

特定商取引法専門調査会 報告書

平成 27 年 12 月

消費者委員会 特定商取引法専門調査会

目次

はじめに.....	1
第1 消費者トラブルの現状等.....	2
1．消費者相談の状況等.....	2
(1) 全体的な状況.....	2
(2) 横断的な事項に関する消費者相談の状況等.....	4
(3) 個別取引分野に関する消費者相談の状況等.....	6
2．法の執行等に関する状況.....	12
(1) 行政処分に関する状況.....	12
(2) 刑事処分に関する状況.....	13
第2 見直しの基本的な視点	14
第3 措置すべき具体的な事項.....	14
1．分野横断的な事項	14
(1) 法の規制対象の拡大(「権利」の取扱い)	14
(2) 勧誘に関する対策	15
(3) クレジット契約・金銭借入れ・預貯金の引出しを勧める行為等.....	17
2．個別取引分野に関する事項	18
(1) 訪問販売に関する事項.....	18
(2) 通信販売に関する事項.....	18
(3) 電話勧誘販売に関する事項.....	20
(4) 特定継続的役務提供に関する事項.....	20
(5) 訪問購入に関する事項.....	21
3．執行に関する事項	21
(1) 行政処分の強化.....	21
(2) 報告徴収・立入検査等の強化.....	22
(3) その他.....	23
おわりに.....	24
(参考資料1) 諮問書	
(参考資料2) 消費者委員会 特定商取引法専門調査会設置・運営規程	
(参考資料3) 審議経過	
(参考資料4) 委員名簿	

はじめに

特定商取引に関する法律(昭和51年法律第57号。以下「特定商取引法」という。)は、昭和51年の制定当初から、社会経済情勢の変化やそれに伴う消費者トラブルの変質に応じて累次にわたり改正が行われてきた。

近年では平成20年に大幅な改正が行われており、平成20年改正では、指定商品・指定役務制の廃止、訪問販売におけるいわゆる過量販売解除権及び再勧誘規制の導入、電子メール広告規制の強化等が行われた。

平成20年改正法は附則第8条において、改正法施行後5年経過時の検討について規定しているところ、施行後5年経過に先立ち、消費者庁と経済産業省は、特定商取引法関連の消費者被害の実態把握等を行うため、有識者により構成される「特商法関連被害の実態把握等に係る検討会」を開催した。同検討会の報告書は平成26年8月に公表され、同検討会で出された意見も踏まえ、課題の更なる精査を行った上で、その後の検討に向けた準備を進めていくこととされた。

以上を背景として、平成27年1月、内閣総理大臣から消費者委員会に対して、「特定商取引に関する法律の施行状況を踏まえた購入者等の利益の保護及び特定商取引の適正化を図るための規律の在り方」について諮問が行われ、これを受けて消費者委員会に設置された特定商取引法専門調査会において、調査審議が開始された。

特定商取引法は幅広い取引分野を規律しており、また、購入者等の利益の保護及び特定商取引の適正を図るために検討すべき事項は多岐にわたるが、本専門調査会においては、同年3月以降8月までの間に、喫緊の課題である現下の消費者トラブルに対応するため、特定商取引法が規律する取引分野における諸課題に関し、法改正による対応が必要な事項を中心に、見直しの要望が強いもの、消費者被害の大きいもの、緊急な対応が必要なものを優先的に取り上げ、計11回の会議を開催し、消費者庁の協力の下、特定商取引に関する消費生活相談や法の執行状況、関係事業者や関係省庁の意見等も踏まえながら、調査審議を行い、それまでの審議状況を同年8月に「中間整理」として公表した。

また、同年10月以降は、同年9月に実施された中間整理に関する集中的な意見受付で提出された意見を踏まえながら、議論の成熟度が十分でない論点や見直しの方角性が委員間で一致していない論点などを重点的に取り上げて調査審議を行ってきた。

こうした調査審議を踏まえ、今般、特定商取引法の施行状況を踏まえた購入者等の利益の保護及び特定商取引の適正化を図るための規律の在り方について、以下のとおり報告書を取りまとめる。

第1 消費者トラブルの現状等

1. 消費者相談の状況等

(1) 全体的な状況

平成27年版消費者白書「平成26年度消費者政策の実施の状況」(平成27年6月19日閣議決定)(以下「消費者白書」という。)によると、平成26年度の消費生活相談の状況において、特定商取引関係の相談件数¹は約52万件となっており、消費生活相談全体の55%を占めている。

特定商取引関係の相談件数の内訳を見ると、訪問販売が約8.8万件で9.3%、通信販売が約31.7万件で33.6%(インターネット通販²が24.9%、インターネット通販以外の通信販売が8.7%)、電話勧誘販売が約9.0万件で9.5%、マルチ取引(連鎖販売取引)が約1.2万件で1.2%、訪問購入が約0.8万件で0.8%等となっている。

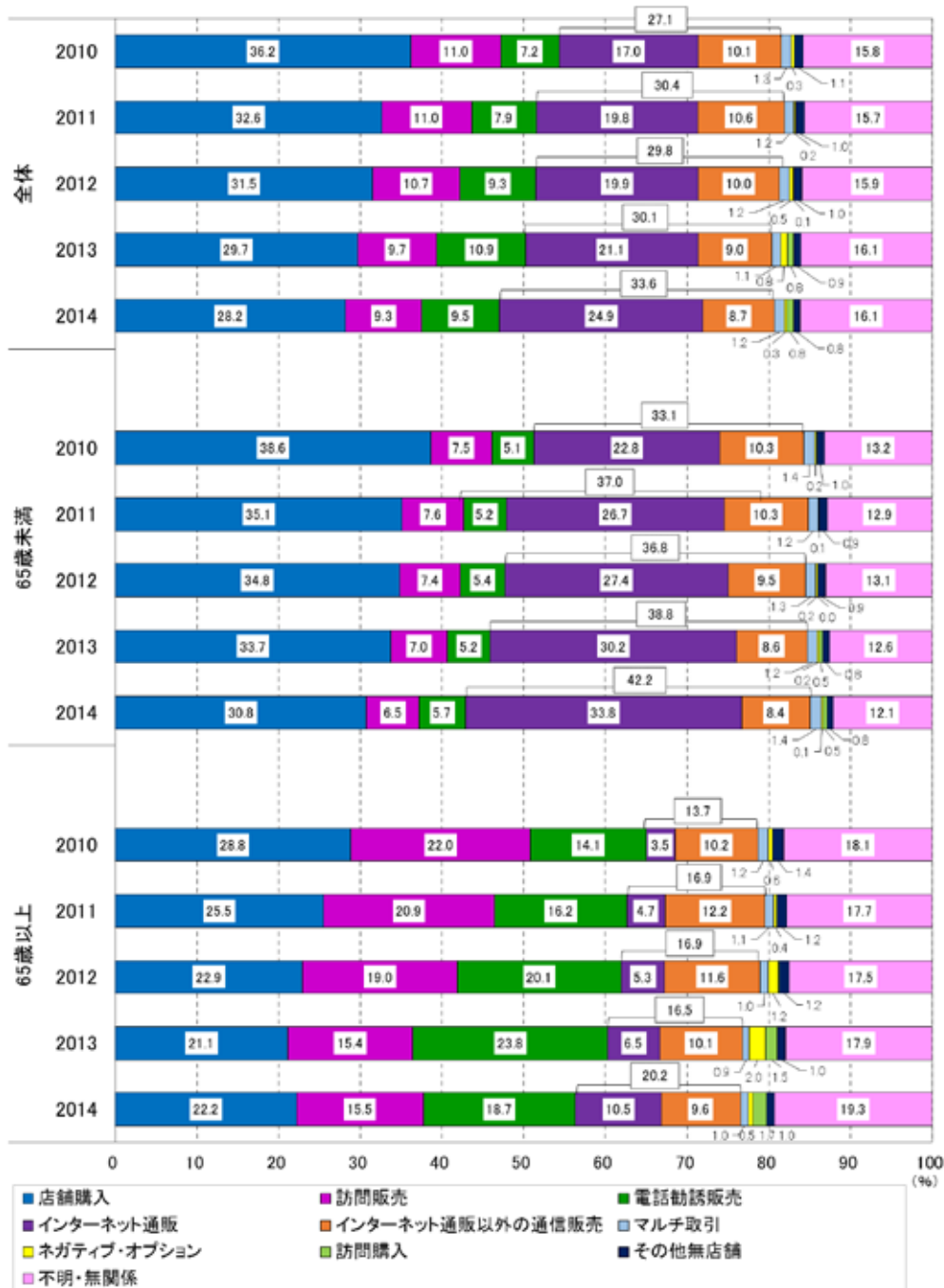
上記の分野別の相談件数を65歳未満、65歳以上の相談に区分けして見ると、65歳以上においては、訪問販売及び電話勧誘販売の占める割合が全体と比べて高くなっている一方、インターネットを利用した通信販売の割合が低くなっている。

長期的な推移で見ると、ここ数年は、通信販売や電話勧誘販売に関する相談が増加傾向となっている。なお、2000年代前半において通信販売に関する相談件数が急増しているが、これは架空請求の増加に伴い、通信販売における架空請求も増加したことによるものである。

¹ 特定商取引法の適用除外である商品・役務等に関する相談も含まれる。

² インターネット通販のうち68.3%は、アダルト情報サイト・占いサイト・出会い系サイト・オンラインゲーム等のデジタルコンテンツである。

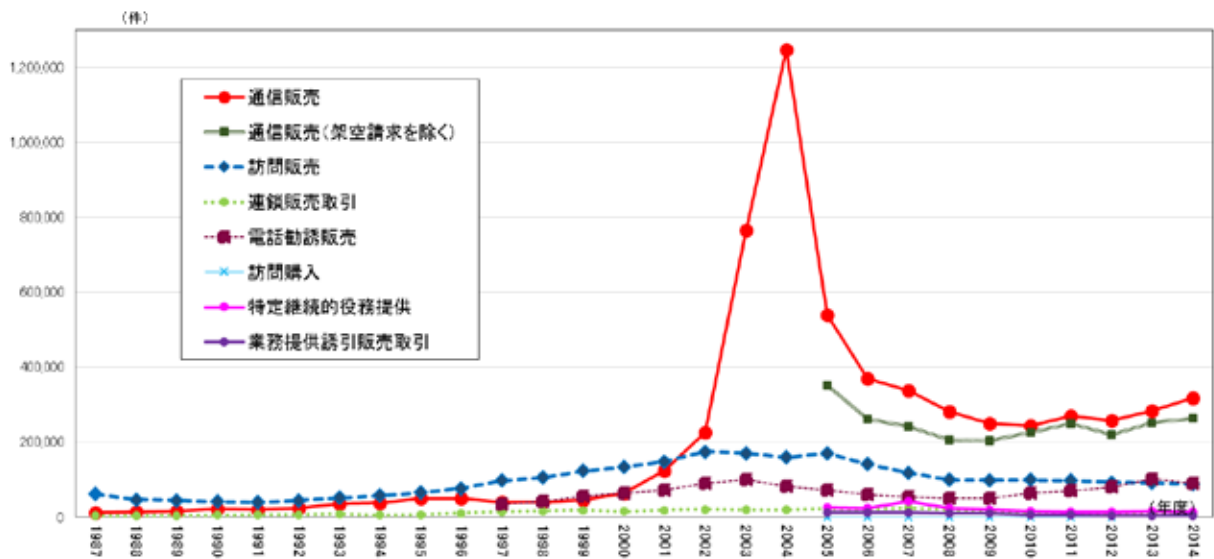
販売購入形態別相談割合の推移



(備考) 1. PIO-NETに登録された消費生活相談情報(2015年4月27日までの登録分)。
 2. 2013年2月21日以降、特定商取引法改正により「訪問購入」が新設されている。
 3. 「インターネット通販」の相談については、いわゆる通常のインターネット通販より広い概念を含んでおり、アダルト情報サイトに代表される、インターネットサイトを利用したサイト利用料、オンラインゲーム等のデジタルコンテンツも、消費生活相談情報では「インターネット通販」に入るため、データの見方には注意が必要。
 4. 四捨五入のため合計は必ずしも一致しない。

出典：消費者白書 116 頁 図表 3-1-15

特定商取引法関連の相談状況



(備考) 1. PIO-NETに登録された消費生活相談情報(2015年4月27日までの登録分、2005年度以降。)及び 国民生活センター「消費生活年報」(2004年度以前。)により作成。
 2. 2013年2月21日以降、特定商取引法改正により「訪問購入」が新設されている。
 3. 「特定継続的役務提供」は、「エステティックサービス」、「外国語・会話教室」、「家庭教師」、「学習塾」、「パソコン・ワープロ教室」及び「結婚相手紹介サービス」に関する相談で、「業務提供誘引販売取引」は、「内職・副業(「ネズミ講」を除く。)」及び「モニター商法」に関する相談の合計件数である。登録された内容は必ずしも特定商取引法に沿ったものとは限らない。
 4. 「通信販売」は、2005年度以降については総数と併せて「架空請求」を除いた件数も掲載。

出典：消費者白書 122 頁 図表 3-1-23

(2) 横断的な事項に関する消費者相談の状況等

ア. 「権利」に関する取引の状況

平成20年改正において商品及び役務に関する政令指定制が廃止され、現在、訪問販売、通信販売、電話勧誘販売(以下「訪問販売等」という。)に係る規制は「商品の販売」、「役務の提供」及び「指定権利の販売」に対して及ぶこととされている。近年、未公開株や社債、二酸化炭素排出権等の取引について、特定商取引法の規律を潜脱するために、当該取引が政令で指定されていない権利の取引であり特定商取引法の規律対象ではないという主張が行われ、問題となっている。

イ. 「勧誘」に関する消費者相談の状況等

訪問販売においては、平成20年改正によって勧誘に関する規制が強化され、勧誘応諾意思確認の努力義務が規定されるとともに、再勧誘の禁止が規定さ

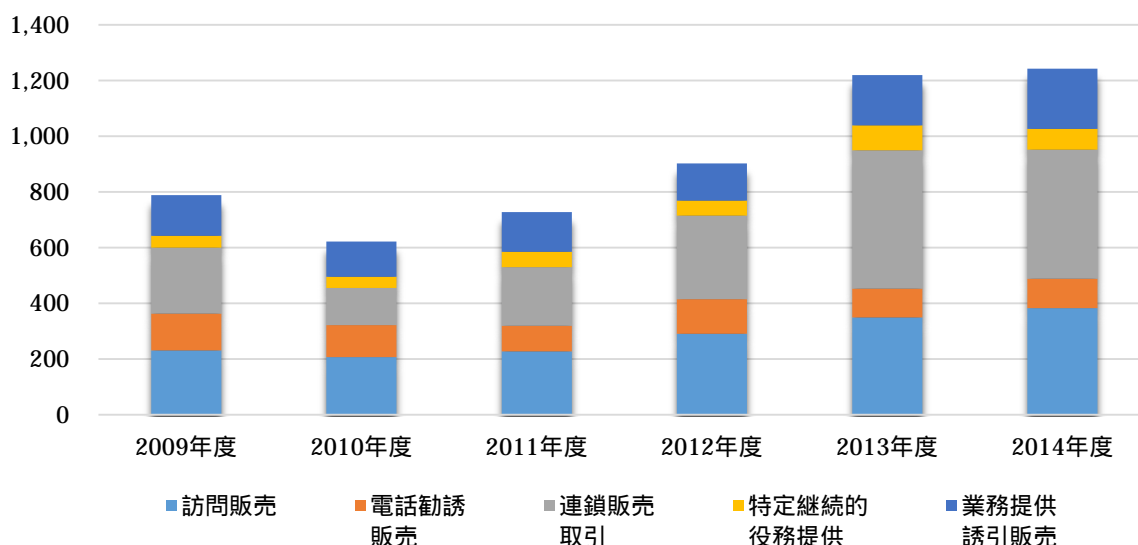
れた(電話勧誘販売においては、平成8年改正により再勧誘の禁止が規定されている。)

PIO-NET(パイオネット：全国消費生活情報ネットワーク・システム)に登録された相談情報を見ると、訪問販売、電話勧誘販売とも、消費者が勧誘を明確に断る意思表示をしているにもかかわらず、勧誘行為を継続するような「再勧誘」に該当する可能性のある事例が存在する一方、意思に反した勧誘であっても明確に断る意思表示をせず又はできずに勧誘を受けている事例も存在している。

ウ. クレジット・金銭借入・預金引出しを勧める行為等に関する相談状況等

近年、契約締結に際し、事業者が消費者に借金を勧める行為や借金を強要する行為、金融機関に同行し預貯金を下ろさせる行為等に関する相談件数が増加傾向にある。特に訪問販売、連鎖販売取引及び業務提供誘引販売において相談件数が多くなっている。

契約に関する支払いのため、サラ金等の貸金業者から借金をさせたり、クレジット契約を組ませる行為(クレ・サラ強要商法)に関する苦情相談件数



「連鎖販売取引」は、「マルチ・マルチまがい」に関する苦情相談。「特定継続的役務提供」は、「エステティックサービス」「外国語・会話教室」「家庭教師」「学習塾」「パソコン・ワープロ教室」「結婚相手紹介サービス」に関する苦情相談。「業務提供誘引販売取引」は、「内職・副業」「モニター商法」に関する苦情相談。

PIO NETに登録された内容は、特定商取引法の適用除外である商品・役務等に関する相談も含まれる。

(注) 2015年5月31日までにPIO NETに登録された苦情相談件数。

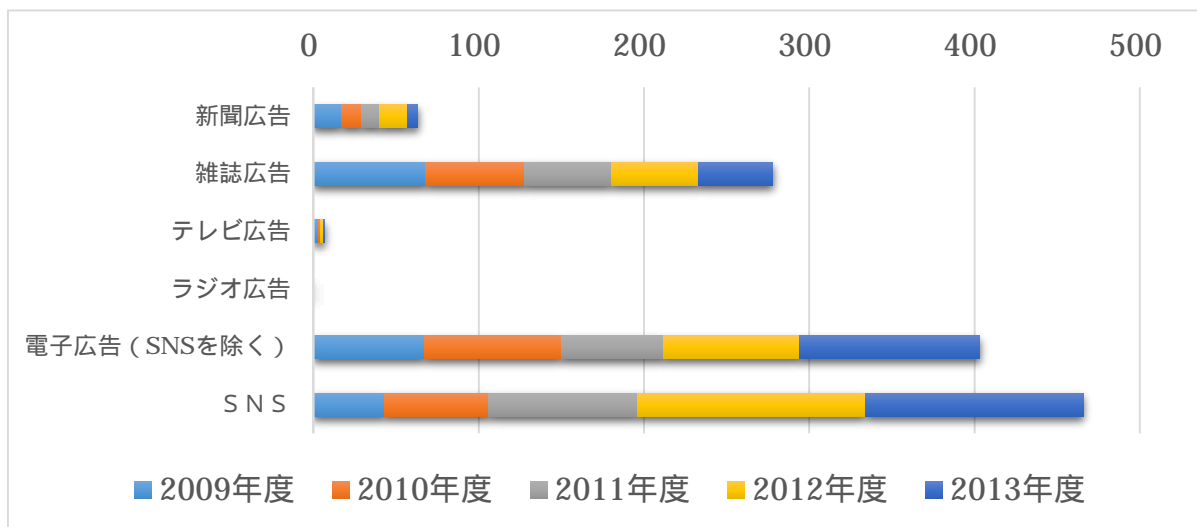
(3) 個別取引分野に関する消費者相談の状況等

ア．訪問販売に関する消費者相談の状況等

(ア) アポイントメント・セールスに関する相談

アポイントメント・セールスは、契約締結について勧誘目的であることを告げずに来訪を要請した場合、又は、他の者と比べて著しく有利な条件で契約締結ができる旨を告げて来訪を要請した場合に成立することとされており、のいずれについても来訪を要請する方法は政令で指定されている。近年、現在政令に定められている方法で営業所等へ来訪させた後、勧誘のためであることを告げずに営業所等で次回の来訪を取り付けて消費者をいったん帰宅させ、次に来訪した際に商品等を勧誘するケースが生じており、特定商取引法の適用が困難な事例として問題となっている。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。

政令指定外の媒体による勧誘のためであることを告げない来訪要請に関する苦情相談件数



(注1) 出典：平成26年度消費者庁委託調査 特定商取引にかかる被害実態の分析調査および条例調査（三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社）

(注2) 「平成26年度消費者庁委託調査 特定商取引にかかる被害実態の分析調査および条例調査（三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社）」で抽出した「政令指定外の媒体による勧誘目的の隠匿来訪要請に関する相談」より、消費者庁が独自に件数を抽出。特定商取引法の適用除外である商品・役務等に関する相談も含まれる。

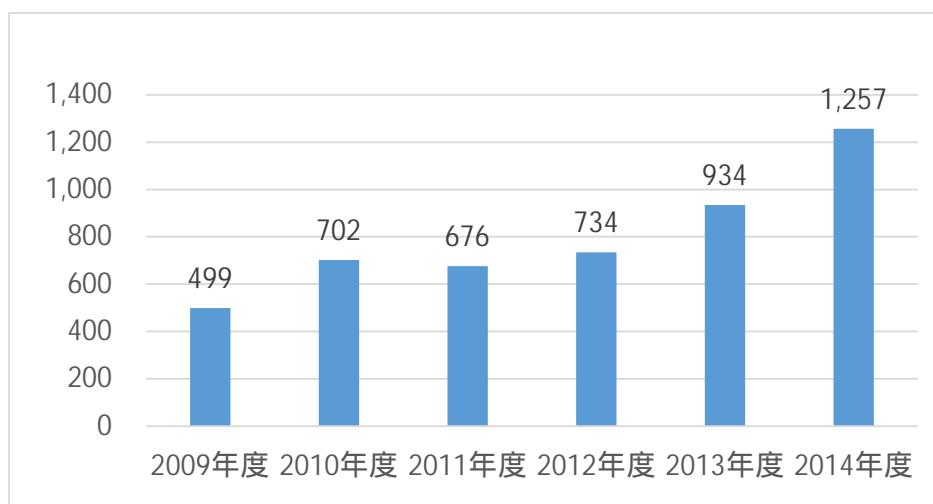
出典：第7回特定商取引法専門調査会 資料2 7頁

イ．通信販売に関する消費者相談の状況等

(ア) ファクシミリ広告に関する相談

平成 20 年改正においては電子メール広告に関する規制の強化が行われたが、インターネット回線等を利用した大量一斉送信を可能とする技術の発達・普及及び通信費の大幅な低下等を背景に、ファクシミリを利用した広告に関する相談についても、近年増加傾向にある。

通信販売のファクシミリ広告に関する苦情相談件数



(注) 2015年3月31日までの受付、2015年6月20日までにPIO-NETに登録された相談情報のうち、「他の広告媒体」に関する相談の「相談概要」等に、「FAX、Fax、fax、ファックス、ファクス、ファクシミリ」の文字列を含んだ相談事例を対象に、消費者庁で独自に事例を抽出・集計した件数。

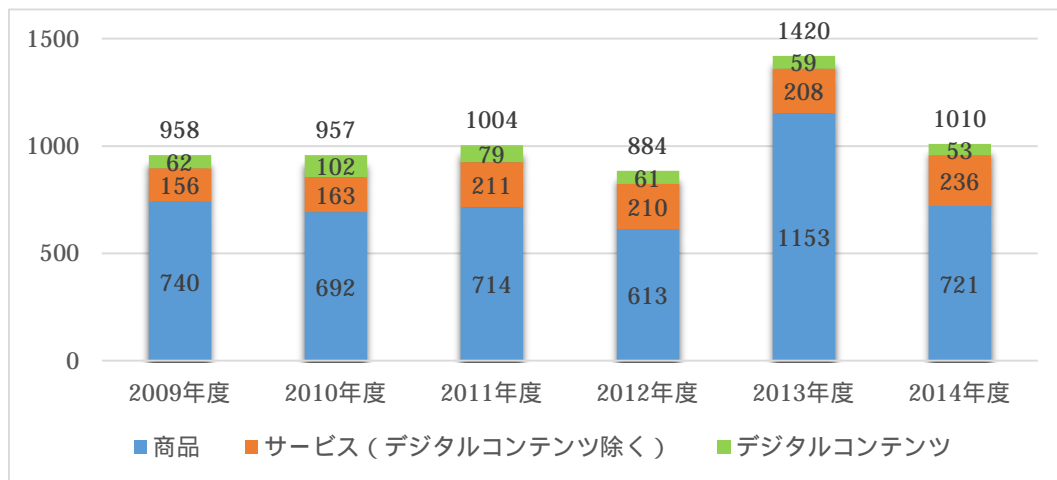
PIO NETに登録された内容は、特定商取引法の適用除外である商品・役務等に関する相談も含まれる。

出典：第9回特定商取引法専門調査会 資料1 13頁

(イ) 虚偽・誇大広告に関する相談

近年の市場規模の拡大に伴い、通信販売における苦情件数が増加してきており、特にインターネット通販において苦情件数の増加が著しくなっている。通信販売における「誇大広告」に関する相談は年間1,000件程度で推移しているが、このうち4割程度が解約に関する相談（PIO-NETへの相談情報登録の際、キーワードとして「解約」、「クーリングオフ」が付された相談）を含むものとなっている。

通信販売の「誇大広告」に関する商品・サービス別苦情相談件数



(注1) 特商法第12条の対象となるような虚偽・誇大広告に関する相談を網羅的に把握したものではない。

(注2) 誇大広告に関する苦情相談とは、実際以上に良いように見せかけた広告に関する苦情相談。

(注3) 解約に関する苦情相談については、内容等キーワードとして「解約」、「クーリングオフ」がふられた相談を抽出している。

(注4) 2015年5月31日までにPIO-NETに登録された苦情相談件数。「通信販売」、「インターネット通販」について、架空請求に関する苦情相談を除いている。

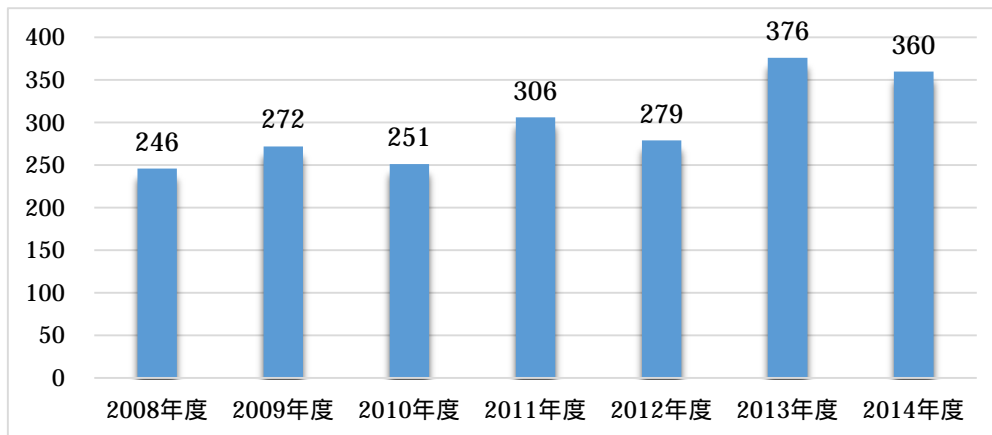
PIO-NETに登録された内容は、特定商取引法の適用除外である商品・役務等に関する相談も含まれる。

出典：第7回特定商取引法専門調査会 資料1 15頁

ウ．電話勧誘販売に関する消費者相談の状況等

平成 20 年改正により、訪問販売についてはいわゆる過量販売解除権が導入され、その結果、過量販売に関する相談件数は低下傾向にある。一方、近年、電話勧誘販売において過量販売に関する相談件数が増加傾向にあり、特に高齢者を中心に被害が出ている。

電話勧誘販売における「過量販売」に関する苦情相談件数



(注1) 「過量販売」とは、商品に限らず、過量な役務についても付与される。どの程度が過量かの取り決めはないため、相談者またはセンターの過量感で付与されるキーワード。

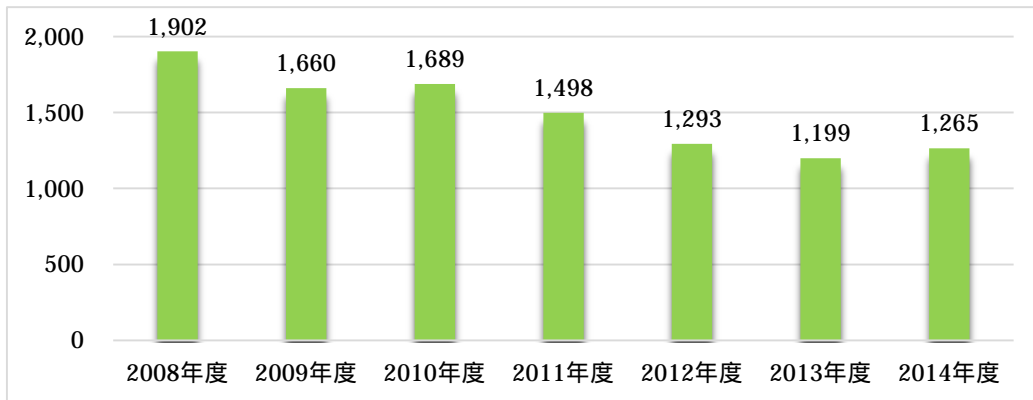
(注2) 訪問販売における過量販売解除は、2009(平成21)年12月から施行。

2015年5月31日までにPI0 NETに登録された苦情相談件数。

PI0 NETに登録された内容は、特定商取引法の適用除外である商品・役務等に関する相談も含まれる。

出典：第9回特定商取引法専門調査会 資料1 19頁

(参考) 訪問販売における「過量販売」に関する相談件数



(注1) 「過量販売」とは、商品に限らず、過量な役務についても付与される。どの程度が過量かの取り決めはないため、相談者またはセンターの過量感で付与されるキーワード。

(注2) 訪問販売における過量販売解除は、2009(平成21)年12月から施行。

2015年5月31日までにPIO NETに登録された苦情相談件数。

PIO NETに登録された内容は、特定商取引法の適用除外である商品・役務等に関する相談も含まれる。

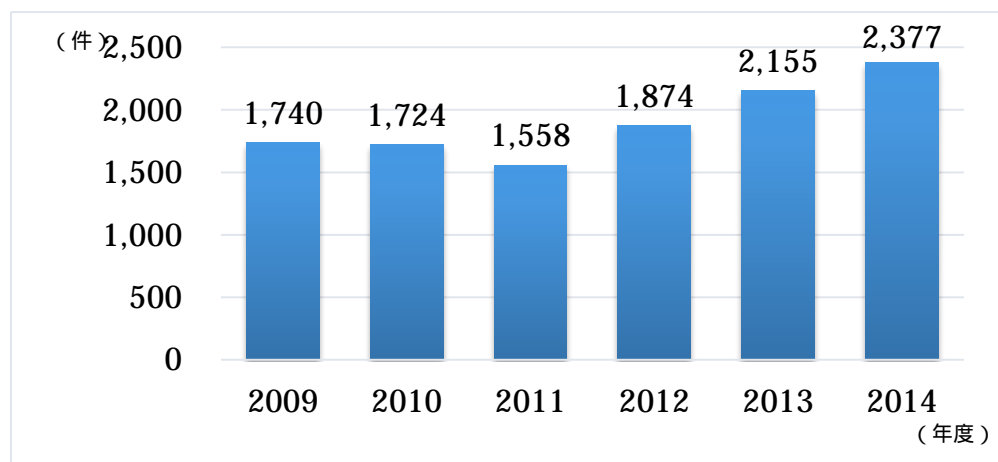
出典：第9回特定商取引法専門調査会 資料1 21頁

エ．特定継続的役務提供に関する消費者相談の状況等

特定商取引法においては、有償で一定期間以上の期間にわたり継続的に提供される役務であって、消費者の心身又は身上に関する目的の実現をもって誘引が行われるもの、役務の性質上目的が実現するかどうかは確実にないもの、のいずれの要件にも該当するものとして政令で定めるものを特定継続的役務と位置付けており、対象となる役務は政令で指定されている。

近年、現在、政令で指定されていない美容医療に関する相談件数が増加傾向にあり、特に契約内容や解約に関する相談が増えてきている。

美容医療サービスに関する消費者相談の件数



(注) PIO-NETの消費生活相談情報(2015年3月31日までの登録分)。

出典：第3回特定商取引法専門調査会 資料2 7頁

オ．訪問購入に関する消費者相談の状況等

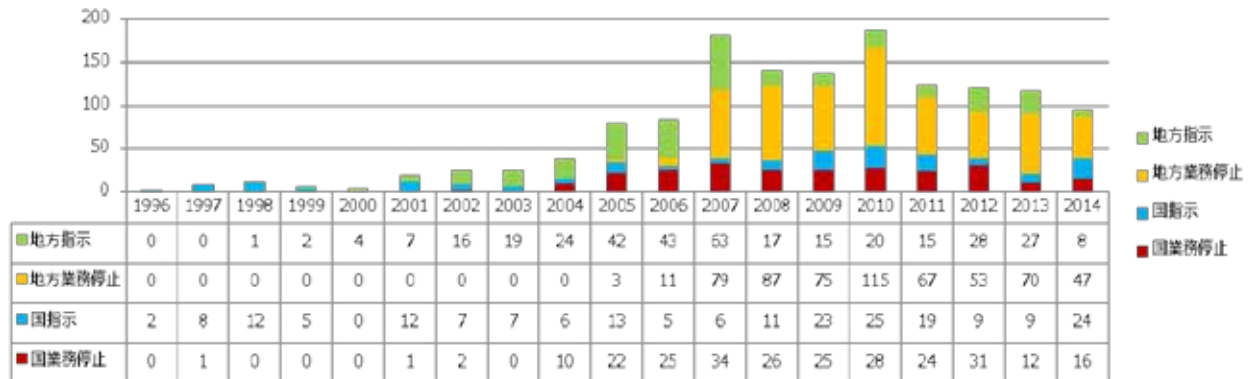
訪問購入に関する特定商取引法における規律は平成24年改正で設けられたものであり、改正法施行後3年程度が経過しようとしている。具体的な相談件数自体は少ないものの、近年、例えば、事業者がいわゆる金券やプリペイドカード等で代金の支払いを行い、「売買」ではなく「交換」であることから特定商取引法の訪問購入に関する規律を受けないと主張する事例が出てきており、問題となっている。

2. 法の執行等に関する状況

(1) 行政処分に関する状況

特定商取引法の行政処分（指示、業務停止命令）は国及び都道府県において行われており、国、都道府県のいずれにおいても積極的に行政処分が行われている。

特定商取引法に基づく処分件数の推移



出典：第5回特定商取引法専門調査会 資料1-1 3頁

近年、事業者の手口の複雑化・巧妙化、被害者の高齢化等により、違反認定を行うための証拠の確保が困難となってきている。また、行政処分に至っても、事業者が別の法人格で同種の事業を行うような事案が目立ってきている。

社名を変えて繰り返し特商法違反行為をしていた事業者に対して、行政処分が行われた事案数

年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014
国	2	1	1	3	2	2
都道府県	2	4	6	3	14	6

出典：第5回特定商取引法専門調査会 資料1-1 5頁

(2) 刑事処分に関する状況

平成 26 年の特定商取引等事犯における検挙事件数は 173 件、検挙人員は 330 人、検挙法人は 30 法人となっており、下記の表のとおり推移している。被害額が高額となる事件も引き続き発生している。

特定商取引等事犯の検挙状況の推移（平成 16～26 年）

区分 \ 年次	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
検挙事件数(事件)	75	124	138	112	142	152	193	161	124	172	173
検挙人員	229	330	385	299	279	371	430	314	259	418	330
検挙法人	11	27	32	34	28	31	21	25	11	34	30

特定商取引等事犯の取引類型別検挙状況（平成 26 年）

類型	検挙 事件数	検挙 人員	うち 逮捕	検挙 法人数	被害 人員	被害額
通信販売	0	0	0	0	0	0
電話勧誘販売	13	60	56	4	6,944	9 億 7,090 万円
連鎖販売取引	2	16	13	0	479	2 億 4,225 万円
特定継続的役務提供	1	1	1	0	31	1,687 万円
業務提供誘引販売取引	0	0	0	0	0	0
訪問購入	8	12	1	3	941	1,827 万円
合計	173	330	203	30	40,818	36 億,954 万円

(注) 特定商取引等事犯とは、「訪問販売、電話勧誘販売等で不実を告知するなどして商品の販売や役務の提供を行う悪質商法。具体的には、特定商取引法違反及び特定商取引に関連する詐欺、恐喝等に係る事犯をいう。」とされる。

出典：警察白書、平成 26 年中における生活経済事犯の検挙状況等について

出典：第 5 回特定商取引法専門調査会 資料 1 - 1 4 頁