

悪質商法対策に関する

訪問販売規制の強化に係る事前評価書

1. 政策の名称

悪質商法対策に関する訪問販売規制の強化

2. 担当部局

経済産業省商務流通グループ消費経済政策課長 安井 正也

電話番号：03-3501-1905 e-mail：tokusyo@meti.go.jp

3. 評価実施時期

平成20年2月

4. 規制の目的、内容及び必要性等

(1) 規制の目的

近年、訪問販売の分野に関して、執拗な勧誘を断り切れないまま契約を結ばされる事例や、個別クレジット¹を利用した訪問販売により通常必要とされる量を著しく超える大量の販売契約（役務も含む）を結ばされ、被害額が高額となる事例などの悪質な訪問販売による被害が、特に高齢者等の判断力が不十分な者について増加している。こうした悪質な訪問販売による被害から、高齢者等を実質的に救済するため訪問販売に係る規制の強化を内容とする特定商取引法の見直しを行う。

(2) 規制の内容

今般の一連の制度改正は、訪問販売時の高齢者等の消費者トラブルが多発している実態に鑑み、訪問販売業者に対して、①再勧誘の禁止、②通常必要とされる量を著しく超える分量の販売契約（いわゆる過量販売）等の無効化、③指定商品・指定役務制度の見直し、の3つの面から総合的に規制を強化するものである。また併せて、規制の設置ではないが、訪問販売業界の自主的な取組²を促進させる措置も講じる。

①再勧誘の禁止

既に、現行法においては、電話勧誘販売においては一度勧誘を断った者に再

¹ 個別クレジットとは、一般的なクレジットカードと違い、ある商品の売買時にその支払いのために個別に結ぶクレジット契約をいう。

² 業界の自主的な取組は、社団法人日本訪問販売協会（特定商取引法第27条に規定された公益法人で、会員社数は準・賛助会員を含め262社。）により展開され、自主行動基準の策定、消費者相談窓口の設置など事業が実施されている。

度勧誘することを禁止する「再勧誘禁止」の規定を設けているが、訪問販売については規定されていなかったため、同様に、契約を締結しない意思を示した消費者に対する勧誘を抑制する。

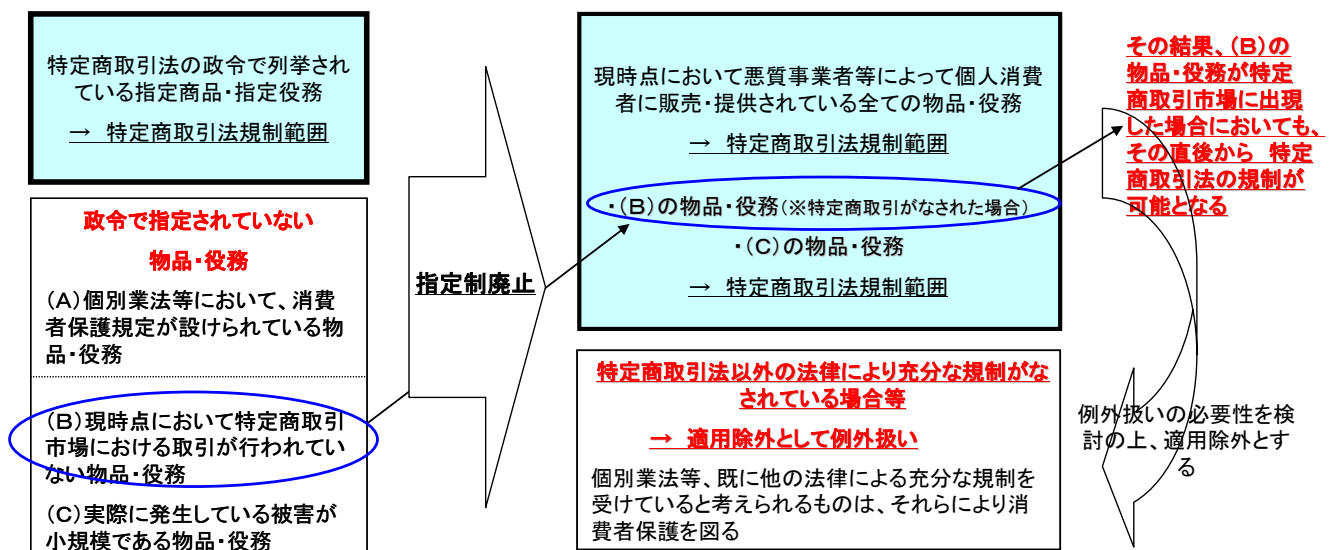
②通常必要とされる分量を著しく超える販売契約の無効化（解除等）

高齢者等が訪問販売によって、到底必要とも思えないような量の商品購入等の契約を締結させられてしまう深刻な被害への対応策として、消費者に対する本来の必要量を著しく超える商品等の販売といった不当な契約については、消費者から契約を解除できることとする規定を設ける。

③指定商品・指定役務制度の見直し

現行法では、訪問販売に関して、第2条において「指定商品」及び「指定役務」について政令指定とする限定列举方式を定めているが、今回、この指定を廃止し、規制対象商品・役務を原則適用方式とする。すなわち、原則、全商品・役務を対象とすることとする（ただし、他法令で規制されるもの、一部の規定がなじまないものは除く。）。本措置によって、従来のような悪質事業者が規制対象外の商品等へと侵出する潜脱行為や、被害の後追いの対応を防止することができる。

指定商品・指定役務制見直しのイメージ



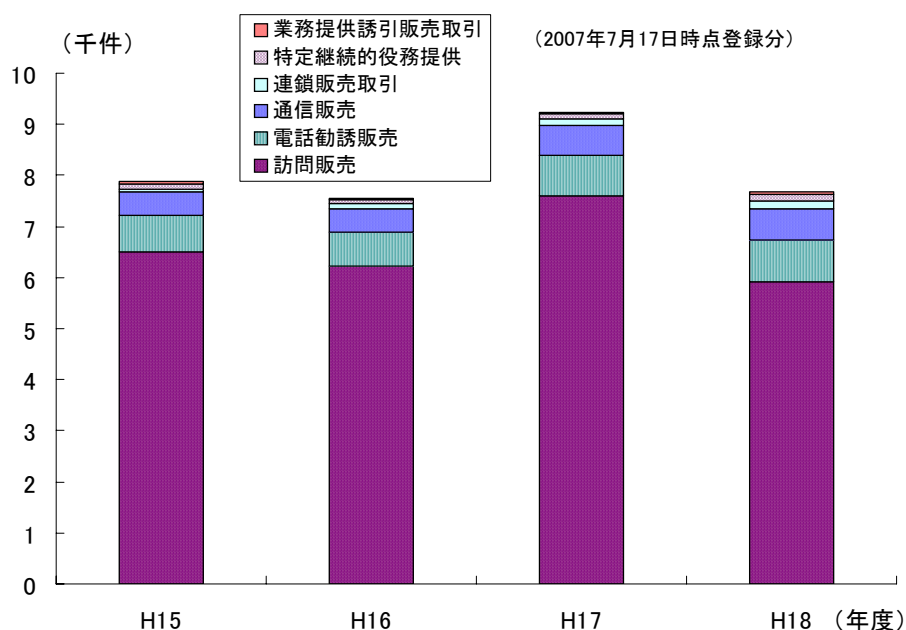
(3) 規制の必要性

①近年の消費者被害の傾向

近年の状況としては、訪問販売に関して、判断力不足の高齢者に対する悪質訪問販売による高額被害等が大きく増加している（判断力不十分者からの相談は6割以上が訪問販売に集中、訪問販売に関する相談は全体の半数近くは60歳以上の高齢者から寄せられている）。高齢者には特にその傾向が顕著である。消費者が拒否の意思を示しているにも関わらず、事業者が長時間にわたる勧誘を継続している事例は多く見られている。

また、近年多くの事例でみられるのは、現金取引であれば手持ち資金の範囲内でしか契約を締結することができないところ、個別クレジットの存在及び個別クレジット業者の不十分な与信審査によって高額契約が締結できてしまうということも相まって、その支払のために生活が困窮するという事例までが生じている状況である。こうした問題に対し、消費者被害が実質的に救済されるよう抜本的な対応策を講じることが必要となっている。

参考1【判断能力不十分者とされる消費者に関する消費者相談の状況】

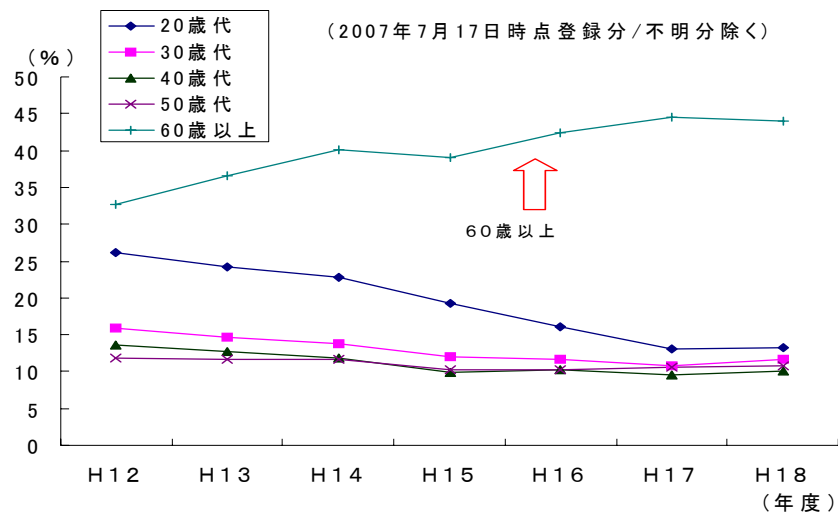


(※PIO-NET データより経済産業省作成)

※国民生活センターによる全国の消費生活相談のデータベース

※なお、ここで「連鎖販売取引」「業務提供誘引販売取引」に関する相談件数については、PIO-NETの分類上、それぞれ、「マルチ・マルチまがい」「内職・副業」及び「内職商法」を集計したもの。また、「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」「パソコン・ワープロ教室」「結婚相手紹介サービス」「学習塾」「家庭教師」に関する相談を合計したもの。特定継続的役務提供、業務提供誘引販売取引については一部他類型との重複有り（以下のグラフについても同定義による）。

参考 2 【訪問販売に関する消費者相談の年齢別割合】



(PIO-NET データより経済産業省作成)

参考 3 【過量販売（次々販売）に係る被害の相談事例】

今年 80 歳になる一人暮らしの母の判断力が最近衰えていると感じて帰省したところ、契約書の束が見つかった。契約書で確認できただけで、母はこの 6 年間で、18 の業者と 47 件、総額約 1,570 万円ものリフォーム工事の契約を繰り返していた。母に聞いても、契約時の状況は覚えていないという。最近、母は老人性痴呆のため契約当事者能力はないと診断された。同様の工事が何度も繰り返し行われており、ほとんどの工事が不要だったのではないか。解約したい。

②特定商取引法見直しの検討経過について

経済産業省では、こうした訪問販売における消費者被害の多発の背景を踏まえ、平成19年2月に開催した産業構造審議会割賦販売分科会・消費経済部会の合同会合において、最近の消費者トラブルの現況を分析するとともに、割賦販売法とあわせて特定商取引法の見直しに着手し、具体的な特定商取引法の見直しを検討するために、特定商取引小委員会を設置した。

同小委員会は、消費者の利益を代弁する消費者団体の代表や、通信販売業者を多数含む事業者団体の代表、学識経験者などの委員から構成され、同年3月以降、計12回に渡って審議を重ね、同年12月10日に報告書を取りまとめた。本報告書では、訪問販売については、勧誘時の規制として「再勧誘禁止」の規定を導入し、また、契約締結後の措置として、過量販売契約の効力を無にする措置の導入など特定商取引法を強化することの内容が盛り込まれた。³

③各規制の必要性について

現行法では、勧誘の実行については、事業者が消費者の意に沿いつつ勧誘を行うことを期待して、販売業者に勧誘目的等を明示させることのみを課していたが、現在、高齢者等を始めとする相対的に弱い立場にある消費者に被害が発生している。これを踏まえれば、一部の事業者が消費者の拒絶の意思を無視して執拗に勧誘を行うことを直接禁止しなければ、勧誘行為の適正化は困難である。この状況に有効に対処するためには、勧誘時の規制として「再勧誘禁止」を導入することが効果的である。

また、訪問販売による高額消費者被害は、多くは不当な勧誘行為により、通常必要とされる分量を著しく超える契約によって引き起こされており、かつ、その代金の支払いのために生活が困窮する者までが生じていることから、こうした消費者の救済策を設けるため、過量販売の解除権を導入することも必要な措置である。

その他、こうした訪問販売における勧誘・契約実態の是正のためには、行政による規制だけでなく、訪問販売業界における自主規制団体である訪問販売協会も、自主的な取組（会員企業の管理強化等）を進めていくことが求められる。

³ 『産業構造審議会消費経済部会 特定商取引小委員会報告』
URL:<http://www.meti.go.jp/press/20071210003/20071210003.html>

(4) 法令の名称・関連条項とその内容

[名称] 特定商取引に関する法律

[関連条項]

【再勧誘の禁止】（新設）

- ・ 契約を締結しない旨の意思表示者に対する勧誘禁止

【過量販売契約の無効化】（改正・新設）

- ・ 第7条（過量販売契約の締結の禁止）
- ・ 過量販売契約の解除等

【訪問販売協会による自主的な取組の強化】（新設）

- ・ 協会への加入の制限等の新設
- ・ 購入者等の利益の保護に関する措置の新設
- ・ 社員に対する処分の新設 ほか

【指定商品・指定役務制の見直し】（改正）

- ・ 第2条（定義規定の見直し）
- ・ 第26条（適用除外規定の見直し） ほか

(5) 規制により影響をうける関係者

今回の改正によって影響を受ける関係者としては、下記の4者と想定される。

- ・ 訪問販売業者
- ・ 訪問販売協会
- ・ 訪問販売において勧誘を受ける消費者
- ・ 行政機関

5. 想定される代替案

上述のように、現状においては、訪問販売業者に対して再勧誘にかかる規制がなく、また、今般問題となっている過量販売など不当な契約締結後の消費者救済措置がなかったため、今次改正案では、訪問販売業者に対して、拒絶意思を表示した消費者への勧誘抑制の規制や、過量な販売契約の解除を可能とする民事ルールを新設する。また、併せて、業界として自主的な活動を推し進める訪問販売協会の取組強化も促すなど、総合的な対策として、消費者被害の回復を図ることを目指している。

これに対する代替案としては、より消費者被害を抑制する観点から、改正案よりも訪問販売にかかる規制を厳格化した内容を設定する。まず訪問販売業者に行政への登録義務を課し、事業が適切に遂行可能かどうか事前に要件等を厳しく審査する制度を設け、また、訪問販売の勧誘時は、現行よりも厳しい規制、すなわち、事前に消費者に対して来訪承諾を得た事業者以外は原則として訪問を認めない不招請勧誘の禁止規定を導入するといったものを想定する。また、過量販売についても、改正案よりも厳しく、原則禁止とする。

なお、指定商品・指定役務制の見直しに関しては、改正案・代替案ともに、原則、全商品・全役務を適用する方式へ転換する同じ措置とするが、適用除外の範囲について政令で規定するものとしているため、現段階においては規制対象が明確でないため評価分析の対象としない。

表 1 改正案と代替案の比較

規制項目	改正案	代替案 (改正案よりも強化)
勧誘規制の充実	一度勧誘を断った者に 再度勧誘することを禁止	消費者の事前承諾が必要
過量販売契約の無効化	消費者に過量販売への 解除権付与	事業者に過量販売の 原則、禁止
訪問販売業者の 管理・把握	業界の自主的な取組 (訪問販売協会の活動強化) ※現状も実施中	事業者の事前登録制の導入 (事業要件等の審査厳格化)

6. 規制の費用

以下に、本改正案及び代替案による各関係者への影響を試算する。

【改正案】

本改正案に基づく規制の実施に伴って各関係者に発生する費用は以下のとおり。

(1) 訪問販売業者⁴について

○法令遵守にかかる費用

【勧誘規制】（再勧誘の禁止）

販売業者は、消費者から契約を結ぶ意思がないことを示されれば、当該商品等については再勧誘が相当程度抑制・制約されることになるが、販売業者に特段の追加コストが発生するものではない。

【過量販売の解除】

「通常必要とされる分量を著しく超える分量の販売等」であって、かつ、消費者に当該契約を必要とする特別な事情がない場合には、消費者に過量販売の解除の権利が発生する。訪問販売業者には、消費者が契約を必要とする事情を把握することが求められるが、訪問販売という形態は消費者との密接的コミュニケーションが前提であることから、追加的なコスト負担はほとんど発生しない。

【指定商品・指定役務の廃止（規制の範囲拡大）】

また、指定制に伴う特定商取引法の規制対象の拡大（原則、全商品・全役務に拡大）については、これまで指定されていなかった商品・役務に係る取引を行う際にも、従来では不要であった「契約内容についての書面の交付義務」や「契約内容に関する不実の告知の禁止義務」等が課せられることとなるが、通常の事業者の間では、現時点でも自主的に守られている規範である。

適用除外の範囲は政令で定めることとしているため、今回は具体的な分析の対象としない。

(2) 訪問販売協会について

改正案では、訪問販売業者の業界団体である訪問販売協会の業界団体としての自主的な取組・活動を促進・支援するため、定款変更等を行い消費者利益の保護に関する業務や、会員企業の事業の適正化にかかる等の取組を促す規定を盛り込んでおり訪問販売協会は影響を受けるが、本規定は、あくまで、業界団体としての自主的な取組・活動を促進するための措置であり、個々の訪問販売業者に何らかの義務を

⁴ 業界団体である社団法人訪問販売協会の会員社数は、準会員等もあわせて262社。同協会加盟会員社による売上高総額は、およそ3兆円程度。

課す規制ではない。

(3) 消費者について

本改正案により、現状と比較して、追加で発生する費用は想定されない。

(4) 行政機関について

本改正案では、訪問販売業者に対して再勧誘に係る規律の実行を求めるため、行政機関では、その遵守状況について監督・指導する執行業務が発生することになるが、現在の法執行体制で十分対応できる程度と予想される。

【代替案】（勧誘の事前承諾、過量販売の禁止、行政への事前登録）

(1) 事業者について

○法令遵守にかかる費用

【勧誘規制】

販売訪問を実施するために、消費者に対して事前承諾を取得するための追加コスト（電話確認、ダイレクトメール配布等）が発生する。

【過量販売の禁止】

過量販売の全面禁止によって、訪問販売業者は消費者に対して「通常必要とされる量を著しく超える分量の販売」が禁止される。しかしながら、通常の（消費者との過量販売トラブルを発生しない）訪問販売業者に対しては、新たな作為義務を課すものではなく、特段の追加コストが発生するものではない。

【訪問販売業者の登録制】

訪問販売業者は、事業を開始するにあたり、事前に行政機関に登録が必要となることから、事業者は、登録申請に要する費用（行政機関との手続き、事業要件の整備等）が新たな負担として生じることとなる。

* 登録までに必要となる費用

ー申請に必要な手続（提出書類の準備、事業要件の整備）

- ・ 事業計画書の作成（コンプライアンス遵守規定など）
- ・ 有資格者の配置（消費生活アドバイザーや消費生活専門相談員等の相談受付に係る民間資格等）
- ・ 過去、本法違反や登録抹消がないことを示す誓約書 等

ー行政機関への登録申請手数料⁵

(2) 消費者について

消費者にとっては、事前承諾のない訪問販売が禁止されるため、不要な訪問販売

⁵ 例としては、揮発油販売業者の登録や酒類小売販売免許の3万円など。

への対応が減ると予想される。一方、過量販売の原則禁止によって、消費者にとって「通常必要とされる分量を著しく超える」の売買は不可能となるため、仮に消費者側に特段の事情があった上で購入する希望があったとしても、販売業者はその依頼に応じられない。消費者にとっては契約の自由を相当制限されることにもなる（こうした場合には、消費者は別途、同じ商品について、一事業者と複数個の契約、あるいは、複数事業者との別個の契約をしなければならなくなり、購入時の利便性が制約される）。

（３）行政機関について

代替案においては、新たに訪問販売業者に対して登録制を課すことから、随時、事業者の登録申請に対応するため受理・審査業務が発生する。なお、仮に、登録の単位を事業所とした場合は、該当すると考えられる訪問販売を行っている事業者は、全国でおよそ１７万箇所の事業所（平成１４年度商業統計調査による）もあり、仮に登録を実施すると想定すれば、行政側に相当の業務体制の整備（人員増強等）が必要と予想される。

7. 規制の便益

【改正案】

改正案の実施によって、消費者にとっては、再勧誘の禁止により、拒絶したにもかかわらず勧誘が執拗に継続されるといった訪問販売トラブルが回避され、また、過量販売についても、不当な販売契約の解除が可能となることから、かかるトラブルについて、相当程度、消費者の救済が図られることとなる。

現在、我が国における訪問販売に関する全相談件数は以下のとおり約14万件発生している（PIO-NET データ（平成18年度））。そのうち、直接今回規制の目的にかかる相談件数は、約5万3千件と想定されているが、今回改正案の実施によって、今後、そのうちの一定数の相談が減少すると考えられる。

○訪問販売に関する相談件数全体 … 約14万件のうち、一定数の相談件数の減少が見込まれる。特に、

- | | |
|---------------------|---|
| ・ 強引・長時間勧誘 … 3万5千件 | } の合計3万4千件のうち
一定数が減少する見込み
(重複分調整) |
| ・ 過量販売・次々販売 … 1万1千件 | |

※参考

なお、過去の特定商取引法改正における規制の施行時の統計によれば（平成16年度のアポイントメント・セールス対策やクーリング・オフ妨害への対処）、改正後5年でかかる相談件数は、全体で27%減少した実績がある（不当請求を除く）。

また、過量販売（次々販売含む）に係る相談については、現在は、国全体として1万1千件の相談が寄せられているが、一件あたりの契約金額は平均して約163万円⁷であることから、推計で最大約180億円の規模の消費者トラブルについて救済が図られる試算となる。

【代替案】

一方、代替案の実施では、訪問販売業者に対して、事前の登録制の導入や、勧誘及び過量販売時においてより厳しい規制を課すことから、消費者にとっては、不正な訪問販売業者による迷惑な勧誘行為や、過量販売による被害が抑制される効果、相談件数の減少、が期待される。

しかしながら、それら消費者トラブルの予防・減少がもたらされる一方で、「規制の費用」の項でも述べたように、消費者は同時に、購入・契約時の自由や利便性などの面において制約を受けることにもなる。

⁷ ただし、消費者からの申し出による。（PIO-NET データより）

8. 政策評価の結果

訪問販売の分野では、消費者、特に高齢者に係るトラブルが多発・急増しており、現状を放置した場合には、被害が益々拡大していくことが予想される。

今般、本評価書では、消費者被害の防止対策として、訪問販売の勧誘・販売量について一定の規制を課す改正案と、それよりも内容を更に強化した代替案の2案を想定し影響の比較分析をおこなった。

規制の便益の面に関しては、現在特に訪問販売の分野において問題視されている迷惑勧誘と、高齢者を中心に被害が発生している過量販売については、いずれの案によっても、今次改正の目的である消費者被害（相談件数）の抑制・消費者の救済は達成されると見込まれる。

他方、規制の費用面でみれば、代替案は、不正な事業者の活動の抑制と参入阻止をねらい、訪問販売業者に対して勧誘・過量販売時に改正案よりも厳しい規制を課し、また、新たに行政機関への登録義務を課す措置である。その場合、登録申請を行う事業者側の負担発生だけでなく、受理・審査を行う行政側にも多大な費用が生じることとなる。さらに、そもそも登録義務付けで規制を強化しても、それに従わないアウトサイダーの訪問販売業者に対する効果は限定されている。加えて、代替案による規制の強化では、消費者に対して購入時の自由や利便性に制約を与えるとともに、外出が困難な高齢者など訪問販売を必要とする消費者にとっては訪問販売を利用しにくくなるという利便性の面で副次的な負担が生じるおそれもある。

一方、改正案による場合は、訪問販売業者に対して、過量販売への解除等にかかる規制を課すものであるが、これまでの分析で述べているように、通常の訪問販売業者、消費者、行政機関に対しては、実質的な負担はない。

以上のように、両案の効果と費用について比較すれば、改正案は、代替案よりも優れて合理的であると考える。

9. 有識者の見解その他の関連事項

産業構造審議会消費経済部会特定商取引小委員会において有識者等による審議が行われ、平成19年12月最終報告書が公表されている。

10. レビューを行う時期又は条件

平成26年頃（附則において施行後5年後を目途に検討することとする）