、約4000万円あったとされる姉妹の預金はすべて引き出されていたうえに、工事代金の一部について大手信販会社4社がクレジット契約を締結していたと報じられている（読売新聞ホームページ2005年5月7日付け記事、朝日新聞ホームページ同月21日付け記事）。

また、熊本県内に住む軽い認知症の70歳代の母親と精神障害のある40歳代娘の親子が、1999年（平成11年）から2004年（平成16年）にかけて、住宅リフォーム業者5社や寝具販売会社などの計14社と総額1287

万円の契約を締結させられたとされる事案では、親子2人の年金収入は月額合計14万円であるのに対し、代金支払のために信販会社7社との間でクレジット契約が締結され、毎月約20万円が預金口座から引き落とされており、ボーナス払いの契約も含まれていたという（朝日新聞ホームページ2005年6月11日付け記事）。

他にも、福岡県内に住む81歳の男性と軽い認知症である75歳の妻が、年金生活者であるのに、1999年（平成11年）から2002年（平成14年）にかけて、住宅リフォーム業者2社と計32回の工事契約を締結させられ、現金で支払えない代金について信販会社5社との間でクレジット契約を締結させられていたとされる事案で、この夫婦は業者2社のほか信販会社5社に対しても共同不法行為を理由に計4380万円の損害賠償請求訴訟を提起した（2005年7月21日付け毎日新聞記事）。

- (5) 高齢者、知的障害者のみならず、悪質販売業者が若者などに対し販売目的を隠して呼び出すアポイントメントセールス、街頭で声をかけるキャッチセールスなどによって貴金属や絵画などの高額な商品を次々と購入させ、多重のクレジット債務を負担させて経済的な破綻に陥らせる事例も少なくない。

さらには、若者らに対しダイヤモンドを5年後に買い戻すことを謳い文句にして強引に販売したココ山岡事件、購入後にモニター会員になると簡単なレポートを提出するだけでクレジット支払額を上回るモニター料を支給すると約束して布団を購入させたダンシング事件、仕事を提供する名目で集めた主婦らに対しモニター料としてクレジット支払額を支給すると約束して呉服類を次々と購入させた愛染苑山久事件、中小事業者に対し広告掲出契約にもとづく月払いの広告料についてクレジットの一括立替払い契約をさせたジェイメディア事件など、クレジットを利用して多数の被害者を生み出した大型被害事件も次々と社会問題になっており、今後ますます拡大することが危惧される。

3 被害発生の実態

- (1) このようにクレジット被害が増加している背景には、クレジット業界において激しい与信競争下にあるクレジット会社が、できる限り多くの加盟店と提携し、少しでも多くの契約を獲得して会社の収益につなげようとする結果、加盟店の審査・管理及び個々の契約に対する審査・調査がほとんどなされていないという実態がある。
- (2) そうした実態は、国民生活センターの2002年4月24日付け前掲報告書においても、「クレジット会社は、販売業者と契約（加盟店契約）して消費者にクレジットを提供するが、相手が問題商法の業者であっても契約していて、

それが既述の消費者被害を発生させているのではないかと推測される。クレジット会社が問題商法の業者を裏で支えているのではないか、という疑念」があると指摘されている。

また、同センターの2005年3月4日付け前掲報告書では、「消費生活相談の実態をみると、支払能力を超えた過剰な与信、年金暮らしの高齢者や判断不十分者等への不適正な与信等が行われた例が多数見受けられる」とされている。

(3) クレジット会社による加盟店管理の強化については、所管官庁である経済産業省もその必要性を認め、過去何回もクレジット業界団体を通じて指導したとされる。すなわち、1983年(昭和58年)3月11日付け「個品割賦購入あっせん契約に関する消費者トラブルの防止について」と題する旧通商産業省の通達に始まり、近時では、2002年(平成14年)5月15日付け「割賦購入あっせん業者における加盟店管理の強化について」と題する要請がなされた。さらに、2004年(平成16年)12月22日付け「割賦購入あっせん業者における加盟店管理の強化・徹底について」と題する要請が再び、「...消費者トラブルに係る加盟店と購入者等との取引において、クレジットが利用されている事例も引き続き多数見受けられます」との認識のもとに行われた。そして、2005年(平成17年)7月11日付け「住宅リフォーム関連加盟店の総点検等について」と題する要請でも、「最近、高齢者を狙った悪質な住宅リフォーム訪問販売等による消費者被害が多発している。このため、悪質な販売事業者等に商品販売等の取引に際しクレジットを利用させることによる消費者トラブルを防止」する観点から、加盟店管理の厳格な実施が改めて求められた。

(4) 以上のようなクレジットトラブル発生背景と、経済産業省による幾度もの要請が功を奏していない現実、現行法による規制が、クレジットを利用した違法・不当な商法に対する有効な対策となっていないことを端的に示している。

そこで、高齢者・知的障害者の被害事例の増大に象徴されるクレジットを利用した悪質商法を防止し、被害を救済するための方策を講じるために、差し当たり割賦販売法において、以下のような法改正を直ちに行う必要がある。

4 割賦払い要件の撤廃

(1) 現行割賦販売法が規制対象としているクレジット取引は、「2月以上の期間にわたり、かつ、3回以上に分割して」支払う割賦払い、又は、「あらかじめ定められた方法により算定した金額」を支払うリボルビング払いのいずれかに

限られている。

- (2) こうした要件があることによって、同じように購入者に支払の猶予を与える取引でも、1回払い(翌月一括払いやボーナス一括払いなど)や2回払いは同法の規制対象から漏れており、その部分についてのクレジットトラブルが放置されているのが現状である。

実際、高齢者を狙った住宅リフォーム被害でも、抗弁の対抗規定の適用を回避するために翌月一括払いの契約をさせたとみられる事案が出現している。

- (3) そもそも、クレジット取引が有する代金支払が購入後になるという性格や、販売契約と与信契約の密接不可分性といった特徴に鑑みた規制を行うにあたり、支払回数によって適用の有無を区別することは合理性を欠く。また、このような「法の隙間」を狙った悪質商法の出現を引き続き許すことにもなる。
- (4) したがって、現行法の要件は撤廃し、一括払い・分割払い・リボルビング払い等の方式に関係なく、支払方法が後払い又は延べ払いであれば適用対象とすべきである。
- (5) なお、法適用の基準となる支払猶予の期間は、販売業者による自社割賦販売については、現行法の「3回以上に分割して」との要件を撤廃して、「2か月以上」にわたり代金支払を猶予する場合とすべきである。また、3者間取引を前提とするローン提携販売及び割賦購入あっせんについては、いわゆるデビットカードが即日又は翌営業日の決済を原則としており現金取引と同視できることなどを考慮して、支払を「3日以上」にわたり猶予する場合とするのが相当である。

5 政令指定商品制の廃止

- (1) さらに、現行割賦販売法は政令指定商品制を採用しているため、同法の規制対象となるのは政令で定めた指定商品・指定権利・指定役務の取引に限られる。
- (2) そのため、取引対象が指定商品等に含まれない事例に関するクレジットトラブルが後を絶たず、その都度、被害の後追的に追加指定が繰り返されてきた。しかし、これでは今後も、指定された以外の品目についてのトラブルが続くことは必至である。
- (3) クレジット取引の規制は、代金支払が購入後になるという性格や、販売契約と与信契約との密接不可分性といった特徴に鑑みて行うべきものであって、取引対象品目によって適用の有無に差を設けることには全く合理性がない。

諸外国の消費者信用法を見ても、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採用する例は見られない。

- (4) したがって、現行法の指定商品制は廃止すべきであり、仮に法規制が不適切な取引品目があるとすれば逆に適用除外品目として規定すべきである。
- (5) また、現行法は、指定商品制を前提にして、物品・権利の販売契約と役務の提供契約のみを適用対象取引としているが、現実には物品の賃貸・リースや、役務提供においても委任・請負等の多様な契約形態が存在する。指定商品制を廃止するに伴い、こういったすべての有償契約におけるクレジット取引にまで適用対象を拡大すべきである。

6 抗弁対抗の拡大

- (1) 現行割賦販売法30条の4は、「抗弁の対抗」の効果として、購入者のクレジット会社に対する未払い金の支払拒否についてのみ規定し、既払い金の返還については規定していない。
- (2) しかし、支払途中のどの段階で販売契約に関する問題が発覚し、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いている。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は、クレジット会社が既払い金の返還義務を負うこと（与信契約の効力否定）を定めている。
- (3) そして、何よりも、現行法における「抗弁の対抗」の効果が、購入者が問題に気づいて抗弁主張をした以後の未払い金の支払拒否に止まっている結果、クレジット会社にとっては、仮に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、加盟店に経営を継続させる方が経済的に有利となっている。そのため、悪質加盟店が引き続きクレジットを利用しながら営業を継続して、さらに被害が拡大することを防ぎ得ないという実態がある。
- (4) したがって、被害救済はもちろんのこと、クレジット会社による加盟店管理を徹底するうえにおいても、「抗弁の対抗」規定にクレジット会社の既払い金返還義務を定めることが不可欠である。
- (5) さらに、「抗弁の対抗」に関しては、名義借りなど、販売業者が不正にクレジットを利用して資金を得るといった事例において、こうした不正行為に購入者となる形で巻き込まれた者が抗弁を主張できるかという問題がある。

こうした場合、購入者が何らかの形で販売業者によるクレジットの不正利用に関与したからといって、直ちに責任を負担すべきものと解すべきではない。なぜなら、このような事案の実態は販売業者が資金を得る必要から情を知らない購入者を利用している場合がほとんどであって、購入者の関与の程度に多少の差はあれ、不正行為の根本的な原因は販売業者にあるからである。むしろ、提携している加盟店の営業活動によってクレジット契約を獲得し利益を上げて

いるとともに、クレジット申込み手続の主要部分を加盟店に委託しているクレジット会社こそが、加盟店管理を尽くすことによって不正行為を防止すべきであるし、かかる行為によって生じる危険を基本的には負担すべきである。この点、先に述べたダンシング事件に関する大阪高等裁判所平成16年4月16日判決も、「...信販会社である第1審被告らが加盟店の調査、管理の義務を尽くしたかどうかは、法30条の4の規定に基づく第1審原告らの抗弁対抗の主張が信義に反するものであるかどうかを判断するについて、一つの重要な考慮要素である」と判示している。

したがって、購入者が「抗弁の対抗」を制限されるのは、販売業者の不正行為に害意をもって加担するなどの背信的事情があり、かつ、クレジット会社が加盟店管理を尽くしていた場合に限定すべきであり、その旨を法文上に明記すべきである。

- (6) 以上のほか、現行法の30条の4第4項は、政令で定める金額に満たない取引(1号)と購入者にとって商行為となる取引(2号)を「抗弁の対抗」の適用対象から除外している。また、30条の6は8条5号を準用して、販売業者がその従業者に対して行う取引についても「抗弁の対抗」の適用対象から除外している。これらの除外規定にも合理的な根拠はなく削除すべきである。

特に、商行為に関しては、クレジットトラブルに巻き込まれることが多い中小事業者は、クレジット取引に関する知識・経験において消費者と大差がない。この点について、当連合会は、すでに2003年(平成15年)12月20日付け「割賦販売法の改正を求める緊急意見書」で提言しており、改めて削除することを求める。近時の裁判例においても、ジェイメディア事件に関する仙台地方裁判所平成17年4月28日判決は、同社の倒産によって広告が掲出されなくなったことにもとづく広告主らのクレジット会社に対する抗弁対抗を、信義則を理由に認めている。

7 加盟店管理義務の明文化

- (1) 現行割賦販売法には、クレジット会社の加盟店管理に関する明文規定がなく、前述のとおり旧通商産業省及び経済産業省による通達や要請によって、クレジット業界団体を通じた指導がなされてきたに止まる。
- (2) その結果、クレジットを利用した悪質商法や空売り・名義借り等のクレジットの不正使用が繰り返されても、クレジット会社による審査・管理は一向に強化されず、被害は拡大しているのである。

しかも、クレジット業界団体を通じた通達や要請による指導では、業界団体に所属せずにクレジット業務を行っている貸金業者などに対しては全く無力で

ある。

- (3) 先に述べたように、クレジット取引においては販売契約と与信契約が密接・不可分に作用しており、クレジット会社は、提携している加盟店の営業活動によってクレジット契約を獲得する構造となっている。こうした構造から利益を得る立場のクレジット会社は、クレジットトラブルを防止するために加盟店の販売活動や契約履行の確実性などを審査・管理すべきであり、同時に、購入者に対して生じる責任も加盟店と共同して負担すべきである。

この点、ダンシング事件に関する前掲大阪高裁判決も、「信販会社が継続的に提供するクレジットシステムにより悪質販売業者の不適正な販売行為が助長されている関係がある」「こうした信販のシステムが孕む構造的な危険（病理現象）については、システムの開設者である信販会社が信販のシステムが悪用されないよう加盟店の調査・監督義務を徹底することにより対処することが期待されている」と判示している。さらには、同事件に関する天津地方裁判所平成16年12月20日判決や岡山地方裁判所平成16年12月21日判決、ジェイメディア事件に関する前掲仙台地裁判決などにおいても、加盟店審査・管理義務が肯定されている。

- (4) クレジット会社の加盟店管理義務を法律上に明記することは緊急の課題であり、その実効性を確保するためには、これを怠った場合の法的効果を定めることが必要である。

加盟店管理義務を怠った場合に、改善指示や業務停止等の行政処分の対象とするのみでは実効性を欠く。そこで、購入者に対する請求権の行使が制限されるとともに、損害賠償責任を負担することを内容とする民事的效果を規定すべきである。こうした民事的效果は「抗弁の対抗」と重複する面もあるが、例えば、名義借り等の事案で購入者に背信的事情があって抗弁が主張できないと扱われるような場合であっても、クレジット会社が加盟店管理を尽くしていなかったときは購入者に対する請求権を制限されたり、購入者がいわゆる拡大損害を被った事案ではクレジット会社に対しても損害賠償請求が可能となるなどの意味がある。

8 過剰与信の規制

- (1) 現行割賦販売法38条は、「割賦販売業者等は、購入者の支払能力を超える」と認められる割賦販売等を行わないように努めなければならない」と規定してはいるが、違反に対する制裁を伴わない訓示規定に止まっているため、全く実効性がない。支払能力を明らかに超えるクレジット契約を前提とする販売を行った加盟店の担当者は、「クレジットが組めるのだから問題がないと思って販

売した」旨を弁解するのが常である。

- (2) 言うまでもなく、近年の多重債務者の増加は、与信業者が債務者の支払能力を無視した「過剰与信」によるところが大きい。例えば、わずかな年金収入しかない高齢者や、安定した収入のない主婦、若者らにクレジットで高額な商品を次々に販売して支払困難に陥らせるケースや、すでに多重債務を負担している者にさらに次々と与信を重ねて、雪だるま式に債務額を増大させるケースが蔓延している。

多重債務の問題は、借り手の自覚を唱えるだけで解決し得るものではなく、「貸し手の注意」を義務づけない限りは解決できない性質のものである。

- (3) したがって、早急に実効性を伴った過剰与信規制を行う必要があり、クレジット取引が禁止される類型を定めてその判断基準を明確化するとともに、これに違反した場合は、行政処分の対象とするほか、民事的効果も定めることが不可欠である。具体的には、以下のとおりである。

- (4) 第1に、クレジット取引を禁止すべき類型は、「支払能力を超えるとき」、「個人信用情報機関に事故情報が登録されているとき」、「個人信用情報機関に与信禁止依頼がなされているとき」とすべきである。そして、保証人に対する過剰与信を防止する観点から、上記「ないし」に該当する者を保証人とすることも禁止すべきである。

- (5) 第2に、前記の類型のうち「支払能力を超えるとき」の判断基準としては、「総枠規制」と「1業者当たりの規制枠」を併用すべきである。これらの規制枠は、政令で具体的に定めることが適切であろう。

その場合の「総枠規制」としては、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概ね年収の30%とされていることなどから、「既存の金銭貸付け及びクレジット等による債務も含めた総債務に対する年間支払額が、手取り年収額の30%を超える」ことを原則的基準とすべきである。

「1業者当たりの規制枠」としては、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、多重債務の防止を図る観点から、「当該クレジット業者等との既存の金銭貸付け及びクレジット等による債務の支払額も含めた年間支払額が、手取り年収額の10%を超える」ことを原則的基準とすべきである。

もっとも、これらの基準について一切の例外を認めないものとした場合には、例えば、手取り年収額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30%に及ぶ住宅ローンのある者

はクレジットを一切利用できないことになり、不都合が生ずるおそれもある。そこで、同時に「当該購入者又は保証人の家計収入、負債の状況、資金用途等を考慮して判断する」との規定を置き、ケースバイケースの対応の余地を残すことが考えられる。但し、この規定は決して際限のない与信を許容するものではなく、前記「総枠規制」と「1業者当たりの規制枠」のいずれかに違反する与信は「支払能力を超える」との推定が働くものとし、例外的に許容されることの立証責任は与信者側に負わせる必要がある。

- (6) そして、こうした過剰与信規制を実効化するため、クレジット会社や割賦販売業者による違反があった場合には、改善指示や業務停止等の行政処分の対象とするのみならず、購入者等に対する請求権を制限する規定を設けるべきである。

この点、過剰与信の事案における裁判例の到達点としても、過剰与信に該当する部分の請求を権利の濫用ないし信義則違反として制限しているところである(例えば、釧路簡易裁判所平成6年3月16日判決・判例タイムズ842号89頁)。

- (7) 以上に関連して、クレジット会社や割賦販売業者に対しては、購入者及び保証人からの聴取とともに個人信用情報機関の利用によって、支払能力等を調査することを義務づける必要がある。

さらには、そうした調査の結果とクレジット契約を行うことが可能であると判断した理由を記載した与信調査記録の作成を義務づけ、一定期間保存させるとともに、購入者等からその開示を求められたときにはこれに応じる義務を課すべきである。

- 9 以上の次第で、当連合会は、本意見書の内容をもって割賦販売法を早急に改正することを求める。

以 上