

特定商取引法平成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）9月4日
第一東京弁護士会

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、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・電話勧誘販売について

(1) 勧誘拒否者に対する訪問販売の規制

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貼っておくなどの方法によりあらかじ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) 勧誘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) 勧誘代行業者に対する規制

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

訪問販売及び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・オフ及び取消権の付与

通信販売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) インターネットを通じた通信販売における継続的契約の中途解約権

インターネットを通じた通信販売による継続的契約について、消費者に中途解約権を認めること及び中途解約の場合の損害賠償額の上限を定めること。

(3) 解約・返品に関するインターネット通信販売業者の受付体制整備の義務化

通信販売業者がインターネットを通じて申込みを受けた通信販売契約について、契約申込みの方法と同様のウェブサイト上の手続による解約申出の方法を認めること及び迅速・適切に解約・返品に対応する体制を整備することを義務付けること。

(4) インターネット広告画面に関する規制の強化

インターネットの広告画面及び申込画面において、契約内容の有利条件や商品等の品質・効能の優良性を殊更に強調する一方、有利性や優良性が限定される旨の打消し表示が容易に認識できないものを特定商取引法第14条第1項第2号の指示対象行為として具体的に禁止すること。また、広告表示等において事業者が網羅的で正確かつ分かりやすい広告を行うこと（広告表示等における透明性の確保）を法令等で明確化すること。

(5) インターネットの広告表示等を途中で止めた場合であっても行政処分が可能であることの明示

通信販売業者が不当なインターネット広告表示等を中止した場合であっても、行政処分（指示処分及び業務停止命令）が可能であることを明示すること。

(6) インターネット上の広告・申込画面、広告・勧誘動画の保存・開示・提供義務

通信販売業者がインターネット上で契約の申込みを受けた場合、消費者が申込み過程で閲覧した広告や勧誘過程の動画を一定期間保存する義務及び消費者に対して保存内容を開示・提供する義務を負うものとする。

(7) 連絡先が不明の通信販売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23条第1号又は2号の販売業者等の氏名等の表示義務に違反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、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、通信販売業者及び勧誘者を特定する情報の開示を請求できることとする。

(8) 適格消費者団体の差止請求権の拡充

適格消費者団体の差止請求権について、前記(1)から(4)までの行政規制等に違反する行為等を請求権行使の対象に追加すること、及び前記(5)の場合に差止請求権行使の対象となる旨を明示すること等、その拡充を行うこと。

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への適用対象の追加

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中明確にすること。

(3) 不適合者に対する連鎖販売取引の勧誘等の禁止

連鎖販売取引を、①22歳以下の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、③借入金・クレジット等の与信を利用して行うことについて、禁止すべきであること。

(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。

(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 特定商取引法の抜本的改正の必要性

特定商取引法は、消費者トラブルが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を規制することで、消費者が受ける損害を未然に防止し、よって消費者の利益を保護することを目的とする法律である。同法は、問題となる取引類型を規制するために幾度となく改正を重ねてきた（直近では令和3年）。このうち、2016年（平成28年）の改正（以下「平成28年改正」という。）では、附則第6条において、「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。」と定めたところ、同法が施行された平成29年12月1日から既に5年が経過した。

この施行後の被害状況であるが、令和5年版消費者白書によれば、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、平成30年が102.6万件、令和元年が94.0万件、令和2年が94.1万件、令和3年が85.9万件、令和4年が87.0万件とやや減少傾向にはあるものの、依然として高止まりの傾向が続いている。このうち、令和4年における特定商取引法の対象取引分野に関する相談は、販売購入形態別で全体の54.7%という高い比率を占めている。その中でも、通信販売のうちインターネット通販に関する相談は29.1%と販売購入形態別では最多である。デジタル社会の進展やコロナ禍の影響等から、インターネット通販におけるトラブルが増加しており、今後更にこの傾向が強まるものと考えられる。

また、同法の対象取引である訪問販売・電話勧誘販売に関する相談は、販売購入形態別では全体の13.1%（合計）であるものの、訪問販売に関する相談のうち65歳以上の高齢者が占める割合は46.7%、電話勧誘販売に関する相談のうち65歳以上の高齢者が占める割合は41.9%

と圧倒的多数を占めている。このことから、判断力の衰えた高齢者が訪問販売・電話勧誘販売を用いた悪質商法のターゲットとされていることがうかがわれ、超高齢社会を迎えるにあたり、今後更にこの傾向が強まることが懸念される。

さらに、同法の対象取引であるマルチ取引の相談は、販売購入形態別では全体の0.8%であるものの、20歳代における販売購入形態別では全体の3.3%と比較的高い比率を占めており、令和4年4月の成年年齢引き下げにより、18歳、19歳を狙った被害が増加することが懸念される。

このように、平成28年改正に加えて、令和3年にも同法の改正があったにもかかわらず、事態の大きな改善が見られないだけでなく、特に上記で指摘した取引類型において今後被害の拡大が懸念される。当会は、上記で指摘した平成28年改正の5年後見直しを契機として、「所要の措置」として、特定商取引法の抜本の見直し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) 勧誘拒否者に対する訪問販売の規制

消費者庁による「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96.2%が訪問勧誘を「全く受けたくない」と回答していること、判断能力等の低下により勧誘を断ることが十分期待できない消費者の存在等を考えると、消費者が事業者の訪問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。

当会は、平成27年7月22日付「特定商取引法に事前拒否者への勧誘禁止制度の導入を求める会長声明」において、訪問販売について、訪問販売お断りステッカーを門戸に貼った消費者及び訪問販売を希望しない旨その住所等を登録した消費者について勧誘行為を禁止する訪問勧誘拒否制度(Do Not Knock 制度)、及び、電話勧誘販売について、電話番号を登録した消費者への電話勧誘を禁じる電話勧誘拒否登録制度(Do Not Call 制度)を導入する必要性を訴えた。消費者が要請しない勧誘(いわゆる不招請勧誘)が、私生活の平穩を害するものであり、それ自体が消費者に迷惑なものであること、また不招請勧誘は、不意打ち的で一方的な勧誘になりがちであり、消費者において不当・不正な契約であるか否かの判断ができないまま契約を締結させられる危険性が

高いことから、これらの制度を導入する必要性は高い。前記の令和5年版消費者白書における相談状況からすると、これらの制度の必要性は依然として変わらないと考えられることから、特定商取引法に上記制度を速やかに導入すべきである。

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。これに関し、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が全く不明瞭であるため、本項における「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（2022年（令和4年）6月22日付「特定商取引に関する法律等の施行について」別添3「特定商取引に関する法律第3条の2等運用指針―再勧誘禁止規定に関する指針―」）との解釈を示している。

しかし、上記解釈によると、消費者は、あえてステッカーを貼付しているにもかかわらず、事業者と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可能性がある。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こと、多くの自治体が消費生活条例等によりステッカーに法的効力を認めているところ、消費者庁もこれら条例上の法的効力を認めていることからすると、消費者庁のよる上記解釈は一貫性を欠いており、矛盾するものである。罰則のない条例では効果が限定的であることからすると、ステッカーの法的効果を、特定商取引法上明確にすべきである。東京三会においてもステッカーを作成、配布しているが、高齢者や障害者、これらを見守る方々からの需要は高く、ステッカーに法的効果があることを明確にする必要性が高い。

以上の点に鑑み、消費者庁の上記解釈は直ちに改められるべきであり、解釈に疑義のないよう、ステッカーにより訪問販売を拒絶する意思を表示した場合が、特定商取引法第3条の2第2項の「締結しない旨の意思を表示した」に該当することを条文上明示すべきである。

（2）勧誘拒否者に対する電話勧誘販売の規制

前記の意識調査において、消費者の96.4%が電話勧誘を「全く受けたくない」と回答していること、判断能力等の低下により勧誘を断る

ことが十分期待できない消費者の存在等を考えると、電話勧誘販売においても、訪問販売と同様、勧誘を事前に拒絶できる制度が必要である。

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。電話機の応答機能（留守番応答機能）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はあるものの、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、迷惑な電話をいったんは受信しなければならないという負担を解消できず、応答した結果、不本意に勧誘を受け入れることを応諾させられてしまう危険も生じている。そこで、消費者が意に反する電話勧誘（接触）を受けないようにするためには、Do-Not-Call 制度、すなわち、電話勧誘を受けたくない人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することを禁止する制度を導入すべきである。

なお、Do-Not-Call 制度がいわゆる「カモリスト」として悪用されるのではないかとの懸念の声もあるが、登録電話番号を登録機関が事業者に開示する方式（リスト開示方式）ではなく、登録機関の保有する電話番号を事業者側が照会する方式（リスト洗浄方式）を採用すれば、悪用されることは相当程度防止することができる。

（3）勧誘代行業者に対する規制

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、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。）（同法第2条第1項、第3項参照）の行為を対象とするが、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。そのため、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、特定商取引法上の訪問販売及び電話勧誘販売の行為規制が及ぶことを条文上明らかにすべきである。

なお、連鎖販売取引と業務提供誘引販売取引に関しては、「物品の販売（そのあっせんを含む）又は役務の提供（そのあっせんを含む）」（特

定法取引法第33条、第51条)と規定している点で参考になる。

(4) 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、その事業所の所在を変えて勧誘を繰り返すことも可能である。このような事態を避けるために、訪問販売や電話勧誘販売において、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。

この点、国内では、滋賀県野洲市が条例により、訪問販売事業者の登録制を実施している。

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・オフ及び取消権の付与

ア 現在の販売方法等に関する規制

特定商取引法の通信販売は、消費者がカタログを閲覧して申込みする形態や、インターネットで消費者が自らウェブサイトを開覧して申込みを行う形態が想定されていたため、訪問販売のような不意打ち性、密室性、攻撃性といった要素がないとされ、訪問販売、電話勧誘販売、連鎖販売取引、特定継続的役務提供、業務提供誘引販売において定められている、(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等の行為規制が設けられていない。また、特定商取引法の類型の中で通信販売のみクーリング・オフ制度や不実告知による取消権といった民事上の規定もない。通信販売においては、商品の引き渡し等から8日以内は契約の解除ができる返品制度はあるが、特約によって排除、変更することが可能である。

イ 規制の必要性

近年、通信販売で急増している消費者トラブルにおいては、消費者が自ら積極的に通信販売業者のウェブサイトを開覧して申込みをするのではなく、消費者が利用しているSNSを通じてメッセージが送られてきたり、SNS上の広告を見たりしたこと等がきっかけでインターネットを通じて事業者やその関係者から勧誘され、申込み誘導され

る例が多い。その中には、いわゆる情報商材や出会い系サイト（サクラサイト）等を通じた広告が多い。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るものであり、不意打ち性が高い点で、訪問販売や電話勧誘販売と同様の問題点がある。また、こうしたインターネットを通じた勧誘は、消費者のスマートフォンやパソコン等の私的領域内で行われ、一対一でのやり取りが中心となるため、密室性が高い点で、やはり訪問販売や電話勧誘販売と類似する点がある。また、SNS等による繰り返しの勧誘や、動画等も利用した勧誘は、攻撃性が高い点で訪問販売に類似し、インターネットを通じた勧誘は、相手が見えず、相手の素性や様子が分からないまま勧誘されるため、匿名性が高い点で電話勧誘販売と類似する。さらに、SNS等でのやり取りやウェブ説明会、動画サイト、無料通話アプリによる通話等に基づいて契約締結がなされる場合、契約の内容が曖昧・不確実になりやすい点でやはり電話勧誘販売と類似する点があるという特徴がそれぞれにある。インターネットを通じた勧誘でも、無料通話アプリの通話によって勧誘を受ける場合等、電話勧誘販売に該当する場合も多いが、事業者が通信販売該当性を主張しクーリング・オフに応じない事案が多発している。すなわち、通信販売が事実上の抜け穴として悪用されている実態も顕著である。

ウ ターゲティング広告に対する規制の必要性

とりわけ、ターゲティング広告によって誘引された通信販売については、従来の通信販売と異なり、次のような顕著な特徴がある。

すなわち、ターゲティング広告は、従来のチラシと異なり、検索・閲覧履歴やGPS情報等を用いて趣味嗜好や生活圏等によってターゲットとする消費者を絞り込んだ上で当該広告によって即座に申込みをさせる意図の下で提供される。また、広告の内容は、「商品等の内容や取引条件その他これらの取引に関する事項を具体的に認識し得るような内容」である（クロレラチラシ配布差止請求事件最高裁判決・最判平成29年1月24日）。そして、広告に表示されたリンクから誘導された申込画面によって申込みをする場合、広告と申込みの意思表示との因果関係も明瞭である。これらの特徴からすれば、ターゲティング広告による誘引は、消費者の契約締結の自主性を阻害するものであり、まさに「勧誘」そのものと評価できるものである。また、ターゲティング広告

は、消費者が別の目的でスマートフォン等の画面を見ている際に、突然割り込んで表示されるため、消費者は他の選択肢を能動的に検討しない傾向となり、心理的には事実上、比較購買が困難になる。こうした特徴からすれば、ターゲティング広告は、訪問販売等と同様、不意打ち的に消費者への働き掛けをするものといえる。さらに、ターゲティング広告は、掲載できる情報量が多く、購買意欲をそその表現を繰り返し掲載することができる（「今だけ」、「あと〇個のみ」、「初回無料！」等）。これにより、消費者にとって契約締結の判断に影響を与える重要な事項を相対的に埋没させ、正確な情報の取捨選択を困難にするという問題がある。

エ 導入すべき規制等

以上のような通信販売の問題点に鑑み、まず、行政規制の内容として、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、（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を設けるべきである。

また、民事上の規定としては、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るべきである。特に、前記ターゲティング広告による誘引は、訪問販売や電話勧誘販売における勧誘と同様に、消費者の自由な意思決定を阻害しやすいことから、インターネットを通じた勧誘に含まれるものとして、訪問販売や電話勧誘販売と同様に行政規制を設けるとともに、消費者によるクーリング・オフや取消権を認める制度を導入すべきである。

（２）インターネットを通じた通信販売における継続的契約の中途解約権

ア 現在の継続的契約に関する規制

継続的契約の解約については、民法上、明確な規定はない。また、特定商取引法においては、特定継続的役務提供契約については中途解約

の規定があるが、特定継続的役務提供の指定役務に該当しない役務については特定商取引法が適用にならず、他に継続的契約の中途解約を認める規定はない。また、商品の定期購入契約についても、中途解約を認める規定はない。

イ 継続的契約に関する問題点

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づらく、消費者が契約内容を十分に理解しないままに契約を締結してしまうことも少なくない。実際に役務の提供を受けてみると消費者が想定していた役務の内容と異なったり、また、長期間の契約期間中に消費者側の事情が変わったりするなどして、契約が不要となり、解約が必要となるケースもある。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場合もあり、消費者が負担する代金も高額になりがちである。また、解約できるとしても、高額な違約金を請求されるという問題がある。

このような法の間隙を利用し、悪質な事業者は、「初回完全無料!」「お試し500円」「今だけ」「あと〇個のみ」等を繰り返し強調して表示する一方で、複数回の継続購入が条件となることは離れた場所に小さく注意書きするなどし、消費者を誘引し継続的契約を締結させ、消費者が、不必要、不適合な契約に長期間拘束され、高額な代金の負担を余儀なくされる、あるいは、解約できるとしても高額な違約金を請求されるといった問題がある。このようないわゆる定期購入契約に関する相談は、この被害を防止すること等を目的として成立した「消費者被害の防止及びその回復の促進を図るための特定商取引に関する法律等の一部を改正する法律（令和3年法律第72号）」が令和4年6月1日に施行された後も減少することなく、増加を続けている。

ウ 導入すべき規制等

以上のような問題点から、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（理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・返品に関するインターネット通信販売業者の受付体制整備の義務化

ア 現在のインターネット通信販売の解約受付体制に関する規制

現在、通信販売業者による解約・返品に関する受付体制整備義務や、解約・返品の申出方法（解約受付方法）について規制はない。

イ インターネット通信販売の解約受付体制に関する問題点

インターネット上の通信販売において、事業者がウェブサイト上で購入申込みを受け付けていながら、ウェブサイト上での解約を受け付けていない場合がある。また、ウェブサイト上での解約手続が非常に分かりにくい、解約受付に際し、契約申込時以上の個人情報に関する証明資料等を要求する、「電話による解約を受け付ける」旨の表示に反して、電話がつながらず解約ができない等、解約・返品を困難にさせているケースがある。中には、消費者が解約・返品の連絡に難儀している間に解約申出可能期間が経過したことを理由に、解約・返品を拒まれるケースもみられる。

ウ 導入すべき規制等

通信販売業者に対し、契約の申込みと同様の方法による解約申出を認めることを義務付けるべきである。そして、ウェブサイト上での契約申込みの方法を設けている通信販売業者が、当該ウェブサイト上での解約申出の方法を認める義務を負う場合には、解約申出の手続画面に容易に到達できない構成のウェブサイトとすることを禁止し、その違反行為については、指示対象行為に追加すべきである。

また、解約・返品の申出に当たり、契約の申込みの際に消費者が事業者提供した個人情報に追加して、新たに、消費者の個人情報に関する証明資料を要求することを禁止し、その違反行為については、指示対象行為に追加すべきである。

さらに、通信販売業者に対し、消費者からの解約申出に対する受付体制の整備義務を課すとともに、解約申出に対して迅速かつ適切に対応しなければならないことを義務づけるべきである。通信販売業者が電話による解約申出を認める場合に、電話がつながらなかったことによって解約の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、消費者が同期間内に解約申出のために架電したときは、当該通信販売業者が「正当な理由なく意思表示の通知が到達することを妨げたとき」に当たるものとして、同期間内に解約の申出があったものとみなすこ

と（民法第97条第2項）を確認する規定を設けるべきである。

（4）インターネット広告画面に関する規制の強化

ア 現在の広告画面に関する規制

定期購入契約には、（ア）複数回の商品引渡しと代金支払を一つの契約で定めるケースと、（イ）一つの契約で1回の商品引渡しと代金支払を定めるが、中止の申出がない限り2回目以降の契約申込みがあったものとみなすケースなどがあり、それぞれにつき広告画面の表示内容が規制されている。この点、「消費者被害の防止及びその回復の促進を図るための特定商取引に関する法律等の一部を改正する法律（令和3年法律第72号）」により、通信販売についての広告に表示すべき事項が新設され（同法第11条第4号：申込み期間に関する定めを表示義務付け）、申込みの撤回又は解除に関する広告表示事項の対象に役務提供契約が追加されている（同法第11条第5号）。しかし、広告表示に関しては、申込み段階における改正規定（同法第12条の6：通信販売事業者が設定した申込画面での申込み（特定申込み）の場合の表示義務、同法第15条の4：特定申込をした者による通信販売における契約の申込みの意思表示の取消し）と同様の表示義務に関する規定や民事規定は設けられなかった。

イ 広告画面に関する問題点

悪質な定期購入契約に関するインターネット広告画面の中には、消費者の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が、特定商取引法第11条の広告表示義務の規定では、所要事項が広告のどこかに表示されていれば、それ自体に「著しい虚偽」又は「誇大な表示」がない限り、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、誇大広告等の禁止に該当するための要件（同法第12条）は「著しく」等と抽象的かつ不明確であるため、脱法を狙う事業者の行為を規制しきれていない。さらに、健康食品や化粧品についての定期購入契約では、商品の品質・効能等につき「著しく優良であると誤認させるような広告」によってトラブルが多発しているが、現在の広告規制では、優良誤認該当性の要件が抽象的かつ不明確であり、規制として不十分である。

ウ 導入すべき規制等

(ア) 禁止される広告表示例の明確化

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ルール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。

(イ) 広告表示における透明性の確保

商品及び役務について自主的かつ合理的な選択の機会が確保されることは、消費者の権利である（消費者基本法第2条第1項）。その権利実現のためには、上記方法にとどまらず、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等を行うこと（広告表示等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) インターネット上の広告表示等を途中で止めた場合であっても行政処分が可能であることの明示

ア 現在のインターネット表示に関する規制

通信販売業者が誇大広告等の禁止行為に違反した場合や、特定申込みを受ける場合の映像面における人を誤認させるような表示の禁止（特定商取引法第12条の6第1項）等に違反した場合は、主務大臣による行政処分を行うことができる（同法第14条第1項柱書、同法第15条第1項柱書）。

イ インターネット表示に関する行政処分上の問題点

もっとも、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条第1項柱書など）であるところ、通信販売業者は、インターネット広告や特定申込みを受ける場合の画面の表示の中止・削除を容易に行い、「利益が害されるおそれ」が消滅したと反論することがある。また、いつでも再表示が可能であるから、表示を中止した場合に行政処分ができないとす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した法の趣旨が没

却される。

ウ 導入すべき規制等

以上のような問題点に鑑みれば、通信販売業者がインターネット広告や特定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法令上明確にする必要がある。

(6) インターネット上の広告・申込画面、広告・勧誘動画の保存・開示・提供義務

ア 現在のインターネット上の広告・画面等に関する規制

通信販売業者による広告画面、申込画面、広告・勧誘動画の保存・開示・提供義務を定めた規定はない。

イ インターネット上の広告・画面等に関する問題点

インターネット通信販売における定期購入契約のトラブルにおいては、購入者が通信販売業者に対し、一定期間の定期購入契約であることなどの契約条件が広告画面及び申込画面に適切に表示されていなかった旨を申し出ても、事業者側から適切に表示していた旨の反論がなされることがある。しかし、消費者が事業者とトラブルになることを見越して広告・申込画面、広告・勧誘動画等を保存していることは多くなく、その内容を立証することは困難である。一方、インターネット上の広告・申込画面は、変更・削除が極めて容易であるため、トラブルとなった時点で申込時の画面から変更されている場合も多く、事業者が適切な表示をしていた旨の反論がなされることがある。

ウ 導入すべき規制等

こうした状況で、契約申込みに至る過程で閲覧した広告画面や実際に申込みを行った際の申込画面、広告・勧誘動画の内容を確認できなければ、購入者が取消権等を行行使することは困難であるため、取消権などの実効性を確保するために、通信販売業者に対し、広告・申込画面、広告・勧誘動画の保存・開示・提供義務を認める必要がある。

また、インターネット通信販売においては、購入者がアフィリエイト広告等、通信販売業者から委託を受けた者による広告や動画を見て購入に至る場合も多いため、アフィリエイト広告等の画面・動画についても、保存・開示・提供義務を認める必要がある。

(7) 連絡先が不明の通信販売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（詐欺等加担者情報開示請求権）

ア 現在の事業者の特定・連絡先等に関する規制

販売業者又は役務提供事業者は、通信販売をする場合の商品若しくは特定権利の販売条件又は役務の提供条件について広告をするときは、主務省令で定めるところにより、当該広告に、当該商品若しくは当該権利又は当該役務に関する表示が義務付けられており（特定商取引法第11条）、そこには「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」が含まれる（同法同条第6号、同法施行規則第23条第1号）。これに反した場合、指示及び業務停止命令の対象となり得る（同法第14条柱書、第15条第1項）。指示及び業務停止命令の対象は販売業者又は役務提供事業者に限られる。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。）は、発信者情報開示の対象となる権利侵害行為を「特定電気通信」（同法第2条第1号）、すなわち「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」によるものに限定している。

イ 事業者の特定・連絡先に関する問題点

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」（以下「当事者の氏名又は名称及び住所等」という。）を記載しなければならない（民事訴訟法第134条第2項、民事訴訟規則第2条第1項第1号）。しかしながら、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文言上明らかでない。また、同法第11条違反の場合の指示及び業務停止命令の対象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ものが販売業者又は役務提供事業者から独立している場合、行政規制の対象にならない。さらに、プロバイダ責任制限法は、発信者情報開示の対象となる権利侵害行為を「特定電気通信」（同法第2条第1号）、すなわち「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」によるものに限定しており、詐欺的な広告、勧誘を経た通信販売による財産被害には用いることができない。そのため、結果的に、同

法の発信者情報開示制度は利用できず、販売業者又は役務提供事業者の氏名又は名称、住所及び電話番号を特定できないことがほとんどである。

ウ 導入すべき規制等

特定商取引法第11条第6号及び同法施行規則第23条第1号又は第2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、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こととする立法措置を講ずるべきである。

(8) 適格消費者団体の差止請求権の拡充

以上の点についての実効性を確保するために、適格消費者団体の差止請求権の対象として、通信販売事業者による前記(1)において提案する取消権の対象となる行為、同(1)において提案するクーリング・オフや同(2)において提案する中途解約権を制限する特約や妨害行為、同(3)の解約等への受付体制整備義務に違反する行為、同(4)の広告規制等に違反する行為を追加するべきである。

また、事業者が違反行為を中止した場合であっても、同種行為の再開のおそれがあるときは、前記(5)の行政処分のみならず、適格消費者団体の差止請求が可能であることを特定商取引法に明示すべきである。

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

ア トラブルの現状と問題点

全国消費生活情報ネットワークシステム(PIO-NET)によるマルチ取引に関する消費生活相談の件数は、平成19年度に2万4295件であったものが平成20年の割賦販売法改正後の数年でほぼ半減したものの、毎年ほぼ1万件以上の相談が続いている。しかも、令和2年度の相談件数1万171件のうち、20歳未満及び20歳代の相談件数が合計4996件と49%を占めており、近年は若者がトラブルに遭う割合が増加しているという特徴がある。また近時は、投資取引、アフィリエイト等の副業、暗号資産(仮想通貨)といった、(紹介料などの特定利益とは別個の)配当などの利益をそれ自体で収受出来る物品又

は役務を対象にした連鎖販売取引、いわゆる「モノなしマルチ」のトラブルが増加している。勧誘方法も、特に若者を対象に、インターネット等を利用してメール、SNS（コミュニケーションアプリ、マッチングアプリ）等によるものが増加しており、組織の実態、中心人物の特定やその連絡先を知ることができず、自分を勧誘した相手方の素性も分からないなど、被害の回復が困難なケースが増えている。近時の連鎖販売取引の被害の特徴は上記のとおりであるが、連鎖販売取引の本質的特徴は現在においても変わりはない。すなわち連鎖販売取引は、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、その利益の収受を目的に違法不当な勧誘が行われやすいだけでなく、新規加入者により更に勧誘が行われ組織が拡大しやすいという特徴を有する。このような特徴等から連鎖販売取引は、昭和51年に旧訪問販売等に関する法律が制定されて以来、度々大規模な被害を生じさせているだけでなく、令和2年度においても1万件以上の相談を生じさせている。このようなことからすれば、国民生活審議会が昭和49年の中間覚書でマルチ商法を直ちに禁止し登録制とすることを求めていたように、連鎖販売取引に登録制などの開業規制を導入すべきである。より具体的には、事業者が行おうとする連鎖販売取引業の適法性、適正性等を行政庁が事前に審査する手続を経た場合にのみ同取引を行うことができるものとする規制を導入し、同規制において、組織、責任者、連絡先等、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を明確化すべきである。

イ 導入すべき規制等

連鎖販売取引に開業規制を導入する際の法制度としては、登録や事前確認制度等が考えられる。審査に当たっては、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ような仕組みにする必要がある。

ウ 開業規制事務の主務官庁

連鎖販売取引に関する開業規制の事務を担う行政機関は、国とするのが相当である。連鎖販売業をある地域で開始しても、加入者が新規加

入者を次々と勧誘し組織を拡大する取引の性質上、事業活動は特定の地域に限定されないと考えられる。また、インターネットを利用した勧誘手法が広がっていることから、加入者が全国的に広がることが予想される。

エ 開業審査

連鎖販売取引に関する登録等開業審査の手続は、統括者がその連鎖販売業について申請する義務を負い、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。そして、連鎖販売取引の適法性・適正性を確保する趣旨から、事前審査に当たっては、取り扱う物品又は役務の内容及び価額、特定利益の計算方法等も内容に含めるべきである。開業時の審査のほか、取り扱う物品・役務や特定利益の計算方法を変更するときは、事前に審査を要すること、連鎖販売業を継続することについて一定期間ごとに更新審査を要するものとすべきである。

オ 被害救済の実効性確保

規制の実効化及び被害救済の観点から、この開業規制に違反して連鎖販売取引を行った事業者は、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への適用対象の追加

ア 後出しマルチの現状

特定商取引法における連鎖販売取引の要件は、「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」と規定されている（同法第33条第1項）。しかし、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、つまり特定利益の収受に関する説明を後出しするマルチ取引、いわゆる「後出しマルチ」のトラブルが増えている。特定商取引法第33条第1項で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連鎖販売取引の要件とされているところ、後出しマルチを展開する事業者は、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ないから特定商取引法の適用がないものであると主張し、クーリング・オフに

よる解約に応じないし、そもそも概要書面、契約書面といった法定書面の交付をしない場合もある。

イ 後出しマルチの問題点

後出しマルチは、大学生などの若者がターゲットにされ、投資に関する情報商材やセミナー、自動売買ソフト、副業のコンサルタント・サポートなどの利益收受型の物品又は役務の契約が先行してなされるものが多い。容易に利益が得られるかのような誘引行為により、借入れをしてまで契約の締結に至ったものの、勧誘時の説明と異なって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す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という構造にある。そして、後出しマルチの手法により勧誘員となった者は、販売対象の利益收受型物品・役務の内容やそれを用いた投資に関する十分な知識がないままに、自らが陥れられたときと同様の説明をして新規契約者の勧誘をし、被害が拡大するという不当勧誘行為を連鎖させる構造が問題であり、規制の必要性が認められる。

ウ 導入すべき規制

このような事案に対応するために、特定商取引法第33条第1項を改正して、現行法の連鎖販売取引の定義規定に後出しマルチを加えて、脱法的な後出しマルチ取引を防止する必要がある。そのために、特定利益を收受し得る契約条件と特定負担を伴う契約を組み合わせた仕組みを設定している事業者が、特定負担に係る契約を締結する際には特定利益の收受に関する契約条件の存在を説明せず、特定負担に係る契約を締結した後特定利益を收受し得るための取引を勧誘することを連鎖販売取引の一類型として規定すべきである。

(3) 不適合者に対する連鎖販売取引の勧誘等の禁止

若年者の被害や利益收受型の取引を利用した連鎖販売取引が増加することが懸念されること等から、連鎖販売取引を、社会経験不十分な22歳以下の若年者との間で行うこと、及び、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を適合性に反する取引として禁止すべきである。

また、借入金・クレジット等の与信を利用する連鎖販売取引について

は、期待した利益が得られない場合において被勧誘者が多額の負債を抱えることとなる場合があること、借入金の返済やクレジット利用代金の支払に窮した被勧誘者が特定利益を収受するために違法不当な勧誘を行うことが予想されることから適合性に反する取引として禁止すべきである。

(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、これに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であるとも考えることもできる。また、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) 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