

割賦販売法の抜本的改正を求める意見書

- 産業構造審議会割賦販売分科会基本問題小委員会の
「報告書 クレジット取引に係る課題と論点整理について」を受けて -

2006年7月20日
日本弁護士連合会

産業構造審議会割賦販売分科会基本問題小委員会の2006年6月7日付け「報告書 クレジット取引に係る課題と論点整理について」(以下「報告書」という。)を受けて、当連合会は、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

1 「報告書」は、消費者保護の視点から、「悪質な勧誘販売行為を助長するような不適正与信の排除」に向けたクレジット事業者の対応や法的責任について検討すべきとしている。しかし、その具体的な内容はなお不明確であるので、当連合会が採択公表した2005年10月18日付け「割賦販売法の改正を求める緊急意見書」(以下「緊急意見書」という。)の内容を実現し、クレジットによる被害を防止するため、割賦販売法(以下「法」という。)を改正し、次の事項を実行すべきである。

加盟店管理義務と、違反時の民事的効果を法律上明記する
抗弁対抗の効果を既払い金返還義務にまで拡大する
クレジット事業者の書面交付義務を法律上明記する
クーリング・オフの適用範囲を拡大する
個品割賦購入あっせん取引に登録制を導入する
行政規制権限を拡大する

2 「報告書」は、「過剰与信の防止」に向け、「個人信用情報の一層有効な活用のあり方を含め、諸外国の法制等も踏まえて、更なる対応策の検討を行っていくべき」としている。その対応策としては、次の事項を実行すべきである。

過剰与信を具体的な基準を設けて禁止し、違反時の民事的効果を法律上明記する
信用情報機関の利用義務を法律上明記する
与信審査の結果を書面に記録する義務を法律上明記する

3 「報告書」は、クレジット取引の規制対象範囲についての課題に、「割賦払い要件と支払い期間要件の見直し」を挙げている。これを踏まえ、現行法を次のように改め、その名称は「販売信用法」に変更すべきである。

割賦払い要件を撤廃する

支払い期間要件につきマンスリークリアも適用対象とする

4 「報告書」は、クレジット取引の規制対象範囲について、「指定商品制の是非」も挙げている。これを踏まえ、現行法を次のように改めるべきである。

政令指定商品制を廃止する

規制が不適切な品目についてはネガティブリストとする

5 「報告書」が触れていない問題点として、現行法が抗弁対抗の適用を除外している次の規定を削除すべきである。

政令で定める金額に満たない支払総額の取引（法30条の4第4項1号）

顧客にとって商行為となる取引（法30条の4第4項2号）

販売業者等がその従業者に対して行う取引（法30条の6、8条5号）

6 前記1項ないし5項の各対応策の対象は、個品割賦購入あっせん取引、クレジットカード取引のいずれかに限定することなく、原則としてクレジット取引全般とすべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

産業構造審議会割賦販売分科会基本問題小委員会（以下「小委員会」という。）は、割賦販売法等のクレジット取引に関する諸制度の再検討を行い、2006年6月7日、「報告書」を作成するに至った。

当連合会は、2005年10月18日に「割賦販売法の改正を求める緊急意見書」（以下「緊急意見書」という。）を取りまとめ、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悪質商法によるクレジット利用や過剰与信等による被害の対策として、現行法を抜本的に改正すべきことを提言している。

今回、小委員会が「報告書」を作成し、その中で当連合会が緊急意見書において指摘した問題点のほぼ全てを課題として挙げるに至ったことは、当連合会の意見の趣旨に沿うものとして評価することができる。そして、「報告書」の内容は、正に法の抜本的改正の必要性を示すものといえる。しかしながら、「報告書」の記載の中には、対応策を検討する際の方向性として不十分と言わざるをえない部分も存在しており、また、各課題における具体的対応策についてはほとんど言及されていない。

そこで、当連合会は、「報告書」の作成を受け、あるべき具体的対応策として現行法の抜本的改正を求めて意見を述べるものである。

- 2 「第1章 クレジット取引の実態と環境変化」について（「報告書」3～5頁）
- (1)「報告書」の「2. IT技術の進展」において、インターネット商取引におけるクレジットカード利用の拡大が指摘され、「インターネット商取引においては、顔が見えないことに起因した特異なトラブルが起こり得る潜在的環境があることに加え、インターネットショッピングモール事業者、決済代行事業者等複数の事業者が介在し、クレジットカード会社が店舗や取引全体を把握・管理し難い状況」があると指摘している点は正当である。こうした実態からすれば、後述のとおり、個品割賦購入あっせん取引のみならずクレジットカード取引に関しても十分な対応策が求められる。
- (2)「報告書」の「3. 業態を越えた競争の拡大」における、「クレジット分野は、近年、異業種の参入による競争が激化するとともに、これを背景として業界再編、グループ関係の再構築等が進みつつある」との指摘も正当である。クレジット業界は激しい与信競争に曝されているうえに、消費者金融業者等の参入が相次ぎ、クレジット業界団体に所属していないクレジット事業者も現れるなど、もはや法律による規制が不可欠の状況である。
- (3)「報告書」の「5. 個品割賦等に係るトラブルの状況」においては、「クレジット取引が拡大する中で、クレジット取引に関する消費者トラブルも増加している」、「昨今の悪質訪問販売住宅リフォーム問題や布団・呉服を中心としたモニター商法の事例を見ると、クレジット事業者の不適正与信が、こうした悪質な勧誘販売行為を助長し、被害を拡大しているとの指摘を否めない状況が窺える」としている点も正当である。悪質な勧誘・販売行為を対象とした特定商取引法等の関係法令の改正などによる対応策はもちろん必要であるが、それのみで足りるものではなく、クレジット取引に対しても緊急に実効的な対応策がとられるべきである。
- (4)「報告書」の「6. 多重債務問題」において、「多重債務に陥る要因分析を見ると、今日ではクレジット取引との関係は以前に比べ希薄化しつつあることが窺えるが、過剰与信については、クレジット特有の取引形態による問題もあれば、消費者金融を含めた与信一般の問題として整理されるべき問題もあり、引き続き状況を注視していくことが求められる」との姿勢は不十分である。確かに、債務多重化の原因として、「贅沢品の購入」については減少傾向が見られるが、「遊興・飲食・交際」などにもクレジット取引による債務が含まれていると考えられる。また、クレジットカードのショッピング枠を現金化するこ

とを謳い文句にし，商品購入をさせて低額で買い取るような悪質業者も後を絶たない。クレジット取引は，現在もなお，多重債務問題の原因の相当部分を占めていると考えられる。

3 「第2章 課題の検討に当たっての基本的考え方」について（「報告書」5～7頁）

(1)「報告書」が「2. 検討の基本的視点」において、「複雑・多様化するクレジット取引の現状を踏まえれば，『割賦』という分割払いによる取引に囚われることなく，『販売信用』という後日一括払い取引等を含めた広義な視点が必要である」としている点は賛成である。これは後述する法の適用範囲にも関わる重要な視点である。

(2)「報告書」は，前記(1)で引用した部分に續いて，「公正なクレジット取引行為を歪曲することのないよう，企業や業界による自主的な取り組みと行為規制，行政措置及び罰則並びに民事ルール等のベストミックスを実現することで，消費者被害の防止と救済が最大限に図られることを期待する」と述べ，「3. 行為規制及び行政上の措置の考え方」において，「規制緩和が進む中で公的規制は必要最小限に留めつつ，企業の自主的な取り組みを尊重する」としている。しかし，規制緩和や事業者の自主的取り組みの尊重といった考え方は，一般的に企業の自由な経済活動を尊重するという意味においては妥当するとしても，これらによって，消費者保護のような社会的弱者の保護を目的とする規制までが制約されるべきではない。さらに，クレジット取引に関しては，監督官庁によるクレジット業界団体を通じた通達・要請など，自主的取り組みを求める対応策は従来においても有効に機能していない。しかも，「報告書」も指摘しているような異業種の参入，競争の激化といった近時の状況は，自主的取り組みによる対応を一層困難なものとしている。緊急に実効的な対応策が求められている今般の見直しにおいては，行為規制，行政措置及び罰則や，民事ルールを中心に据えるべきである。

(3)「報告書」は，「4. 民事ルールの考え方」において，「トラブル防止と救済の実効性確保とともに，事業者にとっての予見可能性確保にも配慮しつつ，民事ルールについても検討すべき」としており，民事ルールの導入には賛成である。民事ルールは，個別被害の救済策として有効であるのみならず，行為規制，行政措置及び罰則のみでは監督官庁の執行能力等の問題もあって被害の防止策として不十分となるおそれがあり，それを補完する効果も大きい。近時の特定商取引法の改正などにおいても，民事ルールを追加する傾向が見られるところである。

但し、「事業者にとっての予見可能性確保にも配慮しつつ」との視点は、クレジット取引における購入者保護の場面においては妥当しない。そもそもクレジット取引におけるクレジット事業者と販売業者等は、密接あるいは一体的な提携関係にあることに基づいて、共同の責任を負担すべきものと考えられるからである。類似の考え方として、消費者契約法5条1項は、事業者が消費者契約の締結について媒介をすることの委託をした第三者が消費者に対して同法4条1項ないし3項の行為を行った場合に、当該消費者に同条に基づく当該消費者契約の取消しを認めている。これは販売業者等がクレジット契約締結の媒介をした場合にも適用があると考えられ、近時これを認める裁判例も出されている（東京簡易裁判所平成15年5月14日判決、同裁判所平成16年11月29日判決）。

4 「第3章 課題の内容」について（「報告書」7～9頁）

(1)「報告書」は、「1.与信事業者の責任等について」の中で、まず「(1)悪質な勧誘販売行為を助長するような不適正与信の排除」を挙げ、「最近のトラブルの実態等を踏まえ、悪質な勧誘・販売行為等にクレジットが利用されることのないよう、消費者保護の視点から、与信事業に関して対応を検討すべきである」としている。

したがって、ここでいう「不適正与信の排除」は、過剰与信のように与信そのものが不適正な場合に限らず、与信の前提となる勧誘・販売行為等が不適正な場合も含まれている。「報告書」が、クレジット事業者につきそうした勧誘・販売行為等に基づく販売等の契約に対して与信することをも排除する責任を検討すべきとの姿勢を打ち出したことには賛成である。

(2)この「不適正与信の排除」に向けた対応策について、「報告書」が、「特に法的責任を課すことの妥当性につき、他の法的義務とのバランスや取引の実態も考慮しつつ検討を行うべきである」としている点も基本的に賛成である。しかしながら、「措置の実効性確保の観点からは、特商法との関係も整理しつつ、行政上の措置等の強化が検討されるべきである」としている点については、行政上の措置のみでは不十分である。

「法的責任」の具体的な内容を考えるに当たっては、前述のとおり、クレジット取引におけるクレジット事業者と販売業者等の密接あるいは一体的な提携関係や、消費者契約法5条1項の趣旨などに照らし、さらには実効的な被害防止・救済の観点から、その効果を行政上の措置に止めることなく民事的効果を強化すべきである。

(3)以上のようなことから、「不適正与信の排除」のうち「(1)悪質な勧誘販

売行為を助長するような不適正与信の排除」のための具体的対応策としては、次の事項を実行すべきである。なお、理由の詳細について、当連合会の「緊急意見書」に記載があるものはその該当頁を表示するに止める（以下同じ。）。

加盟店管理義務と、違反時の民事的効果を法律上明記する（緊急意見書8～9頁）

クレジット事業者の加盟店管理義務を法律上に明記するとともに、これに違反した場合には行政上の措置に加え、請求権の制限や損害賠償義務といった民事的効果を定めるべきである。また、クレジット事業者による加盟店管理は、消費者側にほとんど情報がない、クレジット事業者と加盟店間の内部関係である。よって、加盟店管理を尽くしたことの証明責任はクレジット事業者の側にあるものとすべきである。

抗弁対抗の効果を既払い金返還義務にまで拡大する（緊急意見書7～8頁）

クレジット事業者に対する抗弁対抗（割賦販売法30条の4）の効果を、現行法の「未払い金の支払停止」から、与信の対象となった販売等の契約が無効・解除とされた場合の購入者に対する「既払金の返還」にまで拡大すべきである。

クレジット事業者の書面交付義務を法律上明記する

現行法では、個品割賦購入あっせん取引に関して、クレジット事業者から購入者に対する書面の交付義務は規定されていない。販売業者等が、与信に関する事項も含めた書面の交付義務を負うに止まっている（法30条の2第5項、30条の2の2第1項）。実際のところは、販売業者等がクレジット申込書の控えを購入者に交付し、クレジット契約成立後はその書面を契約書面として読み替えるとの取り扱いが行われている。この販売業者等によるクレジット申込書控えの交付においては、記載事項が不十分な場合もかなり見受けられる。

また、クレジットカード取引（総合割賦購入あっせん取引）のカード利用時においては、クレジット事業者から購入者に対し与信に関する事項を記載した書面を、販売業者等から購入者に対し販売等に関する事項を記載した書面を、それぞれ交付することが義務づけられている（法30条の2第1項、2項、4項、30条の2の2第1項）。しかし、実際のところ、カード利用の際には販売業者等から簡単な伝票が発行されるに止まっており、購入者が契約の具体的な内容を十分把握できない場合が少なくない。

「不適正与信の排除」に向けたクレジット事業者の責任を明確化するとともに、後述のクーリング・オフとの関連においても、クレジット事業者に対

し，クレジット契約を締結したときに，与信に関する事項を記載した書面を交付することを義務づけるべきである。そして，クレジットカード取引については，その実態に即して，カード利用の度毎に，クレジット事業者と販売業者等が連帯して与信に関する事項も含めた書面を交付することを義務づけるのが妥当である。

クーリング・オフの適用範囲を拡大する

現行法は，営業所等以外の場所におけるクレジット契約にのみクーリング・オフを認めている（法30条の2の3）。これは，訪問販売等の不意打ち的な性格に鑑み，購入者に一定の冷却期間を与える趣旨と考えられる。

しかしながら，クレジット取引は消費者にとって一括支払いが困難である高額な取引に利用される場合も多く，営業所等における取引であってもそうした密室の中で，「今お金がなくても大丈夫。月額いくらで手に入る。」などと言われて強引な説得がなされ，冷静な判断をしにくい場面が少なくない。営業所等におけるクレジット契約にも，熟慮しないまま契約してしまうことに対する冷却期間を与える必要性は高い。よって，与信に関する事項も含む契約内容が記載された書面の受領から一定の期間を経過するまでの間は，営業所等におけるクレジット契約についても，購入者によるクーリング・オフを認めるべきである。

個品割賦購入あっせん取引に登録制の導入する

現行法において，個品割賦購入あっせん取引は，クレジットカード取引（総合割賦購入あっせん取引）のような登録制（法31条）の対象となっておらず，参入規制が存在していない。そのため，同法の規定に対する違反があつたとしても行政上の措置や，その前提となる調査すらも十分に行えない状況にある。

個品割賦購入あっせん取引を中心にクレジット取引にかかる被害が噴出している現状に鑑みると，個品割賦購入あっせん取引を含むクレジット事業者は全て登録制とし，行政規制権限を及ぼすべきである。

行政規制権限を拡大する

現行法では，参入規制がされていない個品割賦購入あっせん取引はもとより，登録制としているクレジットカード取引（総合割賦購入あっせん取引）に関しても，行政規制権限に関する規定が極めて不十分である（法34条ないし34条の3参照）。

こうした状況を改善し，規制の遵守を徹底すべく，業務改善命令，業務停止，登録取消しといった行政上の措置を可能とするとともに，報告の徴収，

立入検査といった権限を規定すべきである。

(4) 次に、「不適正与信の排除」のうち「(2)過剰与信の防止」について、「報告書」が、「クレジット取引に限って見ても、個品割賦における『次々販売』のような不適正与信の問題と量的な過剰与信の問題を内在している」としつつ、「現行割賦販売法では第38条として訓示規定を置いているところであるが、対応策の一つとして…個人信用情報の一層有効な活用のあり方を含め、諸外国の法制等も踏まえて、さらなる対応策の検討を行っていくべきである」としている点は基本的に賛成である。但し、先に引用したような「引き続き状況を注視していく」といった姿勢では不十分であり、「次々販売」の高齢者を中心とした深刻な被害事例などを見ても、また、消費者金融に関して現在、過剰貸付禁止等の対応策が検討されていることとの関連においても、緊急に実効的な対応策がとられるべきである。具体的には、次の事項を実現すべきである。

過剰与信を具体的な基準を設けて禁止し、違反時の民事的効果を法律上明記する（緊急意見書9～11頁）

現在の法38条は購入者の支払能力を超えるクレジット契約を行わないよう努めなければならないと規定しているが、これを実効的なものに改め、クレジット事業者に対し、購入者の支払能力を超えるクレジット契約の締結を法律上禁止すべきである。その際には、支払能力の判断基準をできる限り具体的に定め、例えば「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べきである。そして、これに違反した場合につき行政上の措置に加え、請求権制限の民事的効果を定めるべきである。

ちなみに、イギリスで2006年3月に成立した改正消費者信用法においては、与信業者としての免許取得者の適格性を判断するための考慮事項の一つである「詐欺的、制圧的、その他不公正又は不適当であると認められる業務行為」の中に、過剰貸付等の「無責任な貸付」が含まれるとされている。

信用情報機関の利用義務を法律上明記する

法38条は、「共同して設立した信用情報機関…を利用すること等により得た正確な信用情報に基づき」過剰与信防止に努めることを求めており、適正な与信審査を行うための手段の一つとして、クレジット事業者に対し、信用情報機関への加入とその利用を義務づける必要がある。

与信審査の結果を書面に記録する義務を法律上明記する

クレジット事業者による与信審査の実行を担保するとともに、審査の内容

を後に確認することができるようとするため，クレジット事業者に対し，与信審査の結果を記載した書面の作成及び保存を義務づけるとともに，当該購入者からの開示に応じるべきことを定める必要がある。

(5)「報告書」は，「2．クレジット取引関連事業者の責務と役割について」において，「クレジット取引関連事業者の役割分担の変化，機能分化が進んでいることから，クレジットカード発行会社，アクワイアラー，決済代行業者，クレジットカードブランド会社等それぞれの関連事業者が消費者保護と適正な取引秩序維持のためにどのような役割と責務を果たすべきか 検討が必要である」としている点は基本的に賛成である。現行割賦販売法が規制対象としているのは，上記関連事業者のうちクレジットカード発行会社のみに限られており，十分な対応ができていないのが現状である。そうした問題性を示す一例として，近時，悪質な風俗店や出会い系サイト，アダルトサイトなどにおいてもクレジットカードの使用が可能となっており，その結果，各種のトラブル発生を招いている。

かかる現状下において，クレジット事業者の責務が尽くされるとともに，個人情報の問題も含めた購入者の保護が十分図られるように，法の規定を整備すべきである。

(6)「報告書」は，「3．クレジット取引の規制対象範囲について」の検討課題として，まず「(1)割賦払い要件と支払い期間要件の見直し」を挙げている。その中では，「割賦販売は，将来の収入を引き当てにして現在の取引をするという性格から特有のリスクを伴うものとして，法の適用条件が定義されているが，消費者トラブルの対象となるクレジット取引は必ずしも割賦販売に係る与信に限られない。このため…割賦販売という視点に囚われずに対象範囲の検討を行うべきである」としている点は賛成である。

これを踏まえ，現行法を次のように改め，その名称は「販売信用法」に変更すべきである。

割賦払い要件を撤廃する（緊急意見書5～6頁）

全クレジット取引のうち，現行の割賦払い要件に該当しないものが実に7割強を占めている。しかも，近時の悪質商法においては1回払い，2回払いのクレジット契約を利用する事例が増加している。呉服の次々販売被害で，年金収入のみの購入者に1回払いや，ボーナス時期の2回払いが多用されていたり，クレジットの名義借り被害でも，半年後，1年後といった支払い期間の1回払い，2回払いの契約が多く使われている事例が現れている。

現行法の割賦払いの要件を撤廃し，1回払いや2回払いも適用対象に加え

るべきである。

支払い期間要件につきマンスリークリアも適用対象とする（緊急意見書 6 頁）

支払い期間要件については、翌月 1 回払い（いわゆるマンスリークリア）は単なる決済手段として適用から除外すべきである、といった考え方もあります。しかしながら、近時は、販売業者等に騙されてクレジットカードを使用させられたり、インターネット取引においてクレジットカードによる決済後に商品が引き渡されないなど、翌月 1 回払いのクレジット取引においても様々な被害が発生している。他方、クレジット事業者から見れば、1 回払いや 2 回払いの場合は購入者からの手数料は取らないのが通常であるものの、販売業者等との提携関係に基づいて与信取引を獲得し、販売業者等からの手数料収入を得るというクレジット取引の構造に変わりはない。

したがって、翌月 1 回払いを現金取引の代用とみなして規制の範囲外におくことは適切ではなく、あくまでもクレジット取引の一環として、加盟店管理義務や抗弁対抗といった規制を及ぼすことが必要である。

（7）「報告書」が、同じく「クレジット取引の規制対象範囲」の検討課題として、「（2）指定商品制の是非」を挙げている点は賛成である。しかし、その中で「規律の導入がトラブル実態の後追いになるとの批判があるが、同時に規律の導入は規律内容ごとにその効果や事業への影響が様々であり、指定商品制の是非については、一律に論じるのではなく、規律内容ごとに十分な検討がなされるべきである」としていることは妥当ではない。

この点、現行法は、次のように改めるべきである。

政令指定商品制を廃止する（緊急意見書 6 ~ 7 頁）

指定商品制は、縦割り行政庁の所管を前提として作られたものであり、クレジット取引の規制に関して、取引対象品目を特定のものに限定すべき理由はない。「報告書」にもあるとおり、永遠に被害の後追いを招く、極めて不合理な手法である。諸外国の消費者信用法を見ても、かかる指定商品制を採用する例は見られない。直ちに廃止すべきである。

規制が不適切な品目につきネガティリストとする（緊急意見書 7 頁）

仮に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る手法を採用すべきである。

（8）「報告書」は特に触れていないが、現在の法 30 条の 4 第 4 項は、政令で定める金額に満たない支払総額の取引（1 号）と購入者にとって商行為となる取引（2 号）を、抗弁対抗の適用対象から除外している。また、法 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を、抗弁対抗の適用対象から除外している。これらの適用除外規定にも合理的な根拠はなく、削除すべきである（緊急意見書8頁）。

(9) なお、前記(3)ないし(8)において規制対象とすべきクレジット取引の範囲は、個品割賦購入あっせん取引、クレジットカード取引のいずれかに限定することなく、原則としてクレジット取引全般とすべきである。

確かに、現行法においては個品割賦購入あっせん取引に関する規制が特に不十分であり、しかも同取引にかかる被害も多いことから、これについての規制を強化すべき必要性は大きい。しかしながら、近時の被害事例においては、販売業者が購入者に手持ちのクレジットカードを使用させたり、新たにクレジットカードを作らせて直ちに使用させるといったものも見受けられる。また、仮に個品割賦購入あっせん取引のみについて規制を強化したならば、悪質商法によるクレジット利用がクレジットカード取引へと移行するであろうことは容易に予想しうるところである。

以上

【添付資料】

1 割賦販売法の改正を求める緊急意見書

(2005年10月18日 日本弁護士連合会)

2 割賦販売法の改正を求める緊急意見書

(2003年12月20日 日本弁護士連合会)