

2007年3月14日

割賦販売法改正意見書

第二東京弁護士会

会長 飯田 隆

第一 意見の趣旨

本意見書において改正を求める事項は以下のとおりである。

- 1 信販会社の加盟店管理責任（不適正与信防止義務）と違反時の行政規制と民事的効果を法定すること。
- 2 購入者の支払い能力に関する具体的基準を設定し、行政措置と罰則を設けることなどにより過剰与信防止義務の実効性を高めること。
- 3 信販会社と販売会社の共同責任を法定すること。
- 4 指定商品制度及び割賦払い要件を見直すこと
- 5 登録制度の導入など個品割賦購入あっせん業者に対する規制を強化すること
- 6 クレジットカード取引に關与する関連業者の責任を明確にすること

第二 意見の理由

はじめに 割賦販売法全面的改正の必要性

割賦販売法は、割賦販売等取引に関する秩序を維持する目的で昭和36年(1961年)に制定され、その後、抗弁の接続を条項に加えた昭和59年(1984年)の改正を含め、数次にわたって改正されてきた。

しかし、その後の改正によっても、個品割賦販売を中心に消費者被害は拡大する一方であって減少することはなかった。近年も、ココ山岡事件(5年後買い戻し特約付で宝石を販売して倒産した)、ダンシング事件(高額の寝具などをモニター商法によって販売した業者が倒産し、被害者にクレジット債務が残った)など、悪質販売店と提携したクレジット契約での大規模な消費者被害が

絶えることなく発生している。

また、こうした大規模事件以外にも、73歳の一人暮らしの生活保護受給の高齢者が次々販売により布団類17件約1000万円のクレジット債務を負担する結果となった(2006年12月9日シンポジウム「暮らしを破壊するクレジット会社の過剰与信責任を問う」の資料から)、50代の女性が30件約1300万円(うち1000万円は大手信販会社1社に対するもの)、月額14万円のクレジット債務の支払を苦に自ら命を絶った(同、朝日新聞2006年10月20日付)、20歳で月収10万円の専門学校生(女性)が、呉服等9件合計645万円のクレジット債務を負担することになった(同)など、同種被害が多発している。

クレジット契約による消費者被害が減らないのは、端的に言えば悪質販売店と提携したクレジット会社の責任が法に明示されていないからである。悪質商法を行う販売会社を加盟店にしない、悪質商法をしていると判明した時点で直ちに加盟店契約を解約する、悪質商法によるクレジット契約はクーリングオフができる、悪質商法によるクレジット契約締結の場合は販売会社と連帯して既払金を返還する義務をクレジット会社に課すなど、割賦販売法の全面的改正が必要である。

クレジットを利用した悪質商法被害は、消費者金融被害とともに、多重債務者を生む大きな要因となっている。

消費者金融被害については、先の国会で、出資法の上限金利を利息制限法の水準に引き下げ、いわゆる「グレーゾーン」を解消するなどの法改正がなされ、その根絶に大きな一歩が踏み出されたが、消費者事件のさらなる解決のために、割賦販売法の全面改正が重要課題となっている。

第1 加盟店管理責任(不適正与信防止義務)の法定

加盟店による不正を理由に責任を追及された信販会社が、その責任を回避する根底には、現行割賦販売法にはクレジット会社の加盟店管理責任に関する明

文規定がなく、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という事情がある。

その上、「報告書 クレジット取引に係る課題と論点整理について」(2006年6月7日、産業構造審議会割賦販売分科会基本問題小委員会)(以下、「審議会報告書」という。)も指摘しているように、異業種の参入、競争の激化といった近時の状況のもとで、業界の自主的取組みによる対応は一層困難なものとなっている。

クレジット取引において、信販会社は、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し利益を得る。したがって、クレジット会社は、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(株式会社ダンシングから寝具を購入し、当該寝具のモニターとなった原告らが、その代金支払につき立替払契約を締結した相手方である信販会社らに対し、旧割賦販売法30条の4に基づき、ダンシングと原告ら間の契約に生じた事由を対抗して、主位的に未払立替金債務の不存在を、予備的に取立禁止及び支払を拒絶できる地位の確認を求めた事件)に関する大阪高等裁判所平成16年4月16日判決も、「信販会社が継続的に契約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。

信販会社が不適正与信を防止する義務を負うことを明文で定めることが必要不可欠である。その際、すでに経済産業省通達によって、継続的な加盟店管理及び購入者からの苦情の速やかな処理などの指針が示されており、これを法制化することが検討されるべきである。

信販会社はクレジット契約書を審査し、また、顧客からの苦情をチェックし、場合によっては、信販会社の営業マンが販売業者とともに販売の現場に立ち会うなどの業務を行っていることからして、その意思さえ持てば、加盟店の実態を掌握し、これを管理することは可能である。

そして、現行法のもとでは、行政規制権限に関する規定が極めて不十分な(法34条ないし34条の3)状況を改め、規制の遵守を徹底するために、業務改善命令、業務停止、登録取消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、立ち入り検査といった権限を明記すべきである。

そして、実効的な被害救済の観点から、上記義務に違反した場合の効果として、行政上の措置に加えて、民事的效果(請求権の制限、損害賠償義務等)を法定すべきである。

第2「過剰与信防止義務の実効性向上」について

1 過剰与信防止規定(法38条)の趣旨からみた現行法の問題点

(1) 法38条の趣旨

現行割賦販売法38条は、割賦販売業者等は、信用情報機関の利用などによって、「購入者が支払うこととなる賦払金等が当該購入者の支払能力を超える」と認められる割賦販売、ローン提携販売又は割賦購入あっせんを行わないように努めなければならない」と規定する。

多重債務者の発生を未然に防止して消費者の保護を図る趣旨である。

(2) 上記趣旨からみた問題点

ところが、現行法においては、前記38条のように、業者側に信用情報機関を利用しろという訓示規定が設けられているにとどまり、何ら業者側の行為を実効的に規制する手段が講じられていない。

その結果、本意見書冒頭に指摘したように過剰与信による被害は後を絶たない。前記の事例以外にも、独立行政法人国民生活センターが発表した「クレジット会社の与信問題 - - 個品割賦購入あっせん契約における過剰与信等について - - 」(2005年3月4日)には、60歳代の年金生活者で、クレジット

以外に約100万円のカードローン債務を負担していた女性に対し、次々販売により、約320万円の与信が同一の信販会社からなされていた事例が掲載されている。

これらは、「クレジット『ずさん』審査」(前出朝日新聞)などの報道にもあるとおり、信販会社による与信審査のずさんさによるものであり、多重債務者の発生防止・消費者保護という観点からは、こうしたずさんさを改めさせる実効性のある規定が必要である。

2 対策

(1) 購入者の支払能力に関する調査の義務化

信用情報機関を通じての調査だけでなく、調査の結果や調査結果に基づいて自ら購入を認める理由等を記した書面の作成・保管・開示義務をも設けるべきである。

(2) 購入者の支払能力に関する具体的基準の設定

先の貸金業法改正にあたって、貸金業における過剰与信基準について、総借入残高が年収の3分の1を超える貸付が原則禁止されたことを参考に、具体的基準を設定すべきである。

例えば、300万円の年収の者は元金が100万円を超える貸金は禁止されるのであるから、クレジット契約の元金が貸金と合わせて100万円を超えた場合には過剰与信となり、信販会社は契約の承認ができないとすべきである。

(3) 調査義務違反・支払能力基準を超える与信に対する罰則等

現行法のような訓戒的なものではなく、調査義務に違反した場合、あるいは支払能力基準を超える与信を行った場合には、先に加盟店管理義務違反について述べたのと同様の監督官庁による行政処分(改善勧告・業務停止等)の対象とすることはもとより、当該立替金契約は取り消しうるものとすべきである。

第3 加盟店と信販会社の共同責任の法定

クレジットを利用した悪質商法の場合、被害者救済のためには、被害者が信

販会社に対して負担するクレジット債務の支払いを免れる必要がある。悪質販売業者に対する損害賠償請求等もありうるが、こうした業者自身は資力に乏しかったり、その所在を把握すること自体が困難であったり、倒産したりすることが多い。

この点に関し、現行割賦販売法30条の4は、販売業者が行った勧誘に不正があった場合について、被害者が販売会社に対する抗弁を信販会社に対しても主張しうるという、いわゆる「抗弁の対抗」を認めているが、その効果としては、購入者のクレジット会社に対する未払金の支払拒否のみを規定し、既払金の返還は規定していない。

しかし、契約から時間が経過すれば、それだけ既払い額が増えて未払金が減るのだから、このような規定では、販売契約に関する問題の発覚と抗弁主張の時期によって救済される範囲が異なるという不合理が生じる。また、救済の範囲が未払金の支払い拒否にとどまれば、信販会社としては、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うち切って問題を表面化させるよりも、消費者にクレジット債務を少しでも長く履行させる方が利益であるとの判断をしてしまいかねない。

そもそも、信販会社は、提携す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得る立場にある。また、業務の実態からしても、信販会社は提携する加盟店にその名称を入れたクレジット契約用紙を交付し、クレジット契約用紙の記入は加盟店にさせ、さらには、信販会社の営業マンが加盟店とともに販売現場に立ち会うなどしている。これらの点から、信販会社は、加盟店の不正について共同して責任を負担すべきである。つまり、被害者は、加盟店の不正を理由に加盟店との契約を取消することができる場合はクレジット契約も取消することができるし、加盟店が損害賠償義務を負うときは信販会社も損害賠償義務を負うこととして、既払い金の返還が得られることとするのが妥当である。

割賦販売法30条の4は、このような共同責任を法定するものに改正される

べきである。

イギリスでは、消費者信用法に、クレジット契約において、消費者が販売店に対し請求権を有するときには、クレジット会社に対しても同様の請求権を有し（75条）また、信用取引の前に販売店と顧客との間で取引についての交渉（予備交渉）が行われ、その後信用取引契約が締結された場合、この予備交渉は販売店が債権者の代理人として行ったものとみなす（56条）との共同責任規定が置かれている。

この規定は、クレジットカード被害の救済に役立つとともに、クレジットカードの信頼を高めることにも貢献している。すなわち、この規定の下では、仮に販売店が倒産しても信販会社が責任をとることになるため、市民からアドバイスを求められた行政当局者が、クレジットカードの購入を勧めるといわれている。

また、フランスでは、主契約が解除・無効となった場合は貸付契約も当然に解除・無効となるとの規定があり、ドイツでも、売買契約が無効または取り消された場合は、既払金の返還請求権を有すると解されている。

割賦販売法30条の4を改正することが必要不可欠である。

第4 指定商品の見直しについて

- 1 割賦販売法は指定商品（権利）に関する取引に適用されるため、規制が後追いつ的になりがちな傾向がある。例えば、平成16年11月11日には、ビラ、パンフレット、カタログその他これらに類する印刷物、太陽光発電装置その他の発電装置が新たに指定商品とされたが、これらも、トラブルの現実の発生を受けた後追いつ的な規制であった。
- 2 このような点から、前記「報告書」が、「クレジット取引の規制対象範囲」の検討課題として指定商品制の是非を挙げていることは妥当であり、指定商品制は原則廃止すべきである。

そして、割賦販売法の規制を及ぼすことが不適切と考えられる商品及び役務

については、ネガティブリストを作成し、ここに記載された商品及び役務について割賦販売法の適用を除外するという方法を採用すべきである。

3 割賦払い要件及び支払い期間要件の見直し

現行割賦販売法の適用対象となるのは、商品の代金等を2ヶ月以上の期間にわたり、かつ3回以上に分割して支払う場合である。

しかし、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7割強を占めており、また報告された悪質なクレジット取引事例の中にはいわゆる「ボーナス一括払」などの1回払い、2回払によるもの等、3回払未済の割賦形態等によるものも多く含まれる。

これに鑑みれば、現行法の割賦払要件は廃止し、いわゆるマンスリークリア（翌月1回払い）を含めて規制の対象とすべきである。

第5 個品割賦購入あっせん業者に対する規制について

1. クレジットを巡るトラブルのなかで大きな割合を占めるのが個品割賦（信販会社等が消費者と個別に立替払契約を結ぶことにより代金を一括して販売会社に支払い、後に消費者が2ヶ月以上3回以上に分割して信販会社等に支払う方法）をめぐるトラブルである。

東京都消費生活総合センター等の資料（平成13年4月から17年3月）に基づく分析によると、「クレジット」の相談のうち実に7割が個品割賦に関するものである。「報告書」も個品割賦等に係るトラブルの状況（第1章5）などを指摘している。

2. 個品割賦購入あっせん業者（信販会社）の登録制度導入の必要性

現行法上、総合割賦購入あっせん業者については経済産業省への登録が義務づけられている（法31条）が、個品割賦購入あっせん取引の重要な一翼を担う個品割賦購入あっせん業者については、登録制度が存在しない。

このこともあって、金融業界における自由化が進み、信販会社、銀行、貸金業者といった各種業者間の壁が急速になくなりつつある中、貸金業者が悪質販

売業者と連携して、個品割賦購入あっせんをする例は増加する一方である。

このような現状に鑑みれば、下記に検討するような個品割賦購入あっせん業者に対する法規制の強化、法令遵守の啓発、監督庁による指導の強化といった事項が急務であり、また、すでに述べた総合割賦購入あっせん業者に対すると同様の規制が必要であることは明らかであるが、登録制度がなく、監督等をすべき対象業者すら明らかでない現状においては、その前提として、個品購入あっせん業者把握のための登録制度の導入が必要不可欠である。

3. 個品割賦購入あっせん業者による書面交付義務

現行法上、個品割賦購入あっせん取引につき、個品割賦購入あっせん業者からの消費者に対する書面交付義務はなく、消費者は販売者より一定の書面を受け取るにとどまっている（法30条の2第5項、30条の2の2第1項）。

しかしながら、個品割賦あっせん取引による被害の中心は、消費者の支払能力を無視した、無責任な過剰与信によるものであるという現状に鑑みれば、与信の主体である個品割賦購入あっせん業者に契約内容等の詳細を明示した書面の交付義務を課し、その過剰与信の場合等における責任の所在を明確にするとともに、消費者に対し過剰与信であるか否かを判断するための十分な情報を与えることが必要である。

また、後述のクーリング・オフにつき、その期間起算点を明確にし、クーリング・オフ行使の実行性を確保する観点からも、個品割賦購入あっせん業者による過剰与信か否かを判断できる情報を記載した書面の交付の義務付けが必要である。

4 クーリング・オフ制度の適用範囲の拡張

現行法上、クーリング・オフは、営業所等以外の場所における販売契約にのみしか認められていない（割賦販売法第30条の2の3）。

しかしながら、クレジット契約の場合には、訪問販売類似の「不意打ち」に限らず、高額な商品を、当面は少額の負担によって購入できるという「利便性」

が強調されることで、消費者が支払い総額についての冷静な判断をできないままに不当に高額な商品購入契約を締結したり、クレジット契約の危険性等を理解しないまま契約が締結される現状がある。

したがって、クレジット契約において、消費者に冷静になる機会を与え、その上で契約を解除する権利を与えるべき必要性は、必ずしも、「営業所等以外の場所」における「不意打ち」的な勧誘の場合に限られるものではない。

これらの点から、クーリング・オフの適用範囲は営業所等以外の場所における契約に限定されるべきではない。

5. 行政規制権限の強化

上記のように、個品割賦購入あっせん業者の登録制度を導入し、消費者保護のための規制等を強化したとしても、それら規制を遵守しない業者等に対する監督、指導、命令等が適切になされない場合には、実質的な消費者保護にならないことは明らかである。

そこで、個品割賦購入あっせん業者への適切な監督、指導、命令等をなすべく、行政規制権限を強化し、監督指導のための立入調査権限に加え、業務改善命令、業務停止処分、登録制度を前提とした登録取消等の権限を明確にすべきである。

第6 関連事業者の責任の法定

- 1 「報告書」(産業構造審議会)は、クレジット取引関連業者間の役割分担の変化、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」と指摘している。インターネットを利用するクレジット取引においては、ショッピングモールを管理する業者やシステム保守を行なう業者、決済業務を行なう業者等、さまざまな関連業者が関与し、一体として取引を行なっている実態がある。

また、最近では、海外に連絡先をおく業者が、申込みをしていない市民に対して、海外の宝くじに「当選した」あるいは「当選確実」などといったダイレクトメールを送りつけて参加申し込みをさせ、参加費を毎月クレジットカードから引き落とすという新たな商法も問題になっている。

- 2 ところが、クレジットカード取引について、従来の割賦販売法の枠組みでは、もっぱら割賦購入あっせん業者、加盟店、カード利用者の三者（いずれも国内にいる）の関係が想定されている。そのため、割賦販売法において、これら関連事業者の役割や責務が明らかでなく、海外にいる業者の引き落としに対する規制もない。
- 3 関連事業者の責務とこれに対する加盟店や割賦購入あっせん業者の責任が不明確なままでは、悪質な業者がクレジットカード取引に関与することを防ぐことが困難であり、一旦被害が発生した場合に、責任の追及に支障が生じかねない。
- 4 クレジットカード取引に関与する関連事業者の責任を明確に規定し、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。

終わりに

今日、高齢者を中心的な標的とした住宅リフォーム、若い世代を対象としたアクセサリーや資格取得教材に係る悪質商法が、自殺者を出すなど重大な社会問題となっている。

こうした悪質商法を根絶し、消費者の安全な生活を取り戻すために、割賦販売法の全面的改正を行うべきである。

以 上