

特定商取引小委員会の議論の中間とりまとめ

産業構造審議会 消費経済部会 特定商取引小委員会においては、最近の悪質商法の現状等を踏まえ特定商取引法を中心に適切な対策について本年3月から6回に渡って検討を進めてきた。平成19年6月19日までに、当小委員会の予定した検討事項について一巡したことから、これまでの議論の主要点をとりまとめ、パブリックコメントに付すこととしたものである。

当小委員会としては、パブリックコメントで得られた意見なども参考に、更に各論点について検討を深めていくこととしている。なお、検討事項の中には相互に関連しているものも多いが、本「中間とりまとめ」においては、基本的には、検討を行った順に事項の整理を行っている。

【検討の範囲】

国民生活センターのPIO-NETに登録された特定商取引法の対象取引にかかる消費者相談件数はここ数年減少傾向にあるものの、訪問販売については高齢者被害の比率が年々高くなり、その水準も特に高く、かつ、被害額も大きいという特性を有している。中でも、個品割賦購入あっせんを用いた訪問販売は、訪問販売に対する消費者相談の過半を占めるなど、特に、問題が多い。こうした認識から、割賦販売法との関係を含め、訪問販売による悪質商法対策の検討を行った。

更に、消費者政策会議が平成18年7月に決定した「消費者基本計画の検証・評価・監視について」において、特定商取引法関連で指摘をされている以下の三事項について検討を行った。

- ① 指定商品・指定役務制の廃止の可能性。
- ② 特定商取引法における消費者団体訴訟制度の導入。
- ③ インターネットオークションに係る消費者トラブルの増加等を踏まえ、インターネットを利用した通信販売に於ける利用者保護のための方策について。

それ以外の事項についても、時間の許す範囲で、特定商取引法の実効性を確保するなどの観点から検討を行った。

注) 「消費者基本計画の検証・評価・監視について」において指摘されている事項の中には、通信販売及び電話勧誘販売に関して都道府県知事が処理することができる事務の範囲等について検討することが含まれているが、平成19年6月に関連の政令改正が閣議決定され、手当てを終えている。

【訪問販売】

- 国民生活センターに寄せられた訪問販売に関する消費者相談は年間約16万件（平成17年度）に達し、高齢者に対する深刻な被害の大きな部分を占めている現状にある。特に、判断能力不十分者を契約当事者とする消費者相談件数の約8割は訪問販売によるものとなっている。中でも、個品割賦購入あっせんの方法による訪問販売については、訪問販売に関する消費者相談の過半を占めるなど、問題が多い。
- 従来、個品割賦購入あっせんの方法による訪問販売について特段の「参入規制[※]」はなかったが、悪質事業者が後を絶たず、訪問販売業界の自主規制も効力に限界があることから、何らかの形で個品割賦購入あっせんの方法による訪問販売を実施できる事業者を実質的に限定する必要があるとの認識に達した。
- このため登録制を含め具体的な方法の検討を進めることとしたが、その際、
 - ①割賦販売法において個品割賦購入あっせん事業者及び適正与信に関する規制を充実することが前提であり、割賦販売法と特定商取引法の適切な分担を考える必要があること、
 - ②特に、個品割賦購入あっせん事業者に既払い金返還を含む民事責任を負わせる等、個品割賦購入あっせん事業者に不適切な与信に関する適正なりスク負担が生じる制度を割賦販売法において手当てすること、
 - ③個品割賦購入あっせんに係る個々の加盟店契約締結のための審査責任及び個々の与信審査責任が個品割賦購入あっせん事業者にあることが不明確にならない仕組みとすること、
 - ④対象となる事業者数が過剰にならないなど行政コスト面から実効性のある仕組みとすること、
 - ⑤悪質事業者に悪用されないような仕組みとすること、

[※] ここでいう「参入規制」とは、認定・登録などの狭義の規制のみならず、それら以外の参入に実質的に制限を設ける幅広い規制を含む。

などについて十分に考慮したうえで、特定商取引法に導入すべき制度の必要性和妥当性を判断する必要があるとの指摘がなされ、小委員会の共通認識となった。

- さらに、訪問販売について、勧誘を拒絶する消費者に対する勧誘を規制する方向で検討を行うこととした。勧誘を開始する前に消費者側の勧誘を受ける意思の確認を事業者を求めるべきかどうか、ステッカー等での拒絶意思表示をどのように扱うか等については、さらに検討をすることとなった。
- 判断能力の不足した高齢者等に対する消費者被害に占める、訪問販売による被害の比率が非常に高いことに鑑み、訪問販売について、こうした消費者への必要量以上の販売など不当な契約を、消費者が取消し等を行うことができる対象とすることの必要性が指摘され、具体的にどのような規定が可能なのか検討することとなった。
- 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ものであり、特定商取引法に定める訪問販売協会の活動について会員管理等の強化などの必要性についても基本的に共通認識となった。
- さらに、展示会商法や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、省令レベル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。

【インターネット通信販売と中心とした通信販売関係】

- 通信販売については、訪問販売などに見られるような不意打ち性が少なく、被害額なども比較的小さいという特性を有しているため、強行的な法規制のみならず、より柔軟な措置を含めて検討する必要がある。
- 迷惑広告メールについては、現行の特定商取引法 11 条第 2 項で求められている、広告の提供を受けることを希望しない旨の意思を表示するための表示に対応して、消費者が返信メールを送付すると、逆に迷惑広告等の集中を招くという実態がある。このため、広告メールを送付することについて承諾を得た場合以外には広告メールの送付を禁止する、いわゆるオプトイン規制の可能性を検討することで共通認識を得た。ただし、その際、認められるべき承諾の範囲や広告メールの中でいつどのようによ得られた承諾に基づいて当該メールが送られているのかを明示する必要性についてさらに検討を行う必要があるとの認識に至った。さらに、オプトイン規制への移行だけでは迷惑広告メールの取締りの実効性を期待することは難しく、広告メール発信あつせん会社などを特定商取引法の調査・取締り対象に加えることについて、多数の共通認識に達するとともに、消費者によるフィルタリングサービスの活用等の普及の重要性も指摘された。なお、広告メール自体は、消費者利益にも資するものであることにも配慮すべきとの指摘もなされた。
- 返品ルールについては、現在の通達の趣旨を踏まえ、特約がなければ返品ができることを原則とした上で、返品条件等を十分に明らかにした特約、あるいは、返品制限を含む特約を締結することができるとの考え方に沿ったルールの明確化等を行うことの必要性についてほぼ共通認識に至った。
- インターネットオークションを中心に、代金を支払ったが商品が到着しないというトラブルに対処するため、販売事業者が消費者に対し、少なくとも一つは同時決済又は事後決済方法をとることができるように支払い方法を提示することのルール化について検討することとなった。なお、このルールを適用する場合には、ルールの適用が困難な取引形態の有無を併せて検討する必要がある。
- 通信販売においては、広告は、消費者が購入を行うかどうかを判断する上で非常に重要な意味を有していることから、著しい虚偽誇大広告に基づく契約については、取消権を設けるべきではないかとの議論があった。一方、こうした措置は、むしろ、一般法たる性格を持つ消費者契約法に関する議論で扱う方が適切との意見

や、被害額が1－2万円以下の場合が多く、取り消し権の主張までが活用されることは想定しにくいとの考えもあること、取消権を新設するほどの被害実態までではないのではないかという意見、誇大性の要件を明確化するなどの濫用防止措置が必要といった意見などがあったことから、さらに検討することとなった。

○ また、インターネットオークションや電子商店街などの場の提供事業者について、出店者及び出品者である事業者が特定商取引法の規制を守ることができるように販売業者に働きかけるなど、適正な取引環境の形成について果たすべき役割があるとの意見が強かった一方で、それらの者に法的な規制を課すほどの被害実態はないのではないかとの指摘や自主的な対応で措置しているとの指摘もあり、これらの者の役割について、今後さらに検討を行うことになった。

○ なお、これらの規制の検討に当たっては、過剰規制にならないよう被害実態に基づいて規制を導入すべきとの指摘がある一方で、急速に成長している分野であるからこそ予防的に適切なルールを導入すべき、あるいは、比較的被害額が小さい取引形態であるため、表面化しないトラブルが多数あると考えるべきとの指摘もなされた。

また、一口に通信販売と言っても被害実態に応じて適切な取引形態のみに規制を適用する必要があるとの指摘がなされる一方で、被害実態が同じであれば同じ通信販売でありながら通信の技術的手段などで過度な差異を設けるべきではないとの考えに立って検討すべきとの指摘もあった。

【消費者団体訴権制度について】

- 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に一層有効に対応するため、行政による取締りに加えて、消費者団体訴訟制度を導入することの重要性については基本的に合意を得た。
- ただし、消費者被害の拡大防止という観点からは、既に行政処分が用意されている特定商取引法に消費者団体訴訟制度を導入する場合の法律的な整理は十分に検討する必要があるとの指摘があった。
- 特定商取引法に今回導入を検討する消費者団体訴訟制度については、消費者契約法に導入された消費者団体訴訟制度を基本的に踏襲することが適当であるとの認識に達した。消費者団体訴訟制度に損害賠償を含めることや後訴制限の問題などについては、消費者契約法の施行実績も見たうえで検討すべきと考えられることや、消費者契約法を含めた特定商取引法以外の他の法令も含めた議論を行う必要があると考えられることなどから、今回の特定商取引小委員会の議論のスコープには含めないものとする事で共通認識に至った。なお、本方針は、特定商取引法に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ことを期待する要望に応える上でも適当なものと判断した。
- 損害賠償の扱いなど、消費者契約法に消費者団体訴訟制度を導入する際に議論となった諸課題については、同法の附帯決議なども踏まえ適切な時期に適切な場で議論が行われることを期待する。
- この結果、特定商取引法に消費者団体による差止請求権を認める制度の導入を検討するに当たり、行政処分を含む特定商取引法に導入することに付随して発生する事項及び消費者契約法とは別の法律に制度を導入する際に必要となる制度間の調整に関する事項について検討することとなった。
- 特に、特定商取引法に基づき処分を行う行政機関と差止訴訟を行う消費者団体との関係などについては、消費者契約法に導入された消費者団体訴訟制度では措置されていない事項であるので、十分な検討を行う必要性が指摘されている。

【特定商取引法の厳正な執行に向けて】

- 特定商取引法の円滑な執行を図る上で、同法に基づく調査・処分等の対象範囲を取引の実態にあわせて一部拡大をする可能性について、その必要性を共通理解とした上で、具体的な詳細については、今後検討を行うこととなった。その際に、過剰なものとならないよう被害実態を十分に踏まえるべきとの指摘もあった。
- また、立ち入り検査時の証拠入手に関する行政権限などについても、強化に向けた検討を行う。
- 特定商取引法違反に対する罰則強化についても、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、検討を進めることとなった。

【指定商品・指定役務制について】

- 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）化することを求める意見が非常に強い。
- 一方、商品と役務とでは外延の明確さなどに違いがあり、議論の難易度に違いがあるとの指摘もあった。
- 関係省庁や関係法令との膨大な整理作業が必要となることから、事務局において調整作業を進め、その進捗状況等を踏まえて、更なる検討をすることとなった。

【その他】

なお、今回取り扱っている問題には、法律的に困難な課題となりうるものも含まれているし、個々の論点の中には相互に関連するものや、割賦販売法、消費者契約法など他法を巡る議論とも関連するものが含まれていること等から、当小委員会としても、今後の検討の状況などに対応して、本中間とりまとめに沿いつつも硬直的ではなく柔軟な審議を重ねていくこととした。