

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団
政策提言

クレジット市場の再構築に 向けた政策提言

適正な消費経済を促進する
割賦販売制度の実現へ

2010年7月

東京財団政策研究

本提言について

本提言は、東京財団の研究プロジェクト「リテール金融政策」(改正割賦販売制度)における研究成果である。研究会のメンバーは以下の通りである。

【リーダー】

石川和男 東京財団上席研究員／政策研究大学院大学客員教授

【メンバー】

有田宏美 NPO 法人女性自立の会理事長

生駒 雅 エス・ピー・シー・コンサルティング取締役社長

野尻明裕 ボックスグローバル・ジャパン株式会社代表取締役社長

増原義剛 前衆議院議員 自民党金融調査会貸金業制度等小委員会前委員長

水上宏明 内閣総理大臣及び経済産業大臣認定事業資格 消費生活アドバイザー

島津洋隆 東京財団研究員兼政策プロデューサー

富田清行 東京財団研究員兼政策プロデューサー

<本提言に関するお問合せ>

東京財団政策研究 富田清行 電話 03-6229-5502

e-mail:tomita@tkfd.or.jp

はじめに

近年、消費者金融の分野で多くの個人や個人事業主等の金融被害が発生してきているのは承知のとおりです。これは、貸す側が短期的な利益を中心にして過度に儲けに走ると同時に、借り手の一部にもモラルを欠いた金銭感覚が原因となっています。この状況を是正するためには、貸す側への適切な規制が必要となる一方で、借りる側にも健全な経済生活を営むモラルが求められますが、そのためには官による一律のルールではなく、民が中心となった自律的な取り組みが必要です。本プロジェクトは、この視点をもって活動を進めてきました。

2008年秋の米国の金融恐慌に端を発した世界同時不況は、日本国内の個人、個人事業者向け融資にも大きな影響を及ぼし、住宅ローン延滞問題や改正貸金業制

度による中小零細事業者の資金繰り問題など、個人の生活や経済活動に密接に関わる問題であるにも関わらず、政府の対応が遅れています。東京財団では、個人、中小零細事業者を巡る金融政策のあり方について研究し、これまでも必要な政策を必要な時期に提言してきました。

改正貸金業法の完全施行を6月に控えた2010年4月、東京財団「リテール金融政策プロジェクト」は、総量規制や上限金利規制などの政策手段が、多重債務による「過重債務者」問題の解決という政策目的と本当に合致するののかという疑問から、利用者(資金需要者)目線での、利用者保護と健全な資金繰り環境の確保を目指して政策提言を発表しました。

貸金業法の改正と時を同じくして、高齢者をだまして家のリフォームをクレジット契約させる悪質な訪問販売や、似たような手口で繰り返しクレジット契約を組ませる次々販売などの被害を防止するため、2008年に割賦販売法が改正され、本年12月に完全施行されます。

この改正割賦法は、クレジット会社と利用者の両者に対する規制強化が柱です。しかし、法による一律の規制強化は、健全な利用者に対する障害をもたらすおそれがあります。そこで冒頭に述べた視点で、クレジット市場の再構築に向けた政策の研究を進めてきました。

クレジット被害者を救済し、一方で、健全な利用者が円滑にクレジット取引を利用できる環境を整備するための政策をここに提言します。

なお、この提言を含め、東京財団は様々な分野を対象に、政策研究を実施しています。

グローバル経済金融危機の影響は、年金・医療などの社会保障、教育や農業・環境など国内問題に直結し、長年の構造のままでは立ち行かないことが明らかになっています。ところが、このような重大な時期に政治は機能不全をきたしており、対症療法な政策が繰り返されるばかりで、冷静な分析と検討が十分ではありません。

東京財団は中立・独立のシンクタンクとして、こういうときこそ立ち止まって、日本の文化や文明にまで立ち返って問題の本質を突きとめ、抽象論にとどまらず現場感覚を大切にしながら、具体的な案として世の中に提案し、実現をはたらきかけていきたいと考えています。

公益財団法人 東京財団 理事長 加藤秀樹

【要旨】

- クレジット利用者(消費者)保護を目的とした割賦販売法が2008年6月に改正され、一部施行されているが、本年12月までに総量規制である「支払可能見込額」の調査義務が施行される予定である。
- 同法の改正に際しては、クレジット利用者についての特性や現状(健全利用者と不健全利用者の規模やクレジットに係る事故金額等)が明らかにされておらず、消費者保護の名の下に規制を一律に強化することとなった。その結果、クレジット利用者、加盟店(販売店)、クレジット会社の健全な経済活動の停滞をもたらしつつある。
- 当プロジェクトでは、このような改正割販法がもたらす影響を踏まえ、①クレジット利用者(消費者)保護の概念の再定義、②割賦販売法の改正根拠の不備の是正、③自主規制機関の機能強化、という3つの政策理念を基に研究を進めてきた。
- 上記の政策理念を踏まえ、①改正割販法の施行延期を含めた同法の再改正の検討、②被害相談・カウンセリング体制(態勢)の整備、③自主規制機関の加盟各社への指導強化と販売店情報システムの構築、の3つの政策を提言する。

1. 改正割賦販売法(改正割販法)について

(1) 2009年12月1日施行の主な改正点

①適用範囲の拡大

従来の分割払い、リボルビング払いに加えて、ボーナス一括払いや2回払いも割販法の規制対象化。

②加盟店の調査義務(訪問販売等での個別クレジット)

クレジット会社が、訪問販売などの加盟店に対して、加盟店契約時、クレジット申込み時、消費者からの苦情受付時に、それぞれ勧誘方法等の調査を義務化。

③契約行為への介入強化(訪問販売等での個別クレジット)

訪問販売等でのクレジット契約において、日常生活で通常必要とされる量を著しく超える契約の申込をした場合には、一定の条件により、クレジット契約の申込みの撤回や契約の取り消しを可能とし、クーリングオフ制度も導入。

④クレジットカード番号等の保護

クレジットカード番号等の不正提供・不正利用を刑事罰化。

また、クレジット会社だけでなく、加盟店やその委託先等のクレジットカード番号等の情報を利用する事業者に対して、安全管理措置を義務付け。

⑤クレジット業界による自主規制団体の設立・運営

法律上の義務に加えて、クレジット業界が自主的に消費者被害の防止に取り組むための自主規制団体^{*}を創設。

※法律上の名称は「認定割賦販売協会」。

改正割販法の規定に基づく認定割賦販売協会として、2009年12月1日に社団法人日本クレジット協会が認可。

(認定割賦販売協会の業務)

- (i) 業界の自主規制ルールの制定
- (ii) 自主規制ルールが実効されるよう、会員に遵守状況の調査・指導
- (iii) 利用者の利益保護のため、加盟店に関する情報を登録し、共同して利用する制度(加盟店情報交換制度)の運営
- (iv) 利用者の相談・苦情の対応、広報・啓発活動の強化

(2) 2010年12月までに施行の主な改正点

○過剰与信防止義務(支払可能見込額の調査義務)

クレジット会社に対して、クレジットの審査(クレジットカードの新規発行、極度額の増額を含む)の際に、「指定信用情報機関」を利用した「クレジット情報の調査」を義務付け。

加えて、クレジット会社は、クレジットの利用にあたって、利用者の「収入」「クレジット利用実績」等に応じた支払可能見込額(いわゆる割販法の「総量規制」)の調査を実施。

(3) 改正貸金業法との関係

改正貸金業法

(2010年6月18日完全施行)

多重債務者問題への対応を目的として、

- 罰則の引上げ
- 自主規制機関の創設
- 参入要件の厳格化
- 上限金利の引下げ
- 総量規制の導入

→年収の1/3を超える貸付の原則禁止等の措置を実施。



改正貸金業法と改正割販法の規制が近似。

しかし、以下の点で両法は相違。

①規制対象

- ・貸金業法は、貸金業を規制する「業者法」
- ・割販法は、クレジット取引を規制する「業務法」

②取引の性質

- ・貸金業は、資金の貸付を行う金融取引
- ・クレジット取引は、商取引に伴い発生する取引

現在、改正貸金業法を巡って、健全な資金需要者にまで資金が流れなくなるなど、政策目的と規制手法の整合性が問われている中、改正割販法についても、以下の視点に基づく慎重な議論が必要。

視点1: 貸金業市場における多重債務者問題と同様の利用者被害等*の問題はクレジット市場にあるのか。

視点2: 利用者被害等の問題に対する政策対応として、改正割販法の措置が適切なのか。

※悪徳訪問販売や次々販売といった被害の他、適正な知識を持たずにクレジットを利用したことによる被害もある。本提言書では、これを「クレジット困窮(者)」と捉え、「被害等」「被害者等」という表記には「クレジット困窮(者)」を含めるものとする。

2. クレジット市場の現況と実態変化

当プロジェクトは、2010年5月にクレジット業界、販売店(加盟店)、消費者団体にインタビューを実施。インタビュー内容をまとめると、以下のとおり、クレジット市場の現況と実態変化を確認。

	現況	実態変化
利用者	与信の厳格化に伴いクレジット与信を受けられず、必要とする商品を購入することができなくなっている。地域社会では生活必需品である自動車等を購入できないケースが生じている。	与信の厳格化により健全利用者の消費活動にどのようなインパクトを与えるのかが見定めがたいが、一部で影響が顕現化しつつあり、健全利用者の利便性を確保することが課題となっている。
販売店	与信の厳格化に伴い、これまで割賦を利用できた購入者でも、保証人を求められたり、あるいは与信さえクレジット会社から拒否され、販売店(加盟店)の売上を確保できないケースが散見されるようになってきた。 上記のような顧客(購入者)に対する説明を販売店が行わなければならない、その負担が大きくなっている。	与信の厳格化が進んでおり、販売店側は影響を強く感じている。与信が通らない説明は、一次的には販売店側が負っていることも負担感になっている。 買い過ぎ(借り過ぎ)を防ぐためには、利用者の信用状況を把握することが必要である。コミュニティの小さい地域では、販売店側がこれを行える余地があるが、大都市や大規模販売店では、利用者特性をどのように捉え、与信に繋げるかが難しい。
クレジット業界	これまで問題が生じていなかった領域(割販法の対象拡大)にまで規制が及ぶようになり、負担感が大きくなりつつある。 改正割販法に基づいて自主規制機関(日本クレジット協会)が2009年4月に創設されたが、監督官庁に意向に過度に反応する傾向があり、クレジット事業者を委縮させている。	クレジット業界は、全体として銀行系に集約しつつあり中堅以下の会社は厳しい状況に置かれている。また、分割払い手数料を得られる割賦方式の取扱も低迷しているばかりか、改正貸金業法によりキャッシングの利用低迷も相まって収益確保しづらくなっている。 クレジット・ビジネスの将来像の展望は見出しがたく、改正割販法の下でビジネスモデルを構築できるかが課題となっている。 加盟店管理をクレジット会社が行う際に、購入者と販売者(加盟店)の間に存在する「情報格差」を、クレジット会社(あるいは自主規制機関)が解消する余地があるのか否かを見極め、これが担える機能・役割があるかどうかを考察する時期にある。

クレジット審査の厳格化が進み、消費活動に影響が出始めている。審査の厳格化は、利用者の購買機会を喪失させ、販売店の売上を減少させ、クレジット会社自らの事業を委縮させている。

3. 改正割販法への評価

インタビューの結果を踏まえ、改正割販法への評価をまとめると以下のとおり。

(1) 包括的な規制体系への転換

これまで割販法は、規制対象となる範囲を限定(2月以上かつ3回以上分割払い、指定商品・指定役務制)していたため、クレジット利用者に被害が生じるたびに、その商品や役務を規制対象に追加していった経緯にある。

そのため、過去に頻繁に改正が行われ、結果としてその内容や実施時期の周知が不十分となり、利用者にとっては、むしろ混乱を招いていたと思われる。

今般、包括的な規制体系となったことで改正の頻度が減少すると予想されるが、これまで利用者被害等が発生しておらず、法規制の必要のない領域まで対象としたことによる影響や弊害の有無の検証が必要である。

(2) 利用者保護の方法に対する疑問

利用者被害等が生じないよう、クレジット与信を厳格化する政策手法では、規制が不必要な者にまで影響が及ぶ。利用者保護の視点は重要であるが、積極的な保護が必要な利用者とその必要がない利用者の間では、利用者保護のあり方が異なる可能性があると判断される。

積極的な保護が必要な利用者には、カウンセリングや事後的な救済措置を手当てすることが必須であるが、一方で健全な利用者に対しては一律の与信厳格化ではなく、与信の品質向上を目指しクレジットビジネスとして利用者保護が確保されるようクレジット会社に促すことが必要である。

(3) 規制の目的と手段の関係

前記(1)の法規制の必要ない領域を対象化することによる功罪両面の検証と合わせ、過剰販売を予防するという目的のため総量規制(支払可能見込額調査)という政策手段が適切なのか、検証が必要である。

前記(2)の観点も含め、クレジット会社に利用者保護をすべて押し付けるだけでは、悪影響のみが販売店、利用者 に及ぶと予想される。クレジット取引の当事者である、利用者、販売店、クレジット会社のそれぞれが果たすべき役割、責任を考え、健全な利用が促進され消費経済が滞ることがないように再設計する必要がある。

利用者保護とは何か、利用者保護は誰がどのように担うのかが問われているのであり、規制強化すれば利用者保護が確保されるとは限らず、逆に利便性が低下し消費経済が停滞する恐れが高い。

4. 提言に向けた政策理念

経済実態に即した健全なクレジット市場の再構築に向けた政策提言は、以下の3つの理念に基づく。

(1) 消費者(クレジット利用者)保護の概念の再定義

政府が行ってきた従来の「消費者保護」は、法規制を設けその法規制を一律に関連する全ての事業者や消費者に適用してきた。さらに、「消費者保護」の大義名分のもと、事故の発生の都度に規制強化され続けてきた歴史にある。結果として、個別の消費者事故への対応として、その分野全体の規制が強化され、自己責任を忘れた消費者過保護(「必要最大限(ナショナル・マキシマム)」)の状態となっている。

一方、弊害として販売店・クレジット会社の事業意欲を萎縮させ、健全な消費経済活動を阻害し、個人消費の低迷を招いていると考えられる。

新たな「消費者(利用者)保護」の概念を「利用者事故の極小化」と再定義し、利用者の自己責任を育成しつつ消費経済活動を阻害しない「必要最小限」の規制と、適切な「利用者保護」の仕組みの構築を目指す。

(2) 割賦販売法の改正目的と規制対象のズレの是正

今般の改正割販法は、高齢者をねらった執拗な勧誘によって高額な商品や役務をクレジット契約する訪問販売や一度でも不用意に購入した後に次々と契約を押しつけて過剰な商品等をクレジットを利用して購入させる事例(次々販売等)の被害等に対処し、これらの悪質な勧誘販売行為を助長するクレジット会社の不適正与信あるいは過剰与信を防ぐことが目的であった。しかし、改正割販法はこれらの被害等の防止を超える、総量規制や決済手段(1回払い等)にまで、広範な規制を導入した。

今般の改正に際して、消費者金融市場における多重債務者のような不健全利用者の有無やその規模などを検証した経緯は見当たらず、クレジット市場の実態と規制対象の範囲にズレが生じていないか検証する。

(3) 自主規制機関の機能強化

行政による監督や罰則等ではなく、自主規制機関が加盟各社への指導を徹底することにより、加盟店(販売店)への管理と過当競争防止が有効に機能する健全なクレジット市場を育成出来る制度設計を目指す。

5. 政策提言(クレジット市場の再構築に向けて)

(1) 改正割販法の再検討: 施行延期を含めた法律の再改正

本年12月1日までに、クレジット会社に対して、クレジット審査の際に「支払可能見込額」調査が義務化されるが、この措置により、健全な消費経済活動にまで悪影響を及ぼす恐れが高いため、政府は「支払可能見込額」調査義務の施行延期も含めた根本的な見直し等、改正割販法の運用改善を含めた法再改正を行うべきである。

- 割販法で規制を強化してまで保護すべき利用者とは、悪質な訪問販売や次々販売におけるクレジット被害の防止であったはず。であれば、クレジット会社による販売店管理のガバナンスの効果的な仕組みを構築すべき。
- 消費者金融における多重債務問題と同質のクレジット被害等の有無の検証が不十分な中で、クレジット市場全体に一律の規制を敷くことは、決済手段としてクレジットカードを利用する大半の健全利用者に悪影響を及ぼす。
- 将来的には、①決済手段としてのクレジットの環境整備、②悪質なクレジット販売の排除と救済措置(特商法との連携)、③リボ払いの拡大等に伴う過剰債務防止策(貸金業法との連携)、の3つの観点からの法整備を検討すべき。

(2) 被害相談・カウンセリング体制(態勢)整備: 政府だけでなく事業者による支援

政府は、消費者金融における「過重債務者」へのカウンセリングと並行して、クレジットによる被害者等についても同様にカウンセリングシステムを導入すべきである。さらに、カウンセラーの確保を図るための人材育成を促すインフラ・環境整備の支援も行う必要がある。また、クレジット業界に対しても利益享受者の責務として、被害者等救済やカウンセリング人材育成のための基金を設けるなどの支援策を求めたい。

(参考)東京財団政策提言 『リテール金融市場の健全化のための政策提言－改正貸金業法の完全施行前後における政策の方向性』(2010年4月)

<http://www.tkfd.or.jp/admin/files/2010-01.pdf>

(3) 自主規制機関の取組み：加盟各社への指導強化と販売店情報システムの構築

①加盟各社への指導の強化

自主規制機関に、加盟クレジット会社が悪質な販売店(次々販売等)との取引防止を図るための指導の強化を求めるとともに、指導に従わない企業を監督官庁へ告発する機能を持たせる仕組みを構築すべきである。

○例えば、販売店が悪質な行為を行った際には、全クレジット会社が当該販売店を除外するという厳格な措置をとることが望ましい。

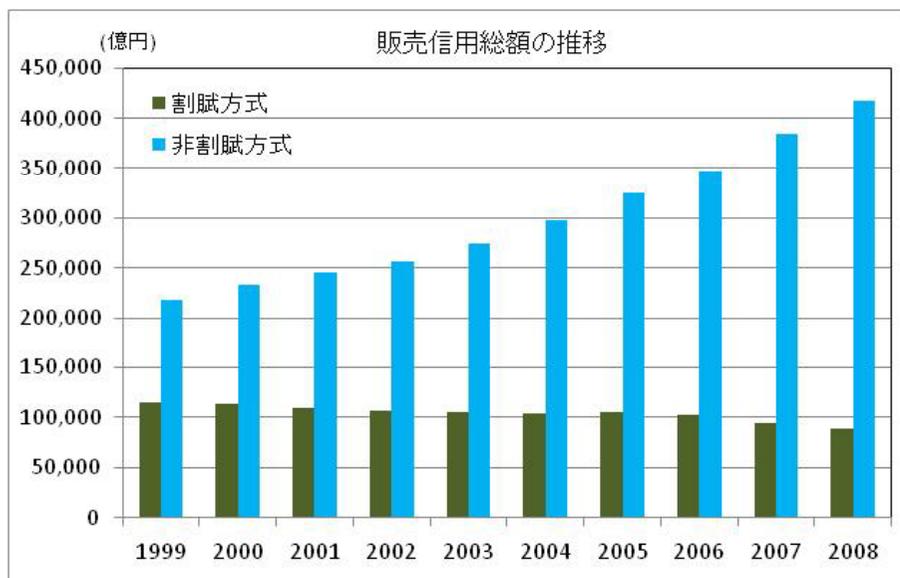
②販売店情報システムの構築

自主規制機関に対して、販売店に関する情報を集約する加盟店情報交換制度*を有効に機能させるために、加盟各社の保有する情報の収集及び一元化を促進させ、並びに国民生活センターや地域の消費者相談窓口と、販売店に関する情報交換態勢を整備させるべきである。

○自主規制機関、国民生活センターや地域の消費者相談窓口が情報を交換することにより、クレジット会社が不良販売店を排除することができ、未然に利用者の被害を防止することが可能となる。

※加盟店情報交換制度とは、認定割賦販売協会(社団法人日本クレジット協会)が販売店(加盟店)の悪質な勧誘行為を防止し、クレジット利用者の保護を図るために、加盟店に関する情報をクレジット会社間で情報交換する制度(割販法第35条の20及び第35条の21)。

(参考1)統計から見るクレジット市場動向



(注)クレジット発行枚数は毎年度末の残高ベース。他の金額はフローベース。
出所:社団法人日本クレジット協会「平成22年版 日本の消費者信用統計」

○クレジットカード決済(キャッシュレス)の進展とともに、ポイント付与やサインレスなど、買い物における利便性の向上に伴い、カードの使い分けが進んでいると見られる。

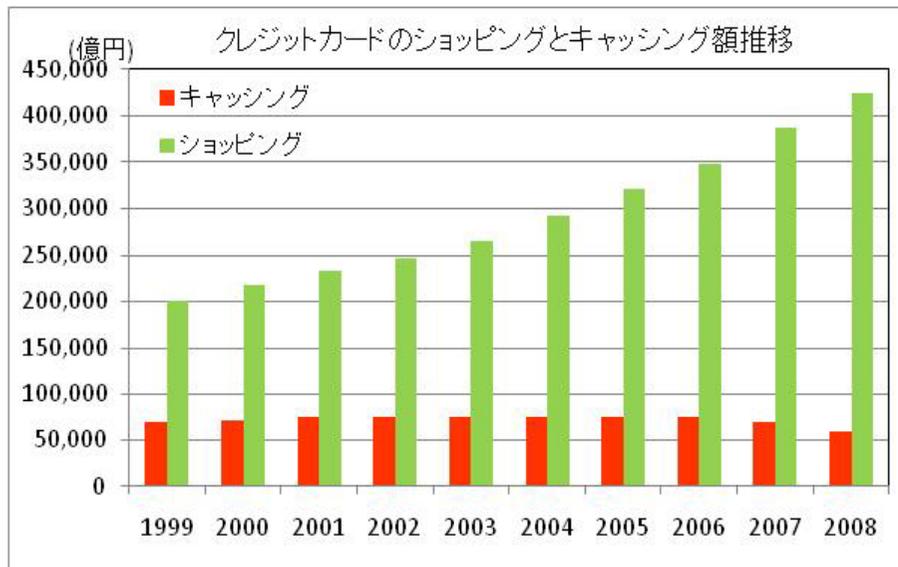
○非割賦方式(マンスリークリア等)の増加を主因として、販売信用総額が年々増加しているものの、割賦方式は減少傾向。

○クレジットカードが現金の代替手段(キャッシュレス)として機能している。

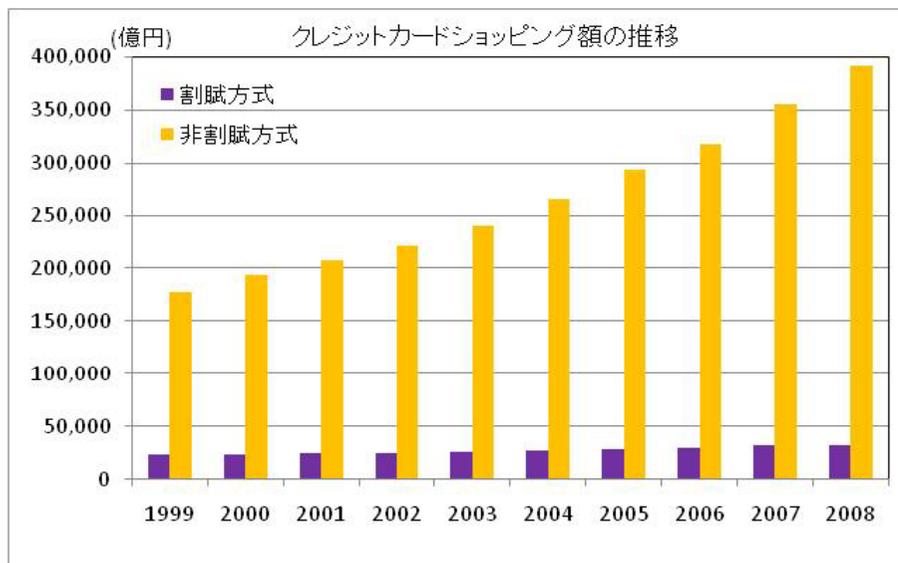
(「販売信用」:クレジットカード利用、
個品割賦(自動車ローンなど)の全体)

(「非割賦方式」:マンスリークリア(翌月一括払い)、
ボーナス一括払い、ボーナス2回払い)

(「割賦方式」:2月以上かつ3回以上の分割での支払)



○クレジットカード利用は増加傾向にあるが、キャッシングの利用は減少傾向にある。



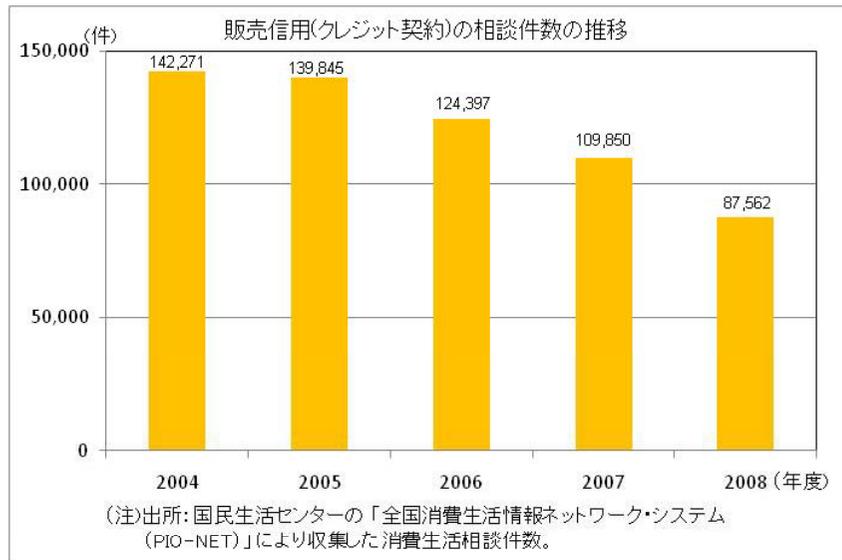
○上段のグラフのうち、クレジットカード利用の内訳を見ると、非割賦方式が前頁のとおり増加しているが、割賦方式は微増にとどまる。

○割賦方式には、リボ利用も含まれるが、リボ利用のみを抽出した統計は存在しない。

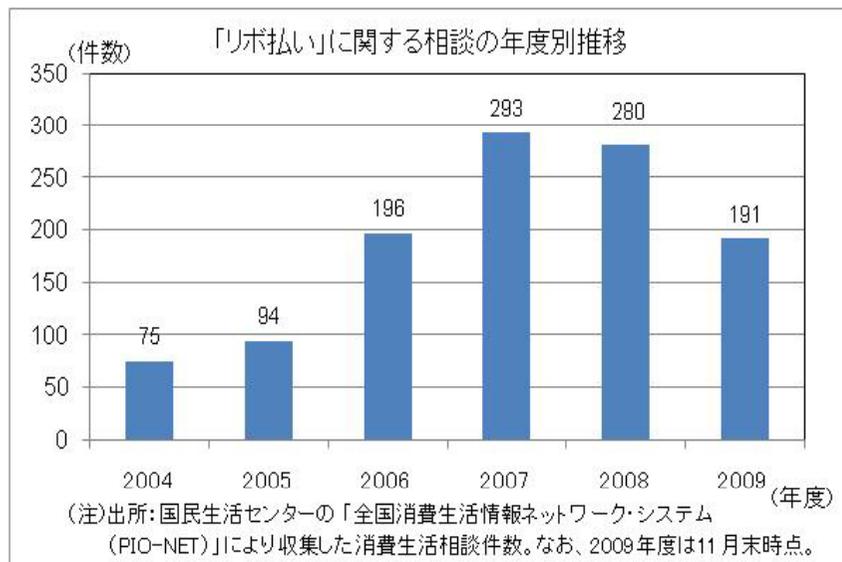
(注)金額はフローベース。

出所:社団法人日本クレジット協会「平成22年版 日本の消費者信用統計」

(参考2)統計から見るクレジットに関する消費者相談



○上段のグラフをみると、国民生活センターへのクレジット契約の相談件数はここ数年低下傾向にある。



○下段のグラフをみると、「手数料が高い」や「説明不足」などのリボ払いの相談件数は、高水準で推移している。

(参考3) クレジットショッピング枠の現金化の新聞報道

クレジットカードショッピング枠の現金化に関する報道は、2004年頃から登場するようになり、今年に至っては、既に20件以上(「クレジット」、「ショッピング枠」、「現金化」で全国紙・地方紙を検索すると2010年1月1日から7月15日にかけて、該当記事が26件存在)登場している。新聞報道によると、「クレジットカードショッピング枠の現金化」は蔓延し、その被害等も拡大している。

【過去の新聞報道の見出し】

- 「カードで換金」商法が急増 目立つ多重債務者(朝日新聞 2004.10.04 朝刊)
- クレジットカード現金化:相談急増 06年貸金業法改正後、目立つ多重債務者(毎日新聞2010.06.02 朝刊)
- 新手“ヤミ金” カード現金化…残ったのはおもちゃの指輪!?(産経新聞2010.06.13 朝刊)
- 借りられず、不正の道 年利200%…カード悪用「融資」横行 改正貸金業法が施行(朝日新聞2010.06.18 夕刊)

(参考4) 割販法改正の経緯

1961年

割販法の制定

1972年改正

開示ルール強化、クーリング・オフ制度創設、前受金保全措置強化、適用範囲拡大(ローン提携販売、前払式特定取引を対象、割賦購入斡旋につきカード等に拡大)。

1984年改正

割賦購入あっせんに対し開示ルール等の消費者保護ルールの適用、抗弁権の接続に関する規定創設等。クーリングオフ(4日から7日へ)の延長。

1999年改正

継続的役務のトラブル、金銭消費貸借契約によるトラブルへ対応するため役務・権利の規制対象への追加。割賦購入あっせんの定義の明確化等。

2000年改正

内職・モニター商法のトラブル、インターネット等による割賦販売の多様化への対応を目的としたカードレス取引の規制対象化、業務提携誘因販売取引に対する消費者保護規制の適用。

2004年改正

マルチ商法等による消費者トラブルへ対応するため連鎖販売取引に対する消費者保護規定の適用、クーリングオフ(7日から8日へ)の延長。

2008年改正

加盟店の勧誘行為調査義務、過剰与信防止義務などクレジット規制の強化。
過剰与信防止義務については2010年12月1日までに施行予定。

クレジット市場の再構築に向けた政策提言
～適正な消費経済を促進する割賦販売制度の実現へ～

2010年7月発行

発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報代表) Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp>

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、競艇事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。

公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tkfd.or.jp/>