

産業構造審議会
消費経済部会特定商取引小委員会

報告書（抄）

平成19年12月10日

第2章 取引類型間で横断的な事項

1. 限定列举方式から原則適用方式へ

①基本的考え方

訪問販売、通信販売及び電話勧誘販売の規制対象を限定している指定商品・指定役務制については規制の後追いの原因になっていることから、これを廃止し、原則適用方式（ネガリスト方式）化するべきである。

ただ、指定制、すなわち限定列举方式では、その商品や役務の特性を認識した上で規制対象を政令に規定することができたため、規制対象とすることによる弊害を事前に調整することができた。しかし、原則適用方式に移行させる場合には、広範囲の商品・役務が一気に規制対象に加わることとなる。

したがって、特定商取引法の各条項の適用の妥当性や可能性を含めて、きめの細かい特例措置を検討する必要があるが、その場合でも、原則適用方式が「規制の後追い」からの脱却である以上、特例措置の範囲が広がり過ぎて、原則適用の効果を減殺させることのないよう、留意することが重要である。

なお、特定商取引法においては、商品・役務・権利が規制の対象となっているが、権利については、その外延が不明確であることや、消費者相談の数が極めて少数であるという実態を背景に、当小委員会においては商品・役務を優先して指定制の見直しを行うことが重要との認識に至った。また、原則適用へと基本的考え方が変更される以上、特例措置規定について、被害実態等に合わせ迅速かつ柔軟な改正を図るべきことは言うまでもない。

②具体的措置

(1) 訪問販売、電話勧誘販売、通信販売については、特定商取引法の規制の適用対象から全面的に除外される商品・役務を指定する、原則適用方式を導入するべきである。

(2) ただし、法律間の整理等によりなされる、適用の全面的除外のみならず、
・ 第4条、第5条の書面交付義務規定
・ 第9条のクーリング・オフ規定
等といった条項ごとに、適切な特例措置を講じるべきである。

(3) 特定商取引法の適用の全面的除外を検討する商品・役務は、
・ 他法によって、消費者の保護が十分に図られるもの
・ 特定商取引法の（商取引に関する消費者保護のための）行政規制に馴染まないもの
等に限られるべきである。

(4) 特例措置を講じる商品や役務については、事業の実態に即したきめ細かい規定を整備する必要があると共に、

- ・後の事情変更によって、万一当該商品等に関する消費者被害が生じ得るようになった場合
 - ・未知の商品・商法が出現するなど、現時点で想定していない事態が生じた場合
- 等に、迅速かつ機動的な対応（例えば、特例措置の解除）を講じることが可能な制度とすることが必要である。

- (5) 指定制を廃止することによって、担当行政庁が特定されないような特定商取引がなくなることが期待されるが、特例措置を講じた場合にも、当該分野における消費者被害の状況の把握を行い、その状況に応じて所要の措置を講じるべき行政庁が明確になるような制度とするべきである。
- (6) 以上のことから、特例措置の対象は、関係者からの意思確認等一定の手続を経た上で、主務省令によって定めることが適当である。すなわち、特例措置の制定及び改廃が適切に講じられることを確保するため、行政手続法上のパブリックコメントの手続を経ることに加え、消費経済審議会に附議することとするべきである。

2. 消費者団体訴訟（訴権）制度の導入へ

①基本的考え方

特定商取引法の対象となる商取引における消費者トラブルの解消に資するため、個々の消費者による権利主張や行政機関による取締りに加えて、消費者団体による監視が実効性を持って行われるようにするとの観点から消費者団体訴訟制度を導入するべきである。その際、できるだけ早急に消費者団体による差止請求制度を導入するべきとの観点から、特定商取引法に導入されるべき制度は、消費者契約法に導入された消費者団体訴訟（訴権）制度を基本的に踏襲することが適当である。

なお、損害賠償請求権の取扱など、消費者契約法への消費者団体訴訟の導入時に議論された事項については、消費者団体の認定手続の統一化の問題等とあわせて、消費者契約法の施行実績も見た上で、政府全体として検討していくべき課題と考えられる。

②具体的措置

- (1) 消費者契約法に基づき差止請求を提起できる団体と、特定商取引法に基づき差止請求を提起できる団体とを、手続的に別個に認定することとする。その際、他の法制度上の適格団体の更新時期との整合性の確保等、運用上の工夫を最大限検討し、極力申請手続きの事務負担の軽減を図るべきである。
- (2) 国や都道府県と適格消費者団体との連携を図るため、団体からの訴訟業務に関する情報を、国及び、国を通じて都道府県とで共有されることが強く要請される。このため、具体的な情報共有の仕組みを制度開始までに構築することが必要である。

(3) 特定商取引法には、

- ・ 不当勧誘行為を規制する規定
- ・ 不当契約条項を規制する規定
- ・ 不当広告（表示）行為を規制する規定

の3種類の規定が設けられているが、これらの規定全体を消費者団体訴訟（訴権）の訴えの根拠となる条項として採用すべきである。なお、特定商取引法第7条のように、行政命令の対象となる行為を定めている条項についても、原則として、訴訟（訴権）提起の根拠となる条項として採用すべきである。

(4) 団体の提起した訴訟手続き相互の関係に関する、後訴制限や手続併合については、当面、消費者契約法に導入されている団体訴訟（訴権）制度の仕組みを踏襲することが適当である。

(5) 消費者団体の訴訟手続きと、行政機関の行政処分との関係については、適切な訴訟業務を団体が行っているかどうかに関する行政監督上の問題と捉えるべきである。団体の認定を行う経済産業大臣は、国及び都道府県の行政処分の状況を踏まえ、団体の訴訟業務の遂行状況を適切に監督し、およそ不合理な訴訟業務の遂行がなされている場合には、認定の取消し等所要の措置を講じることができることとするべきである。

3. 法執行の強化に向けて

①基本的考え方

年々悪質業者の手口は巧妙になり、名称、住所等を隠蔽しているケースが増加している。このため、特定商取引法の厳正な執行を図るには、例えば資金決済取引を行う金融機関、電子マネー業者等に対して、販売業者等に関する報告等を求めることができるようにするべきであり、また、行政調査の権限についても、物件の提出など、立ち入り検査時の証拠入手に関する行政権限についても強化を図るべきである。

あわせて、特定商取引法違反に対する罰則についても、最近の他の経済犯罪に関する法制における罰則とのバランスを見つつ、その厳罰化を進めるべきである。

②具体的措置

(1) 悪質業者が自らの住所や連絡先等を隠蔽している場合において、当該業者に対し適切な行政処分等を行うことを可能とするため、販売業者等と決済取引等を行う者に対し、参考となる報告や資料の提出を求めることができるようにするべきである。

(2) 立入検査の実効性を確保し、法律を厳正に施行するため、販売業者等及びその密接関係者に対し、証拠書類等の提出等を命ずることができるようにするべきである。

(3) 罰則の水準については、違反行為を十分に抑止するとともに、違反行為が行われた場合に厳格な措置を講ずるという観点から、他の経済法制における規定等を踏まえ、適切な水準に引き上げるべきである。

第3章 訪問販売に対する規律の強化へ

1. 勧誘規律の強化

①基本的考え方

現在、訪問販売の規制においては、電話勧誘販売と異なり、勧誘に際して契約を締結しない旨の意思表示をした消費者に対する勧誘を禁止する措置はとられていない。しかし、このような消費者に対する執拗な勧誘は商行為として適当でないばかりか、いわゆる次々販売等の契機となっていることに鑑み、訪問販売について、契約を締結しない旨の意思を表示した消費者に対する勧誘を禁止すべきである。

また、金融商品取引法制や商品取引法制においてとられている、勧誘を開始する前に、消費者の勧誘を受ける意思の確認を事業者に義務づけている措置も、訪問販売規制に導入すべきである。

なお、この訪問販売における勧誘規律の強化については、規制対象について指定制を原則適用方式に改めることを踏まえると、契約を締結しない旨の意思表示は相対を原則とするべきである。また本規制の具体的な運用については、消費者被害の実態と取引の現状の双方について十分に配慮し、特に善良な事業者に対し、過剰な規制による悪影響が生じることないように、措置することが必要である。

②具体的措置

(1) 訪問販売における勧誘規律にも、「勧誘を受ける意思の確認義務」を導入することとし、併せて「再勧誘の禁止」＝契約を締結しない旨の意思を表示した者への勧誘の禁止措置を導入することが適当である。

また、これらの強化される規定については、まず行政命令の対象とすべきである。

(2) 契約を締結しない旨の意思の表示については、いわゆるステッカー等文書による表示も観念できるが、この場合の「文書」とは、意思の表示者と相手方が特定されているものとするべきである。

(3) なお、このような規律の導入を契機として、訪問販売業者は、契約を締結しない旨の意思を表示された者と同じの世帯や高齢者一人暮らしの世帯への再勧誘については、慎重には慎重を期すべきことが求められることは言うまでもない。

(4) また、「契約を締結しない旨の意思」の表示は、基本的には勧誘を受けた契約に対してなされるものであり、当該意思表示によって訪問販売が禁止される範囲もこれを基に判断されることとなる。また、当該意思の表示がどの程度の期間有効かについては、社会通念を以て判断されるべきものである。しかし、現場での混乱を極力避けるとの観点から、この意思の表示によって

訪問販売の勧誘が禁止される範囲や期間、「勧誘される意思」の確認方法などについては、ガイドラインや解釈でより明確にすることが必要である。なお、本規制とは別に、従来からの迷惑勧誘禁止規定によって規制される行為との関係も、併せて、ガイドラインや解釈を通じて整理することが求められる。

2. 過量販売の取消

①基本的考え方

訪問販売に関する消費者相談に占める、判断能力の不足した高齢者等から寄せられる相談の比率が非常に高いが、その中には、到底必要とは考えられないほどの商品や役務を訪問販売の契約によって買わされているという事態から生じているものも多い。しかし、現在の法体系の中では、こうした事態が発生した際に有効な消費者救済手段が用意されていない。

このため、訪問販売によって、「通常必要とされるもの」を超えるものの販売、いわゆる過量販売のような不当な契約が行われた場合、消費者が当該契約を取り消すことができるよう措置するべきである。

なお、事業者側が、その訪問販売取引を行う際に十分な注意を払った場合、あるいは、事業者側が、その訪問販売を行う際に消費者の判断能力不足その他の弱者性を利用したと言えない場合には、本取消権は発生しないよう措置することが、結果的に事業者の注意を促すことも考えられ、適切な措置である。したがって、被害者への立証責任の配分が過度にならないように配慮した上で、取消権が発生しないケースについても規定するべきである。

②具体的措置

- (1) 消費者は、訪問販売においては、「通常必要とされるもの」を超えることとなる商品や役務の契約を取り消すことができるとするべきである。
- (2) 同時に、事業者が、消費者がその契約を本当に必要とする事情が存在しているかどうかについて、相当程度の注意義務を果たしていたり、消費者の「弱者性」を利用していないのであれば、その場合には、消費者は取消しできないとされるべきである。
- (3) 「通常必要とされるもの」の個々具体的な判断は、個々の事例、民事訴訟において明らかにされるべきものではあるが、過量販売に係る取消を巡る紛争の発生を予防するためにも、消費者団体、訪問販売業界、クレジット業界等が協力して、ガイドラインを作ることが適当である。

3. 訪問販売協会による会員管理の強化

①基本的考え方

訪問販売業界自体による自主規制が有効に行われることは、消費者保護を効率的に進める観点からも望ましい。特定商取引法に位置づけられている社団法人 日本訪問販売協会からも、今後の「自主規制強化と消費者保護強化」について具体的対策が当小委員会の場で発表され、高く評価できるものである。消費者保護について、積極的に取り組む自主規制団体の会員であることは、クレジット会社による加盟店調査においても、適切に評価されるべきである。

このような日本訪問販売協会の活動を支援し、効果を確実なものとするべく、同協会の会員管理の強化や、同協会による消費者保護活動について、所要の措置を講じるべきである。

②具体的措置

日本訪問販売協会による会員管理の強化、消費者保護活動の充実を図るため、その定款やその業務に関し、次のような措置を講じるべきである。

- (1) 協会の定款において、会員企業の社内規則や管理体制を整備させること等を規定するべきである。
- (2) 協会の定款において、違法行為を犯した企業の一定期間内の協会への加盟拒否、違法行為を犯した企業の協会からの除名等の制裁を規定するべきである。
- (3) 協会は、「苦情の解決」に加えて、「購入者等の利益の保護に関する措置」として、会員の訪問販売によって損失を受ける者への補償の業務を行うものとするべきである。

4. 参入規制の可否

現在、個品割賦購入あっせんの方法による訪問販売を行う事業者について、特段の参入規制は措置されていない。高齢者等が、個品割賦購入あっせんの方法による訪問販売によって、深刻な被害を被っているという現状に鑑みれば、法令遵守体制の整った事業者だけが、この方法でのビジネスを行うことができるように一定の制限がなされるべきとの指摘があった。

しかしながら、

- ・ 今般、割賦販売法において、個品割賦購入あっせんを行う事業者に対する規制が強化され、加盟店調査義務等が課されることになる
- ・ 上記のとおり、日本訪問販売協会による会員管理の強化が図られる

こととなり、ビジネスを行っている事業者間で、お互いがチェックされるシステムが実現する方向となっている。

国による一定の参入規制措置を講じることには、以下のような問題点も考えられることから、事業者自らが消費者被害の防止のための相互チェックを行うという仕組みにこそ、合理性が認められると考えられる。

当小委員会においては、個品割賦購入あっせんの方法で訪問販売を行う事業

者に対し、登録制を導入するかどうかについても検討したが、

- ・国の登録を受けた登録訪問販売業者について、自動的に個品割賦購入あつせん事業者の加盟店調査に合格してしまうという事態となり、結果的に加盟店調査に関する責任関係が曖昧になってしまう可能性があること
- ・登録事業者のみならず、無登録事業者が登録を詐称するなど、登録制を悪用する事業者がでる可能性を否定できないこと

から、登録制を導入することが、制度の信頼性を向上することにつながるという強い指摘がなされた。

また、訪問販売の規制対象が原則適用方式へと変更されることに伴い、登録制の対象となる訪問販売業者の数が相当数に及び、行政コストも非常に大きくなることが予想されるという点も指摘された。

このため、現時点では、個品割賦購入あつせんの方法で訪問販売を行う事業者への登録制は導入するべきでないとの結論に至った。

5. 「訪問販売」の範囲の精査

比較的長期の展示会商法や旅行先等における呼び出し監禁商法など特定商取引法の規制を逃れるための手口に対応するため、政令、省令等での規定見直しを含めて関連規制の強化に取り組んでいく必要性についても共通認識に至った。

しかしながら、これら「訪問販売」の範囲を規定する政令には、その改正に関する手続として、消費経済審議会に附議することが義務づけられているものもあること、また、今回の特定商取引法の改正が多岐に及ぶことから、その細目が完全に判明した後に、政令、省令等の改正の本格的検討はなされるべきとの判断から、当小委員会としては、方向性を確定するまでには至っていない。

ただし、「訪問販売」の範囲に対する関心が非常に高いことを受け、

- ・「営業所等」の範囲を定める省令における、トラック等の移動体の取扱
- ・「営業所等」の範囲を定める省令における、展示会等の開催期間の取扱
- ・アポイントメントセールス等において、退出・帰宅に困難を覚えるような場所へと誘引するケースの取扱

について若干の検討を行った結果、概ねこの3点を中心に検討を進めていくことが適当とする意見が多かった。

第4章 通信販売におけるトラブル解消に向けた対応

1. 迷惑広告メール対策の強化

①基本的考え方

迷惑広告メールについては、その数が増加傾向にあること、また、現行のオプトアウト規制が逆に消費者に被害をもたらす側面があることを踏まえ、広告メールの送信を請求・承諾した消費者への送信のみを認めるオプトイン規制を導入すべきである。

ただし、オプトイン規制の導入に当たっては、正当な広告メールに対する過剰規制となることを回避する観点から、消費者からの請求・承諾の取得のあり方や、請求・承諾を受けて広告メールを送信する場合の表示事項など、技術的事項が重要である。この点については、専門的なWGで既に検討に着手しているところであり、広告メールに係る事業の実態と消費者保護の双方を踏まえて、引き続き、精力的な検討が行われることを期待する。

②具体的措置

- (1) 迷惑広告メールの規制については、広告メールの送信を請求・承諾した消費者に対してのみ広告メールを送ることが認められることを原則とする、オプトイン規制に移行すべきである。
- (2) 迷惑広告メールについては、販売業者等から委託を受けた業者が、消費者からの請求・承諾を得ずに取得したメールアドレスあてに広告メールをメール配信業者から送信させる等の行為がみられることから、このような行為にも効果的に対処できるような枠組みとするべきである。
- (3) 消費者からの広告メール送信の請求・承諾を取得するための具体的方法等については、技術的専門的事項でもあることから、現在検討中のWGでの審議が早急に進むことを期待する。

2. 返品条件表示ルールの徹底

①基本的考え方

返品条件表示ルールについては、特約がなければ返品ができることを原則とし、返品条件を分かりやすく表示し、消費者と事業者の間で、返品条件について合意ができれば、その条件に従うという形、つまり返品を法定する任意規定と、法定の返品を特約によって排除・修正する場合には、一定の分かりやすい表示によらなければならないという強行法的表示ルールを設けるべきである。なお、この返品条件表示ルールは、商品に瑕疵があった場合など事業者に起因する理由によって行われる返品の範囲を制限するものではない。

また、「分かりやすい表示」の具体的な基準については、通信販売の業態に

即した基準を作るべきである。あわせて、本件について、通信販売にクーリング・オフ制度を導入するかの誤解をされないよう、十分な周知・説明を行うべきである。

②具体的措置

- (1) 特約表示の在り方（「分かりやすい表示」を行うこと）については、省令やガイドライン等でモデルケースを提示することで、事業者・購入者双方にとって明確な指針を設定しておくべきである。
- (2) 通信販売全般において、「分かりやすい表示」がなされておらず、返品条件表示に関する遺漏がある場合には、事業者は、返品（商品の引き取り又は権利の返還）を認めるものとするべきである。
- (3) その際、特約がない場合の返品条件については、送料負担は購入者側とし、権利行使可能な期間についても、現状の通信販売における返品商慣行に則した制限を設けることとするべきである。
- (4) 返品条件表示は原則として商品広告を介して行われることから、「販売条件に関する広告を行っている販売業者」を返品表示ルールの対象とするべきである。
また、極めて簡単な商品広告を行うことが現状において通例となっている事業形態も存することから、こうした場合についても適切な手当を行うことが必要である。

3. 更なる課題の取扱

ネットオークションで問題とされている、代金を先払いしているにもかかわらず、商品が届かないといったトラブルを予防するための代金支払いについてのルール化、あるいは、ネット通信販売全体における「場の提供者」の責任等の課題が存在する。これらについては、近時、ネット通信販売の場・システムを提供する事業者が、その利用者保護のための具体的措置を講じてきており、当面は、これらの成果を見ていくことが必要であると考えられることから、今回の検討においては、方向性は打ち出していない。

また、通信販売契約に関し、虚偽あるいは誇大な広告があった場合の取消権を設けるべきではないかとの議論については、むしろ、消費者契約法などの一般法に関する議論の進捗を更に待つべきと考えられる。

これらの事項については、「電子商取引及び情報財取引等に関する準則」の検討や、消費者契約法の見直しの検討等の趨勢を注視していくものとする。

おわりに

今回盛り込まれた指定商品・指定役務制の見直しは、訪問販売、電話勧誘販売、通信販売を行う場合には、原則、特定商取引法を適用するという考え方に立つものである。このため、従来と異なり、必ずしも現時点では消費者被害が生じてない商品・役務に係る取引も対象となるため、現在消費者トラブルなく行われている取引については過剰規制効果を持つことがないよう、十分に配慮する必要がある。

また、過量販売の取消しや消費者団体訴権の付与などについては、今後、法律的に検討するべきことも多い問題であるため、まず、これらの措置が実現されることに重点を置くべきである。

今回の当小委員会の審議の重点の一つは、個品割賦購入あっせんの方法付きの訪問販売による深刻な被害に対する適切な対策を講ずることであった。このため、当小委員会が今回とりまとめた特定商取引法の見直し項目のみならず、並行して審議が行われてきた割賦販売分科会基本問題小委員会における割賦販売法の見直し項目と一体的に手当される必要があると考えられる。

今回の見直しが進められていくと、通信販売に係る者を含めて、新たに広範囲な事業者が特定商取引法の対象となる。今後、早急に法改正を含む制度整備が実現することが望まれることは言うまでもないが、制度整備がなされたときには、その制度内容の広報・周知に力が注がれることを当小委員会としては強く求めたい。制度改正とは、改正されることが終着点ではなく、改正された制度によって消費者被害が予防・救済されることが重要なものであり、消費者・事業者・行政機関はじめ関係者の理解が進み、制度が利活用されなければ意味がない。あわせて消費者自身も、自ら取引の安全を確保するよう行動することが求められ、そのためにも、一人一人の消費者に対して、制度改正の内容を始めとした身を守るための情報が周知されるよう広報活動に万全が期されることを期待するものである。