

内閣府消費者委員会特定商取引法専門調査会「中間整理」 に対する意見

平成27年9月25日

内閣府消費者委員会 御中

特定非営利活動法人消費者被害防止ネットワーク東海
理事長 杉浦 市郎

(連絡先) 〒460-0002 名古屋市中区丸の内2丁目18番22号
三博ビル8階

事務局長 外山 孝司

TEL : 052-265-9258, FAX : 052-265-9259

メールアドレス : cnet-tokai@cnt.or.jp

本年8月に内閣府消費者委員会特定商取引法専門調査会が取りまとめた、特定商取引法の見直しにかかる「中間整理」についての、当団体の意見は次のとおりである。

1 指定権利制について（権利の政令指定制の見直しについて）

(中間整理)

今般の特定商取引法の見直しに当たっては、特定商取引法の訪問販売等に係る規制の対象となる「権利」の範囲を広げることとし、具体的な対応としては、規制の後追いの原因となる政令指定制を見直すとともに、権利の売買を原則として特定商取引法の訪問販売等の規制の対象とすべきということ、…概ね意見の一致を見た。

(意見)

権利の売買を原則として規制対象とすることに賛成である。

(理由)

指定制では後追い規制となり、絶えず形を変える消費者被害に対応できない。

また、指定制が撤廃されている商品や役務と別扱いとする合理性は見いだせない。

さらに、実質的には商品・役務であるにもかかわらず、権利と構成することで特商法の規制を潜脱しようとする例が多い。

2 指定権利制について（権利の売買における適用除外の検討について）

(中間整理)

今後、新たに規制の対象となる権利の売買に関して、既存の特定商取引法の各規定の適用の妥当性の検証を行うとともに、現行の特定商取引法第26条の適用除外規定の考え方を基本として、権利の売買における適用除外の在り方について検討を行い、適切な措置を講じていくことが必要である。

(意見)

現行の特定商取引法第26条の適用除外規定の考え方を基本として適用除外の在り方について検討するとしても、同条を所与のものとするのではなく、同条の適用除外となっても被害が少なからず発生しているものについては、適用分野の拡大や各所管業法の改正をすべきである。

(理由)

特定商取引法第26条で適用除外とされている類型の取引について手当する業法には、特定商取引法と同様の民事効を定める規定が全くないか不十分であることが多い。

例えば、投資用マンション販売は、特定商取引法の適用除外であり、宅地建物取引業法の規制によっているが、被害が多発している現状にある。

したがって、権利について適用除外を検討するにあたっては、単に他に消費者保護のための法律がある、というだけで適用除外とするのではなく、被害の実情に照らして、適切な措置を講ずる必要がある。

3 勧誘に関する規制について（今後の検討について）

（中間整理）

本専門調査会においては、消費者庁等の協力も得つつ、訪問販売及び電話勧誘販売における消費者トラブルの実態について精緻な分析及びこれまでの法規制の効果の検証を行なった上で、立法による対応の必要性についての認識が共有されれば、勧誘に関する規制を強化した場合等の産業界への影響、執行強化と規制強化との優先順位、バランス及び実現可能性等の観点から更なる検討を行い、事業者、消費者等の関係者が協調して取組を進められる一致点を目指して、議論を深めて行くこととする。

（意見）

- 1 原則として電話勧誘販売及び訪問販売を禁止する「不招請勧誘禁止」制度を設けるべきである。
- 2 仮に不招請勧誘原則禁止の制度を設けないとしても、少なくとも事前拒否者への勧誘を禁止する制度、すなわち、電話勧誘販売については、拒否者リストに登録した消費者には電話を掛けてはならないとする「Do Not Call 制度」の導入を、訪問販売については「お断りステッカー」または「Do Not Knock 制度」の導入を求める。

（理由）

1 意見第1項について

（1）不招請勧誘とは

不招請勧誘は、消費者に契約締結意思がないにもかかわらず、不意打ち的に勧誘を行うものである。例えば、事業者が、あらかじめ当該消費者の承諾を得ることなく、一方的に消費者の自宅等を訪問して勧誘したり、電話をして勧誘したり、ファクシミリや電子メールを利用して勧誘したりするなどの行為である。

（2）不招請勧誘の問題点

不招請勧誘は、消費者が冷静かつ自由な判断をする機会を阻害し、不当な契約を誘発する勧誘方法である。実際に、リフォーム工事被害、学習教材被害、商品先物取引被害など、多くの消費者被害は無差別電話勧誘や訪問販売などの不招請勧誘によって発生している。また、被害の多くは高齢者である。

独立行政法人国民生活センターが公表した平成25年度の消費者被害手口は、電話勧誘販売が3位、家庭訪問販売が4位であった。また、高齢者に限れば、電話勧誘販売は1位、家庭訪問販売は2位の被害手口である。

（3）不招請勧誘規制強化の必要性

ア 現行法ではトラブル防止の実効性がない

このように、不招請勧誘は多くの被害相談が寄せられ、現に生じている消費者被害の温床となっている。平成21年の法改正施行以降の消費者トラブルの推移を見ると、訪問販売の苦情相談には減少が見られない。電話勧誘販売の苦情相談は逆に増えている状況にある。

イ トラブル防止効果がない原因

販売業者は「断り文句からセールストークは始まる」という意識から、消費者の断り文句を封じる巧妙な勧誘を展開しがちである。販売業者の接触を認める前提では、消費者が断ろうとしても、明確に断ったかどうか水掛け論となりやすい。

特に、断る力が衰えた高齢者は、断り切れずに不本意な契約に至りやすく、それが上記高齢者の消費者被害手口の件数に現れている。

ウ 住居の平穏・主体的意思の侵害

不招請勧誘を認める現行法制度では、消費者は不意打ち勧誘に対し応接することを強いられるうえ、販売員の巧妙な話術や強引な勧誘を拒絶することは相当な労力と気力を要する。

不招請勧誘は、時間や状況を選ばずに無制限に消費者個人の生活圏に入り込むものであり、消費者の平穏な生活を侵害する。特に不招請電話勧誘は、相手が見えないため、素性のわからない者との会話を余儀なくされるという特徴がある。

エ 消費者の意識

一般社団法人全国消費者団体連絡会が平成27年2月に実施した「消費者契約に関する意識調査」においては、訪問勧誘・電話勧誘を「迷惑と感じる」との意見が96.3%に上った。

また、消費者庁が平成27年3月に実施した「消費者の訪問勧誘・電話勧誘・FAX勧誘に関する意識調査」においては、訪問勧誘を「全く受けたくない」との意見が96.2%であり、電話勧誘を「全く受けたくない」との意見が96.4%であった。

(4) 営業の自由との関係

営業の自由は、消費者の正当な権利・利益を侵害しない範囲で許容されるものであり、消費者の生活の平穏や主体的な意思を侵害するおそれが強い場合は、一定範囲で制約することは許される。

消費者の95%以上が訪問販売、電話勧誘販売を望んでいない現状において、販売業者の営業の自由が一定程度制約されることはやむを得ない規制と言える。

2 意見第2項について

(1) Do Not Call、Do Not Knock 制度とは

Do Not Call 制度とは、電話勧誘を望まない消費者が、予め電話番号を登録し、事業者がそれに違反して消費者の承諾または要請なく電話勧誘を行った場合は制裁を課す（民事効を付与する）制度である。

Do Not Knock 制度とは、訪問販売を望まない消費者が、自宅に「訪問販売お断りステッカー」を貼ることによって、訪問販売を望まない意思表示をし、事業者がそれに違反して消費者の承諾または要請なく訪問勧誘を行った場合は制裁を課す（民事効を付与する）制度である。

このように、両制度は、事前に勧誘を拒否する意思を表明した消費者に対して、事業者の勧誘を禁止する制度であり、諸外国で導入されているものである。

(2) Do Not Call、Do Not Knock 制度と営業の自由との関係について

上記1(4)で述べたように、不招請勧誘原則禁止であっても、事業者に対する営業の自由の侵害はないと考えられるが、Do Not Call、Do Not Knock 制度では、さらに下記の点が強調されよう。

すなわち、Do Not Call、Do Not Knock 制度は、電話勧誘・訪問勧誘を受けたくないという意向を事前に示している者に絞って勧誘を禁止するものであるから、営業の自由を侵害しないことは、商道徳上も明らかである。仮に、消費者が予め拒絶しているにもかかわらず、不意打ち的に消費者の個人宅へ架電し、一方的に自宅訪問するアポイントメントを取り付けたり、強引に契約締結を勧誘するのであれば、それは、もはや営業の自由に基づく正当な販売行為ではなく、消費者に対する迷惑行為でしかない。

また、事業者は、拒否リストに載っていない、あるいは、ステッカーを貼っていない消費者に対しては、勧誘を行えるものであるから、営業の自由を侵害すること

には全くならない。

4 訪問販売における規律について（アポイントメントセールスにおける来訪要請方法について）

（中間整理）

特定商取引法の訪問販売に係る規制を及ぼすことが必要な取引とそれ以外の取引をどのように画していくかという観点から、引き続き検討を行う必要がある。

（意見）

現行法により規制の対象外となっている勧誘類型のうち不意打ち性、攻撃性が高いものについては、漏れなく規制の対象とすべきである。

（理由）

アポイントメントセールスの規制は、消費者にとって不意打ち性、攻撃性が高いためであるが、現行法では規制対象外となっている、次のような手口による被害が多発している。これらは、同様に不意打ち性、攻撃性が高く、規制の対象とする必要性が高い。

- ・街頭において声かけをして販売目的を隠したまま来訪要請をする手口
- ・電話等を使用して呼び出した上、飲食店等で会話する過程を挟んで販売目的を隠して営業所等への来訪を要請する手口
- ・電話等を使用して販売目的を隠して営業所等への来訪を要請するものの当日は販売活動に着手せず、販売目的を隠したまま後日の来訪を約束する手口
- ・街頭における声かけの後、当日は営業所等へ同行させずにその場で後日の来訪を約束して後日同行させる手口
- ・携帯電話等を利用して営業所等への道のりを指示する手口

5 通信販売における規律について（虚偽・誇大広告に関する取消権について）

（中間整理）

消費者契約法専門調査会における議論の推移も注視しつつ、通信販売という取引形態の特性も踏まえて、必要に応じ、更なる検討を行うこととする。

（意見）

消費者契約法改正において、虚偽・誇大広告による取消しが導入されない場合には、特定商取引法において取消しできる規定を設けるべきである。

（理由）

通信販売においては、広告表示の内容だけで商品等の内容について判断しなければならないのであり、広告表示が消費者の購入にかかる意思形成に与える影響は極めて大きい。

消費者には、他に情報を得る手段があるとしても、必ずしも全ての消費者が十分な情報収集能力や真偽を判断する能力を有しているわけではないし、事業者が虚偽・誇大な広告により誘引しておきながら、その真偽を消費者の責任において判断せよ、とすることは、そもそも信義に反するものである。

6 通信販売における規律について（インターネットモール事業者の取扱いについて）

（中間整理）

現在のインターネットモール事業者の自主的な取組の状況や消費者トラブルの状況等を踏まえ、今回の見直しにおいて、直ちにインターネットモール事業者に特定商取引法上の特別な義務を課す必要があるような状況にはないことについて概ね意見が一致した。今後、自主的な取組の効果やトラブルの推移等を見ながら、必要に応じて、別途、検討を行うことが期待される。

(意見)

インターネットモール事業者に加盟店販売業者の実在性確認義務及び苦情の対応義務を課すべきである。

(理由)

インターネットを用いた通信販売では、広告表示に関する規制はあるものの、インターネット通信の特性から消費者において販売業者の実在確認が困難であるため、匿名性を悪用した悪質事業者によるトラブルが多発している。

この点、モール事業者は、消費者との間でショッピングモール利用契約を締結し、また、販売業者との間で出店契約等を締結の上、消費者と販売業者との取引によって手数料等の利益を得る立場にあり、かつ、当該販売業者の出店及び販売活動をコントロールできる立場にあることから、出店契約にあたり実在性を確認する義務や消費者の苦情に対応する義務を課すなど、消費者が不測の損害を被ることのないようにする措置を講ずることが合理的である。

7 電話勧誘販売における規律について（過量販売解除の導入について）

(中間整理)

今後の高齢化のより一層の進展等を視野に入れ、過量販売に当たる場合の要件や判断事由の明確化という観点にも留意しつつ、電話勧誘販売においても過量販売が行われた場合には消費者に契約の解除を認めることとする方向で、今後、検討が進められる必要がある。

(意見)

電話勧誘販売に過量販売解除権を導入することに賛成である。

(理由)

平成20年改正により訪問販売に導入された過量販売解除権により、消費者被害防止および紛争解決に一定の効果を挙げていることが認められている。

電話勧誘販売においても、判断能力や情報の不足により不必要な契約をさせられる被害が多いことから、客観的な基準に基づき取消しを可能とする規定を設ける必要性が高い。

8 特定継続的役務提供における規律について（美容医療契約の取扱いについて）

(中間整理)

美容医療契約に関しては、近年、不適切な勧誘や解約等に関する消費者トラブルが増加している。これを受け、委員からは、美容医療契約のうち役務が継続的に提供されるものについて、エステティックとは区別をしてトラブルに対処する観点から、特定商取引法の特定継続的役務として規制対象とすることに対して肯定的な意見が多く出された。今後、業界の実情を十分に踏まえつつ、更なる検討が行われる必要がある。

(意見)

美容医療契約を特定商取引法の特定継続的役務提供として規制対象とするとともに、現行法で規制対象となっていない他の継続的役務提供取引についても政令指定して規制対象とすることを検討すべきである。

(理由)

現行の特定商取引法は、継続的役務提供取引に対する規制については指定役務性を取り、「エステティック」、「外国語会話」、「学習塾」、「家庭教師」、「パソコン教室」、「結婚相手紹介サービス」の6つに限定して政令指定している（特商令第12条別表第4）。

しかし、今般、規制対象とすることが議論されている美容医療契約のほか、政令指定

されていない取引（例えば、各種資格講座、大学受験予備校、自己啓発セミナー、ミュージックスクール、タレント養成講座、等）についても、多くの消費者被害が発生している。

継続的役務提供取引は、実際に役務の提供を受けてみないと役務の質等を判断することが困難であるにもかかわらず、長期間の契約をさせられるとともに、中途解約を制限したり、中途解約に際し、高額な解約料の支払義務を課する条項等が使用されることにより、消費者が不測の損害を被ることが多い類型である。

本来は、継続的契約に関する一般的な消費者利益擁護のための規定を消費者契約法に導入することによって解決されるべきではあるが、それが直ちに困難な場合は、特定商取引法における特定継続的役務提供の法規制の趣旨が妥当し、実際に被害の多いタイプの継続的役務提供取引については、速やかな追加の政令指定によって対応が講じられるべきである。

9 行政処分の効力の対象・範囲の拡大について

(中間整理)

- ① 違反行為により行政処分を受けた事業者の役員や役員と同等以上の支配力・影響力を有する従業員に対しても、業務停止命令の効力を及ぼし、業務停止命令に違反した場合には刑事責任を追究することができるよう、今後、検討が進められる必要がある。
- ② 違法行為のノウハウを持つ従業員や形式的には業務委託先等である別法人や黒幕の第三者に対しても実効的な対処を行うことができるよう、適切な対応について検討が行われる必要がある。
- ③ 特定商取引法の執行における都道府県の処分の効力を見直し、再整理すべく、検討が進められる必要がある。

(意見)

行政処分の対象・範囲の拡大、執行強化の方向に賛成である。

(理由)

平成18年会社法改正により、会社の新設が容易になっていることから、当該事業者や法人が行政処分等を受けても、役員や実質的な支配力・影響力を有する者、中心的な役割を果たしている従業員、関連のある別法人が、引き続き、同様の行為を繰り返すケースが認められる。

また、都道府県による行政処分は、他の都道府県には効果が及ばないため、被害が複数都道府県にまたがっている場合でも、処分を実施した都道府県以外の地域において被害が引き続き発生・拡大することを防止することができない現状にある。

10 報告徴収・立入検査の強化について

(中間整理)

虚偽報告・検査妨害等を行った事業者名の公表等ができるような仕組みについて、検討が進められるべきである。

(意見)

虚偽報告や検査妨害等を行った場合、その事実を事業者名とともに公表する措置を導入するべきである。

(理由)

現行法は、虚偽報告、調査拒否、検査妨害等に対する不利益処分が規定されていないことから、こうした執行逃れを企図する悪質な事業者であるほど違反行為の認定に困難を来し、処分ができないという矛盾が生じている。執行の実効性確保はもちろん、新た

な消費者被害の防止の観点からも、こうした執行妨害行為を行った事実を公表する措置を導入すべきである。

1 1 その他（適格消費者団体による差止請求について）

（中間整理）

適格消費者団体による差止請求権に関する記載なし

（意見）

適格消費者団体に対し、少なくとも不実告知や誇大表示における合理的根拠資料の提出要求権限を付与すべきである。

（理由）

平成20年法改正により、特定商取引法に規定する事業者の不当行為に対する適格消費者団体による差止請求権が導入されたが、消費者契約法に基づく差止請求と比して、活用されておらず、特に、不実告知や誇大表示に対する差止請求は実績に乏しい状況にある（第1回専門調査会資料2）。

適格消費者団体が、事業者の不実告知や誇大表示を立証する手段は、訴訟外での差止請求においては、事実上の事業者に対する照会や被害に遭った消費者からの情報収集に限定されており、また、訴訟における現行の民事訴訟法の証拠収集手段には限界がある。

適格消費者団体に差止請求権を付与した目的である消費者被害の発生・拡大の防止を図るためには、迅速な事実調査が必要不可欠であり、消費者庁による認定・監督を受けて公益的な業務を行う適格消費者団体にも、行政と同様の報告徴収・立入調査権限、合理的根拠資料提出要求権が認められるべきであり、少なくとも合理的根拠資料の提出要求権限は付与されるべきである。

以 上