

日弁連総第57号

2011年(平成23年)7月29日

消費者庁長官 福嶋浩彦 殿

日本弁護士連合会

会長 宇都宮健児

特定商取引に関する法律の執行強化及び同法適用除外取引類型における被害への対応について(要請)

第1 要請の趣旨

- 1 特定商取引に関する法律の適用対象取引及び同法の適用除外取引とされ、あるいは、解釈上同法の適用が直ちに認めがたい取引類型で消費者被害が発生している。そのような取引類型に対して、同法の執行強化及び同法の適用対象取引の拡大を伴う同法の改正、その他同法適用除外取引を対象とする各所管業法の改正を含めた後記第2記載の所要の措置を速やかに講じていただきたい。
- 2 今後の対応について意見交換をするため、貴庁と当連合会との協議会を開催いただきたい。

第2 要請の理由

1 はじめに

特定商取引に関する法律(以下「特商法」という。)は、2008年6月に大幅な改正がなされ、2009年12月に本体部分が施行されたことにより、それまで大きな問題となっていた次々販売等の悪質商法に対しては大きな効果を挙げており、これらの被害には顕著な減少傾向が見られる。

しかし、その一方で、後記第2の2のように、特商法の適用対象取引であるにもかかわらず、依然として多数の被害が報告されている取引類型が存在し、これらの取引類型については、特商法の執行強化によって対応すべきであると思われる。

また、上記改正後も特商法の適用除外とされる取引類型あるいは特商法の適用が解釈上直ちに認めがたい取引類型が存在しており、これらの取引類型において後記第2の3のような消費者被害が少なからず発生しているとの指摘・報告がなされている。

そこで、当連合会は、以下の事項をそれぞれ実践したいと考えており、よって、上記第1のとおり要請する。

- (1) 特商法の適用対象取引であるにもかかわらず多数の被害が報告されている取引類型については後記第2の2記載のような特商法の執行強化を求める取組
- (2) 特商法の適用除外とされ、あるいは、解釈上特商法の適用が直ちに認めがたい取引類型であるが消費者被害が少なからず発生している取引類型については、後記第2の3のような特商法（政省令を含む。）の改正による適用分野の拡大や各所管業法の改正等を促す取組

2 特商法の適用対象取引であるにもかかわらず多数の被害が報告されており法執行の強化によって対応すべき取引類型の被害類型

- (1) 住宅関連（住宅リフォーム・水道工事等）

被害内容・傾向

- ア 訪問販売により、塗装工事、増改築工事、内装工事などを受注し、工事の後に、他にも工事が必要な箇所があるなどと勧誘して、次々とリフォーム契約を締結させる等の被害が依然として多い。
- イ 相談件数は、一時は減少したが、2009年度に再び増加に転じ、2009年度5,766件、2010年9月末時点で2,400件となっている。
- ウ 本件被害については、以下のような問題点も指摘されている。

- (ア) 水道工事の依頼を受けて水道を修理した後、給湯器全部の交換を勧誘するなど、低額の工事で顧客を引きつけ、自宅に呼ばせた後で高額の契約を押しつけ不必要な工事を行う。顧客が自宅に呼んでいることをもって、訪問販売の規制を逃れる口実にしている（特商法26条5項1号）。

- (イ) 清水器、風呂釜洗浄機など、同じ商品を次々と売りつけるのではなく、商品の種類を変えた同一業者による次々販売の場合、過量販売解除（特商法9条の2）の対象となるかどうか解釈が微妙となる場合が問題となる。

規制の問題点と今後の対応

訪問販売については、特商法の規制が及んでいる分野であるため、特商法7条（訪問販売にかかる取引の公正及び購入者又は役務の提供を受ける者の利益が害されるおそれがあると認めるときに、その販売業者又は役務

提供事業に対して必要な措置をとるべきことを指示すること)や同法8条(訪問販売に関する業務の全部又は一部を停止すべきことを命ずること)による処分を地方の消費生活センターや地方の行政体との連絡・連携を更に密にし、被害情報を円滑・迅速に共有するなどして、積極的に行うべきである。

上記被害のように、自宅で既に工事を行っている業者と同じ業者が、同一の顧客に対して更に次のリフォーム工事などを次々と勧誘するようなケースにおいては、特商法26条5項各号の解釈如何によっては訪問販売に該当しない可能性がある。

悪質業者が特商法26条5項各号の適用を主張して特商法の規制逃れをすることがないよう、同条同項の適用除外の要件は厳格に判断すべきである。

また、同種の商品ではないが、同一の業者が同一の顧客に対して、訪問販売により日常生活において通常必要とされる分量を超える量の商品を次々と購入させるような手口に対しても、過量販売解除等の法規制の対象とできないかを検討する必要がある。

さらに、リフォーム工事においては、契約締結から着工、完成、引渡までの間が比較的長いことにかんがみ、特商法上のクーリング・オフの期間を長期化するなどの法改正も検討されるべきである。

(2) 家庭用太陽光発電(ソーラーシステム)の施工

被害内容・傾向

ア 家庭用太陽光発電(ソーラーシステム)の訪問販売による施工業者が、「売電により光熱費やクレジットの手数料等の負担がゼロになる」とか、補助金の対象外であるのに、「補助金が受けられる」などの不適切な勧誘によって契約をさせ、このような契約を締結した消費者から、「事実と異なる説明を受け契約したが解約したい」、「よく考えると施工前よりも月々の負担が高額になるので解約したい」などの相談が多く見られる。

イ ソーラーシステムの訪問販売に関する相談は、2008年度に増加し、2009年度も増加傾向が続いている。

ウ 本件被害については、契約を急がせる、ソーラーシステムを設置することによるお得感の強調、長時間にわたる勧誘等で、意図的に冷静な検討ができないようにしているなどの問題点も指摘されている。

規制の問題点と今後の対応

消費者庁は、2009年10月に「太陽光発電装置等の販売に係る消費者トラブルへの対応について」と題する書面を発表し、経済産業省に被害の未然防止を図るための取組についての協力要請を行うとともに、必要に応じて特商法による調査を実施するとの見解を表明している。

しかし、本件被害類型は、特商法の規制が及んでいる分野であるため、単なる調査にとどまらず、特商法3条、3条の2、4条乃至6条までの規定に違反する悪質業者に対しては、特商法7条や8条による処分についての地方の消費生活センターや地方の行政体との連絡・連携を更に密にし、被害情報を円滑・迅速に共有するなどして、積極的に行うべきである。

(3) 成人向け情報サイト（ワンクリック請求）

被害内容・傾向

ア パソコンの無料サイトにアクセスしていたところ、突然成人向け情報サイト（いわゆるアダルトサイト）が表示され、消費者の意に反して会員登録をされ、高額な利用料金を請求されたといった相談のほか、無料ゲームサイトやアニメなど成人向け情報サイトとは関係のないウェブサイトから巧みに誘導され、最終的に成人向け情報サイトに会員登録をされ料金請求を受けるケースも見られる。

イ 各地の消費生活センターには、2009年度の上半期で17,794件の相談が寄せられており、月別に見ると平均約3,000件の相談が寄せられていることになる。男性からの相談が約7割を占めるが、女性や未成年者からの相談も少なくない。

ウ 問題点としては、以下の点などが指摘されている。

（ア） 勧誘手口が多様化している。

（イ） 無料と誤信させたり、クリックしただけで登録したこととなるなど、虚偽・不意打ち的な傾向が見られる。

（ウ） 消費者を不安にさせて請求を行う（IPアドレスなどを画面上表示し、個人が特定されているかのように思わせる。）

（エ） 個人情報の流出や二次被害も見られる。

規制の問題点と今後の対応

このようなサイト運営業者には、特商法11条違反（「運営元表記義務違反」・サイト内の分かりやすい位置に 氏名又は名称、住所、電話番号、法人事業者の場合は、代表者氏名又はサイト管理者氏名を明記する義務があるが、ワンクリック詐欺系不正請求サイトで同法11条の広告表記義務を満たしているサイトはほぼ存在しないはずである。）、同法1

4条違反(顧客の意に反して契約の申込みをさせようとする行為の禁止), 同法12条違反(虚偽誇大広告の禁止)などを理由に, 積極的な処分を行うべきである。

消費者庁は, インターネット消費者取引研究会を設置し, 2011年3月「インターネット取引に係る消費者の安全・安心に向けた取組について」と題する資料を公表しているが, その中で示された「厳正かつ迅速な法執行及びネット上の監視活動の強化等」に関する取組は, 直ちに実施されるべきである。

(4) 情報商材(収入が得られる方法・モテる方法等)

被害内容・傾向

ア インターネットのショッピングモール業者等を介して購入した情報商材(「必ず儲かる」, 「必ずモテる」などとノウハウを紹介する電磁的記録等)に関するトラブルである。

イ 全国の消費生活センターには, 2006年度以降1,301件の相談が寄せられており, 特に2009年度は718件で, 前年度の389件から急増している。年代別では, 30歳代が32.5%と最も多く, 次いで40歳代が27.4%, 男女別では男性が約55%, 女性が約45%である。

ウ 主な苦情の内容は「うたわれていたような成果がある内容ではない」, 「サポートを受けられなくなった」, 「内容が違法ではないか」, 「成果がなければ返金すると書いてあるのに返金されない」, 「表示されている電話番号が繋がらない」などで, 返金を求めようにも連絡すら取れないことが多い。

規制の問題点と今後の対応

特商法の通信販売の要件を充たすものについては, 特商法の規制対象となる。また, 業者が「仕事を提供する」などと言って勧誘し, そのために必要であるとして物品等を消費者に購入させる取引(内職商法型)の場合には, 業務提供誘引販売の規制対象となる。

特商法の規制が及ぶ分野であるため, 地方の消費生活センターや地方の行政体との連絡・連携を更に密にし, 被害情報を円滑・迅速に共有するなどして, 特商法11条, 12条, 12条の3, 14条, 15条(通信販売の場合)や同法51条の2, 52条, 53条, 54条, 54条の3, 55条, 56条, 57条(業務提供誘引販売取引の場合)による処分を積極的に行うべきである。

また、消費者庁が2011年3月に公表した「インターネット取引に係る消費者の安全・安心に向けた取組について」と題する資料の中で示された「厳正かつ迅速な法執行及びネット上の監視活動の強化等」に関する取組は、本件の被害類型においても、直ちに実施されるべきである。

(5) 鮮魚（カニ、マグロ等）

被害内容・傾向

ア 電話勧誘販売の方法で、頼んでいないのに突然カニが送られてくるケースや、電話での勧誘にあいまいな返答したらカニが送られてくるケース、注文したら粗悪品であるにもかかわらず高額な請求がなされるケースなどが典型例である。

また、訪問販売の方法でも、マグロやカツオを訪問販売業者が目の前で包丁でさばいて試食をさせた上で、高額で販売勧誘し、断ろうとすると、包丁をまな板にたたきつけながら消費者に対して威圧的な態度を示して押し売りをしたとの被害もある。

イ このような手口は、2008年に入ってから被害相談が急増している。被害は、全国から寄せられており、年代では50代以上の中高齢者が被害にあうケースが多い。

規制の問題点と今後の対応

国民生活センターは、2010年12月、「マグロやカツオの訪問販売に注意」と題する資料を公表し、注意を呼びかけている。

対象商品が鮮魚などの場合においては、当初、特商法の適用が除外される予定であったところ、原則どおり特商法の規制が及ぶこととなつたため、地方の消費生活センターと地方の行政体との連絡・連携を更に密にし、被害情報を円滑・迅速に共有するなどして、特商法16条乃至21条、22条、23条（電話勧誘販売の場合）や同法3条、3条の2、4条乃至8条（訪問販売の場合）による処分を積極的に行うべきである。

(6) プロパンガス

被害内容・傾向

ア プロパンガス業者が訪問販売の方法で、「ガス料金が安くなる」、「近所はみんなプロパンガスに切り替えてる」と勧誘され、ガス業者を変更したところ、しばらくして「一方的に値上げされた」などのプロパンガスの訪問販売に関する相談が近年増加傾向にある。

イ 契約者の居住地域は9割以上が関東地方であり、関東地方にトラブルが集中している。

規制の問題点と今後の対応

プロパンガス料金は自由料金である（ガス業者によって料金に違いがある。）ことから、業者が一方的に値上げすることを規制するのが難しい面がある。

プロパンガスの供給については、特商法26条3項2号により同法の適用除外とされる特商法施行令6条の3第2号の「ガス事業法第2条第1項又は第3項に規定する役務の提供」には該当せず、特商法の規制が及ぶ分野であることから、悪質な勧誘をする業者に対しては、地方の消費生活センターや地方の行政体との連絡・連携を更に密にし、被害情報を円滑・迅速に共有するなどして、特商法3条、3条の2、4条乃至8条による処分を積極的に行うべきである。

3 特商法の適用除外とされ、あるいは、同法の適用が解釈上直ちに認め難いものの消費者被害が少なからず発生していることから同法（政省令を含む）の改正による適用分野の拡大や各所管業法の改正等の取組によって対応すべき被害類型

(1) 特商法26条1項8号により適用除外とされる取引（放送サービスや電気通信サービス、投資用マンションの販売など）

被害内容・傾向

ア 特商法26条1項8号により適用除外とされている取引についての被害及び相談件数が増えてきている。

近時、特に急増しているのは、ネット回線とテレビを専用端末でつなげて視聴する映像の有料配信サービス（光回線とのテレビを専用端末でつなげることにより様々なジャンルの専門チャンネルを視聴したり、ビデオオンデマンドを楽しめるサービス）に関するトラブルである。訪問販売による勧誘はそれほど多くなく、電話による勧誘が大半を占める。

イ 全国の消費生活センターには、2005年度以降、1,829件の相談が寄せられており、特に2009年度は1,004件で、前年度の323件の約3倍と急増している。年代別では、30歳代、40歳代が多いものの、20歳代から70歳代まで幅広い層が被害にあっている。

ウ 苦情の多くは、「説明を聞いて無料だと思い、専用端末の送付を了承したところ、無料期間終了後に何の連絡もなく料金が発生していた」というケースや「無料と言われたから了承したが、端末代金が引き落としされていた」など、販売方法（販売時の説明）に関するものであり、以下のような問題が見受けられる。

- (ア) 「無料」,「お試し」を強調したセールストークのために消費者に契約した認識がない。
- (イ) 「無料」,「お試し」を強調され,「キャッシュバック」などで本來いくら費用がかかり,特典としていくら割引になるのか分かりにくい。

(ウ) 消費者が有料だと気づいたときにはクーリング・オフ期間(事業者が独自に設けている例が多い)を過ぎている。

(エ) 消費者からの問合せ窓口が混雑しているため,サポートや解約の申し出ができない。

工 その他,特商法26条1項8号により適用除外とされている取引類型では,携帯電話サービスなどの移動通信サービス(全国の消費生活センターへの相談件数は,2009年度だけで13,719件)や光ファイバー回線の接続契約などのインターネット接続回線サービス(全国の消費生活センターへの相談件数は,2009年度だけで8,948件)などの電気通信サービス,投資用マンションの電話勧誘・訪問販売にかかる被害(全国の消費生活センターへの相談件数は,2009年度だけで8,426件)などが目立っている。

規制の問題点と今後の対応

ア 上記被害事例のような放送サービスや電気通信サービスにかかる役務の提供や投資用マンションの販売については,特商法の適用除外とされている(特商法26条1項8号口,二,特商令5条,別表第2・附則)。

ここで,適用除外となるために必要な条件としては,同法26条1項8号ニによると,「他の法律の規定によって訪問販売(中略)役務提供契約について,その勧誘若しくは広告の相手方,その申込みをした者又は購入者若しくは役務の提供を受ける者の利益を保護することができる」と認められる」ことが必要とされている。

これは,政令によって適用を除外すべきものを審議した経済産業省の消費経済審議会において,特商法における違反類型(不当勧誘・不当広告等)と同様の行為に対し,その法律で業務改善命令や指示命令などの是正措置が準備されていること,是正措置を発動することを可能とするその法律の立法目的が,特商法の立法目的と合致していること,是正措置は,消費者保護のために事業者の不当勧誘・不当広告等の未然防止に資するような法律上の処分であることが必要で,業務等の改善命令,指示命令,約款等の変更命令,懲戒処分等(不当な状態の是正)や

許可等の取消処分、営業停止命令等(不当な状態の不継続)であること、などが考慮され、適用除外すべきものが決定されたとされる。

イ しかし、特商法26条1項8号ニは、同法の適用除外に関する基本的な考え方を規定した条文であるから、ここにいう「申込みをした者又は購入者若しくは役務の提供を受ける者の利益を保護することができる」の意義は、単に行政規制や刑事罰が規定されているだけで必要十分と解すべきではなく、クーリング・オフや不実告知等があった場合における意思表示取消権等、特商法と同程度の民事効も規定されている法律に限られると考えるべきである。

ウ しかるに、電気通信サービスや放送サービス提供事業を規制する法律（電気通信事業法、放送法、電気通信役務利用放送法）や投資用マンションの販売を規制する法律（宅地建物取引業法）には、特商法と同様の民事効を定める規定は全くないか、あるいは不十分である。

したがって、放送サービス、電気通信サービスにかかる役務提供や投資用マンションの販売について規制するこれらの法律を所管する省庁への申入や協議を積極的に行うなどして、特商法と同程度の勧誘規制や民事効などの規定を新たに設け、購入者・役務の提供を受ける者の利益の保護を図るための必要かつ十分な立法的手当を行うべきことを促すべきであり、これらの法律を所管する省庁がこうした消費者保護のための立法的手当を行わない場合には、特商法26条1項8号ニの適用除外規定を見直して、これらのサービスにかかる役務提供についても特商法の適用対象とするように特商法（政令を含む）の改正を行うべきである。

なお、放送サービス、電気通信サービスを受けるために必要な端末（機材）の販売については、特商法の適用対象となる（電話での勧誘の場合には、特商法の電話勧誘販売の規制の対象となり、訪問販売の場合は訪問販売の規制の対象となる。）ことから、この部分についても現行の特商法16条乃至21条、22条、23条（電話勧誘販売の場合）、同法3条、3条の2、4条乃至8条（訪問販売の場合）による処分を地方の消費生活センターや地方の行政体との連絡・連携を更に密にして、被害情報を円滑・迅速に共有するなどして、積極的に活用すべきである。

（2）海外留学あっせんにかかる取引

被害内容・傾向

ア 海外留学あっせん業者を通じて留学をしようとしたところ、業者が倒産して留学が実現しなかった等の被害が典型的な例である。

海外留学を申し込む者は、全財産をつぎ込んだり、会社も辞め、住まいを引き払うなどして、準備をしている場合が多く、このような被害にあうと人生のやり直しが困難となるなど被害が極めて深刻となる場合も多い。

イ また、申込みをして実際に外国の現地に行ってみたところ、業者に納めたはずの授業料が学校側に支払われておらず入学することができなかったり、ホームステイ先に「業者からお金が支払われていないので、出て行ってくれ」と断わられるなどの被害も見られる。

ウ 以上その他にも、勧誘の段階で、就業のためのビザを取得するが実際は非常に困難であるにもかかわらず、あたかも簡単に取れるような説明をして、留学あっせん契約を取り付ける業者も見受けられる。

規制の問題点と今後の対応

海外留学あっせんという役務そのものは、旅行業法による規制対象となっていない（海外での宿泊施設や輸送機関を手配することを業とする場合にはその限度で、旅行業法の適用があるものの、海外の学校への入学手続や学費支払いの代行等の中心的業務は法的規制は一切なされていない。）。

したがって、旅行業法を所管する省庁に対し、海外留学あっせんの役務を業とする者に対しては、旅行業法において登録制の開業規制を導入し、監督官庁が業者に対し指導・監督ができるような制度を導入するとともに、契約書面交付義務とクーリング・オフ制度、営業保証金制度、あっせん業者の預り金（留学先に納付する学費等）の規制、高額な解約料に対する規制などの消費者保護の規制を導入するなどの旅行業法の改正の措置を講じるよう申入れを行うことが是非とも必要である。

（3）政令指定外の「権利」の取引

被害内容・傾向

特商法は、政令による指定権利制を維持しているが、政令による指定権利の対象となっていない「権利」を取引対象とする消費者トラブルが報告されている。

例えば、「水資源の権利があったたら当社に高く買い取らせてほしい」、「水を保全する権利を買ってほしい」など水の権利（水資源開発の譲渡担保権等）に関する劇場型のトラブルをはじめとする「権利」の取引に関するトラブルが報告されている。その他、カラオケの著作権や温泉付き有料老人ホームの利用権などの取引についての被害も報告されている。

規制の問題点と今後の対応

2008年の特商法の改正において、指定商品制、指定役務制は廃止されたが、指定権利制は廃止されなかった。

現在、政令で指定されている権利は、保養のための施設又はスポーツ施設を利用する権利、映画、演劇、音楽、スポーツ、写真又は絵画、彫刻その他の美術工芸品を鑑賞し、又は観覧する権利、語学の教授を受ける権利の3つにすぎない（特商令3条別表第1）。

したがって、上記被害については、政令指定対象外の権利であることから、特商法の適用を受けないことになる。

しかし、権利は、契約自由の原則によって種類、性質も様々なものを形成できるので、当事者の合意により、本来は商品や役務と扱うべきものを、政令指定されている権利以外の「権利」とすることによって、特商法の脱法を容易に許すことになってしまう。

したがって、指定権利制を速やかに廃止することを内容とする特商法の改正の措置を講じるべきである。

- (4) 「商品」、「権利」、「役務」という分類ではとらえきれず、特商法の適用対象とすることが解釈上直ちに容易でない取引（「買取商法」や「外国通貨の販売」等）

被害内容・傾向

特商法は、訪問販売や電話勧誘販売などにおける取引を「商品」、「権利」の売買、有償の「役務」の提供に分類して規制を行っているが、近時、これらの取引分類では必ずしも捉えきれない取引にかかる被害が増えてきている。

具体的には、事業者が、高齢者を中心とした消費者の自宅を突然訪問し、執拗、強引に貴金属や呉服等の売り渡しを迫るなどの「買取商法」と呼ばれる取引（全国の消費生活センターへの相談件数は、2009年度は137件であったが、2010年度は538件（同年11月末まで））やイラク・ディナールやスーダン・ポンドなど、換金困難であり、事实上無価値の外国通貨を「必ず儲かる」、「いつでも両替可能」などといって高齢者に対して電話勧誘販売により販売する取引が目立っている（全国の消費生活センターへの相談件数は、イラク・ディナールについては、2009年8月から2011年3月までの間で863件、スーダンポンドについては、2010年8月から2011年3月までの間で406件）

規制の問題点と今後の対応

特商法は、規制対象取引を、事業者が消費者に対して商品や権利を売買する取引と事業者が消費者に対して有償で役務を提供する取引だけに分類して規定していることから、「買取商法」の被害事例のように、事業者が消費者から商品を「買取」する取引であったり、外国通貨の両替・交換と評価され、「商品の売買」と評価できない取引については、解釈上同法の規制を及ぼすことができないおそれがある。

そもそも、特商法は消費者被害を発生させる危険性の高い類型の特定の取引について、業者に対する行政規制と契約についての民事規制を設けることによって消費者被害の発生を未然に防止し、被害救済を実現するための法律であることから、解釈上「商品・権利の売買」、「有償の役務提供」には必ずしも当てはまらないような取引であっても、現に消費者被害を発生させ、また、消費者被害を発生させる危険が高い取引については、できる限り、規制の対象とするべきである。

したがって、以上の類型の取引でトラブルが増加している以上、事業者が商品を販売したり、有償で役務の提供を行うという類型以外の取引についても、訪問販売、電話勧誘販売など特商法の規制対象取引とするべく、同法を改正する措置を講ずるべきである。

以上