

2021年(令和3年)3月19日

| | |
|-----------------------------|--------|
| 内閣府規制改革推進会議議長 | 小林喜光 殿 |
| 内閣府規制改革推進会議成長戦略ワーキング・グループ座長 | 大橋弘 殿 |
| 内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全） | 井上信治 殿 |
| 消費者庁長官 | 伊藤明子 殿 |
| 経済産業大臣 | 梶山弘志 殿 |
| 内閣府消費者委員会委員長 | 山本隆司 殿 |
| 独立行政法人 国民生活センター理事長 | 山田昭典 殿 |
| 衆議院議長 | 大島理森 殿 |
| 参議院議長 | 山東昭子 殿 |
| 衆議院消費者問題に関する特別委員会 | 永岡桂子 殿 |
| 参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会委員長 | 石井郁男 殿 |

特定商取引法等の書面の電子化に反対する意見書

内閣総理大臣認定適格消費者団体
特定非営利活動法人消費者支援機構福岡
理事長 朝見行弘
〒812-0011
福岡市博多区博多駅前1丁目18番16号
博多駅前1丁目ビル302号
電話：092-292-9301
FAX：092-292-9302

1 意見の趣旨

消費者庁は、消費者委員会2021年1月14日会議において、特定商取引に関する法律が定める通信販売を除くすべての取引と特定商品等の預託等取引契約に関する法律が定める取引について、オンライン契約か対面契約であるかを問わず、消費者が承諾すれば、電磁的方法により契約書面や概要書面を交付することを容認する内容への改正を検討する旨の方針を示し、同年3月5日、同方針を踏まえ、「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案」が閣議決定され、国会に提出された。

デジタル社会の進展に伴って今後オンライン取引が拡大していくことや、その中での消費者の利便性を考えると、将来的には上記のような制度も認められていくべきではあるが、その場合でも消費者保護に必要な法的手当てがなされるとともに、電子書面の交付で足りる場面は限定されるべきであって、現時点において上記制度を認めることは拙速であって容認できない。

以下詳述する。

2 意見の理由

(1) 法定書面の機能及び重要性

ア 契約内容（クーリング・オフ行使期間の起算点を含む）の告知機能等

特定商取引に関する法律（以下「特商法」という。）及び特定商品等の預託等取引契約に関する法律（以下「商品預託法」という。）は、訪問販売等の方法により消費者と契約をする事業者に対して契約書面及び概要書面の交付義務を課しており（特商法4条等、商品預託法3条、以下「法定書面」という。）、法定書面の記載事項について特定商取引に関する法律施行規則等において極めて厳格に定められている。これは、消費者に対して、自らの行った契約の内容を明確に認識させる機会を保障するとともに、クーリング・オフ等の手続により、契約関係からの離脱をする機会を保障するためであって、事業者の法定書面交付義務は、特商法及び商品預託法における消費者保護の柱ともいえるべき極めて重要なものとして位置付けられてきた。

実際に、消費生活センターでの消費生活相談や、弁護士、司法書士の法律相談の場面に照らしても、そもそも当該消費者自身が、誰と、いつ、どのような内容の契約を締結したのかを明確に認識していない事例は枚挙に暇がない（そしてその原因については、消費者の注意不足に起因するというよりも、契約内容自体が複雑であることに起因する事例が多数見受けられる。）。このような場合に手掛かりになるのは、消費者の手元に残された契約書面等であって、こういった資料が確認できなければ、そもそも消費生活相談や法律相談自体が成立しなくなる。

また、経済産業省・消費者相談室が公表している「令和元年度消費者相談の概況（概要）」によれば、特定商取引法全体で、「解約関係」の相談が1,243件（構成比30.4%）と最も多く、次に「クーリング・オフ関係」の相談が1,088件（同26.6%）と続き、これらで全体の過半数を占めている。それぞれの取引類型毎に見ても、訪問販売については「クーリング・オフ関係」が565件（構成比48.5%）と最も多く、次に「書面不交付・不備」が158件（同13.6%）、「解約関係」の相談が143件（同12.3%）と続き、これらで全体の7割強を占めている。電話勧誘販売についても「クーリング・オフ関係」が214件（構成比38.4%）と最も多く、次に「解約関係」が109件（同19.6%）と続き、これらで全体の過半数を占めている。連鎖販売取引についても、「解約関係」が75件（構成比21.1%）と最も多く、次に「クーリング・オフ関係」、「情報提供」がそれぞれ51件（同14.4%）と続いている。特定継続的役務提供においても、「解約関係」が287件（構成比47.1%）と最も多く、次に「クーリング・オフ関係」が166件（同27.3%）と続き、これらで全体の7割強を占めている。業務提供誘因販売取引についても、「クーリング・オフ関係」が34件（構成比45.3%）と最も多く、次に「解約関係」が20件（同32.8%）と続き、これらで全体の7割強を占めている。訪問購入についても、「クーリング・オフ関係」が48件（構成比50.0%）と最も多く、次に「勧誘・強引」が8件（同8.3%）、「書面不交付・不備」、「情報提供」がそれぞれ6件（同6.3%）と続き、これらで全体の約7割を占めている。さらに、独立行政法人国民生活センターのウェブサイトで消費生活相談データベース（PIONEERより）を検索した

ところ、2015年～2020年度で、「学習塾・予備校、契約・解約」で8,597件、「契約・解約、訪問販売」で360,873件が登録されていることが確認できる。このように、消費生活相談の場においてはクーリング・オフを含む契約関係からの離脱が最も重要なテーマであり、クーリング・オフは消費生活相談の場においても重要な解決手段となっている。そしてこのクーリング・オフは一定の期間内に行わなければならないところ、契約書面等がそもそも交付されていない場合や、記載事項が法定の要件を満たさない場合には、この期間が進行しないため、相談現場においては、相談書面交付の有無、書面交付の時期及び書面記載の不備の有無などから、クーリング・オフの可能性を検討しており、紙面として残された契約書面等は事案解決のための重要な資料にもなっている。

イ 見守りによる消費者被害の発見の端緒

さらに、当該消費者自身が消費者被害にあっている認識を持っていないような場合（若年者や高齢者であって判断能力が充分でない場合や、言葉巧みに勧誘されてその認識を阻害されているような事案など）でも、家族や知人、福祉関係者や地域の方など周囲の者が、当該消費者が保有している契約書面等をきっかけとして被害に気付くという事例もあり、被害発覚の端緒としても機能している。

(2) 法定書面の電磁的方法による交付を認めた場合に生じる弊害

ア 電磁的方法で交付することに対する同意承諾の問題

ここで、まず、消費者の同意を前提に法定書面を電磁的方法によって交付することができるとした場合に、その同意が真意に基づいていることをいかに担保するかが重要な問題となる。

そもそもクーリング・オフが行われる場面を考えればこのことは明らかである。すなわち、クーリング・オフは、訪問販売等の不意打ち的要素を有する法定の勧誘方法が行われた場合に、消費者が、一度は同意したものの後に思い直して当該意思表示をキャンセルしようとする場合に行われるものである。したがって、当初の合意の際に法定書面の交付方法について仮に消費者が一度は電子書面によることを同意したとしても、冷静になって思い直すと同意すべきではなかったという場面も十分にありうるのであるが、改正案には、このような場合に、容易に同意を撤回ないし取り消すことを可能とするような法的手当は見当たらない。

次に、この同意についての保存義務及び立証義務を事業者を負わせるとしても、当該資料が改ざんないし偽造されることをいかにして防止するのも具体的な防止策も準備されていない。

イ 契約条項の見落とし

電磁的方法で契約書面等を確認する際、消費者は、スマートフォン等の端末で契約条項を確認することになるが、端末の小さな画面では一覽性に劣るうえ、高速に画面をスクロールしてしまうと必要な条項を見落としてしまったり、理解できない条項を読み飛ばしてしまうおそれがあるため、契約内容を十分に認識できない可能性が高まる。

また、独立行政法人国民生活センターが公表した「PIO-NETにみる2019年度の消費生活相談の概要」によれば、定期購入に関する相談件数は2015年度に5,922件であっ

たものが 2019 年度には 50,281 件に増加している。定期購入トラブルの背景にあるのは、事業者のサイト上において一応は解約制限が表示されているものの、消費者はその他の目を惹く広告表示の方に気を取られ、この解約制限の記載を見落としてしまうという点にある（より直截に言えば、消費者が見落としてしまうようにその他の目を惹く広告表示が作られているというべきである）。このような実態を踏まえると、端末上でしか契約条項が確認できないこととなった場合には、上記の定期購入の事例と同様に、重要な契約条項が見落とされてしまう危険性があることは明らかである。

ウ 契約書類の保存と改ざんないし偽造の危険性

さらに、消費者側における電磁的方法で交付された書面の保存、閲覧をどのように確保するのかという点も問題となる。

考え方としては、事業者のサイト上に自らのアカウントを作成して契約内容を確認する方法をとる方法や、メール等で送信する方法が考えられるが、前者の場合にはサイトの閉鎖、退会（事業者が強制的に行う場合を含む）のみならず、ID やパスワードの失念等により、後者の場合には当該データの消去（端末の故障等により意図せず消えてしまう場合も含む）や端末の紛失等によって、契約書等の電磁的記録を確認できなくなるという事態が生じることも十分に想定される。

また、事業者側においては技術的には消費者が契約時に確認した契約内容とは異なる内容が契約書として保存したり、メール等で送信することは十分に可能である反面、消費者側でそのことを確認するのは著しく困難となる。

エ 家族や見守りの方が消費者トラブルを発見できなくなること

さらには、スマートフォン等の端末については、第三者がその端末内のデータを見ることは基本的に想定されていないため、当該消費者自身が消費者被害にあっている認識を持っていないような場合（若年者や高齢者であって判断能力が充分でない場合や、言葉巧みに勧誘されてその認識を阻害されているような事案など）、第三者が消費者の保有している法定書面を発見してその契約の問題点に気付くといったことも起きなくなってしまう。

オ 従前の関係省庁の見解

さらに、官邸の高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT 戦略本部）第 5 回情報通信技術利活用のための規制・制度改革に関する専門調査会（2011 年 1 月 20 日開催）の参考資料 1 「各省庁に対する書面調査結果」の通し番号 41 番において、当時、消費者庁及び経済産業省は、「消費者側が自ら主体的に電磁的交付に係る明示的な意思表示を行い得るものか疑義がある。」「特に、昨今、訪問販売や電話勧誘販売においては、高齢者の判断力・交渉力不足に付け入る悪質な手口も多く、事業者側に有利なかたちで消費者の意思形成が誘導され、消費者被害が生じている実態を踏まえると、不意打ち的に勧誘を受ける高齢者を含む消費者が、電磁的交付について積極的な承諾の意思表示を行う取引形態になっているとは考えにくい。…したがって、高齢者を含む消費者が、電磁的交付について積極的な承諾の意思表示を行い得る環境であるとは言い難いと考えられる。」ということや、クーリング・オフ制度について「その起算日（書面交付

日)は、手交、書留や配達証明等を利用することで客観的な立証が行われ、書面受領の時期についての消費者及び事業者の無用な争いが生じることが避けられているが、電磁的交付においては、送受信時期を偽ることや、受信機器の故障などにより。書面受領の時期をめぐる消費者トラブルを惹起する危険性もあると考える。」として極めて慎重な意見が示されてきた。

現状、上記の問題点を覆すような状況の変化は見受けられないばかりか、事業者と消費者の間の技術力等の格差は広がるばかりである。

(3) 立法事実の不存在

訪問販売等の対面で勧誘及び契約が行われる取引について、契約書面等を電磁的方法で交付する必要は乏しい。

実際に、2021年1月20日の消費者委員会本会議において、質問を受けた訪問販売に関する事業者団体の説明者は、電磁的方法で契約書面等を交付することについて質問を受けた際、「青天のへきれきみたいなものがある…そういった議論はしてきた経緯はございません」と回答している。

このように、事業者側における電子書面を認めるべき立法事実は何ら示されておらず、その必要性は曖昧であり、他方で、以上の法定書面の機能及び重要性と電磁的方法による交付を認めた場合に生じる弊害に鑑みれば、電子書面が認められた際に消費者が受ける不利益は極めて大きい。

(4) 結論

取引の態様によっては、契約書面等を電子化していくことは消費者にとっても便宜になる場面もあり、いずれは契約書面等が電子化されていくことも想定される。

しかし、デジタル社会の進展とともに、消費者と事業者の間の情報の質及び量並びに交渉力の格差は縮まるどころかむしろ拡大しており、事実関係を確認する場面において、事業者から交付された紙媒体としての法定書面は依然として消費者にとって極めて重要な意義を有している。

消費者庁の示した方針においては、詳細な制度は政令・省令・通達等で定めるとのことである。しかし、法定書面の交付は、クーリング・オフの成否や契約内容を巡って消費者と事業者の利益が先鋭に対立しうる局面で問題になるものであり、むしろどのような法的手当てがなされるのかという点こそが重要である。上記のとおり、電磁的方法により契約書面等を交付することについての同意の真意性の確認、契約書面等の改ざんないし偽造のおそれ、契約書面等の保存、閲覧の確保の点で具体的な検討がなされていない。事業者の交付すべき法定書面の電子化をめぐることは、電子通信事業法などすでに先行する例を見ることができる。これらの例については、クーリング・オフにかかわるものではないという点において特商法とは大きく異なる要素があるものの、それらの現状や問題点についても何ら検証がなされていない。これらの状況を踏まえるならば、今回の電子化提案は、特段の緊急性を有するものではなく、拙速以外の何ものでもない。

したがって、デジタル社会の推進のため、事業者と消費者の取引で用いられる書面の電子化を検討すること自体を否定するものではないが、特商法及び預託法の定める法定書面の交付義務を軽減することは、各法律の定める消費者保護の根幹を失わせるものであり、到底容認することはできない。

以上