

27訪販協第131号
平成27年12月11日

内閣府 消費者委員会 特定商取引法専門調査会 御中
消費者庁 取引対策課 御中
経済産業省 消費経済企画室 御中

公益社団法人日本訪問販売協会

意見書

消費者委員会第17回特定商取引法専門調査会における論議及び「特定商取引法専門調査会報告書」案に関し、以下のとおり意見を申し述べます。

記

1. 総論

特定商取引法は1976年12月の施行以後これまで9回の改正により規制強化が図られてきた。しかし、これらの規制強化は取引の適正化に一定の効果は認められるものの、法を遵守しようという意識のない悪質な者に対しては十分効果が及ばず、結果として、善良な事業者にとっては過剰な規制となる改正が行われてきたのではないと思われる。

もとより遵法意識や商業倫理のない悪質な者は、規制強化が重ねて行われたとしても、法の網を潜脱し問題を起こす。その度にさらに強い規制が敷かれ、それほど強い規制を及ぼさなければならない業界として社会から受けとめられることによる業界イメージの低下など、善良な事業者だけが二重三重の負担を負うという状況に追い込まれる。

当協会は1980年以降、訪問販売の適正化のために、後述するような様々な取組を行ってきた。その取組は、法の定めるものよりもさらに厳しいものとなっている。善良な事業者は法律に規定されたものを基準に、消費者とのトラブルを回避し、よりよいサービスを提供するために、法律の規定をより厳密に解釈し、日々の業務を行っており、それが個別企業の付加価値となっている。また、このような取組を浸透させ、業務の在り方を変えていくためには、地道な努力や企業内の実務の変更等、少なからず負担が発生する。法改正による規制強化にあたっては、商取引の実態について理解した上で、慎重な検討を行うことが必要である。

悪質な者を市場から排除するためには、第一に現行法に基づく執行をより厳

格に運用していくことが重要であり、次いで、現行規制を事業者、消費者がともによりよく理解し、活用していくことができるようにするための体制が必要である。

2. 執行の強化について

悪質な者を市場から排除し健全な市場を形成するためにも、行政処分や警察による捜査を円滑にするための法執行の強化には賛成である。ただし、各行政機関が行なう法執行については、解釈等について均一化を図り、事業者、消費者の予測可能性について十分に配慮される必要がある。

3. 勧誘に関する論点について

特定商取引法の見直しにあたって、立法事実にかかる十分な検討が行われていない状態での規制強化には反対する。本専門調査会は「中間整理」において、「消費者トラブルの精緻な分析と法規制の効果等を検証し、事業者、消費者等の関係者が協調して取組を進められる一致点を目指して、議論を深めていく」こととしており、取りまとめにあたっては、この趣旨が十分に反映されるべきである。

専門調査会において苦情の分析に使用されたP I O－N E Tのデータは、全国の消費生活センター等から国民生活センターへ一定のルールの下に寄せられた苦情情報を集積したものであるが、各地の相談現場では、受け付けた申出の内容や問題の所在（法的問題点など）をカード等に記録・整理をする際、相談者の申入れを基に登録が行われており、事業者の主張との整合性について精査されてはならず、またその後の追跡調査についてもごく一部分についてしか行われていない。特定商取引法は度重なる改正の結果複雑化しており、中には消費者の誤解などに基づく相談も含まれていると考えられる。P I O－N E Tのデータは消費者苦情の傾向や問題性の高い特定の事業者の動静を知る上で参考資料として活用可能であるとしても、立法事実を検証する重要な局面において、慎重な精査が行われる必要がある。

第15回専門調査会において、特定商取引法第3条の2の「契約の締結を拒絶する意思表示」についての解釈を拡大させることの意見が示されたが、明確に拒絶できなかった例として掲げられた、「お金がない」「今忙しい」を拒絶の意思表示に加える提案の意図としては、消費者の内心に拒絶の意思が形成されている状態を前提としているものと思われるが、他方で「お金がない」「今は忙しい」という状況が解消されれば勧誘を受けても良いという場合も想定され、客観的に判断することは不可能である。また、意思を明確に表示できる自立した消費者の育成を支援する観点から、現在の解釈を維持した上で、同条について事業者の法遵守を徹底し、また消費者教育によって、トラブルの未然防止・

自主的な解決を促すべきである。

なお、「勧誘を断っている者に対しての執拗な勧誘」については、法第7条第4号及び省令第7条第1号において、迷惑勧誘に関する指示命令が既に規定されており、法第3条の2の解釈を拡大することなく、現行の規定で十分対処できるものとする。

4. 虚偽・誇大広告に関する取消権について

第16回専門調査会においては、通信販売における虚偽・誇大広告に関する取消権の設定に関し議論が行われた。議論中では、虚偽広告と誇大広告を分ける提案や、訪問販売及び電話勧誘販売における条文を引用する議論、消費者契約法、景品表示法などの関係法令について状況を見守るべきとの提案が示されたが、虚偽広告と誇大広告を分けることについては反対する。

特定商取引法第12条においては、行政規制として「著しく事実に相違する表示をし、著しく優良であり、若しくは有利であると人を誤認させるような表示をしてはならない」ことが規定されている。しかし、事実と相違することと、誇大であることとの間で、明確な差異を設けることは不可能である。

もとより、通常の商業広告においては商品等の魅力を伝えるためにある程度の表現を強調して行われるのが一般的であり、顧客においても当然に予想し得るところであるのであって、取消権という非常に強い効果を与えることは適切ではない。

本論点については立法事実の検討があまりにも不十分である。第16回専門調査会において当協会より発言した趣旨は、具体的な基準設定等、前提となるデータが提示されておらず、議論が尽くされていない段階で何らかの結論を出すことはできないというものである。したがって、対象とすべき事案、被害実態等に関する精査が不十分な現状で本論点について現段階で何らかの結論を出すことは不可能であり、別途必要に応じ慎重な検討が行われるべきである。

5. アポイントメントセールスに関する論点について

アポイントメントセールスに関する論点についても、虚偽・誇大広告に関する取消権に関する議論と同様、立法事実について十分に検討が行われていない中で、対象とすべきものや除外すべきものについては非常に抽象的な議論しかなされておらず、現時点で何らかの結論を出すことは不可能である。

また、アポイントメントセールスについては、悪質な行為に対する規制だけではなく、通常の商行為についても、書面交付義務等の義務が課せられることになる。新たな義務を課した場合には、実務上大きな混乱が生じることが想定される。また、当協会としても、訪問販売を行っている事業者に対する適正化には現在でも取り組んでいるが、アポイントメントセールスの対象が拡大した

場合に、それも訪問販売の中の一つの類型であるとされることについては反対する。

6. 自主的な取組の強化について

第15回専門調査会においては、業界の自主規制を重視する意見が表明された。具体的内容の意見の一致はなく、総論に止まり議論として収斂しなかったが、自主規制の効果等に関し実情を申し述べる。

当協会が現在行っている主な取組としては、自主行動基準の策定と実践、訪問販売員等に対する教育登録、苦情の助言及び解決、不当な訪問販売に対する審査及び措置の実施、消費者救済制度の実施等がある。また、平成20年改正の際、過量販売に関する規制が導入された際には、有識者や行政機関とも協力しながらその基準に関して検討を実施し、ガイドラインを策定した。現在は、高齢者等のトラブル防止の観点から「訪問販売企業の自主行動基準」の拡充強化に向け検討を進めているところである。

一方で、当協会の自主規制制度は、会員の総意により決議し会員がこれを遵守励行する。非会員企業は遵守する立場にはなく、協会にその遵守を強制する権限はないため、非会員企業が大多数を占める状況において当協会の自主規制制度の遵守領域は極めて限定的なものである。一部に、当協会が指針を示せば、全体のレベル向上に寄与するという期待の声もあるものの、当協会の取組である「自主行動基準」「販売員教育」「苦情対応」は一体として推進されるものであり、非会員企業、まして遵法意識の全くない業者に対しては、当然に効果が及ぶものではない。

当協会主催のセミナーや当協会相談室の相談業務において、非会員企業を啓発することは可能であるが、人員・予算上の制約があるため、その範囲や効果は限定的である。こうした中で自主規制の実効性を高めるには、自主行動基準等の遵守が可能な健全な企業が多数当協会へ加盟を果たし自主規制の輪を拡大することが最も重要なことと考える。

また、平成21年に施行された改正特定商取引法第29条の2の規定に基づき当協会が発足させた「訪問販売消費者救済基金制度」は、法に基づく当協会の会員管理と会員企業の不断努力により、現在まで一度の稼働実績がないまま経過し、基金規模は1億円を超えている。しかし、新規のとりわけ中小規模の健全な訪問販売企業が加入を検討する際、基金の出えん金の額に負担感をもつこと等により加入申請に影響を及ぼすことが懸念される。例えば基金の用途を商取引適正化のために拡大するなど、制度の有効な活用の在り方についても、十分に検討が行われる必要がある。

なお、自主規制効果の検証については、前述のとおり、非会員企業が大多数を占める状況において、法の改正論議を前提とした検証という趣旨であれば反

対である。

また、国の行政機関、地方公共団体、民間団体などに多くの消費者相談窓口が存在する中で、消費者相談の動向について迅速な情報共有が図られることは消費者トラブル対策としても有効であると考えている。

7. 将来的な課題について

特定商取引法専門調査会報告書及び法の見直しに向けた答申については、あくまでも現在の議論の到達点について記載すべきものであり、前述の「今お金がない」「今は忙しい」などとして契約締結の勧誘を受ける意思がない旨を告げることが法3条の2の「契約締結を拒絶する意思の表示」に含めるよう解釈を拡大することやその他の規制の拡大に向けた提案を将来の検討課題として報告書に記載することについては、将来の法改正を前提に記載するという趣旨であれば反対である。あくまでも規制強化の検討は、データ分析が適切に行われることが前提で、現状その検証が不完全なまま、将来を確約するような表現は避けるべきである。

8. 第16回特定商取引法専門調査会報告書（案）について

第16回特定商取引法専門調査会報告書（案）については、少なくとも下記の修正等が行われる必要があると考える。

・ P 2、P 4

P 2、P 4で使用されている「マルチ取引」はP3及びP5の法律用語の「連鎖販売取引」と同義語であれば用語を連鎖販売取引に統一すべき。

・ P 6 7行目

「また、SNS、電子広告等、現在政令で指定されている媒体以外の媒体による来訪要請から消費者トラブルが発生する事例が近年増加している。」

（意見）

先述したとおり、いわゆるアポイントメントセールスによる来訪要請方法の適用を拡げることの根拠について十分な検証が行われないまま対象範囲を拡大することに反対であり、取りまとめにあたっては引き続き検討が必要なものとするべき。

・ P 14 9行目

「また、業界団体が会員企業の質を維持しつつ会員企業の増加に向けた取組を進め、関係行政機関との協力の下でそれらの取組の効果を検証するための制度設計を行うことが期待される。また、非会員企業に対しても、消費者団体などの民間団体のチェック機能を活かし、法令遵守を徹底させる取組を進めること

が期待される。」

(意見)

制度設計とは具体的にどのようなものをイメージしているのか。具体的なイメージがないのであればその目的を再考し「制度」という表現が適切かどうかを検討する必要がある。また、民間団体とは具体的にどこをさしているのか。なお、そもそも会員企業を増加することも含め自主規制は自主的に行うものである。この記載部分は削除すべき。

・ P 1 4 2 4 行目

「また、悪質事業者からの働きかけ等への対応についての教育・啓発が十分にできていないことが消費者被害に繋がっている場合もあるものと考えられる。引き続き、消費者の心理も踏まえた上で消費者被害に遭わないための消費者教育の推進が重要である。」

(意見)

消費者啓発の推進だけでなく、行政処分や苦情を繰り返し発生させている特定問題業者に対する教育・啓発も重要である。消費者庁作成の行政処分をされた事業者規模等の分析データでは、その多くが個人や小規模事業者が占めていることから、その商品に関連する団体（例えば住宅会社などの関連業界、各商品の組合、メーカー団体など）も広く巻き込みながら販売現場に対する関係法令の教育・啓発の必要性、情報提供を行なうことも必要である。これまでの議論について、その必要性を踏まえた検討は行われておらず、より検討を深める必要がある。

・ P 1 5

イ．虚偽・誇大広告に関する取消権

(意見)

そもそも虚偽・誇大広告に関する取消権の導入の検討については特定商取引法に限定されたものではなく、他の商取引を含めた議論が必要である。また、先述したとおり、特定商取引法の通信販売規制にこれを追加するにあたっては最も重要な要件である立法事実の検証が十分に行われていない現状では反対せざるを得ない。

・ P 1 8

行政処分の強化

(意見)

問題を起こす特定の事業者に対して事前措置として景表法にみられるような警告ができる仕組みを作ること考えられる。効果的に運用することでトラブ

ルの未然防止、法執行に係る行政コストの削減にも寄与できると考えるが、考えられる方策として追加を提案する。

以上