

産業構造審議会
割賦販売分科会基本問題小委員会

報 告 書

平成19年12月10日

目次

	頁
はじめに	2
第1章 消費者トラブルの実態	
1. 我が国における消費者トラブルの実態	3
(1) 消費者トラブルの傾向	3
(2) 相談事例の分析	3
(3) クレジットカード情報及び個人情報情報の漏洩	4
2. クレジット業界における自主的取組状況	4
3. 欧米における販売信用法制の現状	5
第2章 制度整備の基本的方向性と具体的措置	
1. 悪質な勧誘販売行為を助長する不適切な与信の排除	6
(1) 個品割賦購入あっせん業者に対する規制の強化	7
(2) 不適正与信の排除に向けた民事ルールの導入	9
2. 過剰与信防止のための措置	11
3. クレジットカード情報の保護強化	13
4. 横断的事項（法律の適用対象の拡大）	14
(1) 割賦の定義の見直し	14
(2) 指定制の見直し	14
5. 自主規制機能の強化	16
6. 政府の執行体制の強化	17
おわりに	18
産業構造審議会割賦販売分科会基本問題小委員会委員名簿	19
産業構造審議会割賦販売分科会基本問題小委員会検討過程	20
参考資料	21

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では、平成17年11月から、国民生活に深く浸透しその役割と利便性向上が益々期待されるクレジット取引において、消費者の安心安全を確保するとの観点から、消費者被害の実態や現行法制度の問題点等について分析を行ってきた。この結果を踏まえ、平成18年3月に「クレジットカード情報漏洩・不正利用対策について」及び「個人信用情報機関の利用と保護に係る環境整備について」を取りまとめるとともに、現行割賦販売法の規制対象範囲や保護法益等について被害実態に則した見直しの必要性があるとの認識から、平成18年6月に報告書「クレジット取引に係る課題と論点整理について」を取りまとめた。

同報告書では、悪質な勧誘販売行為を助長するような不適正与信及び過剰与信の防止、クレジットカード取引関係事業者の責務と役割、割賦払い要件や指定商品制の是非を含めた規制対象の範囲といった課題及び論点について、更なるトラブルの実態、業界の自主的取組状況、海外の諸制度等の把握と分析を行い、早急に対応策等を検討すべきであるとされた。

また、同報告書で提言された課題及び論点については、その後、特定商取引に関する法律(以下「特定商取引法」という。)の規制対象取引の問題と表裏一体の関係にあるので、実効性ある措置を講ずるためには、同法と相互に連携した対策が必要との認識に至り、本年2月に開催した割賦販売分科会・消費経済部会合同会議において、消費経済部会特定商取引小委員会を設置し、以後、両小委員会が連携して審議を進めることとされた。

本委員会では、本年2月以降、消費者被害の実態や欧米諸国の法制度等の整理・分析を踏まえ、クレジット取引に係る課題への対策として考えられる事項について検討を行い、6月には各論点についての中間的な整理を行った。その後、同中間整理に対するパブリックコメントを行い、総数3,685通に及ぶ様々な意見を頂いた。これらの意見も踏まえつつ、消費者被害の防止と救済を実態に基づき的確に図ることにより、クレジット取引の健全な発展を促し、ひいては国民経済の更なる拡大を目指すとの基本的考え方に立ち、割賦販売法の改正を含む制度整備を図るべき事項及び企業・業界の自主的取組を促す方策を中心に本報告書を取りまとめた。

第1章 消費者トラブルの実態

1. 我が国における消費者トラブルの実態

(1) 消費者トラブルの傾向

クレジット取引に関する消費生活センターへの相談件数の約8割が「個品割賦購入あっせん取引」(個別の商品販売のたびに与信を行う取引)に係るものであり、特に、訪問販売等の店舗外取引を中心とした特定商取引法の規制対象取引に被害が集中している。また、訪問販売で消費生活センターの相談案件となったもののうち、個品割賦購入あっせんが利用されているケースが約4割となっており、個品割賦購入あっせんを利用した訪問販売に消費者トラブルが集中している。特に、クレジット取引に係る相談者の年齢別構成の推移を見ると、高齢者のトラブル比率が顕著に増加している。また、近年の特定商取引に関する相談事案の年代別平均契約金額を見ると、他の年代に比べ高齢者の契約金額が高額化している。

また、消費生活センターの相談事例等を見ると、悪質な訪問販売業者が次々と様々な商品等を売りつける行為(次々販売)等に与信業者が安易に与信することに起因する過剰与信問題が深刻となっている。

(2) 相談事例の分析

相談事例を具体的に分析すると、

訪問販売等の店舗外取引等にあっては、不意打ち的、あるいは強引、執拗な勧誘により購入意思が曖昧なまま契約に至るケースや、商品の効能等について事実と反する説明(不実告知)をすることにより誤認させる、あるいは契約書面への虚偽記載(特に、職業、収入)を指示するなど勧誘販売行為に問題があるケースが多く、特に、認知症といった判断力が不足している者や明確な拒絶ができない者がターゲットにされる事例が多い。このほか、特定商取引法に規制されている販売方法に絡んだ問題が多く、例えば、展示会に誘い込んで勧誘員が取り囲んで売りつける展示会商法やアルバイト等の紹介・勧誘あるいは広告等で誘引された後に店舗に赴き執拗な勧誘を受けたという苦情、内職やモニター料などの報酬でのクレジット返済が可能と巧みに誘導する商品販売等に対する苦情がある。

他方、その他の店舗販売取引にあっては、様々な事例があり、共通的特徴を抽出することは難しいが、名義貸しに伴うトラブルや、消費者側の都合による解約申出に伴う解約条件に絡むトラブルや窓口の顧客対応、誇大広告・表示に対するクレームなどが散見される。

また、販売業者側からボーナス一括払いあるいは2回払いを推奨され、契約書を作成されたといった割賦販売法の潜脱事例とも見られる苦情等、相当数の相談件数（総合割賦についての相談件数と同程度）がある。

なお、クレジットカード関係の相談事例としては、悪質商法に絡む事例はほとんどなく、カード入会の拒否、利用の停止、遅延損害金の請求、身に覚えのない利用代金の請求（不正利用、誤請求）、一方的な更新手続、クレジットカード入会が役務提供の前提となっているといったものが大半である。

(3)クレジットカード情報及び個人情報情報の漏洩

偽造カードによる被害は、2001年の刑法改正で偽造カード不正作出罪等が規定されたことや業界のICカード化の取組等により近年大幅に減少している（2001年の約150億円から2006年の約50億円に減少）。一方、クレジットカード番号と有効期限の情報のみで決済が可能となるインターネット取引においては、不正利用被害が増加傾向にある（被害発生率が2003年7-9月の0.02%以下から2006年7-9月の0.18%超に急増）。

また、クレジットカード情報を故意に大量に第三者へ提供したような事件も発生している。このような場合、漏洩元は、クレジットカード会社のみならず、加盟店や業務委託先等広範囲な関係事業者に及んでいる。

また、信用情報機関が保有する個人情報情報は、過剰与信防止のためにクレジット業者の与信審査において積極的に利用されることが重要であるが、その前提には、こうした機微に触れる情報に対し特段の保護措置が講じられていることが必要である。しかし、個人情報の漏洩事件に対する措置としては、個人情報保護法に基づく行政庁による勧告・命令のみが法定されており、事前予防措置としては十分とは言えないのが現状である。

2. クレジット業界における自主的取組状況

クレジット業界では、悪質訪問販売住宅リフォーム問題を契機に、加盟店の総点検を行い、悪質加盟店に対する取引停止、改善指導等を進め、特に、平成18年6月以降、悪質な勧誘販売行為に起因する消費者被害の防止、次々販売・過量販売の抑制と加盟店管理の適正化を徹底するため、一連の個品割賦対策を講じ、自主的取組を強化・推進している。

具体的には、加盟店総点検により、取引停止された加盟店は800店舗以上に上り、呉服、布団等のトラブル多発業種における売買契約の翌日以降の契約

意思確認の徹底及び展示会販売における即時与信(会場への社員派遣)の廃止、さらには、特定商取引に係るきめ細かな商品別の与信判断ガイドラインの制定及び高齢者に対する慎重な与信判断の徹底により、当該商品に係る取引件数が3割減(高齢者向けは7割減)となるなど、一定の成果がうかがえる。

しかしながら、こうした取組は、業界団体に加入している会員企業に限られた対応であるのが現状であり、クレジット業界全体の健全化という意味においては限界がある。そのため、業界としての自主的取組の実効性を確保し、消費者保護志向の潮流を一過性のものとしなないことが求められる。

3 . 欧米における販売信用法制の現状

欧米各国におけるクレジット産業の発展の経緯や法制度及び慣習の相違等が大きく影響し、各々の販売信用に関する法制はまちまちである。

与信業者と販売業者の関係については、イギリス、ドイツ及びフランスでは、売買契約と与信契約の一体性や結合契約、関連貸付として法律で規定し、「抗弁の対抗」が容認されている。また、アメリカでも判例等において同様の法理が認められている。さらに、イギリスでは一步踏み込んで、「与信業者は、消費者に対し、販売店の不実表示、説明及び契約違反についても連帯責任を負う」旨を規定し、損害賠償により事実上の既払金返還の道筋を付けている。

他方、共通して言えることとして、各国とも指定商品制は採用しておらず、不動産取引や高額取引等を適用除外とする方式をとっている。また、各国でも概ね数回・数ヶ月以上の分割・後払いを対象としている。また、過剰与信については、過剰与信防止を事業者に対する法律上の義務としている国はないが、イギリスでは「無責任な貸付」をライセンス取得・剥奪の判断事項としているほか、アメリカでは住宅担保ローンにおける略奪的貸付の規制がある。

第2章 制度整備の基本的方向性と具体的措置

割賦販売法は、割賦流通秩序の確立を目的として制定されたが、その後、我が国におけるクレジット取引の発展段階に応じた取引ルールの整備に加え、消費者被害の救済を図るべく購入者等の利益の保護に関する規定を拡充、強化してきた。

今後割賦販売法が消費者被害の未然防止と救済という消費者保護法規としての実効性を一層高めていくためには、行為規制、行政措置及び民事ルール等と企業や業界による自主的な取組のベストミックスを実現することで、被害実態に即応した措置を講じていく必要がある。

すなわち、過度の行政介入によってクレジット取引を歪曲したり、健全な消費までも抑制・阻害するおそれがある過剰規制は避けつつ、消費者被害の未然防止・拡大防止と被害救済を最大限図るようすべきである。具体的には、企業、業界の自主的取組を尊重し、支援しつつ、被害実態を踏まえた適正な範囲において、コンプライアンス（法令遵守）の体制に欠ける悪質な事業者を的確に排除できる行政規制や実効性ある民事ルールを整備する必要がある。また、こうした規制措置の実効性を確保するためには、規制の運用に関し透明性を高めるとともに、行政措置を的確に実施し得る体制整備が不可欠である。

以上の考え方に基づき、以下の制度整備を図るべきである。

1．悪質な勧誘販売行為を助長する不適切な与信の排除

個品割賦購入あっせん取引については、与信契約が成立すれば販売業者が自ら債権者となって代金回収のリスクを負うことなく与信業者から立替払金が一括で支払われることから、販売業者が購入者からの代金回収が円満に行われることも考慮に入れた慎重な勧誘販売を行うインセンティブに欠け、かつ、限度枠をあらかじめ設定している総合割賦方式と異なり契約額が大きくなる傾向にある。その結果、判断能力の不足している高齢者をはじめとして自発的購入意思のない者に対する訪問販売業者等による強引かつ悪質な勧誘販売行為を助長し易いといった構造的な危険性があるとの指摘がある。このことを踏まえ、不適正な与信を排除するための個品割賦購入あっせん業者に対する規制強化や民事ルールの導入を行うことが必要である。

(1) 個品割賦購入あっせん業者に対する規制の強化

< 登録制の導入と行政処分規定の整備 >

現行法では個品割賦購入あっせん業者に対する参入規制や行政上の監督・処分規定は設けられておらず、度重なる通達の発出により指導がなされてきたものの、悪質な与信事業者に対する法律に基づく行政措置は講じられてこなかった。

後述のとおり、悪質な勧誘販売行為を助長するような不適切な与信を防止するため加盟店の調査義務、書面交付義務、適正与信義務、過剰与信防止義務等の一定の行為規制を課すことが必要であるが、これとともに、義務を継続的に履行していくために必要な一定の財産的基礎及びコンプライアンス（法令遵守）のための体制を整備していない者を排除する仕組みとして、登録制を導入し、併せて行政処分規定を整備することが必要である。

【具体的措置】

個品割賦購入あっせん業者に対する登録制を導入する。登録要件等については、義務を継続的に履行していくために必要な財産的基礎等を法定することを検討する。

報告徴収、立入検査といった調査権や改善命令、業務停止命令、登録取消といった行政処分規定及び無登録営業に対する罰則を設ける。

実効性確保のためには、強力な執行体制が不可欠であり、機動的かつ整合的な事務遂行が可能となるよう、国と都道府県との連携を図りつつ執行事務の一部を都道府県の事務とするよう政令で措置する。

< 書面交付義務の強化 >

過剰与信等の消費者トラブル事例の中には、支払総額等の記載事項について書面不備がある場合がある。適正な書面交付は消費者に対する情報提供のために必要な割賦取引の基本的義務であり、書面が不備なものに対して与信を行うこと自体が、個品割賦購入あっせん業者（与信業者）が厳正な与信審査を行っていない証左とも見られるところである。

現行法における個品割賦購入あっせん取引においては、信用取引への誘引者である販売業者等に与信契約に関する事項についても書面交付義務が課されていることから、与信業者によるチェック機能が十分に働いていないと考えられる。このため、法定書面交付の主体を見直し、与信業者による適正な書面交付を義務づ

けることが必要である。

【具体的措置】

法定書面のうち与信契約に関する事項については、与信契約の当事者である与信業者を書面交付の法的な責任主体とする。ただし、書面交付の法的義務者と実際に書面交付を行う者が同一である必要はなく、販売業者が個品割賦購入あっせんの勧誘を行っている実態も踏まえた制度設計を行う。

書面記載事項については、過剰与信防止の観点から、支払能力を把握するために最低限確認しておくべき事項について、消費者のプライバシー保護の要請にも配慮しつつ検討する。

< 加盟店調査等に基づく適正与信義務の導入 >

割賦購入あっせん取引は、加盟店を通じて与信サービスを提供し、収益を得るシステムである。特に、個品割賦購入あっせん取引においては、販売業者等(加盟店)が商品の売買契約等の締結に際し、与信契約の勧誘・申込みの取次ぎを行うのが一般的である。したがって、与信業者は、加盟店による与信契約の取次ぎによって与信契約を締結し経済的利益を得る立場にあるとともに、加盟店契約等を通じて消費者よりも当該加盟店に関する情報をより多く知り得る立場にある。にもかかわらず、与信業者が十分な加盟店調査を行わず安易に与信を行うことにより、結果として悪質な勧誘販売行為を助長しているような消費者被害事例が訪問販売を中心として発生している。

したがって、個品割賦購入あっせん業者に対して、加盟店の勧誘販売方法等に関する調査義務を法定し、その調査結果に基づき、適正な与信が行われるよう義務づける等の措置が必要である。

【具体的措置】

個品割賦購入あっせん業者に対して、訪問販売等の特定商取引法が規制対象とする取引（通信販売を除く）に関して、以下のような義務を課し、義務違反の場合には行政処分の対象となり得るものとする。

- ・ 加盟店契約締結及び消費者等からのクレームが寄せられたとき等適切な時点で販売業者・役務提供事業者について、勧誘行為や過去の販売実績、取り扱う商品・役務の内容やその履行体制等について調査を行う義務
- ・ 購入者等と与信契約を締結するに際して、購入者等の契約意思や勧誘の方法

- ・状況等の契約締結過程について調査を行う義務

上記の調査に基づき、加盟店の販売勧誘行為等について与信業者が把握し、その結果、不実告知等の不正な勧誘行為があり、又は、販売対象たる商品・役務の数量が一般的な購入者等が通常必要とするものから逸脱しており、当該購入者等の契約意思がないと認められる場合は、当該販売契約は不適切な販売契約であるとして、これに係る与信契約を締結してはならない旨の規定を設ける。

特定商取引法の類型に該当しない新手の悪質商法の出現も念頭に置き、加盟店との提携により利益を得るクレジットシステムの提供者として、割賦購入あっせん業者には加盟店調査等により消費者利益の保護のために適正に業務を行う責務があることを一般条項として明文化し、割賦購入あっせん業者のコンプライアンスの強化を促すほか、これに基づき行政庁が実態を随時把握し対策を講じる等により迅速できめ細かな対応を図ることとすべきである。

(2)不適正与信の排除に向けた民事ルールの導入

<与信契約のクーリングオフ規定の導入>

訪問販売等に個品割賦購入あっせんが利用される場合は、購入者等は受動的な立場に置かれ、契約締結意思について勧誘者等の言辞に左右される面がある。昨今では、与信契約書面の不備に起因するトラブルも多発している。また、現行法では、売買契約のクーリングオフをしても、抗弁権を主張して与信業者に対する未払金の支払いを拒絶できるものの、既払金については与信業者に返還を求める制度はない。したがって、与信契約についても売買契約とともにクーリングオフし得る制度が必要である。

【具体的措置】

個品割賦購入あっせん取引について、店舗外で申込みが行われた場合等について、売買契約とともに与信契約がクーリングオフできる制度を導入する。

具体的制度設計に当たっては、売買契約がクーリングオフ可能な場合と与信契約がクーリングオフ可能な場合とができるだけ一致するようにすべきである。

<既払金の返還ルール>

個品割賦購入あっせん取引については、与信業者が販売業者等に与信契約締結の勧誘、申込書面の取次ぎを行わせる等の行為を通じ利益を得ている実態がある

にもかかわらず、特に、悪質商法の存在を知らず、また知り得たにもかかわらず不適正な与信を継続し消費者被害を拡大した事例が、特に特定商取引法類型について多く見られる。

消費者被害の実質的な救済を図るため、消費者側の立証負担に配慮しつつ既払金返還が認められる民事ルールを創設することが必要である。

【具体的措置】

個品割賦購入あっせん取引において、与信業者が販売業者等に与信契約締結の勧誘、申込書面の取次ぎを行わせる等の行為を通じ利益を得ている実態及び消費者被害が特定商取引法類型に集中している実態に着目し、特定商取引法類型（通信販売を除く）の取引を行う販売業者等が、与信契約に関する重要事項について、不実の告知を行った場合、あるいは、与信契約の締結を必要とする事情又は与信契約締結の判断に影響を及ぼすこととなる重要なものについて不実の告知を行った場合、購入者は与信契約を取り消すことができるよう措置を講ずる。また、重要事実の不告知についても、特定商取引法で取消事由が限定列挙となっていることも踏まえつつ、できるだけ可能な範囲で取り消すことができるような措置を講ずる。なお、販売業者等が不退去・退去妨害により購入者を困惑させ、与信契約を締結させたときは、消費者契約法第5条及び第4条により、購入者は与信契約を取り消し得るものと考えられる。

特定商取引法小委員会において新たに導入することが提言されている過量販売取消について、これに係る個品割賦購入あっせん取引が行われた場合に既払金の返還を可能とするため、過量販売取消の可否が民事訴訟において争われる場合が多いと想定されることや、過量販売取消の要件、法的性質を踏まえつつ、措置の内容を検討する。

2. 過剰与信防止のための措置

我が国において多重債務に陥っている者が200万人超に上ると言われている中、昨年の臨時国会において貸金業法の改正が行われ、貸付上限金利の引下げ、過剰貸付の禁止、個人情報情報機関の利用の義務づけ等貸手側の責任を強く求める規制を通じた新たな多重債務防止対策が講じられた。

多重債務に陥る危険度という観点からは、商品の購入等に対して与信が行われるクレジット取引については、借金返済等のための借入れも可能な貸金と異なり、雪だるま式に債務が累積する可能性は少ない。他方、個品割賦購入あっせん取引が訪問販売業者による「次々販売」のような悪質な販売行為に利用されることで消費者が過剰な債務を抱える危険性が指摘されている。

したがって、クレジット取引が持つ消費者への利便性と消費者の適正な購買意思を阻害することのないよう配慮しつつ、与信事業者たる割賦購入あっせん業者に対しても、自らの過剰与信防止を促し、ひいては販売業者による次々販売の未然防止にも資するルール整備が必要である。

<過剰与信防止義務、個人情報情報の登録・利用の義務づけ>

現行割賦販売法第38条は、個人情報機関を利用した支払能力の調査を努力義務として定めているが、過剰与信防止のためには実効性に欠けている。特に、個品割賦購入あっせん取引については、個人情報機関を十分に利用していない事業者が相当数あり、高齢者等を狙った次々販売等の場合の過剰与信を防止する有効な手立てとなっていないのが現状である。

このため、支払能力を調査して過剰与信を防止することを義務づけるとともに、支払能力の調査に当たり個人情報機関を利用すること、また調査結果の個人情報機関への登録の義務づけを図る必要がある。また、特に過剰与信被害が多発している訪問販売等に個品割賦購入あっせんが利用される場合については、より詳細な調査を行うことを与信業者に義務づけ、実効性ある過剰与信規制をする必要がある。

【具体的措置】

割賦購入あっせん業者一般に対して、支払能力を超える与信を行わない義務を課し、義務違反の場合には行政処分の対象となりうるものとする。

特に、個品割賦購入あっせん特定商取引（通信販売を除く）を行う場合については、過剰与信になる危険性が低いと考えられる一定の場合を除き、収入

・資産等の支払能力、販売数量や過去の購入履歴、購入意思その他の事情について具体的な調査を課すこととする。また、この場合において、過剰与信にあたるか否かについて、購入者の収入、資産、生活状況、商品の内容など、様々な要素を総合的に判断する必要があることから一律に基準を法定することは適当でないが、考慮すべき要素や何らかの具体的目安を法解釈のガイドラインで提示すべきである。

支払能力の調査として、信用情報機関の利用を義務づけるとともに、調査結果(成約情報)について一定の事項を信用情報機関に登録することを義務付ける。なお、業態をまたがる信用情報機関間の情報交流については、消費者意識も踏まえた慎重な検討が必要であることから、義務づけはしないこととすることが適当である。

< 個人情報情報の保護の強化 >

信用情報機関に登録された個人情報情報は、過剰与信防止のための与信審査において積極的に利用されることが重要であるが、その前提として、プライバシー保護の要請が特に高い個人情報について、特段の保護措置が講じられていることが必要不可欠である。

現行制度の下では、個人情報保護法に個人情報取扱事業者（法人）に対する行政処分は規定されているが、第三者提供等を行った従業者等に対する処罰規定がなく、割賦販売法における規定も不十分である。

したがって、信用情報機関の利用と登録を義務づけるに当たり、併せて、罰則規定を含む保護措置を設ける必要がある。

【具体的措置】

個人情報の適切な管理を確保するため、一定の要件を満たした信用情報機関を国が指定し監督できるよう措置を講ずる。

信用情報機関の役職員等の秘密保持義務、割賦購入あっせん業者の役職員等による個人情報の漏洩・目的外使用の禁止及び罰則規定を設ける。

3 . クレジットカード情報の保護強化

インターネット取引の支払や携帯クレジット等の非対面のクレジット取引が拡大している中、クレジットカードの不正利用被害についても非対面取引の割合が増加している。この背景には、2001年の刑法改正で偽造カード不正作出罪等が規定されたことや業界のICカード化の取組等により偽造カード被害が近年大幅に減少している一方で、クレジットカード情報（カード番号と有効期限等）のみで利用可能な非対面取引については、情報を入力しさえすれば容易に不正利用できることがある。

こうした不正利用の中でも、クレジットカード情報が事業者等から漏洩・窃取された場合には、被害が広がる危険性が特に高い。しかしながら、クレジットカード情報の漏洩・窃取に対する法的規制は現在のところ不十分である。刑法の「支払い用カード電磁的記録に関する罪」においては、クレジットカード表面の凹凸で記載された会員番号等(クレジットカード番号、有効期限等)は保護されず、個人情報保護法においても、事業者に対する行政処分(勧告及び勧告履行命令等)規定はあるが、個人情報を漏洩した個人に対する規定は存在しない。また、クレジットカード情報のみでは、個人情報にすら通常は該当しない。

したがって、事業者に対してクレジットカード情報の保護のために必要かつ適切な措置を講ずるよう義務づけるとともに、漏洩・窃取の防止のための罰則を設けることが必要である。

【具体的措置】

従業員、退職者も含め、クレジットカード情報の漏洩を禁止する規定を設けるとともに、窃取、不正アクセス等不正な手段により、カード会社等で管理されているクレジットカード情報を取得することを禁止する規定及び罰則を設ける。

クレジットカード情報の漏洩、滅失又は毀損の防止のために必要かつ適切な安全管理基準を定め、基準を遵守していない割賦購入あっせん業者に対しては業務改善命令等が行えるような規定を設ける。

4．横断的事項（法律の適用対象の拡大）

(1)割賦の定義の見直し

割賦販売法の適用対象は、2月以上かつ3回以上の分割払いのケースに限定されている。これは、割賦取引の有する誘引性や複雑性に起因するトラブルに着目して規定されたものであり、掛売り、頭金と残金との2回に分割して代金受領する商慣行的な一般取引を除外して、とかくトラブルの起こり易い長期にわたる割賦契約についてのみ適用しようとしたものであるが、昨今の消費者被害の実態を見ると、割賦購入あっせんについては、潜脱行為とも思われるボーナス等を含めた2回払いといった事例があるなど、相当数の相談件数（総合割賦についての相談件数と同程度）がある。

したがって、割賦購入あっせんについては、誘引性が割賦と同様に高いと考えられるボーナス1回払いや2回払いについても適用対象とする必要がある。

なお、翌月払い（マンスリークリア）については、現金払い等と比較して消費者に対する誘引性が大きく分割払いと同様の誘引性があるとは考えられないことから、割賦販売法の適用対象とはしない。翌月払いに係る消費者トラブル対策については、前述のクレジットカード情報保護のための措置がなりすまし等の翌月払いに係るトラブル対策にも寄与すると考えられるが、引き続き、クレジットのみならずインターネット取引全般における消費者保護等の観点から、トラブルの実態を注視する必要があることを付言する。

また、割賦の定義の見直しに伴い、割賦購入あっせんについては適用対象（分割払い）の概念についても変容を迫られることから、割賦販売法の名称・目的についても所要の見直しを行うことが必要である。

【具体的措置】

割賦購入あっせんについて、ボーナス1回払いまで適用対象とするよう割賦の定義を見直す。

(2)指定制の見直し

割賦販売法は、割賦販売等によって通常購入する可能性のない商品等まで、同法の適用対象とすることは適切ではないと判断し、分割払いの利用実態及び消費者被害の発生状況を踏まえて機動的に規制対象となる商品等を指定する制度（指

定制)を採用している。

しかしながら、昨今消耗品や各種サービスにもクレジットが利用されるようになり、今後もクレジット利用の範囲は益々拡大することが予想される。こうした中で、累次の追加指定によって、現在 54 商品群、10 役務、7 権利が指定されているが、指定商品等の隙間を狙う悪質業者が引き起こす消費者被害に対して規制の後追いにならざるを得ない。

このため、購入者保護という法目的を達成するため、規制の後追い状況を解消すべく、指定制の抜本的な見直しを図る必要がある。

【具体的措置】

割賦購入あっせんにおける指定商品制・指定役務制を見直し、原則適用対象とする方式に改める。

適用除外を検討するに当たっては、割賦購入あっせんに係る規制からの全面的除外については慎重に検討すべきであるが、消費者被害の実態を踏まえ、かつ、取引の安定を過度に損ねることのないよう、クーリングオフ規定等の個別規定ごとに適切な特例措置を設けることが必要である。

5 . 自主規制機能の強化

消費者被害及びその拡大を最大限に防止し、健全なクレジット取引の発展を実現するためには、行政上の措置によって法の遵守を確保するという方策のみならず、事業者自らが法の趣旨を踏まえて消費者の商品購入等の利便性やクレジット・システムの安心安全を確保していくことが重要である。したがって、業界内ガバナンスが有効に機能するような自主的取組とその実効性の確保を促すような法的仕組みを創設する必要がある。

現在でも、(社)全国信販協会による加盟店総点検や自主ルール(ガイドライン)の遵守等の具体的な対策が着実な成果をあげているが、高齢者等を中心とした被害・相談事例は増加傾向にある。組織に加入する限られた会員だけの対応では、業界全体にわたる取引の健全化という意味では限界があると考えられる。したがって、こうした自主的取組を一過性のものとせず、業界全体の取組として拡大・定着させていくためには、統一かつ実効性あるルールを整備し適正な事業活動を促す団体により多くの企業が会員として加入する組織作りを後押ししていくことが必要である。その際、自主規制団体は、手続の透明性が確保され、中立的立場からの意見が自主ルール等に反映されるような組織となることが期待される。

【具体的措置】

自主規制団体及びその役割等について法定化し、業務の継続性、透明性及び自主ルールの実効性が確保できるよう必要な措置を講ずる。

できるだけ多くの登録割賦購入あっせん業者が会員として加入するよう、自主規制団体の業務として法規制の遵守のために有効な様々な機能(研修事業や割賦購入あっせん業者間で悪質な加盟店の情報を交換する制度(加盟店情報交換制度)等)を提供することが必要である。特に、加盟店情報交換制度については、加盟店調査を実質的に機能させるために有効であり、その充実を図るとともに、会員企業による登録及び利用の徹底を図るよう適切な措置を講ずるべきである。

自主規制団体は、自主ルールを策定し、会員に遵守させるべく、会員に対する指導・勧告・懲罰機能を有する体制を整備する必要がある。

6 . 政府の執行体制の強化

年々変化し巧妙化する悪質商法による消費者トラブルを未然に防止するためには、上述の個品割賦購入あっせん業者に対する規制強化や自主規制その他の自主的取組に加えて、行政機関が関係機関と連携しつつ、適切な法の執行を図るとともに、変化するトラブルの実態を随時把握して、迅速に対策を講じることが必要である。

【具体的措置】

経済産業省及びその執行事務の一部を担うことになる都道府県は、相互に連携を強化し、法執行の実効性の向上を図る。

経済産業省及び都道府県は、特定商取引法による行政処分を受けた販売業者に係る個品割賦購入あっせん業者の加盟店調査義務の履行状況の調査を速やかに行う等、特定商取引法の執行・運用との連携を強化する。

経済産業省は、自主規制団体において消費者トラブル実態を踏まえた適切な自主ルールの策定、会員企業への遵守、加盟店情報交換制度の積極的な活用等が図られるよう、必要な指導及び監督を行うとともに、自主規制団体に加入しない割賦購入あっせん業者に対して、都道府県と連携しつつ、立入検査等を重点的に実施する。

経済産業省は、PIO-NET情報等によりクレジット取引に係る消費者トラブル動向を把握し、法の潜脱行為や新手の悪質商法により消費者被害の拡大が懸念される場合その他消費者保護のために必要な場合は、業界へ注意を喚起し、加盟店調査の徹底を指導するなどの迅速な対応を図る。

おわりに

本委員会として、本報告書を割賦販売分科会に報告するとともに、政府において、本報告書の提言内容に則して、法技術的な事項の検討を行い、早急な法的措置を講ずるよう強く要請する。

本委員会が今回提言した割賦販売法の改正等の制度整備は、経済格差の拡大や高齢化、核家族化等により消費者個人を守るべき社会が変容したことを背景に、リフォーム詐欺事件等のクレジットを利用した悪質商法が社会問題化したことを踏まえ、昭和59年改正以来の消費者保護の抜本的拡充を目指すものである。

具体的には、個品割賦購入あっせんを中心とした行政規制や民事ルール、自主規制機能の抜本的強化のみならず、割賦の定義や指定制の見直し等の割賦販売法の骨格を改める見直し事項を含んでいる。これらの見直しは、クレジット取引の健全な発達を図り健全な消費社会の実現に寄与するものと考えられるが、大幅な見直しであることから、割賦販売法の執行体制や消費生活相談の現場、クレジット実務に対して、広汎な影響を及ぼすことが予想される。

したがって、これらの法制度の整備を意義あるものとするためにも、政府に対し、消費者団体等の関係機関と連携した制度改正の周知・広報の徹底や民事ルールが消費生活相談等を通じてスムーズに利用されるような方策の検討、そして適時適切な法の執行を行うことを求める。さらに、消費者被害を消費者自らが未然に防止するための消費者教育の充実を図るなど、裾野の広い取組を行っていくことが望まれる。

以上

産業構造審議会

割賦販売分科会 基本問題小委員会 委員名簿

- 委員長 山本 豊 京都大学大学院法学研究科教授
- 池尾 和人 慶応義塾大学経済学部教授
- 池本 誠司 日本弁護士連合会消費者問題対策委員会委員
- 今井 成价 日本百貨店協会事務局常務理事カードビジネス委員長
- 河村真紀子 主婦連合会副常任委員
- 神作 裕之 東京大学大学院法学政治学研究科教授
- 木島 光彦 (株)ジャックス相談役
- 高倉 民夫 (株)ジェーシービー代表取締役兼執行役員社長
- 西田 典之 東京大学大学院法学政治学研究科教授
- 花房 正義 日立キャピタル(株)特別顧問
- 原 早苗 埼玉大学非常勤講師
- 藤原 静雄 筑波大学大学院ビジネス科学研究科教授
- 堀部 政男 一橋大学名誉教授
- 丸山絵美子 筑波大学大学院ビジネス科学研究科准教授
- 唯根 妙子 (社)日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会常任理事
- 林野 宏 (株)クレディセゾン代表取締役社長
- 渡辺 達徳 中央大学大学院法務研究科教授

以上（敬称略・五十音順）

産業構造審議会割賦販売分科会基本問題小委員会
検討経過

第1回 平成19年2月19日

- 議題 (1)検討項目と今後の検討スケジュールについて
(2)欧米諸国における消費者信用の実態調査について

第2回 平成19年3月13日

- 議題 (1)業界の自主的取組状況について
(2)消費者相談事例について
(3)クレジット取引に係る消費者相談の実態及び行政対応について

第3回 平成19年4月10日

- 議題 (1)不適正与信事例の紹介
(2)悪質商法を助長する不適正与信の排除について

第4回 平成19年4月26日

- 議題 (1)過剰与信防止に関する論点について
(2)過剰与信被害事例と日弁連意見書について
(3)個人信用情報の登録・利用の状況について
(4)カウンセリング協会に寄せられた相談事例について

第5回 平成19年5月15日

- 議題 (1)クレジットカード情報保護について
(2)割賦要件の見直しについて
(3)指定商品制の見直しについて

第6回 平成19年6月19日

- 議題 中間整理案について

第7回 平成19年8月27日

- 議題 (1)中間整理に対する意見募集の結果について
(2)悪質商法を助長する不適正与信の排除について

第8回 平成19年9月26日

- 議題 (1)悪質商法を助長する不適正与信の排除について
(2)過剰与信防止のための措置について

第9回 平成19年10月23日

- 議題 (1)過剰与信防止のための措置について
(2)クレジットカード情報の保護強化について
(3)指定商品制の見直しについて

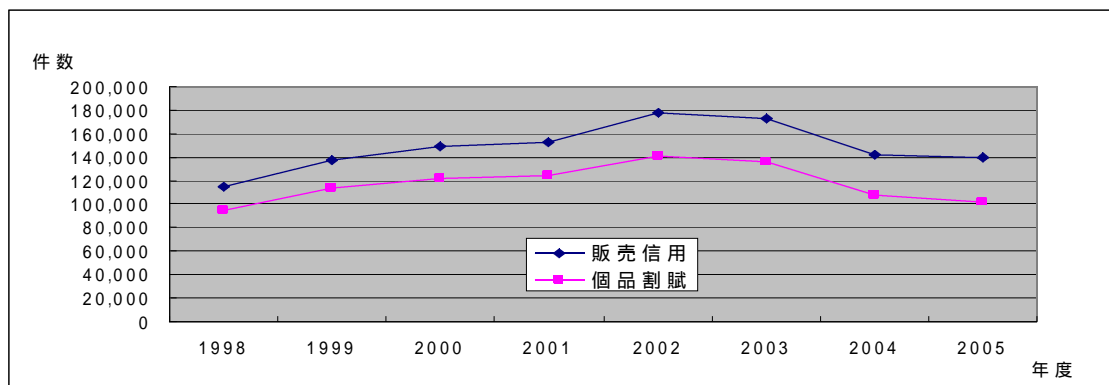
第10回 平成19年11月13日

- 議題 (1)割賦の定義の見直しについて
(2)自主規制機能の強化について
(3)その他(民事ルール及び過剰与信防止のための措置について)

第11回 平成19年11月29日

- 議題 最終報告書案について

<参考1> 販売信用(クレジット)取引に関する相談件数の推移



【販売信用における取引形態別相談件数の内訳と推移】 (件)

	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度
合計	177,360	172,429	142,232	139,619	95,071
自社割賦	4,920	4,280	3,819	3,510	2,584
総合割賦	6,299	7,571	8,477	10,059	8,613
個品割賦	141,416	136,330	107,957	101,800	67,039
ローン提携販売	4,752	4,924	5,060	6,474	4,954
ボーナス一括等	10,210	10,251	9,671	11,845	8,133
不明	9,763	9,073	7,248	5,931	3,748

(出典)(独)国民生活センター集計(2007年2月20日時点PIO-NET登録分)

(注)ボーナス一括等はボーナス等の1回払いまたは2回払いを示す。

<参考2> 販売方法別相談件数と販売信用取引の関係：2005年度

(件)

	店舗販	訪販	通販	マルチ	電話勧	ｶﾞﾃｯﾌﾟ	その他	合計
自社割賦	244	1,168	107	48	260	3	104	1,932
総合割賦	884	579	930	246	160	1	285	3,085
個品割賦	7,056	40,133	966	4,585	7,721	4	2,477	62,942
ローン提携販売	770	468	58	24	192	1	144	1,657
ボーナス一括等	685	4,117	492	145	206	3	286	5,934
販売信用合計	9,639	46,465	2,553	5,048	8,539	12	3,294	75,550
総相談件数	35,170	103,479	235,804	14,081	48,396	3,155	58,878	498,963

(出典)(独)国民生活センター集計(2005年度：2006年3月7日時点PIO-NET登録分)

< 参考 3 > 販売勧誘方法とクレジット取引利用の関係

店舗販売と店舗外販売の被害(相談)実態の推移

(件)

	店 舗	店 舗 外	訪問販売	キャッチセル	ポ イ ント	展 示	業 提	連 鎖
01 年度	21,671 6,649	226,488 82,434	63,350 28,804	7,659 5,954	13,561 11,375	12,657 7,366	11,538 4,587	13,935 5,026
02 年度	26,260 7,959	304,903 91,949	75,573 32,914	7,553 6,050	15,926 12,845	12,225 6,976	13,155 5,711	15,127 6,136
03 年度	28,384 8,065	560,129 85,770	74,969 32,087	6,905 5,317	15,379 11,210	10,224 5,794	11,227 5,444	13,949 5,471
04 年度	30,897 8,030	798,777 65,791	71,347 28,828	5,891 4,416	10,652 7,186	8,519 4,653	8,091 2,756	13,854 5,090
05 年度	40,670 10,422	464,804 64,023	85,066 32,728	5,705 4,097	9,799 6,277	8,863 4,825	7,679 2,159	15,666 5,401

上記のうち、相談内容が解約・クーリングオフに係るもの

(件)

	店 舗	店 舗 外	訪問販売	キャッチセル	ポ イ ント	展 示	業 提	連 鎖
01 年度	8,932 4,668	108,891 66,969	43,572 24,079	6,776 5,531	10,942 10,190	10,374 6,727	5,115 2,901	7,245 3,787
02 年度	10,402 5,521	122,753 73,320	50,565 27,301	6,619 5,526	12,114 11,189	9,501 6,220	5,960 3,847	8,107 4,704
03 年度	10,873 5,485	118,433 66,819	50,020 26,492	5,876 4,802	10,745 9,851	7,847 5,105	5,537 3,686	7,747 4,214
04 年度	11,677 5,468	103,335 51,574	47,671 23,897	5,043 4,000	7,250 6,125	6,524 4,071	3,401 1,813	7,743 3,991
05 年度	15,566 7,115	105,895 48,828	53,082 25,904	4,619 3,592	6,568 5,247	6,431 4,050	3,500 1,472	9,054 4,371

下段は、上段のうちクレジットを利用しているものの件数。

(出典)(独)国民生活センター集計(2006年7月27日時点 PIO-NET 登録分)

< 参考 4 > 販売信用取引に係る年代別相談件数

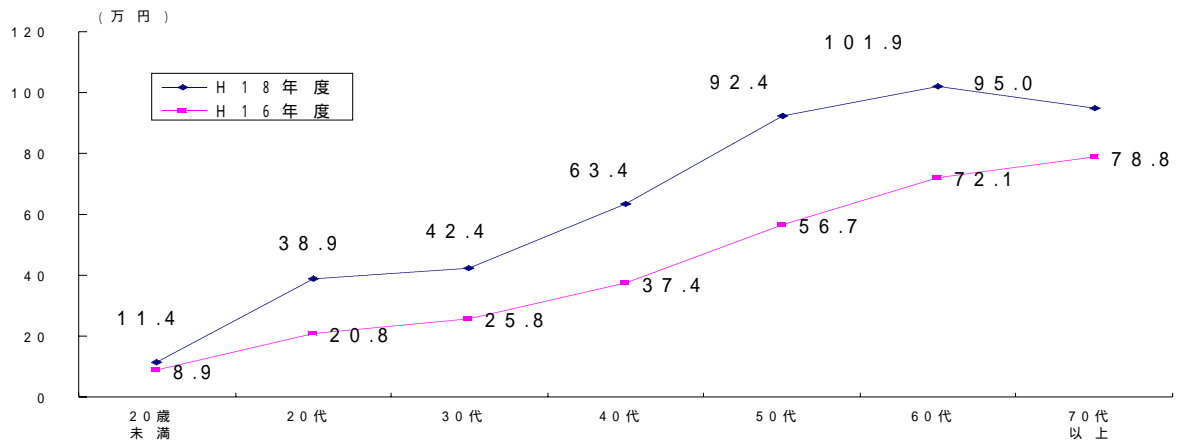
(件)

	1 9 9 8 年度	2 0 0 3 年度	2 0 0 5 年度
20 歳未満	3,394 (3.1%) 2,620 (2.9)	2,803 (1.7%) 2,027 (1.6)	1,793 (1.4%) 1,219 (1.3)
20 歳代	49,943 (46.1) 44,073 (48.5)	56,756 (34.5) 49,097 (37.8)	36,424 (28.5) 30,366 (32.3)
30 歳代	20,888 (19.3) 16,619 (18.3)	32,548 (19.8) 25,141 (19.4)	22,400 (17.5) 14,923 (15.9)
40 歳代	13,083 (12.1) 10,241 (11.3)	20,095 (12.2) 14,974 (11.5)	16,739 (13.1) 11,152 (11.9)
50 歳代	6,580 (6.1) 6,479 (7.1)	14,745 (9.0) 10,688 (8.2)	13,356 (10.5) 8,936 (9.5)
60 歳代	7,349 (6.8) 5,733 (6.3)	14,726 (9.0) 10,982 (8.5)	13,898 (10.9) 10,107 (10.8)
70 歳以上	7,169 (6.6) 5,183 (5.7)	22,651 (13.8) 16,987 (13.1)	23,076 (18.1) 17,246 (18.4)
合 計	108,406 (100.0) 90,948 (100.0)	164,324 (100.0) 129,896 (100.0)	127,686 (100.0) 93,949 (100.0)

(注) 上段は販売信用全体、下段は個品割賦を示す。

(出典)(独)国民生活センター集計

<参考5> 特定商取引に関する相談の年代別平均契約金額推移



(出典)国民生活センター PIO-NET データから、経済産業省作成。

<参考6> 過量販売(過剰与信)事例

【事例1】

1. 案件の概要

契約者 : 70歳女性(無職 年金生活者)
 契約件数 : 8件(うちクレジット契約7件 クレジット会社4社)
 契約総額 : 約530万円

2. クレジット契約の内容

契約日	販売店	信販会社	支払総額	割賦金額	購入商品	販売態様
H14.7	X	A	342,576円	7,100円	寝具	訪問販売
H15.3	Y	B	646,380円	10,500円	寝具	
H15.4	X	C	485,280円	8,000円	寝具	
H15.5	Y	D	589,740円	9,600円	カーペット	
H15.6	Z	現金	630,000円		寝具	
H15.8	W	B	588,150円	9,500円	収納器具	
H15.8	W	B	465,000円	7,500円	家具	
H15.9	Q	C	1,562,172円	25,700円	健康食品	
合計			5,309,298円	77,900円		

【事例2】

1. 案件の概要

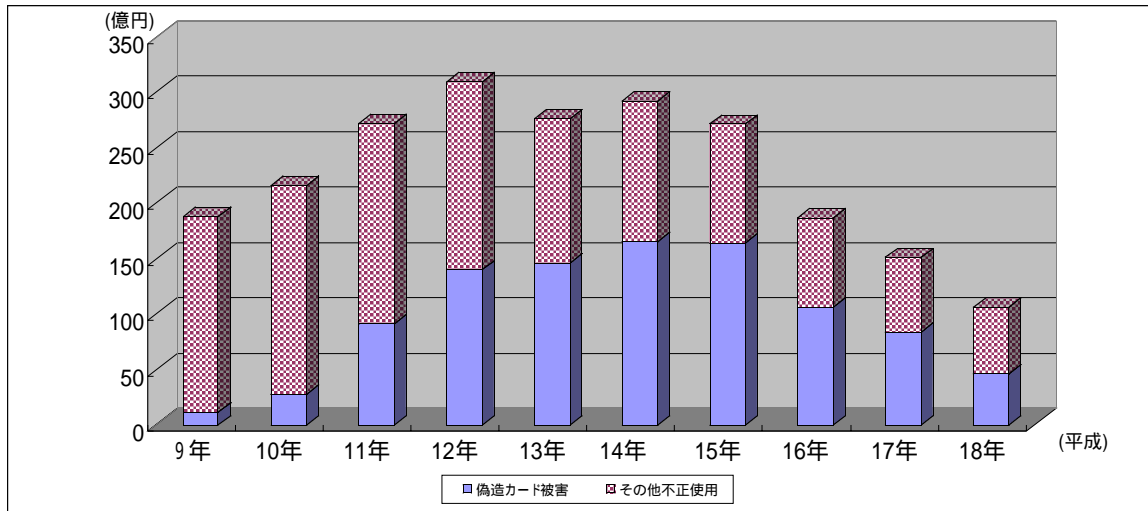
契約者 : 22歳女性(アルバイト10万円/月)
 契約件数 : 9件(全てクレジット契約)
 契約総額 : 約700万円

2. クレジット契約の内容

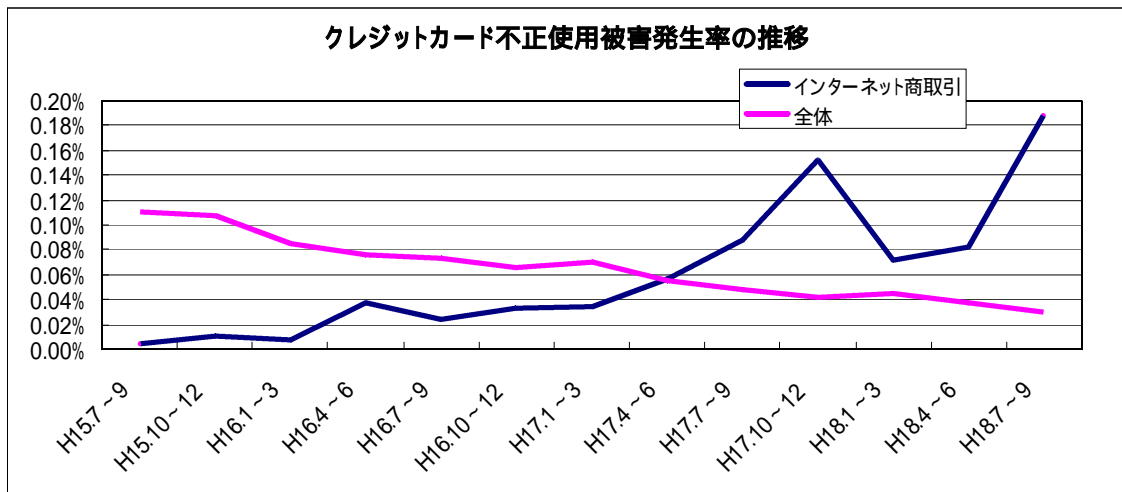
契約日	販売店	信販会社	支払総額	割賦金額	購入商品	販売態様
H14.3.17	X	A	1,099,058円	18,300円	訪問着他	店頭
H14.4.11		B	707,700円	11,700円	訪問着	展示会
H14.6.9		C	1,132,320円	18,800円	訪問着	
H14.7.15		D	770,543円	12,800円	訪問着他	
H14.8.16		B	421,789円	7,000円	喪服等	
H14.10.9		B	421,789円	7,000円	帯他	
H15.2.11		B	1,280,600円	21,300円	訪問着	
H15.2.28		E	783,471円	13,000円	帯	
H15.4.11		E	240,334円	4,000円	宝飾	
合計			6,857,604円	113,900円		

(出所)消費生活センター相談事例等より作成。

<参考7> クレジットカードの不正使用等の被害実態



(出典)日本の消費者信用統計平成19年版(社)日本クレジット産業協会編より



(出典)(社)日本クレジット産業協会インフラ整備委員会調べ

(注)クレジットカード取引金額全体及びクレジットカードによるインターネット商取引に占める不正使用被害額の割合