

特定商取引に関する法律の適用対象の拡大を求める意見書

2012年（平成24年）5月1日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

特定商取引に関する法律（以下「特商法」という。）における訪問販売，通信販売，電話勧誘販売，特定継続的役務提供について，脱法的取引による消費者被害の予防と救済を図るため，その適用対象取引を拡大すべく，特商法及び特定商取引に関する法律施行令（以下「特商令」という。）を以下のとおり改正することを求める。

- 1 特商法第2条第4項の「指定権利」について，「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利のうち国民の日常生活に係る取引において販売されるもの」という限定を削除するとともに，適用される権利を「政令で定めるもの」とする指定権利制を廃止すること。
- 2 事業者が消費者に対して商品や権利を「販売」する取引や「有償で役務を提供」する取引とは評価し難い，消費者から物品を買い取る行為，外国通貨との交換（両替），医療機関債に代表される消費者が事業者に金銭を貸し付ける行為などの取引も，訪問販売，通信販売，電話勧誘販売の規制対象とするべきである。そのうち，外国通貨との交換（両替）や医療機関債の取引については，特商法第2条を改正し，「販売」，「役務を有償で提供」に加えて，「その他一切の有償取引」を規制対象取引とすること。また，事業者が消費者から物品を買い取る行為については，特商法の新たな第七の規制取引類型と位置付け，特商法の訪問販売，通信販売，電話勧誘販売に準じた規制をするとともに，事業者が消費者から物品を買い取る行為の特殊性に鑑み，特有の規制をすること。
- 3 特定継続的役務提供について，特商令第12条，別表第4を改正し，各種資格取得講座，大学受験予備校，ミュージックスクール，自己啓発セミナー（いわゆる「就活セミナー」や「婚活セミナー」を含む。）など，従来政令指定されている6つの役務と同様に消費者被害が多発している全ての類型の継続的役務提供を追加的に政令指定し，特商法の特定継続的役務提供の規制対象とすること。

第2 意見の理由

- 1 特商法の適用対象外の「権利」取引による被害への対応

(1) 特商法の権利に関する規制の現状

特商法は、従来、訪問販売、通信販売、電話勧誘販売の規制対象となる取引について政令指定制を採用し、国民の日常生活に係る取引において販売される物品や有償で提供される役務、施設を利用し又は役務の提供を受ける権利のうち国民の日常生活に係る取引において販売される権利にあって、政令で定めるもののみを規制の対象としていた（2008年改正前特商法第2条第4項）。

しかし、規制の隙間を狙い、政令指定外の取引を行う悪質業者が後を絶たず、規制の後追いの弊害が多発していたことから、2008年の改正により、商品と役務については政令指定制が廃止され、一部の例外を除き、商品・役務には広く特商法が適用されることになった。

ところが、権利については、上記法改正においても、政令指定制度が維持され、規制範囲の拡大は見送られた。

現行特商法第2条第4項は「指定権利」の定義について、「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利のうち国民の日常生活に係る取引において販売されるものであって政令で定めるもの」と限定的に規定しており、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つにとどまっている（特商令第3条別表第1）。

(2) 「権利」の販売取引に関する被害の多発

近時、特商法の適用対象となっていない「権利」を勧誘・販売の対象とする消費者トラブルが多数報告されている。

例えば、開設の予定がないのに「老人ホームを開設する」として電話で老人ホーム利用権の購入を勧誘するなどの有料老人ホーム利用権・入居権に関する被害、「水資源の権利が当たっ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、カラオケ著作権の投資被害、CO2排出権の取引、未公開株や社債等の取引などの被害が多発している。

以上のうち、は、「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利のうち国民生活に係る取引において販売されるもの」といえるものの、当該権利は政令指定されていないことから、特商法の規制が及ばず、からについては、「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利のうち国民の日常生活に係る取引において販売されるもの」に該当しないので、同様に特商法の規制が及ば

ず，政令での追加指定によっても対応できない被害類型である。

このように，各種「権利」に関する被害が拡大しているのは，商品及び役務に関する規制が強化されたために，規制の隙間を狙う業者が，特商法の適用対象とならない「権利」の販売に狙いを付けたからと考えられる。

(3) 規制の問題点と法改正の必要性

2008年の特商法改正により，商品と役務については政令指定制が廃止されたにもかかわらず，権利について政令指定制が維持されたのは，権利に関するトラブルは商品・役務に比べると多くはなく，商品・役務について規制を強化すれば足りると考えられたことが主な理由とされている。

また，特商法改正に当たっては，従来の「指定役務」との整合性を図るために設けられていた権利についての「施設を利用し又は役務の提供を受ける」との限定の見直しも行われなかった。

しかし，以上に述べたとおり，このような法規制の隙間を狙った被害が増加しており，こうした被害について特商法の規制が及ばず，被害救済が図られない現状に鑑みると，権利についての政令指定制や「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利のうち国民の日常生活に係る取引において販売されるもの」との限定がもはや妥当しないことは明らかである。

権利の販売についても，訪問販売等の形で行われる取引においては，商品の販売や役務の提供と同様，不意打ち，押し付け的な勧誘による被害やトラブルのおそれは同様に存在することから，規制の隙間を解消して後追い規制を回避しようという2008年改正法の趣旨に照らしても，権利についてのみ，適用対象を限定することの合理性を見いだすことは困難である。

また，権利は契約自由の原則によって種類や性質も様々なものを形成できることから，当事者の合意により「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利のうち国民の日常生活に係る取引において販売されるもの」以外の「権利」の取引と称したり，政令指定されていない「権利」の取引と称することで，特商法の脱法を容易に行えることになってしまう。

さらに，無記名証券の販売や自社サービスの利用券の販売など，商品・役務の取引と権利の取引の関係について，その関係が明確でない形態も存在する。

以上の理由から，当連合会は，意見の趣旨1のとおり求めるものである。

2 「商品・権利の販売」，「有償の役務提供」以外の取引類型による消費者被害への対応について

(1) 現行制度

特商法は、訪問販売、通信販売、電話勧誘販売の規制対象となる取引を、事業者の行う「商品若しくは指定権利の販売又は役務を有償で提供する契約」と定義し、規制対象取引を売買契約（販売）又は有償の役務提供契約に限定している。

その結果、特商法の文言を形式的に解釈すると、事業者が商品等を買い取る取引（以下「買取り取引」という。）や外国通貨との交換（両替）などの取引（以下「交換取引」という。）、事業者が消費者から金銭を借り入れる取引などは、特商法の規制対象取引とならないことになる。

（2）買取り商法や外貨販売などの消費者被害の多発

近時、「商品」・「権利」の販売、有償の役務提供契約には必ずしも該当しない取引にかかる消費者被害が増加している。

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物品の売渡しを勧誘する「買取り商法」と呼ばれる買取り取引、電話勧誘販売の手法で、高齢者に対し、「必ず儲かる」、「いつでも両替可能」などの詐欺的勧誘により、イラク・ディナールやスチダン・ポンドなど、換金困難であり事実上無価値の外国通貨を「販売」する「外貨商法」と呼ばれる交換取引、「国債と同じ安全な商品である」、「医療機関にお金を貸せば高い利息が付く」などと事実と異なる説明や高利を強調して医療機関への貸付けを勧誘（金銭消費貸借契約の貸主になることを勧誘）する、医療機関債取引による被害が目立っている。

外国通貨の販売は「外貨の両替」であり、契約の性質は、通貨の売買又は交換であり、これらについては、解釈上特商法の適用があると解すべきと考えられるものの（通貨を「商品」とみる見解や「中値との差額を対価とする役務提供」とみる見解など）、かかる解釈が実務上確立しているわけではない。

（3）規制の問題点と法改正の必要性

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、事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」には必ずしも該当しない取引であっても、現に消費者被害を発生させ、あるいは被害を発生させるおそれがある取引については、できる限り規制の対象とするべきである。

そのためには、上記買取り商法や外貨販売に関する取引、金銭の貸借を勧

誘する消費者トラブルが増加していることを踏まえて、このような被害に対する規制も広く取り込むべきである。

したがって、特商法における訪問販売、通信販売、電話勧誘販売の適用対象取引のうち、商品・権利の販売や有償の役務提供とは必ずしも捉えられない取引を「その他一切の有償取引」という文言で包括的に規制対象とすることにより、脱法的取引による消費者被害に対応することができるようとするべきである。

ただし、事業者が消費者から物品を買い取る行為については、消費者が物品を事業者に提供し、事業者が消費者に買取り代金を支払うという特殊性を有することから、事業者が消費者に対して物品の販売し、消費者が売買代金を事業者に支払う行為を念頭に置いて規定されている特商法第2条の訪問販売、通信販売、電話勧誘販売の規制をそのままの形で適用することが困難である。よって、これを特商法の新たな第七の規制取引類型として位置付けることによって対応することが適当である。

以上の理由から、当連合会は、意見の趣旨2のとおり求めるものである。

3 特定継続的役務提供の政令指定役務の拡大について

(1) 現行制度

特商法は、特定継続的役務提供については指定役務制を維持しており、規制対象となる取引を、「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）。

(2) 指定外役務の取引による被害の多発

ところが、現行法の規制対象として政令指定されている6つの継続的役務提供以外の取引に関して多くの消費者被害が発生している。

例えば、各種の資格講座やビジネス講座、スクーバダイビングの講座、大学受験予備校、自己啓発セミナー（いわゆる「就活セミナー」、「婚活セミナー」などを含む。）、ミュージックスクール（音楽関係の講座）等について、「中途解約を申し出たが認められない」、「中途解約の場合に多額の解約料を請求された」、「解約したのに返金を認めてくれない」等のトラブルが各地の消費生活センター等に寄せられている。

このほか、いわゆる「婚活パーティー」については、具体的な結婚相手を紹介するわけではないので、直接には結婚相手紹介サービスには該当しないとされているが、結婚相手を探している者を対象に出会いの場を提供していることから、実質的には特定継続的役務提供とされる結婚紹介サービスに類

似した面がある。

特に、複数回にわたり利用している者の場合には、結婚相手紹介サービスの実態を有すると考えられるが、キャンセルや不参加の場合の返金拒否や高額の解約料を請求する業者もあり、トラブルが多発している。

(3) 規制の問題点と法改正の必要性

特商法が、特定継続的役務提供を規制対象としているのは、役務の内容が分かりづらいこと、役務提供を受けてみなければそれが消費者の目的にかなう効果があるかが分からないこと、継続的役務については契約（提供）期間が長期に及び金額が多額になることが多いこと、役務提供に必要であるとして教材、化粧品、健康食品などの高額の商品を購入させられることが多いこと等の理由から、一旦契約をしてもその後に消費者に解約をする自由を認める必要性が高く、そのような場合に消費者が高額の違約金や不要となった教材などの代金支払を強いられるなど不当な損失を被らないようなルールを定める必要が大きいためである。

したがって、現在規制の対象とされている 6 つの指定役務以外でも、以上の特定継続的役務提供の法規制の趣旨が妥当し、実際に被害が多発している継続的役務提供は、政令により追加の指定がなされるべきである。

以上の理由から、当連合会は、意見の趣旨 3 のとおり求めるものである。

以上