

2023年（令和5年）7月27日

国土交通大臣 殿
消費者庁長官 殿

第二東京弁護士会
会 長 小 川 恵 司

高齢者の不動産押買被害解決に向けた法改正等を求める意見書

第1 意見の趣旨

高齢者が所有する不動産を廉価で買い取る、いわゆる押し買い（訪問購入）被害が発生しているので、広く国民に対して注意喚起をするとともに、以下の法改正及び施策を実行するよう求める。

1 特定商取引に関する法律の改正

特定商取引に関する法律（以下「特定商取引法」という。）を改正して、「物品」といった動産のみならず、不動産の取引も訪問購入規制（クーリングオフ等）の対象とする。

2 宅地建物取引業法の改正

(1) 宅地建物取引業法37条の2を改正して、宅地建物取引業者が売主の場合のみならず買主となった場合にもクーリングオフの適用範囲を拡張する。

(2) 福岡高等裁判所平成24年3月13日判決が示したように、「宅建業者が、その顧客と媒介契約によらずに売買契約により不動産取引を行うためには、当該売買契約についての宅建業者とその顧客との合意のみならず、媒介契約によらずに売買契約によるべき合理的根拠を具備する必要がある、これを具備しない場合には、宅建業者は、売買契約による取引ではなく、媒介契約による取引に止めるべき義務がある」という趣旨の条項を新設する。

(3) 宅地建物取引業者が契約当事者となる不動産売買取引においては、取引業者が、売買価格の算定について客観的な根拠を明示し、資料を提供して説明する義務がある旨の規定を新設する。

- (4) 宅地建物取引業者が契約当事者となる不動産売買取引においては、同取引業者が、顧客の知識・経験・財産の状況や契約締結の目的に照らして不適当な勧誘を行ったり、反対当事者の保護に欠けることのないようにしなければならない旨の、いわゆる適合性の原則を定める規定を新設する。

3 注意喚起等の措置

- (1) 不動産押し買い被害の抑止に向けて、国民ことに高齢者に対して広く注意喚起を行い、悪質な業者に対しては、指導監督を徹底する。
- (2) 悪質事業者による被害救済のため、また悪質事業者の情報を集約することにより指導監督の実を上げるため、相談窓口や紛争解決のあっせん手続きを設ける。

第2 意見の理由

1 高齢者の押し買い被害が多発している実態について

(1) 高齢者被害の発生

新型コロナウイルス感染症の拡大防止のために政府が緊急事態宣言を発出していた2020年、高齢者の単身独居している自宅を、不動産業者が訪問して当該自宅を廉価で売却させる、いわゆる押し買い（訪問購入）被害が発覚し、今日に至るまで件数が増加している。

被害に遭ったのはいずれも単身独居の高齢者であり、不動産業者が事前に電話をかけて自宅を訪問し、その日に不動産の売買契約書を締結させ、あるいは後日に売買契約書を締結させる、というものであった。当該不動産業者が高齢者の電話番号を入手した経緯は不明であるが、事前に電話をかけ、その後自宅を訪問し、売却価格に関する資料を交付せずに、買い取ることを申し入れ、これを断ると長時間居座って説得し、あるいは複数回訪問することにより、訪問当日ないし近接した後日に売買契約書に署名捺印させている。しかも、初回訪問時に契約書を締結した事案では、不動産業者は、当該不動産の表示を印字した売買契約書や当該不動産の所有権を買主が指定した者に直接移転する合意書（中間省略登記を行う趣旨だと思われる）などの書類を

事前に準備して訪問しており、高齢者に検討する時間を与えることなく、初回訪問時に署名捺印させることを前提に訪問していたといえる。その後、不安に思った本人ないしは近親者等が消費生活センターないしは地域包括支援センターに相談することにより発覚している。発覚した事件の対処として、手付金の倍返しや違約金を支払うことにより、同契約を解除して住宅を取り戻さざるを得なかった事案が多い。つまり、事業者は一度この契約を締結してしまえば、転売や賃貸によって利益を得るか、あるいは解約に伴う利益を得ることができるのである。

国民生活センターによれば、「不動産業者から強引に勧誘され、安価で自宅を売却する契約を締結してしまった」「自宅を売却する契約をしたが、やはり解約したいと申し出たところ、高額な違約金を請求された」といったトラブルの相談が、全国の消費生活センター等に寄せられており、殊に60歳以上の高齢者の相談が年間600件を超える水準で高止まりを続けている状況であり、注意を呼びかけている。

(2) 高齢者の不動産買取被害110番の実施

このような状況を受け、当会では、本年5月15日10時から16時までの間、高齢者の不動産買取被害110番（以下「本件110番」という。）を実施した。

1日限定の相談であったが、本件110番には12件の相談があり、緊急の対応を要する不動産の押し買い被害の相談のほか、後述のリースバックを業者から勧められているがよくわからない、といった内容の相談が複数寄せられた。

自宅不動産の押し買い被害にあった高齢者は、売却してしまった不動産に従前と同様に居住し続けることができるため、経済的あるいは不動産利用上の不都合が生じるまで被害が顕在化しにくい。このことを加味すれば、本件110番の結果は、高齢者の不動産押し買い被害が、潜在的なものも含めれば相当数生じているであろうことや、高齢者は不動産のリースバックに関する知識が不足している現状を明らかにしたものといえる。

(3) 過去の裁判例

高齢者が所有する不動産の押し買い被害は、過去の裁判例をみても存在しており、同種の被害が繰り返し行われている現状にある。

同種被害について、東京高等裁判所平成27年4月28日判決（消費者法ニュース113号225号、ウエストロー・ジャパン2015WLJPCA04286004。第一審：東京地裁平成26年12月3日判決）の事案は、2012年7月23日、不動産業者が、当時87歳の女性が所有していたマンションを700万円で買い取り、同年8月22日、他の不動産業者に1350万円で転売した。裁判所が認定した事実によれば、この女性は、2005年4月の時点でアルツハイマー型認知症と診断され、2012年10月15日に長谷川式認知評価スケールで17点と評価され、診察をした医師は自己の財産を管理・処分することができないと診断し、同年11月19日、後見開始の審判を受けた。この裁判では、意思能力が欠如していたとは認められないものの理解力・判断能力が欠けていたものと認められ、不法行為責任が認められている。

2 不動産の押し買い被害に対する国土交通省の対応が不十分であること

(1) 不動産押し買い被害の拡大が懸念されること

近時、住宅を売却して現金を得て、売却後は毎月賃料を支払うことで、今まで住んでいた住宅に引き続き居住し続ける、いわゆる「リースバック」といわれるサービスを提供する事業者が急増している。かかる事業者らは、これが不動産の有効活用を通じて、住宅政策の発展に寄与するものであるなどと述べている。

しかし、国土交通省が行なった「令和3年度リースバックに関する消費者アンケート」によれば、リースバック事業に関して、「初めて聞いた」が66%にのぼり、「名前は聞いたことがあるが、仕組みはよくわからない」という回答と合わせると、実に80%以上の消費者がリースバックの仕組みを知らないという結果が出ている。

このような現状のもとで、リースバック事業の有用性を安易に強調し、同

事業を押し進めることは、同事業の仕組みの複雑さも相まって、これを逆手にとった一部の悪質事業者による消費者被害が拡大することが懸念される。

本件で問題としている不動産の押し買い被害は、まさにこの典型的な被害事例である。

(2) 国土交通省の対応が不十分であること

このようにリースバック事業が急速に拡大しつつあり、不動産の押し買い被害をはじめとする消費者トラブルの増加が懸念される状況を受け、国土交通省は、2021年12月から「消費者向けリースバックガイドブック策定に係る検討会」を組織し、「消費者がリースバックの活用を検討するに当たって参考となる適切な利用方法や検討時の留意点等をガイドブックとしてまとめる」べく、検討を進め、2022年6月24日、「住宅のリースバックに関するガイドブック」を策定した。

しかしながら、同ガイドブックは、後述のとおり、リースバックに関わる消費者問題、殊に不動産の押し買い被害の防止といった観点からは不十分であるといわざるを得ない。

3 現行法制度の不備

(1) 訪問購入に関する特定商取引法の規制について

不動産の押し買い被害について、現行法制下では、売買契約を解消する手段として、手付金の倍返しか契約を解除して違約金を支払うといった一定の金額を支払う方法しか採り得ない。

その理由の一つとして、特定商取引法は、2012年の法改正により第5章の2に訪問購入の章を設けて、書面等の交付やクーリングオフの制度を導入して消費者保護をはかっているが、不動産はその対象から除かれていることが挙げられる。

すなわち、「訪問購入」とは、物品の購入を業として営む者が営業所等以外の場所において、売買契約の申込みを受け、または売買契約を締結して行う「物品」（当該売買契約の相手方の利益を損なうおそれがないと認められる物品又はこの章の規定の適用を受けることとされた場合に流通が著しく害され

るおそれがあると認められる物品であって、政令で定めるものを除く。)の購入をいう(特定商取引法58条の4)ところ、「物品の購入」とは、動産の購入を指すとされ、不動産が除外されている。したがって、不動産の訪問購入についてはクーリングオフを利用することができない。

不動産業者からすれば、廉価での買い取りを内容とする売買契約が解除されたとしても一旦契約をさせれば手付金額あるいは違約金は回収できることになり、何らリスクのない取引である反面、高齢者としては利益を得ることのない取引であり、著しく公平性を欠き不合理であり、救済手段として著しく不十分といわざるを得ない。

(2) 宅地建物取引業法上の規制について

ア 法の不備による救済の困難性のもう一つの理由として、宅地建物取引業法上の問題がある。すなわち、不動産の押し買い被害においては、宅地建物取引業者が関わったとしても、媒介契約を締結するのではなく、直接買い取っていることから、宅地建物取引業法による規制が及ばない。

また、宅地建物取引業者が媒介契約を締結せずに自ら廉価で買い取って転売することは、報酬額を規制した同法46条及び信義誠実義務を定めた同法31条1項を潜脱するものであって問題である。

さらに、媒介契約であれば売買価格について意見を述べる場合に根拠を明らかにしなければならない(宅地建物取引業法34条の2第2項)といった規制があるが、宅地建物取引業者が自ら買い取った場合には提示する購入代金の根拠を示す必要がない。これでは、特に高齢者のような理解能力・判断能力が低下している場合には、誘導により安易に契約を締結してしまうおそれがあり、消費者保護の観点から不十分と言わざるを得ない。

イ 宅地建物取引業者が媒介業務を行わずに自ら買主となって物件を購入して転売差益を得ることを「サヤ抜き」というが、サヤ抜き行為について不法行為に基づく損害賠償請求を認めたものとして、福岡高等裁判所の判決が存在する(福岡高判平成24年3月13日、判例タイムズ1383号234頁)。

本事案では、2100万円での購入希望者がいたため、売主から1500万円宅地建物取引業者が自ら購入し、それを転売して600万円の差益を得ているが、本判決は「宅建業法46条が宅建業者による代理又は媒介における報酬について規制しているところ、これは一般大衆を保護する趣旨をも含んでおり、これを超える契約部分は無効であること（最高裁昭和44年（オ）第364号、同45年2月26日第一小法廷判決・民集24巻2号104頁参照）及び被控訴人らは宅建業法31条1項により信義誠実義務を負うこと（なお、その趣旨及び目的に鑑み、同項の「取引の関係者」には、宅建業者との契約当事者のみならず、本件のように将来宅建業者との契約締結を予定する者も含まれると解するのが相当である。）からすれば、宅建業者が、その顧客と媒介契約によらずに売買契約により不動産取引を行うためには、当該売買契約についての宅建業者とその顧客との合意のみならず、媒介契約によらずに売買契約によるべき合理的根拠を具備する必要がある、これを具備しない場合には、宅建業者は、売買契約による取引ではなく、媒介契約による取引に止めるべき義務があるものと解するのが相当である。」と判示し、不法行為に基づく損害賠償請求を認めた（損害額は600万円から仲介手数料を控除した金額）。

この福岡高等裁判所の判決は、宅地建物取引業法が媒介等における報酬を規制しているにもかかわらず、媒介契約によらずに直接売買契約を締結することによって規制を潜脱することを問題として、顧客との合意のみでは足りず、媒介契約によらずに売買契約によるべき合理的根拠を具備することを要件とするものである。

4 求められる法規制について

(1) 特定商取引法の改正

上記のとおり、訪問購入については、特定商取引法上「物品」と定められ、不動産の取引が除外されているところ、被害の現状に鑑みれば、不動産についても規制対象に含めるべきである。

この点、特定商取引法においては、訪問販売の指定商品性が撤廃された2

008年改正時に、訪問販売の規制対象から「物品」という文言を削除し、「商品」とのみ規定することにより、不動産も対象に含まれるといった解釈へと変更されている。したがって、訪問購入についても同旨の改正を行うことは、何ら支障がないと解される。

(2) 宅地建物取引業法の改正

ア クーリングオフ規制の導入

不動産売買という高額案件となる場合には消費者保護の必要性が増すと考えられることから、宅地建物取引業法を改正して規制を行うことが必要である。具体的には、同法第37条の2は購入者保護のためにクーリングオフを規定しているが、同条を改正して、不動産を売却する場合にもクーリングオフを認めるよう適用範囲を拡張することが考えられる。

イ 事業者買取型の要件規制の導入

前述の福岡高等裁判所の判決のように、宅地建物取引業者が自ら買い取る場合には、売買契約についての宅地建物取引業者とその顧客との合意のみならず、媒介契約によらずに売買契約によるべき合理的根拠を具備する必要がある、これを具備しない場合には、宅地建物取引業者は、売買契約による取引ではなく、媒介契約による取引に止めるべき義務がある旨の規定を設ける必要がある。

ウ 売買価格についての説明義務の導入

また、仮に売買契約となる場合でも、売買価格の算定について客観的な根拠を明示し、資料を提供して説明する義務がある旨の規定を設けるべきである。

宅地建物取引業法34条の2第2項は、契約当事者が売買価格を決定する際、宅地建物取引業者の査定価格が大きく影響することから、「価額または評価額について意見を述べるときは、その根拠を明らかにしなければならない」とし、価額の意見を述べる際の根拠明示義務を定めている。媒介契約ではなく、売買契約を締結するには上記のとおり合理的根拠を具備する必要があるが、その内容として、売買価格の算定について客観的な根拠

を明示し、資料を提供して説明する義務を規定する必要がある。

宅地建物取引業者は不動産取引の専門家であり、売買価格の算定根拠を明示し、また資料をもって説明することは容易であり、不動産取引実務において価格算定マニュアル等が利用されている状況からすれば、媒介契約に類似した義務を設けることは許容される。

加えて、高齢者が現在居住している自宅不動産を売却する場合については、特に慎重な取引が要求されるべきであることから、説明の席に親族等の同席を要する等の措置も求めるべきことも視野に入れて制度設計を行うべきである。

エ 宅地建物取引においても適合性原則を導入すること

2007年に施行された金融商品取引法第40条では、「金融商品取引業者等は、業務の運営の状況が次の各号のいずれかに該当することのないように、その業務を行わなければならない。」と規定し、同条1号において、「金融商品取引行為について、顧客の知識、経験、財産の状況及び金融商品取引契約を締結する目的に照らして不相当と認められる勧誘を行って投資者の保護に欠けることとなっており、又は欠けることとなるおそれがあること。」と規定して適合性の原則を明記している。

適合性原則とは、狭義には、一定の利用者に対しては、如何に説明を尽くしても一定の金融商品の販売・勧誘を行ってはならないというルールであり、広義には、利用者の知識・経験、財産力、投資目的等に照らして適合した商品・サービスの販売・勧誘を行わなければならないといったルールを意味する（金融審議会第一部会「中間整理（第一次）」）。

最高裁判所平成17年7月14日判決では、適合性原則につき、「直接には、公法上の業務規制、行政指導又は自主規制機関の定める自主規制という位置付けのものではあるが、証券会社の担当者が、顧客の意向と実情に反して、明らかに過大な危険を伴う取引を積極的に勧誘するなど、適合性の原則から著しく逸脱した証券取引の勧誘をしてこれを行わせたときは、当該行為は不法行為法上も違法となると解するのが相当である。」と判示し

ている（最高裁判所民事判例集59巻6号1323頁等）。

そして、適合性原則は、金融・投資サービス取引のみならず特定商取引法においても主務大臣による指示の対象となる行為の一つとして適合性原則違反の勧誘が挙げられている（同法7条4号・同法施行規則7条3号〔訪問販売〕、同法22条3号・同規則23条3号〔電話勧誘販売〕、同法38条1項4号・同規則31条7号〔連鎖販売取引〕、同法46条3号・同規則39条3号〔特定継続的役務提供〕、同法56条1項4号・同規則46条3号〔業務提供誘引販売取引〕、同法58条の12第3号・同規則54条3号〔訪問購入〕）。

そうであれば、不動産投資や本件のような高齢者を狙った消費者被害を未然に防ぐためには、宅地建物取引業者による勧誘行為についても適合性原則の適用を認めるべきである。特に、本件のような本来売買を行うことを予定していなかった高齢者に対して宅地建物取引業者が不動産の売却を勧誘することは必要のないことであって禁止されて然るべきである。

したがって、宅地建物取引業法を改正し、宅地建物取引業者が契約当事者となる不動産売買取引においては、金融商品取引法第40条にならって「宅地建物取引行為について、顧客の知識、経験、財産の状況及び不動産取引契約を締結する目的に照らして不相当と認められる勧誘を行って反対当事者の保護に欠けることとなっており、又は欠けることとなるおそれがあること。」に該当しないよう業務を行わなければならない旨の規定を設け、適合性原則を定めるべきである。

5 注意喚起等の要望

(1) 高齢者被害を防止するための注意喚起

国土交通省では、前述のとおり、「住宅のリースバックに関するガイドブック」を策定し、これを用いて消費者に注意を呼びかけているものの、不動産の押し買い被害が頻発している状況である。

その原因としては、同被害が、主として判断能力が低下し、あるいは低下しつつある高齢者をターゲットにしていることのほか、リースバック事業そ

のものについての認知度が低いことが挙げられる。これに加えて、前述のとおり、安易に契約を締結してしまった場合の救済制度の不存在が、悪質事業者蔓延の大きな要因となっている。

このような状況のもとで、同ガイドブックを用いてリースバックの活用を促すことは、悪質事業者が被害者を勧誘するための後ろ盾となりかねない。そのため、同ガイドブックを用いてリースバックの活用を促す前提として、前述の法整備を行うことは必要不可欠である。このように消費者被害救済の制度的な整備を十分に行ったうえで、さらにリースバックに関する被害の未然防止のために注意喚起を徹底されたい。この意味で消費者被害の防止に向けた本件のような高齢者の押し買い被害についてもより一層広範な注意喚起を行う必要がある。

(2) 指導・監督

高齢者を対象とした不動産の押し買い被害について、宅地建物取引業者が買主となって売買契約を締結する場合は、宅地建物取引業法の規制の対象となるか否かが法文上明らかでなく、したがって、ただちに指導・監督の対象とならない。

しかし、宅地建物取引業者による押し買い（訪問購入）によって廉価で不動産を購入して、同業者もしくはエンドユーザーに売却して利益を得るもので、媒介契約よりも利益を得るだけでなく、実態とすれば、宅地建物取引業法の潜脱を目的としているといわざるを得ない。

したがって、宅地建物取引業者による押し買い（訪問購入）についても、指導・監督を果たす必要がある。

(3) 相談窓口等の設置

前述のとおり、高齢者の不動産押し買い被害が頻発している状況やリースバック制度への理解が浸透していない現状において、同制度の普及を図るとすれば、悪質な事業者を効果的に抑止する制度が必要不可欠である。したがって、国土交通省において、このような事業者の情報を集約することにより指導監督の実を上げるため、相談窓口や紛争当事者のあっせん手続きを設け

るべきである。

6 高齢者の消費者被害に対する施策が急務であること

全国の消費生活センターに寄せられた65歳以上の高齢者を当事者とする消費生活相談は2009年に16万3360件であったものが、2018年には35万5616件に達している。その原因は、消費者と事業者との間の情報や交渉力の格差に加えて、高齢者には判断能力等の低下といった消費者被害を受けやすい要因が指摘され、これにつけ込む悪質な業者が存在することにある。

総務省統計局の資料によれば、日本の総人口に占める65歳以上の人（高齢者）の割合は、2022年9月15日時点で既に29.1%となっており、65歳以上の総人口の21%を超える「超高齢社会」が到来して久しい。この割合は今後もなお上昇し、2040年には35.3%に達すると予測されている（「2040年問題」ともいわれる）。このような時勢において、高齢者が安心して安全な消費生活を維持し、平穏な生活を過ごすことができるように2040年の社会の状況を見据えた上で、今後の社会制度や法制度がいかにあるべきかが検討されている。本検討においては、高齢者を単に保護の対象とするのではなく、個々人の人格を尊重し、その自己決定を最大限尊重した制度設計を念頭に置かなければならない。

殊に高齢者の消費者被害の特徴として、被害にあった高齢者が羞恥の感情から被害申告を行わないことがある。とりわけ本件は、売却してしまった不動産に従前と同様に居住し続けることができるため、経済的あるいは不動産利用上の不都合が生じるまで被害が顕在化しにくい。そのため、子ども達に申告できない被害を拾い上げる必要があることは、福祉に従事するものであれば、もはや当然のことといっても過言ではない。

超高齢社会における消費者被害に対する予防と救済の制度、見守りネットワークの取り組み（消費者安全確保地域協議会の設置〔消費者安全法11条の3乃至11条の8〕）、体制の構築は、福祉職と法律家との間での協議により取り組むべき課題であり、高齢化社会の急速な進展に鑑みれば、かかる制度構築等は自治体における、まさに喫緊の課題である。

本件は、コロナの影響によって孤立している高齢者にとっては、付け込まれて安価での売却をすることで資産を失ってしまうだけでなく、特に単身独居の高齢者の場合には、その資金で施設に入居するような場合でない限り、孤独死などの問題から賃貸人が部屋を貸したがないなど、自宅を売却するとその後の住所を失い、生活の基盤を失うことにつながる。これは第三者による高齢者の経済的虐待（高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律27条参照）にも該当し、極めて悪質な行為である。このように、本被害は、不動産を対象としており、高齢者の経済的損失のみならず、居住場所を奪われ、老後の生活を危険にさらす可能性もあり、生活・生命身体に直結する問題として捉える必要があり、上記法改正及び施策の実施が急務である。

第3 結語

よって、当会は、御省庁に対して、意見の趣旨記載のとおり、真摯かつ早急に、上記各法改正及び施策の実施に取り組んでいただくよう、本意見書を提出する。

以上