

特定商取引に関する法律の平成28年改正における5年後見直し規定に基づく同法の抜本的改正を求める意見書

2023年（令和5年）1月17日

千葉県弁護士会

会長 篠崎 純

第1 意見の趣旨

当会は、国に対し、特定商取引に関する法律（以下、「特定商取引法」という）の平成28年改正における附則第6条に基づく「所要の措置」として、以下の内容を含む抜本的な法改正等を行うことを求める。

- 1 訪問販売や電話勧誘販売について、①不招請勧誘の規制を見直し、消費者があらかじめ勧誘拒絶を意思表示した場合の勧誘を禁止する、②勧誘代行業者に対して特定商取引法上の行為規制が及ぶことを明示する、③訪問販売業者、電話勧誘販売業者の登録制度を導入する。
- 2 インターネットを通じた通信販売について、①通信販売業者により勧誘が行われた場合の行政規制を強化し、クーリング・オフ及び取消権を認める、②継続的契約の中途解約権を認め、中途解約における損害賠償額の上限額を定める、③通信販売事業者に対し解約、返品受付体制を整備するよう義務付ける、④広告画面等において、禁止される広告表示等を明確にし、さらに透明性を確保する、⑤不当な広告表示を中止した場合であっても行政処分が可能であることを明示する、⑥インターネットで契約申込みを受けた通信販売事業者に対し、消費者が申込過程で閲覧した広告や勧誘過程の動画を一定期間保存し、消費者に対して提供するよう義務付ける、⑦連絡先が不明な通信販売事業者等が SNS やインターネットを通じて勧誘を行って消費者の権利を侵害した場合に、当該消費者から SNS 事業者等に対し通信販売事業者等を特定するための情報開示制度を導入する、⑧前記①ないし④までの行政規制等違反を適格消費者団体の差止請求権行使の対象に追加し、前記⑤についても差止請求権行使の対象となることを明示する等、差止請求権の拡充を図る。
- 3 連鎖販売取引について、①開業規制を導入する、②いわゆる後出しマルチに対する規制を明確化する、③不適合者の基準を定め、不適合者に対する紹介利益提供契約の勧誘等を禁止する、④連鎖販売取引業者に対し、收受し得る特定利益の計算方法等を契約しようとする者に対して説明するよう義務付ける、⑤連鎖販売取引業者に対し業務・財務の状況等に関する情報を契約しようとする者や加入者に対して開示するよう義務付ける。

第2 意見の理由

- 1 はじめに

特定商取引法は、訪問販売等消費者トラブルを生じやすい特定の取引類型を対象に、事業者による不公正な勧誘行為等の取締り等を行う法律であるところ、平成28年の改正時の附則第6条に「政府は、この法律の施行後五年を経過した場合において、この法律による改正後の特定商取引に関する法律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する。」といわゆる5年後見直しが定められており、昨年12月に5年の経過を迎えた。

令和4年版消費者白書によると、全国の消費生活センター等に寄せられた消費生活相談は85.2万件で、ここ15年高止まりが続いている。このうち、特定商取引法の対象取引分野に関する相談は全体の54.7%を占め、特に認知症等高齢の相談では、訪問販売・電話勧誘販売の相談が48.6%と圧倒的多数を占めており、高齢者が悪質商法のターゲットとされている。

また、世代全体で見るとインターネット通販に関する相談が27.4%と最多となっており、デジタル社会の進展、コロナ禍の影響等から、トラブルが増加している。

さらに、マルチ取引は、20歳代の相談において5.1%と高い比率を占めており、本年4月の成年年齢引き下げによる被害増加が懸念される。

以上のとおり、平成28年改正後も、事態の改善が見られず、今後更に被害の拡大が予想されることから、5年後見直しを契機として、特定商取引法の抜本的に改正すべきである。

2 意見の趣旨1（訪問販売や電話勧誘販売）について

(1) 不招請勧誘の規制見直し

消費者が要請していない訪問や電話による勧誘（不招請勧誘）は、不意打ち的で、不本意な契約となることも多く、消費者トラブルの温床となっている。この点、特定商取引法第3条の2第2項や第17条では、消費者が契約を締結しない旨の意思を表明した場合に事業者が勧誘を行うことを禁止しているが、消費者の勧誘拒絶の意思が尊重されるよう、より徹底すべきである。

そこで、訪問販売では、消費者が「訪問販売お断り」と記載した張り紙等（以下、「ステッカー」という）を家の門戸に貼付した場合に、ステッカーの貼付が「契約を締結しない旨の意思」の表示に該当することを条文上明らかにすべきである。

また、電話勧誘販売においては、Do-Not-Call制度、すなわち、電話勧誘を受けたくない人が登録機関に電話番号を登録して、登録された番号に対して事業者が電話勧誘することを禁止する制度を導入すべきである。

(2) 勧誘代行業者の規律

特定商取引法における訪問販売及び電話勧誘販売についての行為規制は「販売業者」及び「役務提供事業者」（以下、「販売事業者等」という）に及ぶが、近年、勧誘行為を他の業者に委託する例が増えており、このような勧誘行為の媒介・代理を受託したいわゆる勧誘代行業者にまで行為規制が及ぶのか、条文上明らかではない。

この点、訪問販売や電話勧誘販売規制の核心は、訪問・電話による勧誘行為にあり、

勧誘行為そのものを行う勧誘代行業者に対して行為規制が及ばないとするのは、妥当性を明らかに欠いているから、勧誘代行業者に対しても、定商取引法における訪問販売及び電話勧誘販売についての行為規制が及ぶことを条文上明らかにすべきである。

(3) 販売業者等の登録制

訪問販売や電話勧誘販売は、店舗販売と比較して、信用力の低い事業者の参入が容易であり、不正な勧誘行為を行いながら、所在を変えて事業を繰り返すことも可能である。

そこで、訪問販売や電話勧誘販売においても、店舗販売に準ずる信頼性を確保するため、事業者の登録制を採用すべきである。

3 意見の趣旨 2 (インターネットを通じた通信販売について)

(1) 行政規制の強化、クーリング・オフ及び取消権

現行の特定商取引法において、通信販売は、他の特定商取引法の取引類型と異なり、氏名等の明示、再勧誘の禁止、不実告知の禁止、故意の事実不告知の禁止、威迫困惑行為の禁止等が設けられていない。また、民事上の規定においても、通信販売のみ、クーリング・オフや不実告知による取消権が設けられていない。

現行の特定商取引法の通信販売としては、消費者がカタログやインターネットでウェブサイトを開覧して申込み形態が想定され、かかる取引形態に対応する規制が設けられているが、近年、消費者が自ら積極的にウェブサイトを開覧して申込みのではなく、事業者等からSNSのメッセージや広告を通じて勧誘されて、申込みへ誘導される例が多く増加している。

かかる手段による勧誘は、消費者からすれば、突然一方的に示されたもので、不意打ち性が高く、またスマートフォン等の私的領域内で一対一でのやりとりが中心となるため、密室性も高く、訪問販売や電話勧誘販売と同様の問題点がある。

以上の通信販売の問題点を鑑みれば、通信販売業者がインターネットを通じて勧誘を行う場合においても、氏名等の明示、再勧誘の禁止、不実告知の禁止、故意の事実不告知の禁止、威迫困惑行為の禁止、債務の履行拒否・不当な遅延の禁止、過量販売の禁止、迷惑を覚えさせる勧誘・解除妨害行為の禁止、判断力不足に乗じた契約締結の禁止、顧客の知識・経験・財産状況に照らし不当な勧誘の禁止、契約書面に虚偽記載をさせる行為の禁止、金銭を得るための契約を締結させるための行為の禁止、消耗品の誘導開封の禁止等の行政規制を設けて、強化すべきである。

また、民事上の規定として、消費者によるクーリング・オフ、不実告知及び重要事実の不告知の場合の取消権を規定すべきである。

(2) 継続的契約の中途解約権、損害賠償額の上限

継続的契約の解約については、民法上明確な規定はなく、特定商取引法においては特定継続的役務提供において中途解約の規定があるものの、指定役務に該当しない役務について中途解約は認められない。

通信販売により継続的な役務提供契約を締結する場合、役務の内容を把握しにくく、消費者が契約内容を十分理解しないまま契約を締結することも少なくない。そのため、契約締結後に、想定していた役務内容と異なっている、消費者側の事情が変わった等、解約が必要なケースもある。

しかし、継続的契約の場合、一度締結すると容易に解約できない、消費者が負担する代金が高額になる、解約できても高額な違約金が発生する等の問題がありうる。

以上から、インターネット通信販売による継続的契約については、特定継続的役務提供と同様に中途解約権（事由を問わず将来に向かって契約を解消する解除の趣旨）を認め、その場合に消費者が負担する損害賠償額の上限を定めるべきである。

(3) 解約、返品 of 受付体制整備義務

現在、通信販売事業者による解約・返品に関する受付体制整備義務や解約・返品 of 申出方法についての規制はない。

しかし、通信販売事業者がウェブサイト上で購入申込みを受け付けているにも関わらず、解約については受付体制を設けていないケースや、「電話による解約のみ受け付ける」と表示しながら、架電しても繋がらないケース等、解約・返品に関するトラブルが発生している。

そこで、インターネットを利用した通信販売においては、解約・返品特約（解約方法）を定める場合はもちろんのこと、そのような特約がない場合であっても、消費者が希望する場合、契約申込みと同様 of 方法（ウェブサイト上 of 手続）による解約申出 of 方法を認めることを、通信販売事業者に義務付けるべきである。また、消費者からの解約申出に対する受付体制 of 整備義務及び解約申出に対して迅速かつ適切に対応する体制 of 整備義務を設けるべきである。

そして、通信販売事業者が電話による解約申出を認める場合に、電話が繋がらないことで解約 of 意思表示ができないまま解約可能期間を経過したとしても、消費者が同期間中に解約申出のために架電した場合には、当該通信販売事業者が「正当な理由なく意思表示 of 通知が到達することを妨げたとき」（民法第97条第2項）に当たるものとして、同期間内に解約 of 申出があったものとみなすことを確認する規定を設けるべきである。

(4) 広告画面に関する規制強化

インターネット広告画面の中には、例えば定期購入 of 広告で、初回無料等 of 有利な条件が強調される一方で、定期購入契約であることや2回目以降 of 代金が高額となる等 of 不利益条件が有利な条件 of 表示から離れた場所に小さく表示される等、消費者 of 誤認を招く不公正な表示がなされている事例が少なくない。

しかし、特定商取引法第11条では、所要事項さえ表示されていれば、それ自体に「著しく虚偽」又は「誇大な表示」がなければ、表示義務に違反していないと解される可能性がある。また、同法第12条による誇大広告等 of 禁止 of 要件は、優良誤認該当性 of 要件も含め、抽象的かつ不明確であるため、脱法を狙う事業者 of 行為を規制し

きれない。

以上から、インターネット広告画面について、契約内容の有利条件と不利益条件、商品等の品質や効能等が優良等であることを強調する表示とその意味内容を限定する打消し表示を、それぞれ分離せず一体的に記載する規制を設けるべきである。その上で、それに反する表示を特定商取引法第14条第1項第2号の指示対象行為（顧客の意に反して申込をさせようとする行為）に加えるとともに、禁止される表示例をガイドライン等で明確化すべきである。さらに、消費者が取得しようとする商品・役務に関して、事業者が網羅的で正確かつ分かりやすい広告表示を行うこと（広告表示における透明性の確保）を法令等で明確化すべきである。

(5) 広告表示を中止した場合の行政処分

広告表示に関する行政処分の要件は、「通信販売に係る取引の公正及び購入者又は役務の提供を受ける者の利益が害されるおそれがあると認めるとき」（特定商取引法第14条1第1項柱書、同法第15条第1項柱書）であるが、通信販売事業者は、インターネット広告や申込画面の表示を中止・削除をして、「利益が害されるおそれ」が消滅したと反論しうる。この点、中止・削除した広告等の再表示は容易であり、表示を中止したことをもって、行政処分できないとなれば、不当な広告表示等を抑止して、消費者の利益を保護しようとする法の趣旨が没却される。

以上から、通信販売事業者がインターネット広告や申込みを受ける画面の表示を中止した場合でも、行政処分が可能であることを条文上明確にすべきである。

(6) 広告・申込画面、広告・勧誘動画の保存、開示、提供義務

インターネットにおける広告・申込画面、勧誘動画等は、消費者の誤認を招く不公正な表示があっても、事業者において容易に変更、削除できる上、消費者が広告・申込画面、勧誘動画等を保存していることは多くなく、特に画面の保存方法等に慣れていない高齢者に自主的な証拠保全措置を期待することは現実的でない。

この点、購入者が取消権等を行使するにあたっては、契約申込みにいたる過程で閲覧した広告画面や申込画面、広告・勧誘動画の内容の確認が必要であり、通信販売事業者に対し、広告・申込画面、広告・勧誘動画の保存・開示・提供義務を設けるべきである。

(7) 連絡先が不明の通販事業者及び当該事業者の勧誘者等を特定する情報の開示請求権

詐欺的な広告、勧誘を経た通信販売に関する被害を回復するにあたって訴訟を提起する場合には、前提として販売業者や役務提供業者の氏名又は名称、住所等の情報が必要不可欠である。

しかし、特定商取引法においては「販売業者又は役務提供事業者の氏名又は名称、住所及び電話番号」の表示義務があるものの（同法第11条第5号、同法施行規則第8条第1号）、「広告をするとき」に限定されており（同法第11条）、個別の勧誘時にまで表示義務が及ぶかは明らかではない。また、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（以下、「プロバイダ責任制限法」という）も、発信者情報開示の対象となる権利侵害行為を「不特定の者によって受信されることを目的とする電気通信の送信」に限定しており、詐欺的な広告、勧誘を経た財産被害に用いることはできない。そのため、結果として、表示義務を履行しない販売業者又は役務提供事業者の氏名又は名称、住所等の情報を取得するのは困難である。

そこで、特定商取引法第11条第5号、同法施行規則第8条第1号の表示義務を満たさない通信販売に関する広告又はインターネット等を通じて行った勧誘により自己の権利を侵害されたとする者は、詐欺的な広告や勧誘で用いられたSNSやプラットフォームを運営する事業者に対して、販売業者又は役務提供事業者を特定するための情報開示を請求できるようにすべきである。また、広告又は勧誘を行った者が、販売業者又は役務提供事業者から独立している場合もあることから、情報開示請求の対象は、販売業者又は役務提供事業者だけではなく、広告又は勧誘に関与した者全てとすべきである。

(8) 適格消費者団体の差止請求権の拡充

以上の点について実行性を担保するためには、上記(1)ないし(4)までの行政規制等違反を適格消費者団体の差止請求権行使の対象に追加し、前記(5)についても差止請求権行使の対象となることを明示する等して、差止請求権の拡充を図るべきである。

4 意見の趣旨3（連鎖販売取引）について

(1) 開業規制の導入

全国消費生活情報ネットワークシステム（PIONET）によるマルチ取引に関する消費生活相談の件数は、毎年ほぼ1万件以上の相談が続き、2020年度の相談件数1万171件のうち、20歳未満及び20歳代の相談件数が4996件と全体の49%を占めるなど、近年、若者がトラブルに遭う割合が増加している。

また、メールやSNSを利用した勧誘により、組織の実態、責任者、連絡先の特定が困難で、勧誘者の素性も分からない等、被害回復が困難なケースが増加している。

そもそも、連鎖販売取引においては、単なる物品販売と異なり、特定利益の收受を目的として、一定期間にわたり取引を継続することが想定されるため、連鎖販売取引事業者には、組織、責任者、連絡先等を明確化し、取扱商品・役務の内容・価額、特定利益の仕組み、収支・資産の適正管理体制、トラブルが生じた場合の苦情処理体制や責任負担体制の明確化が求められる。

そこで、連鎖販売取引においては、登録や事前確認制度等の開業規制を導入し、取扱商品・役務の取引が違法であるおそれがある時や取引が適正に行われないおそれがあるとき等には登録等を拒否するものとして、連鎖販売取引の適法性・適正性が確保される仕組みを構築すべきである。

(2) 後出し型連鎖販売取引の適用対象への追加

近時、物品販売等の契約締結後に、新規加入者を獲得することにより利益が得られ

る旨を告げてマルチ取引に誘い込む事例、すなわち、特定利益の収受に関する説明を後出するマルチ取引（以下、「後出しマルチ」という）のトラブルが増加している。

後出しマルチは、大学生等の若者がターゲットにされることが多く、容易に利益が得られるかのような誘引行為により、借入れをして契約締結に至ったが、勧誘時の説明と異なり利益が得られない事態となった場面で、他者を勧誘して契約を獲得すれば特定利益が得られることを勧誘文句として持ち出すことで、借入金の返済に窮した契約者が自らも勧誘員として新規契約者の勧誘を行うという構造にある。

そして、勧誘員になった者は、販売対象商品・役務が当初の説明どおりの価値がないことを認識した上で他者を勧誘していることが想定され、新規契約者を獲得することによって利益を得ることを目的とした不当勧誘が繰り返されることに繋がる。

しかし、現行の特定商取引法第33条第1項は、特定利益を収受し得ることをもって誘引し、特定負担を伴う取引をすることが要件となっているため、後出しマルチを展開する事業者が、特定負担の契約締結時に特定利益を収受し得ることを誘引行為として用いていないため特定商取引法の適用がないと主張し、クーリング・オフによる解約に応じない事案が少なくない。

そこで、特定利益を収受し得る仕組みを設定しながら、そのことを故意に告げないで特定負担を伴う契約を締結させ、その後に特定利益を得るための取引を勧誘すること（すなわち後出しマルチ）を連鎖販売取引の拡張類型として規定すべきである。

(3) 不適合者に対する紹介利益提供の勧誘等の禁止

上記(1)で若者がトラブルに遭う割合が増加していると指摘したように、社会経験が乏しい者との間の連鎖販売取引は、そもそも適合性原則に違反していると言わざるを得ない。また、先行する契約の際に借入れをしているケースや、後出しマルチのケースは、他者を勧誘して利益を得ることが目的化し、不適正な勧誘行為となる傾向があるため、そもそも、その様な者に対する紹介利益提供の勧誘自体を禁止すべきである。

具体的には、先行する契約の相手方が①22歳以下の者である場合、②投資等の利益収受型取引を締結した者である場合、③先行する契約の対価にかかる債務を負担している者である場合に、勧誘自体を禁止すべきである。

(4) 特定利益の計算方法等の説明義務

連鎖販売取引は、加入することで当該加入者及び他の構成員の販売活動により利益を得ることを目的とした投資取引の一種といえる。また、新規加入者が皇族の加入者を順次勧誘する特性から、不実告知や断定的判断の提供といった不当な勧誘が行われやすく、誤認による契約を招くおそれがある。

そこで、特定負担についての契約を締結しようとする連鎖販売を行う者には、その相手方に対し、①収受し得る特定利益の計算方法、②特定利益の全部又は一部が支払われないことになる場合があるときはその条件、③最近3事業年度において加入者が収受した特定利益（年収）の平均額、④連鎖販売を行う者その他の者の業務又は財

産状況や特定利益の支払の条件が満たされない場合等により、特定負担の額を超える特定利益を得られないおそれがある旨の説明を義務付けるべきである。さらに、概要書面及び契約書面にも記載しなければならないものとするべきである。

(5) 業務・財務等の情報開示義務

上記(4)と同様の理由から、①統括者がその連鎖販売業を開始した年月、②直近3事業年度における契約者数・解除数・各事業年度末の連鎖販売加入者数、③直近3事業年度における連鎖販売契約についての商品又は権利の種類ごとの契約の件数・数量・金額、又は役務の種類ごとの件数・金額、④直近3事業年度において連鎖販売加入者が収受した特定利益(年収)の平均金額を概要書面及び契約書面に記載しなければならないものとするとともに、統括者には、これらの事項並びにその連鎖販売業に係る直近の事業年度における業務及び財産の状況を連鎖販売加入者に開示することを義務付けるべきである。

以上