



Viewpoint

在日米国商工会議所意見書

現状に即した割賦販売法に Modernize the Installment Sales Law

銀行・金融委員会
Banking and Finance Committee

2009年3月まで有効
Valid Through March 2009

英語正文

在日米国商工会議所 / The American Chamber of Commerce in Japan

〒106-0041, 東京都港区麻布台 2-4-5, メソニック39MTビル10階
Masonic 39 MT Bldg. 10F, 2-4-5 Azabudai, Minato-ku, Tokyo 106-0041
<http://www.accj.or.jp/user/211/Advocacy/>

Kathleen Santillo / U.S. Government Affairs Manager
Phone: +81 3 3433 8549, Fax: +81 3 3433 8454

伊知地 徳子 / 日本政府担当マネジャー
Phone: +81 3 3433 8451, Fax: +81 3 3433 8454

ACCJ Viewpoint

Recommendations

The American Chamber of Commerce in Japan (ACCJ) welcomes proposals from a METI-led council to amend the Installment Sale Law (“ISL”) so as to afford greater protections to consumers when they purchase goods on credit. Many of the proposed amendments to the ISL can be effective tools to combat fraudulent business practices, and afford consumers redress where they have incurred financial damage on account of such practices. At the same time, we urge the Government to ensure that these revisions recognize the important role of sales finance and credit card sales in enabling customers to purchase major household items and consumer durables, and in supporting a robust retail sector and overall economic growth. The ACCJ specifically recommends

- (i) that strengthened documentation requirements be realistic, and allow for common market practices such as electronic verification,
- (ii) that the law promote industry self-regulation as much as possible based on the principle of fair and transparent disclosures, and avoid imposition of arbitrary restrictions on sales credit that could constrict the retail sector,
- (iii) that cooling off periods take into account existing rights of consumers to cancel contracts, and contain safeguards against fraudulent use of cancellations, and
- (iv) that rights of customers to receive refunds of amounts paid ensure fair redress from merchants that have breached sales agreements or committed fraud, while avoiding the creation of excessive liability for sales finance companies that have acted in good faith to finance purchases.

Background

Installment credit sales are generally regulated under the ISL (Kappu Hanbai-ho). The ISL governs both closed-end sales finance transactions as well as shopping balances on credit cards. In February 2007, METI organized the Industry Structure Council, Installment Sales Committee, Basic Issue Sub-committee (Sub-committee) to assess the practices in this credit market, and suggest any needed reforms of the ISL. Industry representatives, consumer groups and academia were involved.

提言

在日米商工会議所(ACCJ)は、クレジット取引により物品を購入する消費者の保護強化を図る、経済産業省が所管する産業構造審議会による割賦販売法の改正に向けた報告書を歓迎する。改正に向けた提案の大部分は、悪質商法の予防および悪質業者により被害を蒙った消費者の救済に役立つと思われるが、改正に際しては、家庭用品や耐久消費財を消費者が購入することにより小売分野の売上が押し上げられ、ひいては経済全体の成長を促進されるという点からも、個品割賦販売およびクレジットカード販売が重要であることを日本政府は認識する必要がある。そこでACCJは次の具体的な提言を行なう。

- (1) 書面交付義務強化を現実的な範囲内とし、電磁的書面の交付等の通常の市場慣行を認める。
- (2) 改正法において、公平性と透明性の原則に則り可能な限り業界の自主規制を促進し、小売業界の足手まといとなる画一的な与信などの制限を設けない。
- (3) クーリングオフ導入においては既存の消費者の契約取消権に配慮し、契約取消の不正利用を防ぐ対策を講じる。
- (4) 既払金の返還を求める権利により販売業者の販売契約違反や不正行為に対し消費者が救済を受けることができるようにするとともに、誠実に与信を行った個品割賦購入あっせん業者に対して過大な責任を負わせないようにする。

問題点

割賦販売は、原則として割賦販売法により規制されている。割賦販売法は、個品割賦購入あっせんクレジットカードによる総合割賦購入あっせんの両方に適用される。経済産業省は、2007年2月、クレジット業界における慣行を分析し、割賦販売法の改正を提案する産業構造審議会割賦販売分科会基本問題小委員会を設置し、これには、業界代表者、消費者団体および学識経験者が参加している。同小委員会は、2007年12月、割賦販売法の一部改正を求める報告書を取りまとめた。同報告書では、訪問販売や継続的役務提供等の特定商品取引法の規制対象取引に携わる与信事業者に対する義務強化がとりわけ求められている。

同報告書には、消費者保護およびクレジット業界の健全化に向けた重要なポイントが含まれているが、改善を意図する新規制が消費者の選択肢または小売販売に役立つクレジット取引の利用を過剰に制限するものとならないよう注

ACCJ Viewpoint

In December 2007, the Sub-committee published a report calling for several changes in the ISL (Report). In particular, the Report called for stricter obligations on credit providers in sales finance transactions which are covered by Act on Specified Commercial Transactions (e.g. home-to-home sales, long-term service contracts).

The proposed changes have great potential to enhance consumer protection and promote a more healthy credit sector. However, care must be taken that certain well-intended provisions do not overly constrain customer choice or the availability of credit to support retail sales. To that end, the ACCJ notes the following areas where further revisions are warranted:

I. Realistic Documentation Requirements

The Report proposes that credit providers in sales finance transactions and credit card be strictly responsible for the delivery of documents. Even if the credit company uses due care and provides appropriate forms to a retailer or merchant, there remains a possibility that the retailer or merchant, as the party having direct contact with the customer, may deliver inappropriate or incomplete documentation, perhaps even without the knowledge of the credit company. The new framework should be designed to promote accurate disclosures, and methods by which credit companies can efficiently discharge their duties of accurate disclosure. The items to be disclosed on the transaction documents should be limited to such disclosures that the customer really needs to identify clearly what he or she has purchased and financed. METI should also promote more streamlined electronic documentation options as a means to facilitate complete, clear, and prompt disclosures when the sale is conducted, as most are, outside a credit company office so credit companies are able to ensure compliance with the requirements. We recommend that the requirements under the IT Comprehensive Law be reviewed together in this occasion so as to allow the wider use of the electronic documents.

II. Obligation to Prevent Excessive Lending; Requirement to Register/Use Personal Credit History

The ACCJ fully supports the Report's suggestion that steps are needed to guard against excessive granting of credit. It is proposed that the guidelines will provide for standards as to what factors should be taken into consideration and

意が必要である。この点について、ACCJは、下記の各分野において更なる修正が必要と考える。

I. 現実に即した書面交付義務

同報告書では、個品割賦購入あっせん業者とクレジットカード業者が書面交付の責任主体となるべきとされている。しかし、たとえ与信業者が注意を尽くし、小売業者または販売業者に適切な書式を提供していても、直接消費者と接するその小売業者または販売業者が不適切な書面又は不備のある書面を交付する可能性があり、これは与信業者には知り得ないことがある。このため、正確な書面交付を促進し、与信業者が効率的に書面交付義務を履行できる方法を盛り込んだ制度を構築すべきである。取引書面の記載事項は、消費者が購入した商品と融資を受けた内容を明確に把握するために実際に必要な情報に限定すべきである。また、与信業者は取引現場に居合わせない場合が多いことから、与信業者が完全に明確かつ迅速に情報を提供できる方法で確実に書面交付義務を履行できるよう、経済産業省は、電磁的書面の活用方法を合理化し、電磁的書面交付の普及のために書面一括法の要件もあわせ見直しを行うことを推奨する。

II. 過剰与信防止義務、個人情報情報の登録・利用の義務付けについて

ACCJは、過剰与信防止のための措置が必要との報告書の提言に全面的に賛同する。ガイドラインを策定し、考慮すべき要素やどのような場合が過剰与信に当たるかなどについて、目安が示されることになっている。

多くの場合、消費者を混乱させ、トラブルの原因となるのは、販売業者が誤解を招きやすい販売促進活動を行なっている場合である。経済産業省は、ガイドラインにおいてどのような販売促進が誤解を招きやすいかについてより明確な指針を示すべきである。誤解を招きやすいとされる取引の与信は、原則禁止とすべきであるが、こうした基準は明確で与信業者が実行可能なものとする必要がある。

一方、販売業者が誤解を招きやすい販売行為を行なっておらず、消費者に契約意思がある場合は、健全な消費者信用市場の発展のために、消費行動の自由を尊重することが重要である。商品・役務の購入が一般的な購入者等が通常必要とみられるものから逸脱していると思われる場合でも、消費者の自由な消費行動を制限すべきではない。

また消費者の年収に基づく与信制限を設定する総量規制は、過剰与信の問題解決どころか、小売業界に信用収縮をもたらしかねない。個人情報情報の統計分析によると、クレジットによる売買における消費者の支払能力において、

ACCJ Viewpoint

in which situation extending credit would be deemed an overextension of credit.

In many cases, misleading sales promotion by merchants are the cause of customer confusion and trouble. The METI guidelines should provide more explicit guidance with respect to what types of sales promotions would be deemed misleading. In principle, credit providers should be prohibited from approving credit for such misleading transactions, but these standards will need to be clear and easily implemented and enforced by credit providers

On the other hand, in the absence of misleading sales practices by merchants and when the customer's intention is evident, we believe that the deference to customer's choice is an important principle in developing a healthy credit market, and customer's choice to buy products or services should prevail even when the purchase volume may not seem to be "ordinary".

We also observe that an arbitrary ceiling on credit levels based on the consumer's income may have the effect of constricting credit to the retail sector, and not mitigating the problem of excessive credit. Statistical analysis of consumer credit historical data has demonstrated that income levels are one factor, but not necessarily the primary factor, in a customer's ability or likelihood to repay a sales finance loan. Arbitrary income-based lending restrictions are not the solution for excessive lending. The new law and its implementing rules and regulations should therefore promote and rely on careful underwriting based on a checking of credit bureau information, a clear disclosure of the costs of credit to the borrower, and periodic reviews of solicitation methods.

The ACCJ has consistently advocated that a full-file credit bureau system should become the basis of more scientifically based credit underwriting. While agreeing with the intention of the Report's recommendations in this area, the ACCJ is concerned that some of the proposed factors to be examined, such as purchasing history, income and living standards, go beyond what is needed for a sound underwriting, may implicate privacy concerns of customers and quite simply may not be practical to implement in the marketplace.

In relation to the documents requirement, the information to be filled in by the customer in

年収は一つの要素に過ぎず、必ずしも重要な要素ではないことがわかる。年収を基準とした与信制限を設定することは過剰与信問題の解決にはならず、それゆえ、改正法及びその実施のための政省令等においては、信用情報機関の情報に基づく慎重な与信、借り手に対する信用コストの明確な開示および勧誘方法の定期的な見直しを推進すべきである。

ACCJは、より科学的な根拠に基づく与信を行なうために、信用情報機関の保有するすべての信用情報を共有するシステムの構築を一貫して主張してきた。この点について、審議会の趣旨に賛同はするが、購入履歴、収入、生活状況等の調査は、健全な与信に必要な範囲を超えており、消費者にプライバシー上の懸念を抱かせるおそれがあると思料する。また、実際マーケットにおいてこれを実行することは現実的でないと思われる。

消費者が申込書類に記載する事項も、与信判断に必要で合理的な範囲内とすべきである。消費者のプライバシー、与信業者や販売業者の事務や情報保存に対する過剰な負荷を考えると、適切な与信判断に必要とされる以上の情報を収集すべきではない。

以上をふまえ、ガイドライン等で具体的基準を策定する場合には、与信業者の追加コスト負担および消費者のプライバシーに配慮し、当該基準はあくまで目安として柔軟な運用を行うことが望まれる。

III. 加盟店管理

同報告書では、個品割賦購入あっせん業者に販売業者(加盟店)の勧誘販売行為の調査・監視を義務付ける措置が必要と提言されており、与信業者は、加盟店の勧誘行為・過去の販売実績や義務の履行体制について調査を行なうことが求められる。さらに、購入者等の契約意思等、加盟店の契約締結過程についても調査を行なうべきとされている。これにより、与信業者は原則として、不適切な販売行為が確認される場合や消費者が本当に商品を実際に購入する意思がないと認められる場合には、与信契約を締結してはならないことになる。

消費者に実際の契約意思がなかったと確認される場合、一般的に考えて、不正な販売行為があったか、勧誘方法が強引だったことが想定されることについては、ACCJとしても異論はない。個品割賦購入あっせん業者は、そのような販売契約に対する与信を回避する対策を講じるべきである。しかし、購入者にその商品を購入する合理的な必要性がなかったからといって、それだけで実際の契約意思がなかったと安易に判断するべきではない。不正または強引な

the transaction document should be limited to that reasonably needed for sound underwriting. Information beyond that necessary for a meaningful credit review should not be collected, in deference to consumer privacy concerns and to avoid overburdening the process as well as the record keeping obligations of credit providers and merchants.

In consideration of the above, additional costs to the credit sector and consumer privacy issues should be considered when establishing any guidelines or specific standards, and such standards should allow flexibility in implementation.

III. Member Merchant Management

The Report proposes to impose an obligation on credit providers in sales finance transactions to examine and monitor the conduct of merchants. Credit providers would have to review a merchant's solicitation method, past sales record, and system to ensure the performance of its obligations. The Report also proposes that credit companies check a merchant's contract making process, including the potential customer's intention to enter into a sale. In principle, a credit company will be prohibited from approving credit where inappropriate sales practices were found or there is not a bona-fide intention to buy the product by the customer.

The ACCJ agrees that a finding that a consumer did not have a bona fide intention to enter into a sale should in general give rise to a presumption that a sale was either fraudulent, or based on aggressive solicitation tactics. Sales finance companies should have safeguards in place to avoid financing such sales. However, lack of a bona fide intent to purchase should not be found solely based on an arbitrary judgment that a customer did not have a legitimate need for such products. Measures to prevent fraudulent and aggressive sales tactics should be implemented within the context of the fundamental right of the consumer to decide how necessary or desirable a particular purchase is. Moreover, it should be noted that, in terms of the cost, administrative burden and the fact that the credit providers are not present upon execution of a contract, it is impractical for the credit companies to check the purchaser's intention and how the purchaser was solicited to execute the contract in each case and the credit companies therefore would be subject to overly heavy burdens in performing

販売方法の防止策を講じる際は、特定の商品がどれだけ必要か、どれだけ購入するかを消費者が決める基本的な権利に配慮すべきである。さらに、すべての契約について購入者の意思・勧誘方法等の契約締結の状況を個別に把握することは、コストや事務管理負担、与信業者が契約締結に立ち会わないという実態を考えれば、実務上困難であり、かかる義務履行のために著しい負担を負うことになる。加盟店契約締結時や一定の期間ごと、またはクレームが寄せられた時点での加盟店の勧誘方法等の調査をもって加盟店調査義務は果たされたこととすべきである。また、法的な観点からも実務的な観点からも、人の主観的な関心を判断することは極めて困難であり、関心は変化するものでもあることに留意する必要がある。そもそも顧客が購入へのプレッシャーを感じることなく、冷静に契約の意思を確認することを目的として、クーリングオフペリオドが導入されるのである。

また同報告書では、加盟店の勧誘販売行為の調査方法について画一的な規制の導入が提言されているが、これは実務上運用が困難である。そもそも適切な調査方法がいかなるものかは、加盟店数や取扱い商品の性質等、具体的事情により異なるものである。よって調査方法等につき何らかの基準を定めるのであれば、現場を熟知する業者の自主規制ルール等で決めるなど、その運用を柔軟に行なうべきである。さらに不適切な勧誘販売行為とはどういうものを指すのか等について、明確な指針が示されるべきである。

IV. 既払金の返還ルールについて

同報告書のなかでも特に影響が大きいのは、既払金の返還制度の導入である。与信業者に責がなくても、不正な勧誘販売行為が確認され個品割賦購入あっせん取引が取り消された場合には、既払金の返還が求められる。

加盟店調査等に基づき適正与信レベルを確認する義務が導入されるなど、与信業者に求められる注意義務が従来よりはるかに広範なものとなることに鑑み、与信業者による既払金返還が認められるのは、与信業者に何らかの帰責性が認められる場合に限るべきである。また、この返還義務が導入されたとしても、それが販売業者と個品割賦購入あっせん業者の連帯責任ではないことを明確にする必要がある。既払金返還の一切の第一義的な義務を負うのは常に販売業者であり、購入者が与信業者に返還を求められるのは、販売業者から既払金返還を受けなかった場合のみとすべきである。

なお、特定商品取引法の見直しにおいて、過量販売取消の導入が検討されているが、同報告書で挙げられている主な取消事由は、販売業者による不正または不適切な勧誘

ACCJ Viewpoint

such obligations. The obligation to examine member merchants should be deemed fulfilled by checking solicitation practices on such occasions as the time of executing a merchant contract or periodically or if any complaint is made. The ACCJ also notes that from a legal and practical perspective the determination of any person's subjective interest is notoriously difficult – and changeable. The whole purpose of cooling off periods has been developed precisely to allow consumers a period free from sales pressure to dispassionately affirm their purchase contract intention.

The Report also recommends an across-the-board regulation on ways to check solicitation practices of member merchants that will be difficult to administer in practice. The appropriate method would vary according to specific circumstances including the number of member merchants and nature of goods. Accordingly, if any kind of standard is going to be established on such method, it should be done through self-regulation by the businesses who are familiar with the actual practices to allow flexibility. In addition, some clear guidance should be given as to what sort of conduct would be considered to indicate inappropriate solicitation.

IV. Rules on Refund of Paid Amounts

One of the most significant proposals in the Report is the adoption of the obligation to refund all paid amounts, without any fault on the side of credit providers, when a sales finance transaction is rescinded where fraudulent solicitation was made.

Since credit companies will be subject to much broader requirements than before, including the new requirement regarding confirmation of appropriate credit levels based on member merchant checks, refund of paid amounts by the credit company should only be required when there is some form of fault on the part of the credit company. In addition, even if such liability were to be introduced, it must be made clear that such liability is not joint and several between among the merchant and sales finance company. The primary obligation to refund paid amounts should rest with the merchant for all cases; and, a customer should be entitled to seek refund from the credit providers only when the customer was not successful in the recovery of paid-amount from the merchants.

販売行為に集約されている。従って、与信業者の返還義務は、与信業者が適切な加盟店管理を怠ったか、または悪質商法の存在を知っていたか、知り得たことが明らかな特定の場合に限るべきである。

V. 与信契約のクーリングオフ規定の導入について

同報告書では、売買契約のクーリングオフと同時に与信契約も自動的にクーリングオフされる制度の導入が提言されている。現状として、販売契約がクーリングオフされた場合には、消費者に解約に伴う金銭的な不利益がかからぬよう与信契約の解約も適切に処理されており、不正利用や濫用の危険を踏まえると与信契約のクーリングオフ規定を導入する意義は乏しい。仮に導入するとしても、不正利用を許さぬような明確なルールの導入が必要不可欠である。

VI. 商取引の規制対象外

今回新たに導入予定の規制は、以上にて述べたものを含め、消費者保護を目的とするものであることから、(既に法案でそうなっているものと理解するが)商取引である場合には規制の対象外であることを明確にすべきである。

結論

ACCJは、悪質な販売業者に対する消費者保護をめざす審議会の報告書の大部分に賛同するものの、新規制をより効果的なものとするために以下を提言する。

1. 経済産業省は、消費者に開示されるべき最低限の事項を規定し、与信業者がその義務の履行に電磁的書面を活用できるよう書面一括法の見直しを行なうべきである。
2. 小売業界の足手まといとなる画一的な与信制限を設けない。
3. 経済産業省は、誤解を招いたり、過量販売とみなされ、与信禁止の対象となる販売方法とはどういうものかについて明確な基準を示すべきである。
4. 加盟店調査義務は、悪質販売行為排除に必要な範囲内に限定し、加盟店契約締結時とクレームが寄せられた時点での加盟店の勧誘方法等の調査をもって加盟店調査義務は果たされるとすべきである。
5. 既払金返還が認められるのは与信業者が加盟店の適切な管理を怠った場合に限定し、消費者は販売業者から既払金返還を受けなかった場合のみ、与信業者に返還を求めることができることを明確にすべきである。

ACCJ Viewpoint

We understand that a consumer's right to cancel a sales contract is under discussion in connection with the Act on Specified Commercial Transactions. However, the major causes cited by the Report focus on fraudulent or inappropriate sales promotion by merchants. In this context, credit companies should only be made liable for refunds when it is clear that the credit company failed to manage the member merchant properly, or it knew, or should have known, of the merchants' inappropriate conduct in a specific case.

V. Introduction of Cooling-Off Provision in Credit Agreements

The Report proposes that cooling-off of the sales contract would automatically result in the cooling-off of the credit contract. Under current practices, when a purchase agreement is cancelled during a cooling-off period, the credit agreement is properly processed for cancellation to avoid any finance charges being assessed on consumers in connection with the cancelled sale. Therefore, there is not much point in introducing a cooling-off provision in the credit agreement in light of these risks of fraud and abuse. In the event that a cooling-off provision will be introduced, clear rules would be essential to prevent any fraud.

VI. Consideration on Commercial Transactions

Since the new regulations including those discussed above are intended for consumer protection, as we currently understand is the proposal, the law should clearly exclude commercial transactions from the application of the new provisions.

Conclusion

The ACCJ agrees with most of the proposals in the Report to protect consumers from fraudulent sales by merchants. However the ACCJ recommends items below to further enhance effectiveness of new regulations.

1. METI should set out the minimum items to be disclosed to customers and allow credit companies the disclosure of electronic devices for compliance of the requirements, together with review of IT Comprehensive Law.

6. 与信契約に新たにクーリングオフを導入する場合は、不正利用や濫用を許さぬような明確なルールの導入が必要不可欠である。
7. (既に法案でそうなっているものと理解するが) 商取引である場合には規制の対象外であることを明確にすべきである。

ACCJ Viewpoint

2. METI should avoid imposition of arbitrary restrictions on sales credit that could constrict the retail sector.
3. METI should set clear standards what types of sales promotion would be deemed misleading and excessive whereby credit extension would be prohibited.
4. The obligation to examine member merchants should be limited to the extent necessary to eliminate malicious sales activities, and such obligations should be deemed fulfilled by checking solicitation practices on such occasions as the time of executing a merchant contract and when any complaint is made.
5. Refund of paid amounts should be limited to cases where a credit company failed to fulfill the obligation to manage the member merchant properly, and it should be made clear that customers would be entitled to refund from credit providers only when they were not successful in claiming refund from merchants.
6. In the event that any separate cooling-off provision on credit contract will be introduced, clear rules would be essential to prevent any fraud and abuse.
7. As we currently understand is the proposal, the law should clearly exclude commercial transactions from the application of the newly introduced obligations.