

2011年(平成23年)7月6日

衆議院議長 横路孝弘 殿
参議院議長 西岡武夫 殿
消費者庁長官 福嶋浩彦 殿
経済産業大臣 海江田万里 殿
金融庁長官 三國谷勝範 殿
消費者委員会委員長 松本恒雄 殿

大阪弁護士会
会長 中本 和 洋

特定商取引に関する法律の改正を求める意見書

(意見の趣旨)

特定商取引に関する法律における訪問販売、通信販売、電話勧誘販売の対象取引(事業者の行う「商品若しくは指定権利の販売又は役務を有償で提供する契約」同法2条1項から3項)について、対象外の取引による被害等が多発していることから、指定権利制度を廃止するとともに、事業者による「買い取り」行為その他をも対象とするために、単に「有償取引」と改めるべきである。

(意見の理由)

1. 指定権利制度の廃止の必要性

(1) 特定商取引に関する法律(以下、「特定商取引法」という。)は、従来、訪問販売、通信販売、電話勧誘販売の規制の対象となる取引について政令指定制度(政令で指定した商品・権利・役務についてのみ同法を適用とする制度)を採用していたことから、規制のすき間を狙う悪質業者が絶えず、規制が後追いになっていた。そこで、2008年(平成20年)の同法の改正により、商品と役務については政令指定制度が廃止された。

ところが、権利については、それをめぐる紛争・トラブルがそれほど多くはないとの認識などから、同改正においてもなお政令指定制度が維持されている。現在、政令で指定されている権利は、保養施設等を利用する権利、映画・スポーツ等を鑑賞等する権利、語学授業を受ける権利の3種に限られ(特定商取引法施行令3条別表第一参照)、これら以外の権利の販売については、依

然、規制の対象外とされている。

- (2) しかし、以下の諸点に鑑みると、権利についてのみ政令指定制度を維持することは、適切ではない。

そもそも、権利の販売についても、訪問販売等の形で行われる取引においては、商品・役務の取引と同様の危険性が存在する。すなわち、消費者が不意打ち的で強引な訪問や勧誘により十分に検討の余地もないまま取引をさせられてしまう可能性がある。また、虚偽・不十分な説明による勧誘がなされ不当に契約をさせられてしまう可能性も存在する。これらの点で、権利の取引と商品・役務の取引との間で何ら異なるところはない。それゆえ、権利についてのみ、商品・役務と異なった扱いをする必要性は見出しがたい。

また、規制のすき間を解消して後追い規制を回避しようという改正法の趣旨に照らしても、権利についてのみ政令指定制度を残存させたことに合理性を見出すことは困難である。

さらに、事業者側において、取引の仕組みを工夫して、商品・役務の取引を権利の取引という形に構成してしまえば、容易に脱法が可能となってしまう点でも、政令指定制度を存続することには問題がある。

加えて、トラブルを引き起こす危険性のある取引では、そもそも何が取引の対象であるのか明確ではなく、商品・役務の取引なのか、権利の取引なのかの判断が困難な場合も少なくない。さらに、無記名証券の販売や自社サービスの利用券の販売など、商品・役務の取引と権利の取引との関係について、その境界が必ずしも明確ではない部分も存在する。

- (3) 権利取引にかかるトラブル・被害の多発

近年、権利の勧誘・販売をめぐるトラブル・被害が多発している。すなわち、未公開株や社債の勧誘・販売をめぐるトラブル・被害が大幅に増加し、なかには、複数の業者が関与する「劇場型」、被害回復を装った「被害回復型」など、手口も非常に巧妙なものとなっている。また、小口に分割した「カラオケ著作権」の投資勧誘、「水資源の権利」と称する投資勧誘、被災者支援などを名目とした「老人ホーム入居権」の勧誘など、販売対象である権利も多様なものに拡散している。

このように各種権利をめぐるトラブル・被害が拡大しているという現状は、商品及び役務についての規制が強化されたため、規制のすき間を狙う事業者が、規制のすき間となっている指定外の権利の販売へと取引をシフトさせた結果とみることができる。

(4) 金融商品取引法との関係

金融商品については、金融商品取引法による規制が存在し、特定商取引法も、26条1項8号イにより、登録金融商品取引業者の行う金融商品取引が適用除外とされている。もっとも、金融商品取引法は、同法2条1項の「有価証券」又は同条2項の「みなし有価証券」のみを対象としており、これらにあたらぬ権利（共有持分の販売、通貨の交換、老人ホームへの入居権等）には適用がない。また、有価証券についても、その募集・売出しには該当しない「有価証券の私募」については適用がない（同条3項。）

なお、この点に関連し、「資本市場及び金融業の基盤強化のための金融商品取引法等の一部を改正する法律」（本年5月17日成立）により、無登録の金融商品取引業者が行う未公開有価証券の取引は、原則として無効とされることとなった（金融商品取引法171条の2）。もっとも、これは、有価証券・みなし有価証券には該当しない権利等（共有持分、著作権、通貨など）の取引についてまで無効を認めるものではないので、依然として規制のすき間は埋まってははいない。また、民事効の定めを設けたに止まることから、効果的な取締りにつながるというものではない。そもそも、投資をめぐるトラブルは被害回復が難しい事例が多い（しかも、被害額は他の商品の取引に比べて高額である）。それゆえ、民事ルールを定めただけでは十分な対策とはならない。特定商取引法の適用によって、再勧誘禁止、書面交付義務、不実告知等の禁止その他の具体的な規律を及ぼして、行政処分（特定商取引法7条・8条等）や罰則（同法70条・72条）をもって、新たな被害の発生を防止・抑止できるようにすべきである（特定商取引法26条1項8号イも無登録の事業者についてまでを適用除外とはしていない）。

(5) 以上の理由により、権利についての政令指定制度は、直ちにこれを廃止する必要がある。

2. 有償取引一般を規制対象とする必要性

(1) 特定商取引法は、訪問販売、通信販売、電話勧誘販売の規制対象となる取引を、事業者の行う「商品若しくは指定権利の販売又は役務を有償で提供する契約」と定義し、売買契約（販売）又は有償の役務提供契約に限定している。その結果、同法の文言を形式的に適用すると、事業者が商品等を買取取る場合（以下、「買取取引」という）や商品等と物の交換の場合（以下、「交換取引」という）には、特定商取引法が適用されないことになってしまう。

(2) しかし、買取取引や交換取引についても、訪問等の取引形態で行われる場合に、消費者が不意打ち的で強引な取引を意図せず押しつけられる危険性等は、訪問販売の場合と同様である。また、消費者の提供する対価が金銭であろうと物であろうと、消費者の受ける被害の程度は同様であって、これを救済する必要性は明らかである。さらに、現行法も、役務については、「有償の役務提供」としているだけで、役務提供の対価を文言上は金銭に限っていないことから、契約の対象が商品や権利である場合に、あえて対価を金銭に限定しなければならない理由も見出しがたい。さらに、規制のすき間を塞ぐ必要もある。

これらの点に照らせば、規制対象となる取引を商品・権利の販売と役務の有償提供契約に限定することは適切ではない。

(3) 新たなトラブル（訪問買取、外貨投資被害）

近年、「商品・権利の販売と役務の有償提供契約」に該当しない、あるいは該当するか必ずしも明確ではない取引のトラブルが問題となっている。

特定商取引法の対象に該当しない取引として、いわゆる「訪問買取」（「押し買い」）による被害が相次いで発生している。事業者の不意打ち的な訪問で、しかも強引あるいは欺瞞的な勧誘により、消費者が冷静に判断する間もなく、貴金属等を安価に買い取られてしまうというものである。「訪問販売」と全く同様の問題性が現実のものとなっており、直ちに特定商取引法の規律対象の取引とすべきである。

また、特定商取引法の適用があるか否か必ずしも明確ではない取引として、投資目的で「外貨」（イラクのディナール等）を販売する「外貨投資商法」が急増している。外貨の販売は「外貨の両替」であり、契約の性質は、通貨の売買又は交換であるが、特定商取引法の適用があるものと解すべきであるものの（通貨を「商品」とみる考え方と「中値との差額を対価とする役務提供」とみる考え方がある。）必ずしも明確とはいえない。同法の規制対象となることを明確にする必要がある。

これら、新たな取引被害の発生も、規制のすき間を狙う事業者が、規制の対象外あるいは規制の対象となるか否かが不明確な領域に、取引対象をシフトさせた結果とみることができる。

3. 結論

以上、特定商取引法における訪問販売、通信販売、電話勧誘販売の適用対象については、第1項で述べたとおり、現行法における権利についての指定制度を廃止し「権利の販売」全般を適用対象とする必要があり、これに加

えて、前項で述べたとおり、事業者による「買い取り」行為その他に対しても規制を及ぼすため、適用対象を現行法における商品・権利の販売及び役務の有償提供に限ることなく、有償取引全般を適用対象とする必要がある。

なお、現行の特定商取引法においては、他の法律の適用によって勧誘や広告の相手方、契約の申込者又は購入者等の利益を保護することができると思われるものについては適用除外とする旨の定めがあり（同法26条1項）、また、原則として同法の適用の対象となる取引についても、当該取引の性質上、書面交付義務やクーリング・オフなどの一部の規定が適用除外とされているものもある（同法26条2項ないし6項）ことから、上記に基づき適用対象を拡大したとしても、他の法律により消費者の利益の保護をすることができる取引や、取引の性質上特定商取引法の一部の規定の適用を除外されている取引に特定商取引法の規制が及ぶという事態が直ちに生じるということはない。

そこで、上記を総合し、意見の趣旨記載のとおり、特定商取引法における訪問販売、通信販売、電話勧誘販売の適用対象を単に「有償取引」と改めるべきである。

以上