

特定商取引法の抜本的改正を求める意見書

2023年（令和5年）12月12日

長野県弁護士会

会長 山 岸 重 幸

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の一部を改正する法律（平成28年法律第60号）附則第6条に基づく「所要の措置」として、特定商取引に関する法律（以下「特定商取引法」という。）につき以下の内容を含む抜本的な法改正を行うことを求める。

1 訪問販売・電話勧誘販売について

（1）拒否者に対する訪問勧誘の規制

訪問販売につき、家の門戸に「訪問販売お断り」と記載された張り紙等を張っておくなどの方法により予め拒絶の意思を表明した場合が、特定商取引法第3条の2第2項の「契約を締結しない旨の意思を表示した」場合に該当することを条文上明らかにすること。

（2）拒否者に対する電話勧誘販売の規制

電話勧誘販売につき、特定商取引法第17条の規律に関し、消費者が事前に電話勧誘販売を拒絶できる登録制度を導入すること。

（3）勧誘代行業者の規律

訪問販売及び電話勧誘販売につき、その契約の締結の媒介又は代理の業務の委託を受けた者（いわゆる勧誘代行業者）に対しても、特定商取引法上の行為規制が及ぶことを条文上明らかにすること。

（4）訪問販売業者、電話勧誘販売業者の登録制

訪問販売又は電話勧誘販売を行う者は、国又は地方公共団体に登録をしなければならないものとする。

2 通信販売について

（1）インターネットを通じた勧誘等による申込み・契約締結についての行政規制、クーリング・オフ及び取消権

通信販売事業者がインターネットを通じて消費者を勧誘し、消費者が

契約の申込みを行い又は契約を締結した場合について、行政規制を設けること、並びに消費者によるクーリング・オフ及び取消権を認めること。

- (2) 連絡先が不明な通信販売事業者及び当該事業者の勧誘者を特定する情報の開示請求権（詐欺等加担者情報開示請求権）

特定商取引法第11条第6号及び同法施行規則第8条第1号又は第2号の表示義務を満たさない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、SNS事業者、プラットフォーム提供者その他の関係者に対して、通信販売事業者及び勧誘者を特定する情報の開示を請求できるとすること。

3 連鎖販売取引について

- (1) 連鎖販売業に対する開業規制の導入

連鎖販売取引について、国による登録・確認等の事前審査を経なければ、連鎖販売業を営んではならないものとする開業規制を導入すること。

- (2) 後出し型連鎖販売取引の適用対象への追加

特定利益收受の契約条件を設けている事業者が、連鎖販売取引に加入させることを目的として特定負担に係る契約を締結させ、その後に当該契約の相手方に対し特定利益を收受し得る取引に誘引する場合は、特定商取引法の連鎖販売取引の拡張類型として規制が及ぶことを条文上明確にすること。

- (3) 不適合者に対する紹介利益提供の勧誘等の禁止

物品販売又は役務提供による対価の負担を伴う契約をした者が次のいずれかに該当する場合は、その者との間において、新規契約者を獲得することにより利益が得られる事を内容とする契約の勧誘及び締結を禁止すること。

- ① 22歳以下の者
- ② 先行する契約として投資等の利益收受型取引の契約を締結した者
- ③ 先行する契約の対価に係る債務（その支払いのための借入金、クレジット等の債務を含む）を負担している者

- (4) 連鎖販売取引における特定利益の計算方法等の説明義務の新設

連鎖販売取引について、收受し得る特定利益の計算方法等を特定負担に関する契約を締結しようとする者に説明しなければならないものとす

ること。

(5) 連鎖販売取引における業務・財務等の情報提供義務の新設

連鎖販売取引について、業務・財産の状況等に関する情報を特定負担に関する契約を締結しようとする者や加入者に開示しなければならないものとする。

第2 意見の理由

1 はじめに

特定商取引に関する法律の一部を改正する法律（平成28年法律第60号）附則第6条は、「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」と定めるところ、同法が施行された2017年（平成29年）12月1日から既に5年の経過を迎えている。

令和5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87万件と高止まり傾向が続いており、このうち特定商取引法の対象分野の相談が全体の約55パーセントという高い比率を占めている。特に、認知症等の高齢者からの相談では、訪問販売・電話勧誘販売に関する相談の割合が46.1パーセントを占めており、判断力の衰えた高齢者が悪質商法のターゲットとされていることが窺われ、早急な対応を講じる必要がある。また、世代全体でみると、インターネット通販に関する相談が29.1パーセントで最多となっており、今後もデジタル社会の更なる進展に伴いインターネット通販をめぐるトラブルは増加していくものと考えられる。さらに、令和4年版消費者白書によると、連鎖販売取引（マルチ取引）は、その相談件数の半数近くを20歳代の若年層が占めており、令和4年4月に成年年齢が20歳から18歳に引き下げられたことも相俟って、更なる被害増加が懸念される。

以上の被害実態に対処するため、前記附則第6条に基づき、特定商取引法の抜本的な法改正を行うことを求めるものである。

2 訪問販売・電話勧誘販売について

(1) 消費者庁の「消費者の訪問勧誘・電話勧誘・FAX勧誘に関する意識調査」（2014年度）では、消費者のうち、訪問勧誘で96.2%、電話

勧誘で96.4%が、勧誘を「全く受けたくない」と回答した。

また、判断能力等の低下により勧誘を断ることが十分に期待できない消費者の存在を考えると、消費者が事業者の訪問勧誘や電話勧誘に対して、個別に対応せずに、事前にかつ簡易に契約を締結しない旨の意思表示をする方法を整備することが必要である。

(2) 拒否者に対する訪問勧誘の規制

特定商取引法第3条の2第2項は、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、消費者庁は、「訪問販売お断り」と記載された張り紙等（以下「ステッカー」という。）を家の門戸に貼付することについて、意思表示の対象や内容、表示の主体や表示時期等が必ずしも明瞭でないとして、同項の「契約を締結しない旨の意思」の表示には該当しないとの解釈を示している。

しかし、このような解釈を採用すると、消費者があえてステッカーを貼付しているにもかかわらず、事業者の勧誘に個別に対応しなければならず、その結果として望まない契約を締結させられる危険がある。

そもそも、同規定は、「契約を締結しない旨の意思」の表示方法を限定していない。また、多くの自治体が消費生活条例等においてステッカーに効力を認めているところ、消費者庁もこれらの条例の効力を認めている。このような消費者庁の解釈は一貫性を欠いている。

以上のことから、ステッカーは「契約を締結しない旨の意思」の表示には該当しないとす現在の消費者庁の解釈は直ちに改められるべきであり、解釈上の疑義を残さないために、ステッカーにより拒絶の意思を表明した場合が、特定商取引法第3条の2第2項の「契約を締結しない旨の意思を表示した」場合に該当することを条文上明らかにするべきである。

(3) 拒否者に対する電話勧誘販売の規制

特定商取引法第17条は、消費者が契約を締結しない旨の意思表示を表明した場合に、事業者が勧誘を行うことを禁止しているが、消費者が拒絶の意思を伝える方法について制度が存在しない。

消費者が電話機の応答機能や迷惑電話対応装置により、拒絶の意思を伝えることは可能であるものの、装置設置のための経済的負担や、事業者以外からの電話に対しても応答メッセージを流すことになってしまう不便

さ等から、勧誘拒否の意思を表示する方法として必ずしも広まっているとはいえない。

そのため、多くの消費者は、電話勧誘に対応することを強いられることになり、対応した結果、応諾させられてしまう危険性もある。加えて、上記2（1）で述べた消費者庁の意識調査では、消費者のうち、電話勧誘で96.4%が、勧誘を「全く受けたくない」と考えていることが判明したにもかかわらず、販売業者の電話勧誘に対し、個別に拒絶しなければならない点も不便である。

そこで、特定商取引法第17条の規律をさらに一歩進め、消費者が意に反する電話勧誘を受けないようにするために、電話勧誘を受けたくない消費者が電話番号を登録機関に登録することとし、登録された番号には事業者が電話勧誘をすることを禁止する制度（Do-Not-Call制度）を導入すべきである。

その際、登録機関が保有する登録電話番号のリストを事業者に開示する方式（リスト開示方式）とすると、事業者が保有・把握していない情報を知ることができてしまい、悪質な事業者により悪用されるおそれがあるため、事業者が保有する電話番号等のリストを登録機関に開示し、登録機関がそこに登録者の情報があるかを確認する方式（リスト洗浄方式）によるべきである。

（4）勧誘代行業者の規律

特定商取引法における訪問販売又は電話勧誘販売についての行為規制は、明文上「販売業者」及び「役務提供事業者」（以下「販売業者等」という。）の行為を対象とする（同法第2条第1項参照）。

しかし、近年、訪問販売や電話勧誘販売においても、勧誘行為を他の業者に委託する例が増えている。

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行為規制が及ぶかについては、現行法上明らかではなく、「販売業者等」の意義との関係で議論が有り得る。

そもそも、訪問販売又は電話勧誘販売において、その規制の核心は、その販売方法である訪問・電話による勧誘行為そのものにあり、その勧誘行為を直接行っている事業者を行為規制の対象外とすることは妥当ではな

い。

したがって、訪問販売及び電話勧誘販売につき、その契約の締結の媒介又は代理の業務の委託を受けた者（いわゆる勧誘代行業者）に対しても、特定商取引法上の行為規制が及ぶことを条文上明らかにすべきである。

(5) 訪問販売業者、電話勧誘販売業者の登録制

訪問販売や電話勧誘販売は、店舗販売と比較して、無店舗で営業を行うことが可能であることから、信用力の低い事業者の参入も容易である。

また、不正な行為を行いながら、その名称や事業所の所在を変えて事業を繰り返すことも可能であり、そのために被害が拡大したり、被害救済が困難となったりする場合もある。

このような事態を避け、訪問販売や電話勧誘販売にも店舗販売に準ずる信頼を確保するため、事業者の登録制を採用すべきである。

3 通信販売について

(1) インターネットを通じた勧誘による申込み・契約締結についての行政規制、クーリング・オフ及び取消権

特定商取引法における通信販売では、消費者が主体的にカタログやウェブサイト等を閲覧し、内容を吟味した上、自ら申込みを行う形態を想定して、各種規制が設けられてきた。

しかし、通信販売で近年急増している消費者トラブルでは、このような典型的形態とは異なり、消費者が日常的に利用しているSNSを通じて事業者やその関係者からメッセージ機能を利用した方法等により不意打ち的に勧誘がなされ、申込みに誘導される例が多くみられる。

このような勧誘手段は、消費者からすれば、事前に心の準備や商品等に関する情報収集の機会がないまま突然一方的に示されるものであることや、スマートフォンやパソコン等を用いた一対一のやり取りであること、相手方の素性が明らかでないこと等の問題があり、不意打ち性、密室性、匿名性という点で訪問販売や電話勧誘販売と共通した特徴が認められる。さらに、SNSのメッセージ機能と併せて、通話機能を利用して勧誘が行われることも多いが、この場合、通信販売と電話勧誘販売のいずれの取引類型に該当するのかが争われることが多く、事業者が通信販売該当性を主張してクーリング・オフに応じない事案も多発しており、通信販売が事

実上の抜け穴として悪用されている実態がある。

そこで、通信販売においても、インターネットを通じて勧誘が行われる場合については、訪問販売や電話勧誘販売と同様に、(ア) 氏名等の明示、(イ) 再勧誘の禁止、(ウ) 不実告知の禁止、(エ) 故意の事実不告知の禁止、(オ) 威迫困惑行為の禁止、(カ) 債務の履行拒否・不当な遅延の禁止、(キ) 過量販売の禁止、(ク) 迷惑を覚えさせる勧誘・解除妨害行為の禁止、(ケ) 判断力不足に乗じた契約締結の禁止、(コ) 顧客の知識・経験・財産状況に照らし不当な勧誘の禁止、(サ) 契約書面に虚偽記載をさせる行為の禁止、(シ) 金銭を得るための契約を締結させるための行為の禁止、(ス) 消耗品の誘導開封の禁止等の行政規制を設けるべきである。

また、民事ルールとして、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) 連絡先が不明な通信販売事業者及び当該事業者の勧誘者を特定する情報の開示請求権（詐欺等加担者情報開示請求権）

民事訴訟を提起するためには、訴状に「当事者の氏名又は名称及び住所並びに代理人の氏名及び住所」を記載しなければならない（民事訴訟法第133条、民事訴訟規則第2条第1項第1号）。しかし、インターネット上で行われる勧誘では、SNS等を利用して匿名で行われることが少なくなく、相手方の特定が困難となり、消費者被害の救済に著しい支障が生じている。

特定商取引法上の表示義務は、「広告をするとき」に限られているため、個別の勧誘時に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及ぶかは明文上明らかでない。また、表示義務違反の場合に行政処分の対象となるのは、販売業者又は役務提供事業者に限られており、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には行政処分の対象にならない。

そこで、以上のような問題に対処するため、特定商取引法第11条第6号及び同法施行規則第8条第1号又は第2号の表示義務を満たさない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、SNS事業者、プラットフォーム提供者その他の関係者に対して、通信販売事業者及び勧誘者を特定する情報の開示を請求でき

るとする立法措置を講じるべきである。

4 連鎖販売取引について

(1) 連鎖販売業に対する開業規制の導入

連鎖販売取引については、全国消費生活ネットワークシステム（P I O - N E T）によるマルチ取引に関する消費生活相談件数は、毎年1万件前後と多数の相談が寄せられており、2021年度の相談件数9249件のうち、20歳未満及び20歳代の相談件数は4189件と全体の45%を占め、若者が被害の中心であることが窺える。

連鎖販売取引は、新規加入者を獲得することにより得られる紹介料等（特定利益）を伴う取引のため、その特定利益の收受を目的に違法不当な勧誘が行われやすく、更に新規加入者により勧誘が行われ、組織が拡大しやすいという特徴を有する。

そして、近時は、各種の投資取引等を対象とした「モノなしマルチ商法」のトラブルが増加し、また、SNS等を利用した勧誘方法により組織の実態が分かりづらくなるなど、被害回復が困難な場合も増加している。

連鎖販売取引は、一定期間にわたり取引を継続することが想定されることから、連鎖販売取引業者には、その組織、責任者、連絡先等を明確化し、取扱商品・役務の内容・価額、特定利益の仕組みなど、責任負担体制の明確化が求められるというべきである。

そこで、連鎖販売業の開業に当たっては登録や事前確認等を要することとし、行政庁が各事業者について、当該事業者が行おうとする連鎖販売取引業の適法性、適正性を事前に審査し、取扱商品・役務の取引が違法であるおそれがあるときや、取引が適正に行われないおそれがあるときなどには登録等を拒否するものとして、適法性、適正性が確保される開業規制の仕組みを導入するべきである。

そして、連鎖販売取引が新規加入者の勧誘により組織を拡大する性質を有し、近時はインターネットによる勧誘により、容易に全国に拡大する状況であることを考慮し、開業規制の業務を担う行政機関は、国とするべきである。開業審査については、統括者がその連鎖販売業について申請義務を負い、開業審査を経た連鎖販売業についてのみ広告・勧誘や契約の締結ができるものとするのが考えられる。

上記規制の実効性担保及び被害者救済のため、開業規制に違反して連鎖販売取引を行った事業者については、刑事罰の対象とするとともに当該取引の相手方は当該契約の申込み又はその承諾の意思表示を取り消すことができるものとするべきである。

(2) 後出し型連鎖販売取引の適用対象への追加

近時、物品販売等の契約を締結した後に、新規加入者を獲得することによって利益が得られる旨を告げてマルチ取引に誘い込む事例（いわゆる「後出しマルチ」）のトラブルが増加している。

このような後出しマルチは、大学生などの若者がターゲットにされることが多く、投資に関する情報商材などの利益收受型の物品又は役務の契約が先行することが多い。借入れをしてまで契約の締結に至ったものの、勧誘時の説明のような利益が得られない事態となった場面で、他の者を勧誘して契約を獲得できれば特定利益が得られることを誘引文句として持ち出すことにより、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に走る結果として不当勧誘が繰り返されるという構造にある。

後出しマルチについては、特定利益の告知を勧誘時に行うか、勧誘後に行うかの違いに過ぎず、典型的な連鎖販売取引等とその危険性において変わりはないことから、特定商取引法第33条第1項の連鎖販売取引の定義規定に後出しマルチを加えるべきである。すなわち、特定利益を收受し得る仕組みを設定していながら、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を連鎖販売取引の拡張類型として規定するべきである。

(3) 不適合者に対する紹介利益提供の勧誘等の禁止

連鎖販売取引を社会経験の不十分な①22歳以下の若年者との間で行うこと、②投資取引・投資情報等の利益收受型取引を対象商品・役務として行うこと、及び③借入金・クレジット等の与信を利用して行うように勧誘することについて、いずれも適合性に反する取引として禁止すべきである。

上記①から③に該当する者や取引の相手方については、勧誘自体が不適正なものであることから、物品販売等の契約を締結する時点で特定利益収

受の仕組みの設定や連鎖販売取引に加入させる目的の有無にかかわらず、その者との間において、新規契約者を獲得することにより紹介利益が得られることを内容とする契約の勧誘や締結を禁止するべきである。

(4) 連鎖販売取引における特定利益の計算方法等の説明義務の新設

連鎖販売取引は、新規加入者が後続の加入者を順次勧誘するという特性から、「必ず儲かる」等の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收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直近3事業年度において加入者が收受した特定利益（年収）の平均の金額及び中央値の金額、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、上記説明は、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) 連鎖販売取引における業務・財務等の情報開示義務の新設

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・解除者数・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收受した特定利益（年収）の平均の金額及び中央値の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