

マンションの悪質な勧誘の問題に関する建議

平成23年5月13日
消費者委員会

最近、マンションについての悪質な勧誘電話等を受けた等の苦情・相談が増えており、全国の消費生活センター・相談窓口等に寄せられた相談件数(注)は、平成21年度までの5年間で2.4倍の5,357件にまで急増し、22年度も増加傾向が続いている。また、その増加の主因が、「ワンルームマンション」と称される平均専有面積30平方メートル以下の分譲の中高層(3階建て以上)共同住宅への投資に関するものとみられ、また、悪質な電話勧誘等の販売方法についての相談が全体の8割を占めている。

(注) 全国消費生活情報ネットワーク・システム(略称「パイオネット」。以下「PIO-NET」という。)に登録された相談件数で、PIO-NET端末がない相談窓口に寄せられた件数は含まれていない。

他方、市場動向をみると、ワンルームマンションの発売戸数(年間)は、平成14年以降おおむね8,000戸~9,000戸の水準で横ばいが続いた後、20年には7,000戸まで落ち込んでいる。また、宅建業者数もこの10年間、減少傾向を続けている。これらを見る限りでは、上記相談件数の急増が市場の拡大に伴うものであるとは考え難い。

むしろ、相談内容をみる限りでは、「断ったら脅された」、「深夜や早朝まで勧誘された」、「強引に居宅内に上り込もうとする」等の極めて悪質なものが目立つようになっている。したがって、悪質な事業者が参入する、あるいは既存事業者の販売手法が悪質化するなどにより市場秩序に深刻な事態が生ずるようになってきていると懸念され、一部の事業者からは、業界全体の信用問題にかかわるとして心配する声も上がっている。

他方、マンションに限らず、すべての商品・役務についての電話勧誘販売・訪問販売に対する相談件数は、平成21年度までの5年間で42パーセントの減少を記録するなど、一貫して減少傾向を続けている。

このように、両者が対照的な結果となっている要因について探してみると、

一部を除きすべての商品・役務の電話勧誘販売・訪問販売については、特定商取引に関する法律(昭和51年6月4日法律第57号。以下「特商法」という。)の規制対象とされているところ、その行政処分件数は、平成16年11月の改正特商法施行後、顕著に増加している。平成15年度に19件だったところ、19年度以降は、年間100件前後で推移し、3か月以上の業務停止命令がその多くを占めている。

他方、マンションの電話勧誘販売・訪問販売については、特商法規制の適用除外とされ、宅地建物取引業法(昭和27年6月10日法律第176号。以下「宅建業法」という。)第47条の2において規制しているところ、その行政処分件数は、過去10年間でわずか3件、そのうち1件のみ業務停止命令(22日間)に止まっている。

上記の2点を踏まえると、電話勧誘販売・訪問販売の市場全体では、厳正な行政処分により、悪質な販売手法の放逐が進んでいることから、相談件数が減少しているのに対し、マンションの電話勧誘販売・訪問販売の場合は、それとは全く逆の現象が生じているものとみられる。

消費者委員会では、上記のとおり消費者被害が多発している原因・背景を探るために、昨年11月に消費者基本計画の検証・評価・監視に係る「関係省庁ヒアリング」において、問題提起を行った。

また、本年1月以降、47都道府県の宅建業法所管部局及び消費者行政担当部局を対象に実態調査（以下「都道府県実態調査」という。）を行うと同時に、消費者被害数等が多い埼玉県、東京都、神奈川県、静岡県、愛知県及び大阪府の6都府県（以下「6都府県」という。）、国土交通省、関係団体並びに宅建業者からの聴取を行った。

その結果、各都道府県等の宅建業法所管部局は、上記の実態を踏まえ、鋭意対応に努めてはいるものの、消費者行政担当部局等との連携体制や法制度上の課題があり、結果として悪質な事業者の横行を許してしまっている実態が明らかとなった。

消費者委員会は、こうした調査結果を踏まえ、国土交通大臣及び内閣府特命担当大臣（消費者）に対して、次のとおり、消費者庁及び消費者委員会設置法に基づき建議する。

さらに、消費者委員会は、この建議について、関係省庁に対して、平成23年8月までにその実施状況の報告を求める。

なお、本年3月に開催された行政刷新会議の「規制仕分け」においても、「マンション投資への悪質な勧誘」について討議され、一定の改革の方向性が打ち出された。また、これを実施に移すための規制改革が、本年4月8日に閣議決定された。

1 被害情報を的確に把握できる体制の整備

（建議事項）

国土交通省は、例えば、以下のような措置を講ずることにより、都道府県の宅建業法所管部局が悪質な勧誘を行う事業者の情報を的確に把握できるように体制を整備すること。

- （1）国土交通省は、相談件数が多く、悪質な勧誘を行っていると思われる事業者について、その名称、住所、悪質な勧誘行為の態様に係る情報を整理した上で、直ちに関係する地方整備局等（北海道開発局及び沖縄総合事務局を含む。以下同じ。）又は都道府県の宅建業法所管部局に提供し、当該事業者に対する調査等の厳正化について要請等を行うこと。
- （2）国土交通省は、都道府県及び地方整備局等で行った行政処分及び行政指導の情報を集約し、これを各都道府県及び地方整備局等の宅建業法所管部局に提供すること。

(理由)

都道府県実態調査によれば、47都道府県の宅建業法所管部局の77パーセントが行政処分の実績がない要因として、「処分につながる被害情報がない」ことを挙げている。確かに、全国の都道府県及び市町村の消費生活センター・相談窓口に対しては、上述のとおり平成21年度で年間5,357件の相談が寄せられているが、宅建業法所管部局には、その1割強に相当する700件余りの情報しか寄せられていない。また、宅建業法所管部局に対して各地の消費生活センター等他機関から寄せられる情報は、年間でわずかに十数件に止まっており、宅建業法所管部局が十分な相談情報に接していないことが問題の主たる原因の一つとなっているものと思われる。

他方、消費者委員会において、PIO-NETのデータのうち平成22年度第1四半期に登録された相談の内容を分類・整理したところ、事業者名が特定された339件の相談のうち、94件(27.7%)の相談については客観的にみて違法性が高いと考えられる内容が含まれていた(報告書4頁、5頁参照)。

また、消費者委員会事務局から、相談情報を登録した消費生活センターに関係書類の提示を求めたところ、事業者の提示した名刺や契約書類等の詳細な情報を得ることができたほか、特に相談が集中していた8事業者の例については、被害情報が具体的であり、明確に違法性が認められるものであった。

このほか、ある都道府県の宅建業法所管部局が自ら受け付けた相談に基づいて立入検査を行ったが、違反行為を立証するに足る証拠を得られなかった事例について、詳細に調べたところ、

当該事業者については、各地の消費生活センターに相談が多数あったこと

当該宅建業法所管部局は、こうした相談情報を入手していなかったこと

かかる相談情報を入手していれば、よりの確な検査ができたとみられること等の事実が明らかになった(報告書19頁、20頁参照)。

なお、各都道府県の消費者行政担当部局から、当該都道府県の宅建業法所管部局が直接、情報提供を受けて、その都道府県域内における行政処分等を行うことで足りるとも考えられる。しかし、悪質な勧誘を行う事業者が複数の都道府県にまたがって違反行為を行っている事例が大半であることを踏まえると、国土交通省は、PIO-NETを利用して、事業者ごとに違反行為事例を集約し、その情報とともに、処分権限を有する地方整備局等又は都道府県に対して、情報提供等をし、当該地方整備局等又は都道府県が処分等を行う方が、効率的であり、また、二重行政を排する観点からも適当であると考えられる。

また、これまでも、各都道府県は、国土交通大臣あるいは他都道府県知事から免許を受けている宅地建物取引業者(以下「宅建業者」という。)であったとしても、自らの都道府県内での違反行為については、行政指導を行う事例が一部にみられる。もっとも、行政指導を行ったことを他の都道府県の宅建業法所管部局

等に連絡する仕組みがなく（注）、結果的に、当該宅建業者が他の都道府県で悪質な勧誘を行って被害が拡大してしまった事例もみられた（報告書16頁参照）。

（注）国が宅建業者に対して行った行政処分等の情報については、国土交通省のホームページ上に掲載しているが、国が行った行政指導や都道府県が行った指示処分や行政指導に係る情報を集約して、各都道府県の宅建業法所管部局にこれを提供する仕組みは存在しない。他方、特商法については、国・都道府県の関係部局のみ閲覧できる「特商法・割販法執行ネット」に処分・指導等に係る情報を集約している。

2 関係省庁による厳正な処分の実施に向けた連携等の取組

（建議事項）

消費者庁は、特商法の規定に基づき行う電話勧誘販売・訪問販売事業者に対する立入検査、証拠収集、事実認定等の実施方法に係る関係資料等を提供し、国土交通省は、当該関係資料等に基づき、マンションの電話勧誘販売及び訪問販売を行う事業者に対する指導監督の実施方法等を整理し、地方整備局等及び都道府県による調査・処分の厳正化について要請等を行うこと。

（理由）

都道府県実態調査によれば、行政処分の実績がない要因の二番目として、宅建業法違反の事実認定ができない（14都道府県）ことを挙げており（報告書22頁参照）、事実認定に必要な調査のノウハウの提供が必要とされている。

実際、都道府県実態調査及び6都府県等からのヒアリング結果によれば、宅建業法所管部局が行政処分に向けて事実認定を行うに当たって、以下の点で問題があるとの話が聞かれた。

電話勧誘販売については、物証が残っていない場合が多いことから、結局、「言った、言わないということになってしまう」ため、処分に踏み切れない。

宅建業者は、被害者が特定できる具体的情報を示されない限り、違反事実を認めようとしめない。他方、被害者は、自らの氏名を宅建業者側に知られることをためらう傾向が強い。

国土交通省から各都道府県への宅建業者に対する指導監督実施の要請においては、立入検査における一定の検査項目を設けているが、電話勧誘販売や訪問販売の手法等に直接関係するものではない。

また、上記の要請においては、毎年11月中の立入検査の実施を要請していることから、業者側としても、あらかじめ立入検査を予想できるほか、11月以外に立入検査を行う都道府県でも、大半のところでは、事前に立ち入り検査を行う旨を宅建業者に通知した上で、行っている（報告書17頁及び18頁参照）。

さらに、多くの都道府県では、上記の要請における調査対象先として、電話勧誘販売や訪問販売に関する相談件数が多い宅建業者を優先的に選定しているわけではない。

ある都道府県の宅建業法所管部局が、悪質な勧誘を受けたとする相談をもとに立入検査を行ったものの、有力な証拠が得られず、また、違反事実を宅建業者が認めないため、行政処分を断念したとの話が聞かれ（報告書24頁、25頁参照）、当該都道府県からは、「行政処分を前提とした立入検査の項目等を提示して欲しい」とする要望が寄せられた。

他方、特商法に基づく電話勧誘販売や訪問販売に係る行政処分を行う場合においても、上記 や で述べたような証拠上の問題は想定されるところであるが、上述のとおり、同法に基づく処分は、毎年度着実に行われており、19年度以降だけでも累計で427件に上っている。

そこで、特商法の場合、どのような調査手法が用いられているかについて、同法に係る業務停止命令に対して、事業者側の仮の差止命令申立事件についての名古屋地方裁判所の却下決定（平成18年（行ク）第24号）及び6都府県からのヒアリング結果から以下のとおり整理した。

同却下決定では、中部経済産業局において、複数の被害者からの聴取等を行い、個人情報や被害に遭った時期等が伏せられた調査結果が有力な証拠として挙げられている。

6都府県からのヒアリングによれば、あらかじめ事業者側に通知せずに、事業者が事務所に所在している可能性が高い曜日を狙って、抜打ちで立入検査を行っている。

上記却下決定では、抜打ちの立入検査で収集したと思われる関係書類として、電話勧誘販売を行う従業員がセールストークを記載したノートや顧客からの苦情の記録等の書類が有力な証拠として挙げられている。

なお、特商法は、平成20年改正で、立入検査等において「帳簿、書類その他の物件の提出を命ずる」と規定されたことにより、関係資料の提出命令権限が明確に付与された。他方、6都府県からのヒアリング調査等によれば、宅建業法では、「帳簿、書類その他その業務に関係のある物件を検査させることができる」と規定されているところ、6都府県の中には、関係資料の提出について強制力があると解してよいものか疑義があるとしているところもみられる。

最初に述べたとおり、全国の消費生活センターや相談窓口に寄せられたマンションについての悪質な勧誘電話等を受けた相談件数は、平成21年度までの5年間で2.4倍と急増しているが、この5年間で都道府県による宅建業法に基づく行政処分は行われていない。

消費者委員会が、平成22年度第1四半期の相談情報を詳細に調査した結果、違法性が高いと認められる宅建業者は、約50にも上っており、こうした宅建業者についても行政処分が行われない状態が続くことは、消費者保護の観点から、極めて問題が大きいと考えられる。

こうした観点から、消費者委員会としては、昨年11月の「関係省庁ヒアリング」においては、消費者庁に対して、「経済産業省や公正取引委員会等から消費者庁に継承されている悪質な事業者行為についての摘発のノウハウについて、国土交通省が持っていないとみられる。仮に、そうであれば、両省庁間で連携・協力体制を作るべきである」旨の問題提起を行っている。

しかし、その後も、消費者庁から国土交通省に対して特商法の執行のノウハウが伝えられた等の形跡は確認できない。

本来であれば、消費者行政の司令塔として位置付けられている消費者庁が、PIO-NETの情報から相当数の事業者による悪質な販売手法が横行している等の事実を把握し、かつ、上記のような宅建業法の調査方法等の実態を早急に調査して然るべきであったものと考えられる。

本建議を受けて、消費者庁による早急な対応が望まれる。また、国土交通省による調査・処分の厳正化に向けた地方整備局等及び都道府県に対する要請等を求める。

3 規定の明確化、法制化等について検討

(建議事項)

関係省庁（国土交通省及び消費者庁）は、上記閣議決定、都道府県等からの法制上の対応に係る意見を踏まえ、規制の実効性確保を図る観点から、再勧誘の禁止、長時間・夜間勧誘等の禁止、威迫行為に対する罰則強化、勧誘時における販売目的・業者名の告知、クーリングオフの適用除外等について、規定の明確化、法制化等の措置を講ずることについて検討すること。

(理由)

都道府県実態調査においては、「規制の強化や規定の明確化、業界団体に対する自主規制の強化要請等、国に対する要望」についての自由記入欄を設けていたところ、約8割の都道府県が「規制強化」の必要性を訴えていた。

その具体的な内容をみると、再勧誘の禁止の法制化（16都道府県）、勧誘時の氏名・販売目的の明示（16都道府県）、特商法と同等の罰則強化^(注1)（14都道府県）が挙げられている。

また、こうした法制上の規制強化に併せて、ガイドラインの提示など規定の明確化を図るべきだとする要望^(注2)も過半を超えていた（26都道府県）（報告書33頁、34頁参照）。

(注1) 特商法では、宅建業法と異なり、勧誘における威迫行為について、行政処分を待たずに罰則が適用される直接罰則の規定が設けられているほか、宅建業法に比較して行政処分に違反した場合に課される罰則の上限も高く設定されている。都道府県実態調査によれば、消費者に恫喝する等の悪質な業者に対しては、「罰則規定のない県条例で対応しており実効性に乏しいのが現実である」との意見もあり、行政処分では限界があるとみられる。

(注2) 6都府県からのヒアリング調査結果を踏まえると、宅地建物取引業法施行規則で規定する長時間勧誘等の具体的内容が明確でなく、また、夜間勧誘についても規制すべきかどうか明確でなく、指導監督が難しいことから、ガイドラインでの明確化が求められているものとみられる。

上記のとおり、都道府県が規制強化等を強く要望している背景として、PIO-NETに登録されている相談のうち苦情が多い順に分類・整理してみると、再勧誘、長時間勧誘・夜間勧誘、威迫行為が上位に挙げられた(報告書4頁、5頁参照)。

また、PIO-NETに登録されている相談内容に、勧誘を行った事業者名が記載されていない事例が相当目立つ。これは、6都府県からのヒアリング調査によれば、「事業者が、事業者名や不動産の販売勧誘という目的すらも明示せずに、「ライフプランの説明をしたい。」等と呼び出すため、消費者にとっては相手がどこの事業者であるか分からないことが多く、その結果、後でトラブルになることが多い。」とのことであった。

なお、上記閣議決定では、関係省庁は、省令・通達改正、法的措置の検討等、早急にその必要な措置を講ずることとされている。

このほか、6都府県からのヒアリング調査等によれば、クーリングオフについても、消費者側は、自宅で契約したことから、あるいは、マンションのモデルルームに連れて行かれて契約したことから、クーリングオフができると考えていたところ、前者については、「事業者が消費者の要請を受けて、自宅で契約することになったと主張して、クーリングオフの適用を拒否する悪質な事案もある」ほか、後者については、消費者側が宅建業法の規定を知らないため、トラブルになる事案も目立つ(注)。

(注)クーリングオフの適用対象とならない契約場所については、上記の様々な事例等を踏まえると、「免許事業者の事務所」など消費者にとって紛れのないものに限定したり、契約時に消費者から確認することを義務付けるなどによって、トラブル防止、取引の安定性等を図ることが望ましいと考える。

そもそも、宅建業法について平成20年の特商法改正においても、適用除外とした趣旨は、特商法以外の「法律によって消費者保護が適切にはかかれると認められる商品の販売や役務の提供について適用を除外する」(注)ことが適当とされ、宅建業法は、そうした法律の一つであると認められたためである。しかし、以上のように、消費者被害が多発し、法施行の現場である都道府県の大半から法規制強化の要望が強いこと等を踏まえると、消費者保護が適切にはかかれていないとは認めがたく、早急な対応が必要であると考えられる。

(注)「特定商取引に関する法律の改正 平成21年版」消費者庁取引・物価対策課 経済産業省商務情報政策局消費経済政策課編

なお、関係団体・宅建業者からは、「勧誘時に業者名等を告げることや再勧誘しないことは当然のことであり、規制により業界に秩序ができるのであれば良いと思う」との意見が聞かれている（報告書36頁参照）。

また、宅建業法について、特商法と同等の消費者保護を図る観点から規制の見直しを検討する場合には、契約の取消しについての考え方も整理しておく必要があると考えられる。特商法では、契約の取消しが可能となるのは不実告知等があった場合に限定（クーリングオフ妨害の場合を除く。）していることを踏まえると、宅建業法についても、不実告知等があった場合に限定して規定整備を図ることが適当であると考え（報告書39頁参照）。

表

区分	宅建業法	罰則	特商法（訪問販売）	罰則
再勧誘の禁止	<u>明記なし</u> （法47の2 に該当する場合もあると解される。）		明記あり（法3の2等）	間接罰
長時間・夜間勧誘等の禁止	規定あり （法47の2 等） 通達等による <u>例示なし</u>	間接罰	規定あり（法7四等） 通達で不適当な時間帯（午後9時から午前8時まで等）を例示	間接罰
威迫行為の禁止	規定あり （法47の2 等）	<u>間接罰</u>	規定あり （法6 等）	直接罰
販売目的、事業者名の事前告知義務	<u>規定なし</u>		規定あり（法3等）	間接罰
クーリングオフの適用除外（対象とならない場所）	あり（法37の2） ・免許業者の事務所 ・モデルルーム等 ・ <u>相手方が申し出た場合</u> にあつては自宅又は勤務する場所		あり（法9） ・営業所等	
契約の取消	<u>なし</u>		あり（法9の3） 但し不実告知等の場合	

（注）「間接罰」とは、違法行為に対し、まず、行政指導や行政命令を行った上で、行政命令等への違反があった場合に、それを理由として適用される罰則をいう。

これに対し、違法行為に対し、即時に適用される罰則を「直接罰」といい、その規定を「直罰規定」という（33頁参照）。