

特商法関連被害の実態把握等に係る検討会
報告書

平成26年8月

目次

はじめに	2
第1．特商法関連の消費者苦情・相談の実態及び今後の課題	3
1．全体的な傾向	3
2．取引類型ごとの状況	5
(1) 訪問販売・電話勧誘販売	5
(2) 通信販売	8
(3) 連鎖販売取引	13
(4) 特定継続的役務提供	14
(5) 業務提供誘引販売取引	20
(6) 訪問購入	21
第2．特商法の執行状況及び課題	21
1．行政庁の執行状況及び課題	21
2．適格消費者団体による特商法の活用状況及び課題	25
第3．おわりに	26
(参考資料) 開催状況	27
(参考資料) 委員名簿	28

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「特商法」という。）は、昭和51年に「訪問販売等に関する法律」という名称で、「訪問販売」、「通信販売」及び「連鎖販売取引」に一定の取引ルールを設けることにより事業者と消費者の間のトラブルに対処するために制定された。以降、年月の経過による人々の生活様式や価値観の変化・多様化、それに伴って新たに発生する消費者トラブルに対応すべく幾度となく改正が行われてきた。前述の3つの取引類型に加え、「電話勧誘販売」、「特定継続的役務提供」及び「業務提供誘引販売取引」と規制対象とする取引類型が追加されており、平成24年の法改正では、新たに「訪問購入」が規制対象に追加された。

平成20年の法改正前までは、規制対象はあくまで「特定商取引に関する法律施行令」（以下「政令」という。）で指定された商品や役務であり、消費者被害が現に発生しているという事態に対し、対象となる商品や役務を事後的に追加指定することにより対応が行われていた。しかし、同年の法改正（平成21年12月施行）でこうした方向性は大きく転換され、原則、全ての商品や役務が規制の対象となった。また、平成21年9月に消費者庁が設立されたことに伴い、特商法の消費者保護に係る企画・立案と執行の権限が消費者庁に移管され、同法は消費者庁、経済産業省、業所管省庁の共管となった。

なお、平成20年の特商法改正法附則第8条の規定により、特商法改正法の施行後5年を経過した場合において、改正後の特商法の規定の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとしてされている。

こうした状況を踏まえ、本検討会は、特商法関連の消費者被害の実態把握等を行うため、有識者による議論を行ってきた。

本報告書は、第1回（平成26年2月）から第6回（同年7月）までの検討会における議論の内容を報告するものである。今後の本格的な検討においては、本検討会で議論された内容も踏まえ、平成20年の特商法改正法の施行の状況等について、適切な検討が行われることを期待する。

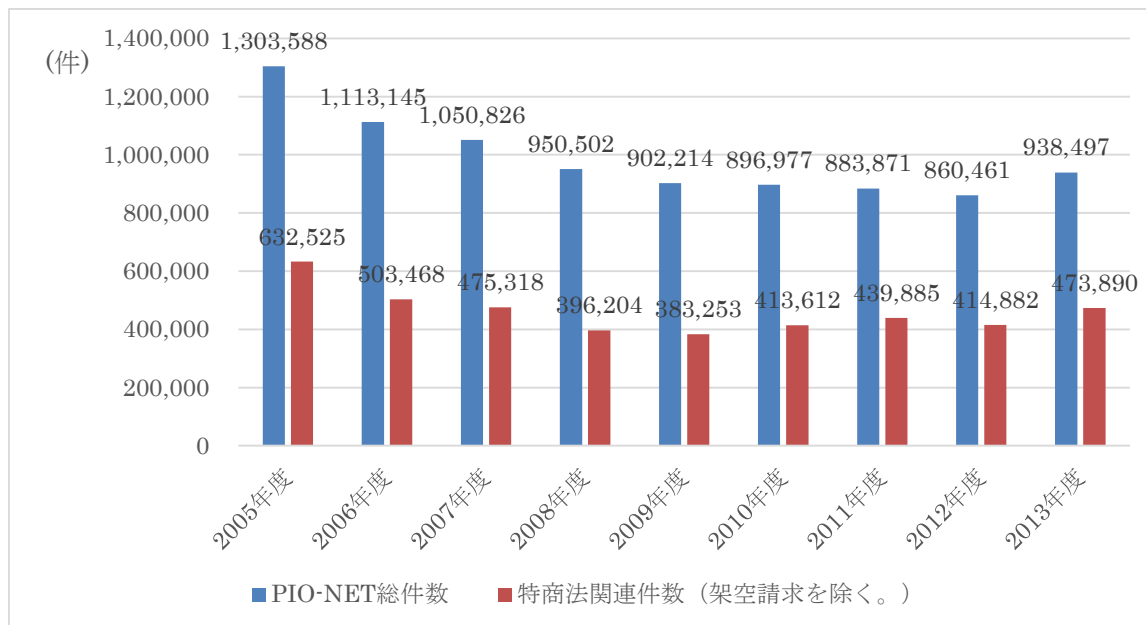
第1. 特商法関連の消費者苦情・相談の実態及び今後の課題

1. 全体的な傾向

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）¹に寄せられる消費者からの苦情・相談のうち、その半数弱が特商法の規制対象である取引類型に該当する又は関連する苦情・相談（以下「特商法関連の苦情・相談」という。）に関するものである。平成20年の改正特商法は、平成21年12月に施行されているが、特商法関連の苦情・相談は、平成21年度（2009年度）は約39万件であるのに対し、平成25年度（2013年度）には約47万件となっている。

【参考】

（PIO-NETに寄せられる苦情・相談件数²）



取引類型別に見ると、訪問販売、特定継続的役務提供、業務提供誘引販売取引に関する苦情・相談は近年減少傾向にあるものの、電話勧誘販売に関する苦情・相談は増加傾向にある。これは、主に高齢者に対し、本人から商品の注文を受けていないにもかかわらず注文を受け

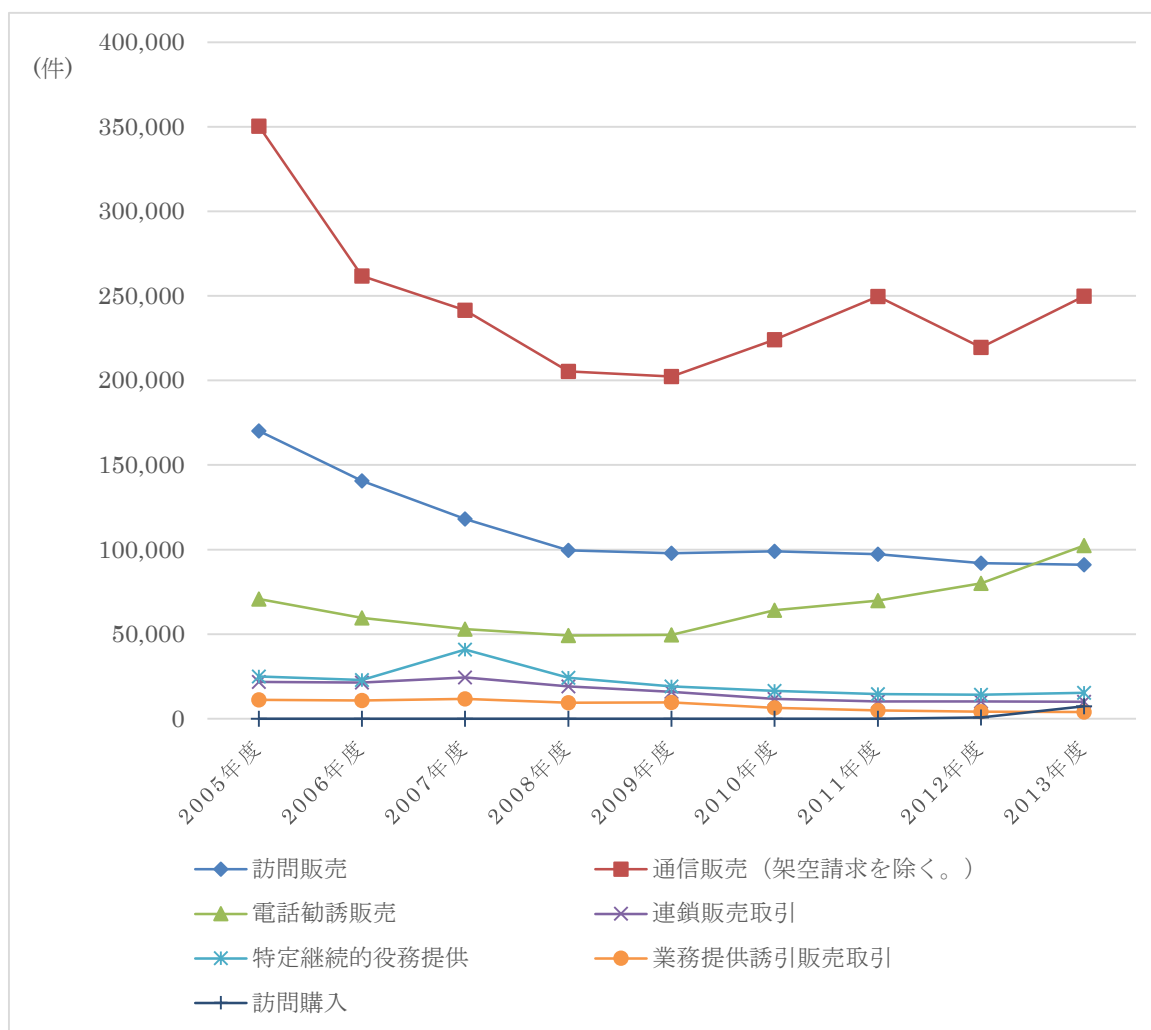
¹ 「PIO-NET（パイオネット：全国消費生活情報ネットワークシステム）」とは、独立行政法人国民生活センターと全国の消費生活センター等をオンラインネットワークで結び、消費生活に関する情報を蓄積しているデータベースのこと。

² 相談件数は2014年7月29日までの登録分。「PIO-NET総件数」は、店舗購入等の特商法対象外の取引も含む苦情・相談の総件数である。「特商法関連件数（架空請求を除く。）」は、「訪問販売」「通信販売（架空請求を除く。）」「電話勧誘販売」「連鎖販売取引」「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」「内職・副業（「ネズミ講」を除く。）」「モニター商法」「訪問購入」に関する相談の合計件数であるが、登録された内容は必ずしも特商法に沿ったものとは限らない。

たと主張する電話をかけた上で、健康食品等の商品を一方的に送りつける商法（P I O-N E T上では電話勧誘販売に分類される場合がある。）が、近年、増加したためであると考えられる。なお、電話勧誘販売に関する苦情・相談の約3割は、健康食品に関するものである。

【参考】

（P I O-N E Tに寄せられる特定商取引法関連の苦情・相談件数推移（取引類型別）³）



³ 2014年7月29日までの登録分（訪問購入に関する相談は2013年2月21日以降受付分より収集）。「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。）」「モニター商法」に関する相談。なお、一つの苦情・相談件数が複数の取引類型に重複して計上されている場合もあるため、各取引類型の合計件数と「特商法7類型合計」は一致していない。

年度	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
訪問販売	170,166	140,554	118,042	99,580	97,867	98,916	97,183	92,007	90,990
通信販売（架空請求を除く。）	350,315	261,698	241,584	205,374	202,360	224,040	249,689	219,515	249,928
電話勧誘販売	70,761	59,669	52,888	49,273	49,587	64,183	69,833	79,994	102,286
連鎖販売取引	21,700	21,338	24,332	19,159	15,788	11,635	10,236	10,173	10,009
特定継続的役務提供	24,950	22,893	40,918	24,137	19,061	16,415	14,598	14,238	15,394
業務提供誘引販売取引	11,113	10,850	11,661	9,346	9,622	6,357	4,852	4,193	3,895
訪問購入	—	—	—	—	—	—	—	688	7,370
特商法7類型合計	632,525	503,468	475,318	396,204	383,253	413,612	439,885	414,882	473,890
PIO-NET 総件数	1,303,588	1,113,145	1,050,826	950,502	902,214	896,977	883,871	860,461	938,497

2. 取引類型ごとの状況

(1) 訪問販売・電話勧誘販売

ア) 背景

消費者庁が本検討会の開始前に行った消費生活相談員や有識者等へのヒアリング（以下「事前ヒアリング」という。）の中で、訪問販売、電話勧誘販売については、次のような指摘があった。

- 訪問販売の一類型であるアポイントメントセールスや電話勧誘販売に類似するものの、政令で定める方法⁴には該当しない方法で行われるために、特商法の規制が及ばな

⁴ 政令第1条<アポイントメントセールス>

特定商取引に関する法律（以下「法」という。）第二条第一項第二号の政令で定める方法は、次のいずれかに該当する方法とする。

- 一 電話、郵便、民間事業者による信書の送達に関する法律（平成十四年法律第九十九号）第二条第六項に規定する一般信書便事業者若しくは同条第九項に規定する特定信書便事業者による同条第二項に規定する信書便（以下「信書便」という。）、電報、ファクシミリ装置を用いて送信する方法若しくは法第十二条の三第一項に規定する電磁的方法（以下「電磁的方法」という。）により、若しくはビラ若しくはパンフレットを配布し若しくは拡声器で住居の外から呼び掛けることにより、又は住居を訪問して、当該売買契約又は役務提供契約の締結について勧誘をするためのものであることを告げずに営業所その他特定の場所への来訪を要請すること。
- 二 電話、郵便、信書便、電報、ファクシミリ装置を用いて送信する方法若しくは電磁的方法により、又は住居を訪問して、他の者に比して著しく有利な条件で当該売買契約又は役務提供契約を締結することができる旨を告げ、営業所その他特定の場所への来訪を要請すること（当該要請の日前

いケースが存在する。

例えば、政令で定める方法には含まれていない「雑誌広告」や「新聞広告」を消費者が見て無料のサービスを受けるために店舗に出向いたところ、商品の購入を勧められた、といったケースが散見される。(→検討課題①)

- 一部の悪徳な事業者が、消費者の財産状況に照らせば不当と思われる金額の金銭の借入れを強要する行為や、消費者を金融機関に連れて行き、預貯金を引き出させる行為が問題となっている。(→検討課題②)

イ) 検討課題

- ① アポイントメントセールスの勧誘方法、電話勧誘販売の電話をかけさせる方法の定義を見直すべきか否か。
- ② 消費者に対し、金銭の借入れを強要する行為や、消費者を金融機関に連れて行き預貯金を引き出させる行為を指示対象行為とすべきか否か。

ウ) 検討結果

①について

委員からは、立法事実が存在すれば見直しの対象となり得るという意見、既にビラやパンフレットといった対象に向けてのアプローチが含まれていることから、新聞広告等も対象とすることは検討し得るのではないかという意見があった。一方で、経済産業省消費者相談室に寄せられた消費者からの苦情・相談件数は、現状において多くはないことが確認された。

また、委員から、特商法の規制を逃れようとする行為として、事業者が電話等により消費者を営業所等に呼び出したり、キャッチセールスで営業所等に同行させた後に、販売目的を隠したままその場で再度の来店を約束させ、二度目の来店の時に勧誘行為を行うという手法が最近見受けられるとの指摘もあった。これに対して、他の委員から、このような場合もアポイントメントセールスやキャッチセールスに含めて解釈できるケースがあるのではないかという意見があった。

に当該販売又は役務の提供の事業に関して取引のあつた者に対して要請する場合を除く。)

政令第2条<電話勧誘販売>

法第二条第三項の政令で定める方法は、次のいずれかに該当する方法とする。

- 一 電話、郵便、信書便、電報、ファクシミリ装置を用いて送信する方法若しくは電磁的方法により、又はビラ若しくはパンフレットを配布して、当該売買契約又は役務提供契約の締結について勧誘をするためのものであることを告げずに電話をかけることを要請すること。
- 二 電話、郵便、信書便、電報、ファクシミリ装置を用いて送信する方法又は電磁的方法により、他の者に比して著しく有利な条件で当該売買契約又は役務提供契約を締結することができる旨を告げ、電話をかけることを要請すること（当該要請の日前に当該販売又は役務の提供の事業に関して取引のあつた者に対して要請する場合を除く。)

【参考】

(雑誌広告や新聞広告等が誘引方法となっており、かつ、勧誘目的隠匿により消費者が自ら営業所等へ赴いた結果事業者から勧誘され、トラブルとなった件数⁵⁾)

年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013
雑誌広告	2	0	0	1	0	0
新聞広告	0	2	1	0	0	0
名刺	0	1	1	0	0	1
クーポン	1	1	0	1	1	3
テレビ広告	1	0	0	0	0	0
ラジオ広告	0	0	0	0	0	0
電子広告	0	0	0	0	0	0
フリーペーパー	3	4	3	3	8	6
消費者相談の総件数(参考)	14,562	14,072	11,989	9,880	8,470	8,049

(雑誌広告や新聞広告等が誘引方法となっており、かつ、勧誘目的隠匿により消費者が自ら事業者⁶⁾に電話をかけた結果勧誘され、トラブルとなった件数⁶⁾)

年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013
雑誌広告	2	0	1	3	4	4
新聞広告	0	1	1	0	0	0
名刺	0	1	0	0	0	0
クーポン	0	0	0	0	0	0
テレビ広告	0	0	0	0	0	0
ラジオ広告	0	0	0	0	0	0
電子広告	0	0	0	0	0	0
フリーペーパー	0	0	0	0	0	0

⁵⁾ 経済産業省消費者相談室に寄せられた相談件数に基づいて、消費者庁が事例を精査・集計したもの

⁶⁾ 同上

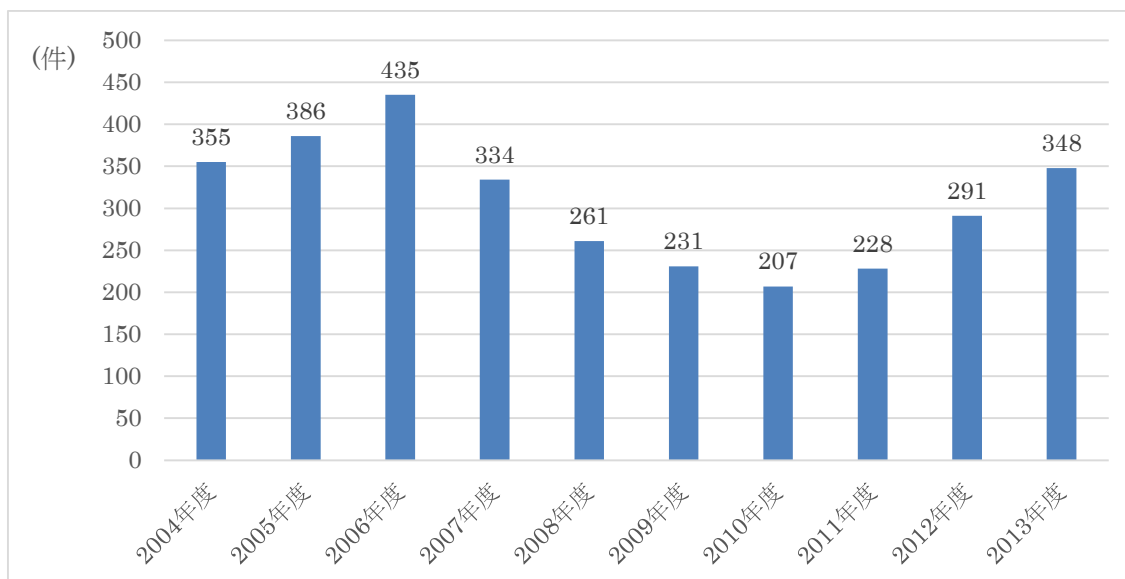
②について

委員からは、②のような行為は、特商法第7条第4号及び特定商取引に関する法律施行規則（昭和51年通商産業省令第89号）第7条に規定する指示対象行為等と比較してみても類似する要素があるのではないかと、という指摘があった。

他方、貸金業法（昭和58年法律第32号）⁷及び割賦販売法（昭和36年法律第159号）⁸の過剰与信防止規定との関係を整理する必要があるとの意見も出された。

【参考】

（訪問販売のうち、サラ金等から借金させる又はクレジット契約を組ませる被害の件数⁹）



（2）通信販売

ア) 背景

⁷ 貸金業法第十三条の二 貸金業者は、貸付けの契約を締結しようとする場合において、前条第一項の規定による調査により、当該貸付けの契約が個人過剰貸付契約その他顧客等の返済能力を超える貸付けの契約と認められるときは、当該貸付けの契約を締結してはならない。

2 前項に規定する「個人過剰貸付契約」とは、個人顧客を相手方とする貸付けに係る契約（住宅資金貸付契約その他の内閣府令で定める契約（以下「住宅資金貸付契約等」という。）及び極度方式貸付けに係る契約を除く。）で、当該貸付けに係る契約を締結することにより、当該個人顧客に係る個人顧客合算額（住宅資金貸付契約等に係る貸付けの残高を除く。）が当該個人顧客に係る基準額（その年間の給与及びこれに類する定期的な収入の金額として内閣府令で定めるものを合算した額に三分の一を乗じて得た額をいう。次条第五項において同じ。）を超えることとなるもの（当該個人顧客の利益の保護に支障を生ずることがない契約として内閣府令で定めるものを除く。）をいう

⁸ 包括信用購入あっせんについては割賦販売法30条の2の2（包括支払可能見込み額を超える場合のカード等の交付等の禁止）、個別信用購入あっせんについては同法35条の3の4（個別支払可能見込み額を超える場合の個別信用購入あっせん関係受領契約の締結の禁止）が規定している。

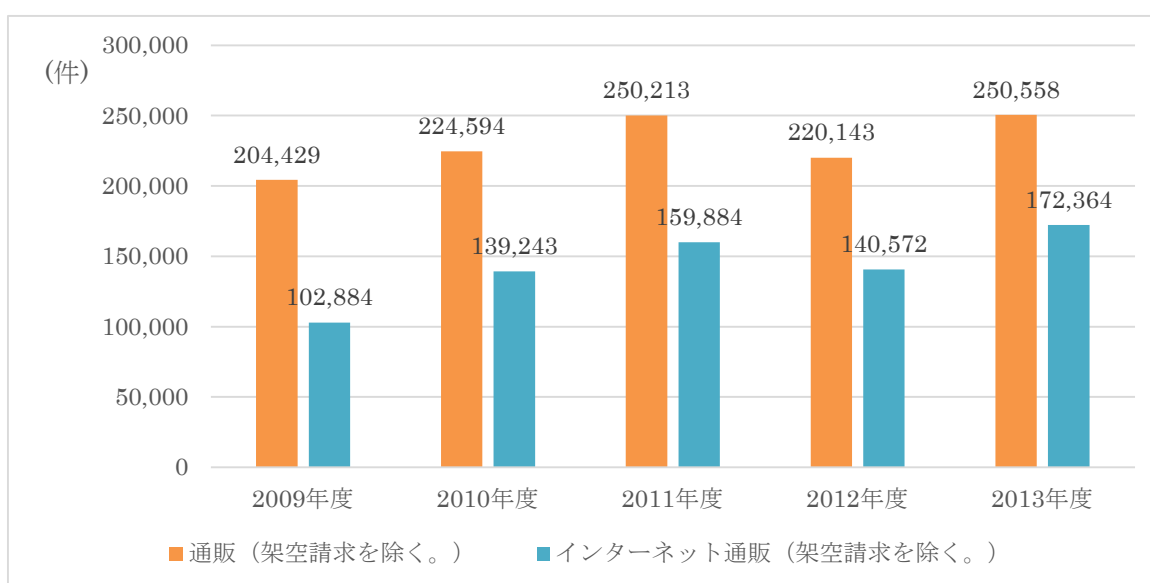
⁹ P I O - N E Tに登録されている、「訪問販売」のうち「クレ・サラ強要商法」に関する苦情・相談件数（平成26年7月29日までの登録分）。

- 昨今、インターネットでの取引は急激に普及しており、2010年度以降はインターネット取引に関する相談件数が通信販売に関する相談件数の6割以上を占めている。

事前ヒアリングの中では、ITの発展により新たな技術やプレイヤーが次々と登場してきているインターネット取引の分野においては、取引相手の所在地等の不明確さといった問題も存在し、こうした問題に対して特商法が機動的に対応できないか検討してほしいとの要望があった。(→検討課題①)

【参考】

(インターネット通販に関する相談件数¹⁰⁾)



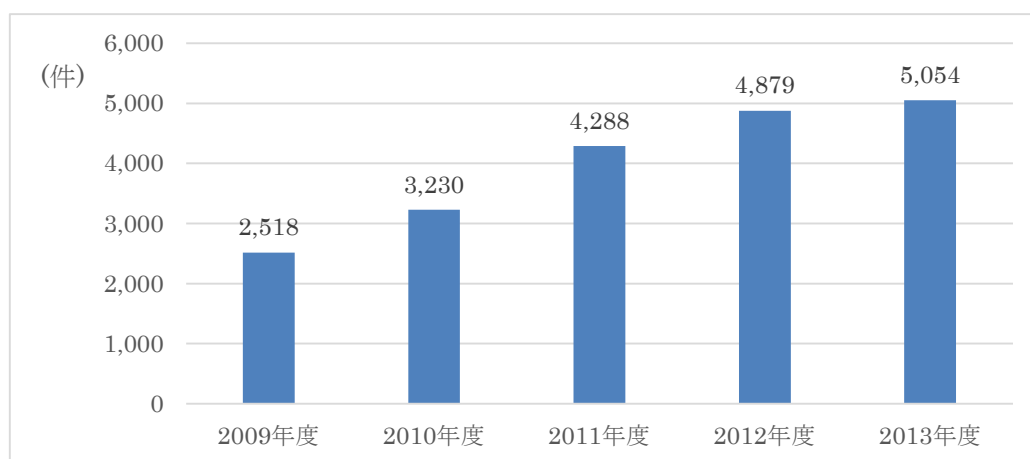
- 広告に「商品到着から3日以上経過すれば返品は不可」といった記載があり、当該期間の経過後に商品の瑕疵に気がついたが返品に応じてもらえない、といった被害事例も存在する¹¹。(→検討課題②)

¹⁰ P I O - N E T に登録されている、「通信販売（架空請求を除く。）」に関する苦情・相談件数と、そのうち「インターネット通販（架空請求を除く。）」に関する苦情・相談件数（平成26年7月29日までの登録分）。「インターネット通販（架空請求を除く。）」は商品・サービスを含み、2013年度にはサービスが7割以上を占めている。その内訳を見ると「アダルト情報サイト」「出会い系サイト」「オンラインゲーム」といったものが上位を占め、一般的な「インターネット通販」のイメージとは乖離することに注意が必要である。

¹¹ P I O - N E T に登録されている、通信販売における瑕疵ある商品の売買契約の解約に関する苦情・相談件数（※）は次のとおり。
 ※「通信販売」（「架空請求」を除く。）のうち「解約」に関するものであって、「安全・衛生」又は「品質・機能、役務品質」に関する各年度6月1日～15日受付、2014年5月21日までに登録された相談事例（カッコ内の件数）をもとに、消費者庁が独自に抽出・集計した件数。
 2011年度：21件（334件中）、2012年度：25件（309件中）、2013年度：19件（351件中）。

- 電子メールやSNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）上のメッセージ、チャットなどにより勧誘が行われ、インターネット上で契約が締結されることがある。こうした契約は、特商法上の類型としては通信販売に当たるが、特商法上、通信販売については電話勧誘販売取引において認められている別段の明確な表示があっても排除されない強行規定としてのクーリング・オフや意思表示取消などの効果は認められていない¹²。（→検討課題③）
- 通信販売については、電子メール広告のオプト・イン規制が存在するが、SNSやスマートフォンのアプリを用いた広告は規制対象に含まれていない。（→検討課題④）

（SNSに関する苦情・相談件数¹³）



- 特商法上、虚偽・誇大広告により誤認をして締結された通信販売における契約について、消費者が取り消すことができるとする規定がない¹⁴。（→検討課題⑤）

¹² P I O - N E T に登録されている、電子メールやSNS上のメッセージ等により勧誘が行われた通信販売取引のうち、違法行為があったと考えられる苦情・相談件数（※）は次のとおり
 ※「通信販売」（「架空請求」を除く。）のうち、相談内容に文字列“電子メール”“メッセージ”“チャット”“FAX”を含む各年度6月1日～15日受付、2014年5月21日までに登録された相談事例（カッコ内の件数）を基に、消費者庁が独自に抽出・集計した件数。
 2011年度：19件（196件中）、2012年度：21件（225件中）、2013年度：23件（176件中）。

¹³ P I O - N E T に登録されている、2014年7月29日までの登録分。ここでいうSNS（＝ソーシャル・ネットワーキング・サービス）とは、自己のプロフィールを登録・公開することで、インターネット上において友人・知人等とつながり、交流できるウェブサイト・サービスを指す。SNSそのものに関連する相談だけでなく、SNSが関連し別の商品・サービスを契約したものなど、SNSに関連した相談を広く含む。

¹⁴ P I O - N E T に登録されている、通信販売において誇大広告が疑われる苦情・相談件数（※）は次のとおり。
 ※「通信販売」（「架空請求」を除く。）のうち、「広告媒体」、「新聞広告」、「折込広告」、「投込広告」、「雑

- 通信販売においては、対面取引と異なり、見た目では未成年者を排除することが困難であり、「成年者である」、又は「親の同意を得ている」と偽って契約を締結できてしまう。特にオンラインゲームでは、親のクレジットカードを利用し、高額請求を受けるといったケースも存在する。(→検討課題⑥)

イ) 検討課題

- ① 通信販売に関する規定を販売業者等に遵守させる上で「取引の場の提供者」も一定の役割を負うべきか否か。
- ② 返品期間が限定されている場合、通販で瑕疵ある商品を購入した消費者を保護するためのルールを設けるべきか否か。
- ③ 電子メールやSNS上のメッセージやチャット等により「勧誘」が行われたことにより、消費者がインターネット等を用いて契約を締結した場合について、電話勧誘販売と同様の規制を設けることは妥当か。
- ④ SNSやスマートフォンのアプリを用いた広告のメッセージを、オプト・イン規制の対象にすべきか否か。
- ⑤ 通信販売において、虚偽・誇大広告により消費者が誤認をして契約を締結した場合、当該契約の承諾の意思表示を消費者が取り消すことができる規定を設けるべきか否か。
- ⑥ 通信販売における未成年保護を講じるべきか否か。

ウ) 検討結果

①について

特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律（平成13年法律第137号）等の規定を参考にしながら、各店舗に対して取引の場の提供者が果たすべき役割を検討すべきではないかとの意見があった。

他方、取引の場の提供者の責任を明確に定める法律上の制度は、デパートやスーパーマーケット等の店舗についてもインターネット上のモール事業者についても存在しない中で、後者に対してのみ責任を課すのであれば、両者を区別する根拠も必要になるのではないか、との意見もあった。

②について

広告に「3日経過後は返品不可」との記載があったとしても、通常は返品特約の期限を

誌広告」、「カタログ・パンフレット」、「テレビ広告」、「ラジオ広告」、「DM広告」、「電子広告」又は「他の広告媒体」に関する各年度6月11日～15日受付、2014年5月21日までに登録された相談事例（カッコ内の件数）を基に、消費者庁が事例を独自に抽出・集計した件数。
2011年度：24件（668件中）、2012年度：70件（879件中）、2013年度：62件（880件中）。

定めたものと考えられ、法定責任である瑕疵担保責任や債務不履行責任を排除するものではないと解釈をすれば問題はないのではないか、という意見があった。また、仮に瑕疵担保責任等を排除する趣旨であるとするれば、その期間を3日に限定するような条項は消費者契約法（平成25年法律第61号。以下「消契法」という。）第10条の規定により無効となるのではないかという意見があった。

他方、このような記載があれば、商品に瑕疵がある場合も含め返品できないものと消費者が誤解してしまう可能性があり、その点は問題であるという指摘もあった。

③について

電話と同等の即時性を持つと思われるインターネットを介したチャット等による「勧誘」の場合、電話勧誘と同様に応答を迫られるような意識を持つ消費者もいるため、電話勧誘販売と同等の規制を設けることも検討し得るのではないかと指摘があった。一方で、仮にそのような規制の是非を検討する場合には、その法的な論拠や取引の実態について慎重に精査される必要があるとの意見もあった。

④について

例えば、SNS上のメッセージについては、SNS運営者が送受信双方を管理しているため、一般的な行為規制を設けるよりも、個々のSNS運営者の経営判断に委ねるべきではないか、との意見があった。

⑤について

通信販売において、広告が契約締結の意思形成に与える影響は大きいいため、虚偽・誇大広告により消費者が誤認をして締結された契約については、特商法第9条の3を参考に、取り消すことができる規定を設けることを検討してもよいのではないかと意見があった。他方で、広告が契約締結の意思形成に与える影響に関しては、特段、通信販売に限った議論ではないとの意見もあった。

⑥について

事業者が、相手方が未成年者ではないことを確認するための合理的な手段を尽くさなければならないなどの行為規制を置くなどして、より年齢確認を徹底する必要があるという指摘があった。また、特商法の規律の要否・内容を考える前提として、例えば年齢確認ボタンを1回クリックした程度では「詐術」とまで評価されない可能性が高く、民法の規定によっても取り消しをすることが可能であると考えられるが¹⁵、年齢確認方

¹⁵ 制限行為能力者が行為能力者であることを信じさせるため詐術を用いたときは、その行為を取り消すことができない（民法第21条）。

法いかんによっては「詐術」に該当する場合もあり得るため、民法上の「詐術」の解釈に関する考え方¹⁶を整理することも必要であるという意見もあった。

(3) 連鎖販売取引

ア) 背景

事前ヒアリングの結果、いわゆる「後出しマルチ」¹⁷に関する被害について現行の連鎖販売取引では対応できないため、何らかの法的手当てが必要ではないか、との指摘がなされている。

(いわゆる「後出しマルチ」と考えられる相談件数の割合¹⁸)

年度	2010	2011	2012	2013
後出しマルチと考えられる相談件数	9	16	2	7
連鎖販売取引等 ¹⁹ の相談件数	621	380	335	280

イ) 検討課題

いわゆる「後出しマルチ」について、どのような解決方法が望ましいか。

ウ) 検討結果

特定負担に関する契約の意思表示が特定利益の誘引を受ける前に行われている場合、取引相手方となる消費者は特定利益が得られるという期待を持つことなく、自由な環境の下で意思表示を行っているのであるから、連鎖販売取引の規制対象にかからしめるべき取引とはいえないのではないかと、この意見があった。

他方で、売買契約と入会契約との間に一体性が認められるというような一定のケースにおいては、特商法の対象とする解釈もあり得るのではないかとこの意見も出された。

また、DVDの購入など特定負担に係る契約について、不実告知や断定的判断の提供など消契法で対応することができるのではないかと、特商法でなければ救えないケースがどれほどあるのか、という指摘もあった。

¹⁶ 電子商取引及び情報財取引等に関する準則 I-4「未成年による意思表示」も参照。

¹⁷ 商品の購入（特定負担）に係る勧誘時点では、別の人に商品を紹介して購入させる（又は連鎖販売組織に加入させる）ことで儲けられること（特定利益）を告げず、商品購入後にその旨を告げる場合などを指す。

¹⁸ 経済産業省消費者相談室に寄せられた相談件数に基づいて、消費者庁が事例を精査・集計したもの。

¹⁹ 「連鎖販売取引に関する相談」であり、「後出しマルチ」も含まれる。

(4) 特定継続的役務提供

ア) 背景

- 特商法上、「特定継続的役務」とは、「国民の日常生活に係る取引において有償で継続的に提供される役務であって、法律が定める一定の要件²⁰を満たすものとして政令で定めるもの」をいうとされている（特商法第41条第2項）。当該規定に基づき、政令別表第4において、6役務²¹を特定継続的役務として指定している（政令第12条）。

特定継続的役務に関しては、現行の特商法の規制対象となっていない役務であっても、役務提供期間が長期にわたる等の理由により役務提供の内容を契約締結以前に確定すること等が困難であったり、その効果の達成等が不確実であったりすることなどから消費者トラブルが多い役務については、政令別表第4に追加することを検討すべきではないか、との意見が消費者団体等から寄せられていたところである。

こうした意見を受け、「美容医療」「精神修養講座（自己啓発セミナー等）」「ビジネス教室（就活セミナー等）」「スポーツ・健康教室」及び「育毛、増毛、発毛サービス」について、消費者からの苦情・相談件数の推移を調査したところ、「美容医療」及び「スポーツ・健康教室」に関する消費者トラブルは、ともに年間1,500件近くの苦情・相談が寄せられており、他の役務と比較しても多いことが分かった。また、「美容医療」、「スポーツ・健康教室」の苦情・相談件数は、政令別表第4に追加された当時の「パソコン教室」、「結婚情報紹介サービス」を上回る件数となっている。ただし、「スポーツ・健康教室」については、「美容医療」に比較して、必ずしも事業者側に問題があったとはいえない可能性がある点について注意が必要である。（→検討課題①）

（美容医療に関する相談のうち「販売方法」又は「契約・解約」に関する相談件数の推移²²）

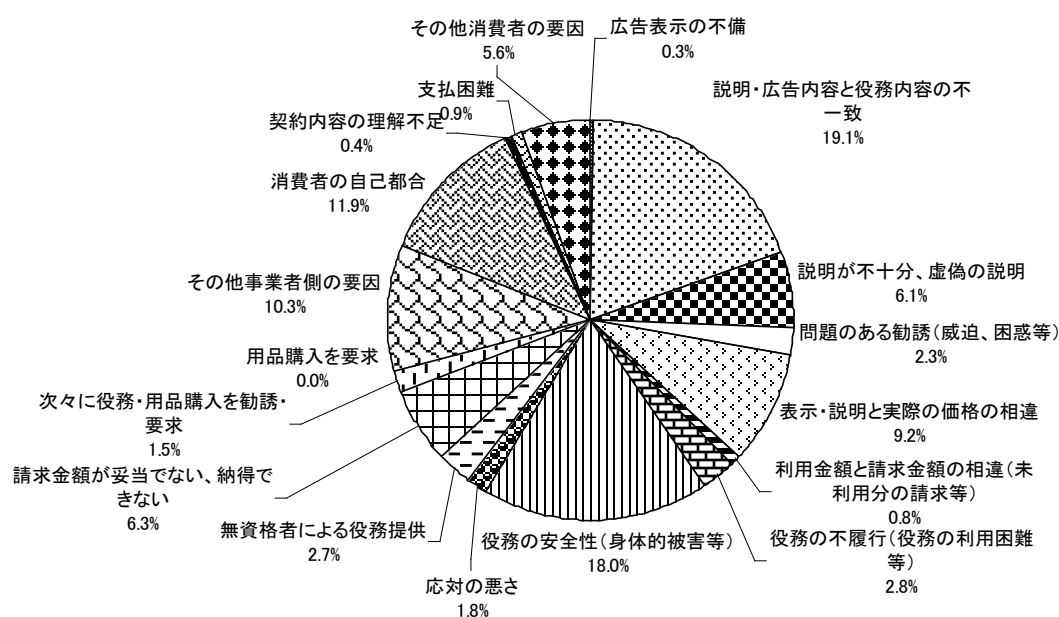
（年度）	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
（件数）	651	969	1,171	1,272	1,231	1,400	1,410	1,166	1,446	1,743

²⁰ ①役務の提供を受ける者の身体の美化又は知識若しくは技能の向上その他のその者の心身又は身上に関する目的を実現させることをもって誘引が行われるもの、②役務の性質上、前記①の目的が実現するかどうかは確実でないもの。

²¹ 現在指定されているのは、エステ・語学学校・家庭教師・学習塾・パソコン教室・結婚相手紹介サービスの6役務。

²² 2014年7月29日までのPIONEER登録分。精神修養講座、ビジネス教室、スポーツ健康教室、育毛・増毛・発毛の各表も同様。

(美容医療に関するトラブルの原因²³)

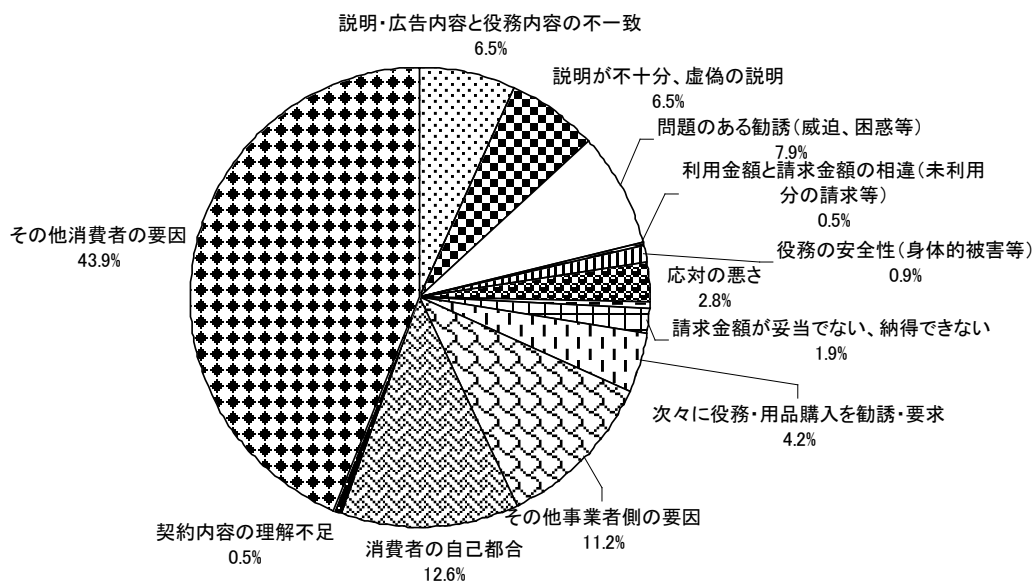


(精神修養講座に関する相談のうち「販売方法」又は「契約・解除」に関する相談件数の推移)

(年度)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
(件数)	666	673	690	703	589	517	470	415	440	433

²³ 円グラフは、2012年10月から2013年3月までに受け付けられ、2014年1月8日までにP P I O - N E Tに登録された苦情・相談事例を対象に本件のために消費者庁監修のもと特別に事例を精査・集計したもの(平成25年度消費者庁委託調査に基づくもの)。以下、「被害内容」について同様。

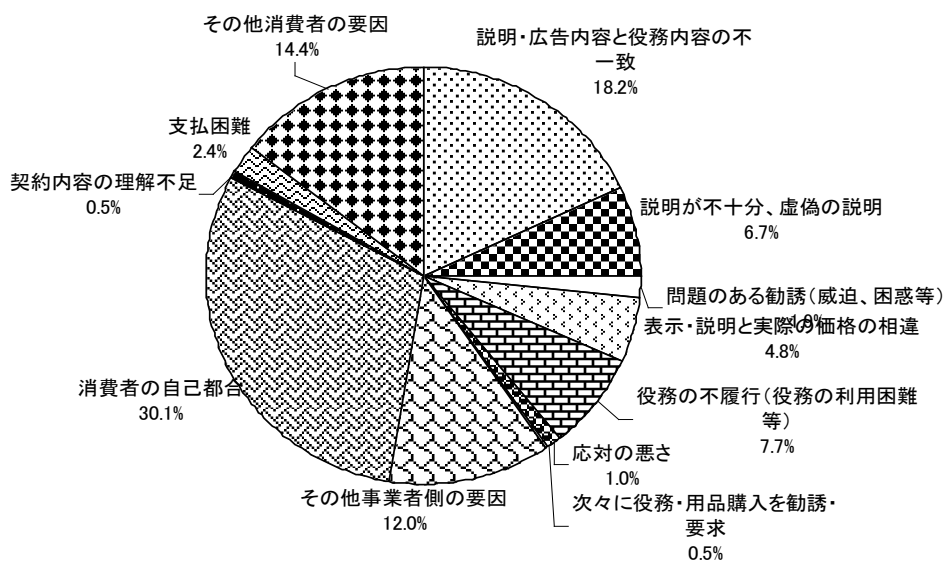
(精神修養講座に関するトラブルの原因)



(ビジネス教室に関する相談のうち「販売方法」又は「契約・解約」に関する相談件数の推移)

(年度)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
(件数)	650	559	497	428	394	304	363	362	417	459

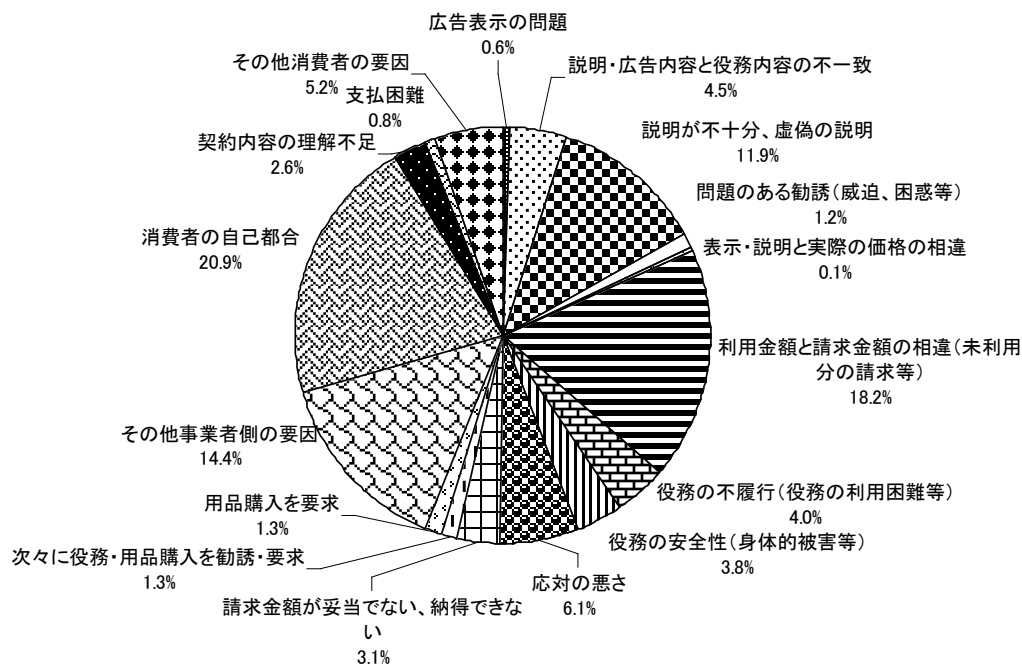
(ビジネス教室に関するトラブルの原因)



(スポーツ・健康教室に関する相談のうち「販売方法」又は「契約・解約」に関する相談件数の推移)

(年度)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
(件数)	732	918	1,043	1,498	1,649	1,514	1,581	1,637	1,506	1,799

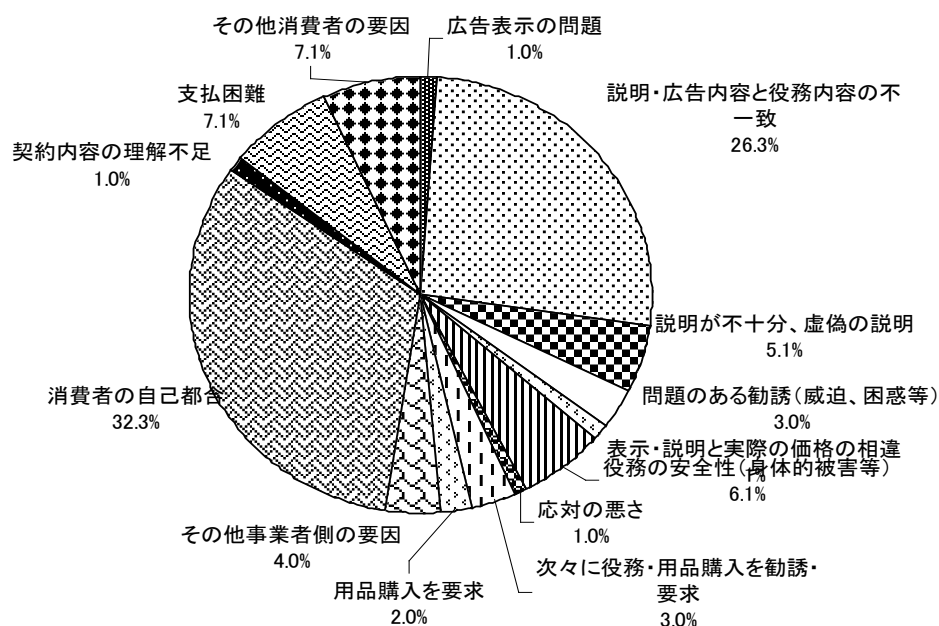
(スポーツ・健康教室に関するトラブルの原因)



(育毛・増毛・発毛サービスに関する相談のうち「販売方法」又は「契約・解約」に関する相談件数の推移)

(年度)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
(件数)	507	551	463	429	351	263	184	185	155	161

(育毛・増毛・発毛サービスに関するトラブルの原因)



(過去における各役務の苦情・被害件数²⁴)

年度	平成7	平成8	平成9	平成10	平成11	平成12	平成13
	(1995年)	(1996年)	(1997年)	(1998年)	(1999年)	(2000年)	(2001年)
エステ	5,277	6,993	8,056	9,290	10,848	17,876	9,983
外国語教室	1,814	2,355	2,763	5,418	3,070	2,723	2,699
家庭教師	875	1,273	1,784	2,381	2,619	2,245	2,304
学習塾	657	895	1,010	929	1,095	1,007	1,036
パソコン教室	—	—	932	1,216	1,539	2,331	2,602
結婚情報紹介サービス	—	—	989	1,156	1,253	1,368	1,600

→ 平成11年改正で特定継続的役務に

²⁴ 国民生活センター公表資料(特定継続的役務提供—適用外役務トラブルについて—(2002年10月7日公表))及び経済産業省公表資料(特定商取引部会(2003年2月7日開催)資料)より抜粋。なお、パソコン教室、結婚情報紹介サービスが特定継続的役務に指定されたのは平成15年(2003年)である。

- 委員より、特定継続的役務提供契約が中途解約された場合の損害賠償額等の制限規定（特商法第49条第2項）について、事業者はその上限額まで請求するのが実情であるとの指摘があり、上限額の妥当性を再検討すべきではないかとの意見があった。また、同項の損害賠償の上限規定は、「損害賠償の予定又は違約金の定め」がない場合であっても適用される趣旨か、という疑問が呈された。（→検討課題②）

イ) 検討課題

- ① 役務提供期間が長期にわたるなどの理由により、消費者トラブルを生じている他の役務について、追加指定を行うべきか否か。
- ② 特商法第49条第2項の上限額の妥当性を再検討すべきか。また、「損害賠償の予定又は違約金の定め」のない場合の同項の適用について明確化すべきか否か。

ウ) 検討結果

①について

本検討会においては、主として美容医療の取扱いが議論の対象となった。

前提として、現状の解釈上、美容医療は医師が行うものであって、政令別表第4で定める「人の皮膚を清潔にし若しくは美化し、体型を整え、又は体重を減ずるための施術を行うこと」（いわゆるエステティック）の定義には含まれないという点が確認された。

また、東京都消費生活総合センターの相談員から美容医療についての報告を受けたところ、その報告によれば、東京都に寄せられる「美容医療」に関する相談の半数以上がコース契約等継続性のある契約であり、また、身体安全に関するトラブル以上に、誇大広告や虚偽説明、高額の解約料を巡る問題等、契約に関するトラブルが多いことが述べられた。美容クリニックの経営に医療法人以外の営利法人が関与していると思われるケースや、医師の関与は説明の際のみであり、脱毛等の施術は医師でも看護師でもないものが行う例があるとの報告があった。

委員からは、美容医療に関する被害実態や業の実態を踏まえた上で、引き続き十分に検討を加えるべきであるとの意見があった。

②について

上限額については、事業の内容に応じて損害の程度も異なり得るため、こうした実情を反映し設定されるべきとの意見があった。しかし、さまざまな事情の違いがある中で、個別の事情を勘案して上限額を定めるのには限界があり、概括的に定めざるを得ないという意見があった。この点については、消契法改正の動向とも連動するところであるため、こちらの動きにも注視しつつ検討していく必要がある。

また、特商法第49条第2項は、損害賠償の予定等の有無を問わず適用されると解釈され

る旨、消費者庁より説明がなされた。この説明を受け、同解釈を前提とすれば法改正は不要であろうが、解釈を明確に示すべきであるという意見があった。

(5) 業務提供誘引販売取引

ア) 背景

- 業務提供誘引販売の定義は、特商法第51条第1項に規定されている²⁵が、業務提供誘引販売に該当するか否かの判断が必ずしも容易ではない場合があるという意見が消費者団体等のヒアリング結果から得られている（例として、ドロップ・ SHIPPING、アフィリエイトなど）。

なお、ドロップ・ SHIPPING²⁶やアフィリエイト²⁷に関する消費者からの苦情・相談件数は減少傾向にある。

【参考】

(ドロップ・ SHIPPING、アフィリエイトに関する苦情・相談件数推移²⁸)

年度	2009	2010	2011	2012	2013
相談件数	1,326	1,530	823	869	887

イ) 検討課題

業務提供誘引販売の定義を明確化するべきか。

ウ) 検討結果

ドロップ・ SHIPPINGを例にとり、同事業により利益が得られることを誘引とした役務の

²⁵ 特商法第51条第1項より以下抜粋

「物品の販売（そのあつせんを含む。）又は有償で行う役務の提供（そのあつせんを含む。）の事業であつて、その販売の目的物たる物品（以下この章及び第五十八条の二十三第一項第一号イにおいて「商品」という。）又はその提供される役務を利用する業務（その商品の販売若しくはそのあつせん又はその役務の提供若しくはそのあつせんを行う者が自ら提供を行い、又はあつせんを行うものに限る。）に従事することにより得られる利益（以下この章及び第五十八条の二十三第一項第三号において「業務提供利益」という。）を收受し得ることをもつて相手方を誘引し、その者と特定負担（その商品の購入若しくはその役務の対価の支払又は取引料の提供をいう。以下この章及び第五十八条の二十三第一項第三号において同じ。）を伴うその商品の販売若しくはそのあつせん又はその役務の提供若しくはそのあつせんに係る取引（その取引条件の変更を含む。以下「業務提供誘引販売取引」という。）をするものをいう。」

²⁶ アフィリエイトとは、一般的には提携先の商品広告を自分のウェブサイト上に掲載し、その広告をクリックした人が提携先から商品を購入するなどした場合、一定額の報酬を得られるというものである。

²⁷ ドロップ SHIPPINGとは、一般的には自分のウェブサイト上に商品を掲載し、商品の申込があった場合、メーカーや卸業者から申込者へ商品を直送するというものである。

²⁸ P I O - N E T に登録されている、ドロップ・ SHIPPING及びアフィリエイトに関する苦情・相談件数（2014年7月29日までの登録分）。

提供が業務提供誘引販売に該当するか否かを判断する上で、解釈上どのような点に問題があるのかについては、以下①②が論点となり得る。

①購入した材料を加工するという伝統的・典型的な内職と比較すると、事業者が提供するインターネットサイトを通じて物を販売し利益を得る行為が、「当該事業者の提供する役務の利用」に該当するのかが明らかではない。

②ドロップ・ SHIPPING が、「事業者が提供・あっせんする業務」といえるのか。

①については、「利用する」という概念は当初より広く捉えられていたものであり、例えばドロップ・ SHIPPING を行う際にサイトの閲覧者を確保するため、ドロップ・ SHIPPING 事業の提供者からウェブサイト作成に関する役務の提供を受けた場合等も広く含まれるという意見があった。他方、②の「業務」を、事業者が「自ら提供を行い、又はあっせんを行っている」といえるか否かについては、顧客の開拓が消費者自身の才覚に委ねられていることから該当しないとされるのか、消費者がドロップ・ SHIPPING 等のビジネスについて素人であって事業者側が詳細にわたり指導しているというような事情により実質的に業務のあっせんを行っているのは事業者側であると判断されるかについては、個別事案によって慎重に検討されるべき点であり、一概に判断することは難しいとの意見があった。

(6) 訪問購入

訪問購入は、平成25年2月に施行されたばかりであり、現段階で改正法の効果を検証することは困難であり、今回の検討会では訪問購入については議論の対象としなかった。

なお、改正特商法施行後3年を目処に見直しを行うべきとする附則が定められている。

第2. 特商法の執行状況及び課題

1. 行政庁の執行状況及び課題

ア) 背景

- 平成19年に通信販売・電話勧誘販売に関する行政処分の権限と都道府県知事も行使できるようになったこと、また平成20年法改正により指定商品・役務制が撤廃されたこと等により、平成19年度以降都道府県による行政処分が着実に行われていることが分かる。国（平成21年9月以降は、消費者庁及び各経済産業局が実施）による行政処分も継続的に相当数実施されている。

(特商法に基づく行政処分の件数推移²⁹⁾)

年度	2004 (平成 16)	2005 (平成 17)	2006 (平成 18)	2007 (平成 19)	2008 (平成 20)	2009 (平成 21)	2010 (平成 22)	2011 (平成 23)	2012 (平成 24)	2013 (平成 25)
国	1 6	3 5	3 0	4 0	3 7	4 8	5 3	4 3	4 0	2 1
都道府県	2 4	4 5	5 4	1 4 2	1 0 4	9 0	1 3 5	8 2	8 1	9 7
計	4 0	8 0	8 4	1 8 2	1 4 1	1 3 8	1 8 8	1 2 5	1 2 1	1 1 8

- しかし、近年は社名を変えて違反行為を繰り返し、業務停止命令から脱法的に逃れようとする悪質な事業者も出現している。こうした事業者の動向に対して、都道府県執行部局からは、行政処分の実効性を担保するための制度整備を望む声が寄せられている。なお、特商法以外の法律の参考例として、①「不利益処分の名宛人が法人である場合、その役員等にまで不利益処分を課さなければならない、又は課すことができる」とするもの（建設業法（昭和二十四年法律第百号）第29条の4、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和二十二年法律第五十四号）第8条の2）、②役員等が過去において同法の違反行為を行っていたことが判明した場合、法人に対して不利益処分を及ぼすことができるとするもの（宅地建物取引業法（昭和二十七年法律第百七十六号）第65条、マンションの管理の適正化の推進に関する法律（平成十二年法律第百四十九号）第82条）、③法人の役員等が過去において同法の違反行為を行っていた場合、許認可等を行わないとするもの（割賦販売法第15条、介護保険法（平成九年法律第百二十三号）第70条）などがある。（→検討課題①）

【参考】

(社名を変えて繰り返し特商法違反行為をしていたとして、行政処分が行われた事案数)

年度	2009	2010	2011	2012	2013
国	2	1	1	3	2
都道府県	2	3	5	3	11

- また、契約の当事者とはならないものの、違法行為に関与している第三者が存在している。こうした第三者の関与形態は、①電話勧誘販売に関して電話勧誘を受託している、②契約や勧誘は行わずにノウハウや商品を提供している（黒幕的な存在）、③誇大広告の媒体を掲載している、など様々である。現状では通達³⁰において、限定的に第三者へ

²⁹ 2014年3月31日現在。国の件数は経済産業局による処分を含む。

³⁰ 「例えば、リース提携販売のように、「契約を締結し物品や役務を提供する者」と「訪問して契約の締

の行政処分が認められるにとどまるが、その範囲が狭すぎるのではないか、また通達ではなく法律で根拠規定を定めるべきなのではないかという問題が提起されている。(→検討課題②)

- さらに、現行法上、業務停止命令については「公表」が義務化されている反面、指示についてはこうした規定が存在せず、指示処分の場合については通達で原則公表という扱いがとられている。(→検討課題③)
- 同様に、消費者と売買契約を締結しないが、実際には背後でこれらを指示するような黒幕的な存在の第三者等について、現行法は公表の対象に含めておらず、実際には通達³¹に基づき公表するという扱いになっている。こうした公表に関する現状について、都道府県執行部局からは、事業者の不測の不利益が生じるおそれが高いことから、行政の透明性・予測可能性確保の観点から、これらの公表についても法律上明記すべきではないか、との意見が寄せられている。(→検討課題④)
- また、立入検査について、特商法上の担保手段は間接強制にとどまる。そのため、現場ではなかなか立入りができずに十分機能していないという問題が生じている。(→検討課題⑤)

イ) 検討課題

- ①行政処分を受けた法人の役員が法人格を変えて違法行為を繰り返す事態への対応
- ②第三者に対する行政処分の根拠規定を法律上規定するべきか。
- ③指示の場合の公表を規定するべきか否か。また規定する場合、義務的な公表とするか、裁量的な公表とするか。
- ④第三者の氏名の公表について法律上で規定するべきか否か。
- ⑤立入検査の強化をするべきか。

結について勧誘する者」など、一定の仕組みの上で複数の者による勧誘・販売等であるが、総合してみれば一つの訪問販売を形成していると認められるような場合には、これらの複数の者は、いずれも販売業者等に該当する。」(平成25年2月20日付け「特定商取引に関する法律等の施行について」より抜粋)

³¹ 平成25年4月1日付け「特定商取引に関する法律の規定による消費者庁長官等の不利益処分と販売業者等の名称等の公表について」より以下抜粋

5. 特に必要と認める事項としての第三者情報の公表

- (1) 当該不利益処分の名宛人たる販売業者等の氏名又は名称等を公表するに際し、当該販売業者等のほか、当該販売業者等との組織的關係を有する第三者や当該販売業者等が消費者と行う取引において重要な役割を果たす関係にある第三者が存在するときは、それらの関係を総合的に考慮し、消費者被害の拡大防止等のために消費者に十分な情報を提供する観点から必要があり、かつ公表によって得られる消費者等の利益が公表によって被る当該第三者の不利益を上回ることが明らかであると認めるときは、当該第三者の氏名又は名称(法人の場合には、代表者の氏名を含む。)及び所在地並びに当該販売業者等の行為への関与の方法について公表するものとする。

ウ) 検討の結果

①について

建設業法等の立法例は、いずれも許可制や登録制を前提としたものであるため、特商法で直ちに同様の規制を置くことは困難であるという指摘があった。この点と関連して、登録制による参入規制の実現可能性について、平成20年法改正時の議論を踏まえ更に検討する必要があるとの意見があった。

また、法人に対する行政処分の効果を役員等の個人にまで及ぼす場合、その範囲を肩書きで定めるにせよ、取引において実質的に果たす役割に着目して規定するにせよ、範囲の確定には立法技術的な問題があり得るとの意見があった。

②について

委員からは、販売業者等と一体となって不当行為を構成している第三者に対する行政処分規定の創設もあり得るのではないかと、との指摘もあった。現在も販売業者と第三者との密接性によっては契約当事者そのものでなくても解釈上行政処分をしている事例もあり、他方、立法技術的には、契約当事者ではない第三者に対する行政処分規定等を創設することは困難であるため、行政処分の対象として加えるのではなく、まずは電話勧誘における勧誘業務受託業者といった対象について第三者に制裁を与えるという観点で公表規定を策定するほうが現実的なのではないかと、との意見もあった。

③について

業者に対する指示について、義務的規定とするのか、「公表できる」という規定にするのかという点については、業者に是正を求め、立ち直りを期待して指示をしている段階である以上、「できる」という程度にしておくほうがなじみやすいのではないかと意見が出された。他方、情報提供の趣旨であれば、義務規定とするのがよいのではないかと指摘もなされた。

④について

現在の第三者情報の公表の根拠となっている通達は、「組織的關係」や「重要な役割」といった実質的な基準を設け、最終的には総合考慮で運用されているが、この点をより明確にするという方法が提案された。

⑤について

児童虐待の防止等に関する法律（平成十二年法律第八十二号）のように、許可状を得て強制的に立ち入るという方法が一方で考えられるが、それほど緊急性があるかという点について、十分な立法事実がなければ難しいという意見があった。また特商法第6条の2と同

様の規定を置くという案も出されたが、一般に立入り時は、どのような証拠が存在するのか特定がなされていない段階であるにもかかわらず、合理的根拠を示さなければ違反事実の擬制をするのは行き過ぎであろうという意見があった。

しかし、事業者が立入りを故意に遅延させてその間に書類等の処分を行うなど、有効な物証の確保が妨げられ、処分に支障を来すケースが存在することから、何らかの措置を採るべきではないかという指摘もあった。

2. 適格消費者団体による特商法の活用状況及び課題

ア) 背景

適格消費者団体による差止請求が特商法に導入されたのは平成20年の特商法改正時であるが、適格消費者団体による特商法に基づく差止請求訴訟は1件(平成26年3月31日現在)しか行われておらず、差止請求も13件(平成25年7月5日現在)に留まっている。他方、消契法による差止請求訴訟は33件、差止請求は264件行われており、特商法に基づく差止請求があまり行われていないという指摘が寄せられていた。

(適格消費者団体による差止請求訴訟及び差止請求の件数³²⁾)

年度	差止請求訴訟(平成26年3月31日現在)								合計	差止請求 (平成25年 7月5日現在)
	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25			
特定商取引法	—	—	0	0	0	1	0	1	13	
景品表示法	—	—	0	0	0	0	1	1	24	
消費者契約法	1	5	1	9	7	5	5	33	264	
(施行日)			特定商取引法 (平成21年12月)							
			景品表示法 (平成21年4月)							
			消費者契約法 (平成19年6月)							

イ) 検討結果

適格消費者団体へのヒアリングによれば、特商法は消費者契約法に比して不当な特約の内容が条文上明確であるため、差止請求を行うまでもなく消費者相談センター等でのあつ

³² 「消費者団体訴訟制度 差止請求事例集(平成26年3月 消費者庁)」を基に作成。

- ・表に計上されている特商法及び景表法の事案は同時に消契法に基づいて提訴がなされているため、重複して計上している。
- ・「差止請求訴訟」の件数は提訴日の属する年度に計上している。
- ・「差止請求」の件数は、適格消費者団体の差止請求によって事業者による対応が図られたもののうち、適格消費者団体が改定後の契約条項等を把握している事案における、差止請求の根拠となった法令の数を示している(同一条項について複数の法令が問題となる場合は重複して計上している。)

せんによりトラブルが解決することが多い、不当な特約を結んでいる事業者は店舗販売等を行っている場合もあるので、訪問販売や電話勧誘販売だけでなく店舗販売で用いられる約款も対象となる消費者契約法を活用することが多い、といった声が寄せられた。

また、委員からは、例えば、適格消費者団体に行政処分に対する意見書提出権を認めるなどの方法を検討し得るのではないかとの指摘もあった。

第3. おわりに

本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、今後の本格的な検討に向けた準備が進められることを期待する。

**特商法関連被害の実態把握等に係る検討会
開催状況**

- 第1回 2月27日(木) 14:00~16:00
議題 ○特定商取引法に関する消費者被害の現状と課題について
(消費者被害等の概観、事前ヒアリングの結果挙げられた課題等)
- 第2回 3月31日(月) 14:00~16:00
議題 ○通信販売・訪問購入を除く各取引分野の現状と課題について
- 第3回 4月21日(月) 16:00~18:00
議題 ○執行分野に関する現状と課題について
- 第4回 5月29日(木) 16:00~18:00
議題 ○通信販売分野に関する現状と課題について
- 第5回 6月26日(木) 14:00~16:00
議題 ○特定継続的役務の現状と課題及び特商法に基づく執行の実効性確保
について
- 第6回 7月24日(木) 14:00~16:00
議題 ○報告書案について

特商法関連被害の実態把握等に係る検討会

委員名簿

石川 博康 東京大学社会科学研究所准教授

高芝 利仁 高芝法律事務所 弁護士

原田 大樹 京都大学大学院法学研究科教授

町村 泰貴 北海道大学大学院法学研究科教授

丸山 絵美子 名古屋大学法学研究科教授

藤井 秀之 東京都生活文化局消費生活部長（～第2回）

山本 明 東京都生活文化局消費生活部長（第3回～）

◎山本 豊 京都大学大学院法学研究科教授

（◎：座長、五十音順、敬称略）

オブザーバー

浦川 有希 独立行政法人国民生活センター

相談情報部 相談第二課長

事務局 消費者庁 取引対策課

経済産業省 商務情報政策局商取引・消費経済政策課消費経済企画室