

令和3年（2021年）2月22日

衆議院議長 大島理森 殿
参議院議長 山東昭子 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
消費者委員会委員長 山本隆司 殿

大阪弁護士会
会長 川下 清

特定商取引法及び特定商品預託法の書面交付義務の電子化に反対する意見書

第1 意見の趣旨

- 1 特定商取引に関する法律において規制対象とされている、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、業務提供誘引販売取引及び訪問購入の各取引類型における概要書面及び契約書面の交付義務の電子化を認めることに強く反対する。
- 2 特定商品等の預託等取引契約に関する法律が定める預託等取引契約について、概要書面及び契約書面の交付義務の電子化を認めることに強く反対する。

第2 意見の理由

- 1 特定商取引に関する法律及び特定商品等の預託等取引契約に関する法律の書面交付義務の電子化を認める法改正について

2021年1月14日に開催された「第335回 消費者委員会本会議」の議題として、規制改革推進会議で検討された「特商法・預託法における契約書面等の電子化について」の審議の中で、消費者庁取引対策課課長から「契約書面等の電子化について」と題する書面に基づいて、この議案の経緯及び今後の取組の方向性についての説明が行われた。

これによれば、消費者庁は、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「預託法」という。）の求める契約の申込み時の申込書面又は概要書面及び契約締結時の契約書面について、事業者により「書面」による交付を義務付けている現行制度について、訪問販売等の特商法の各取引類型（通信販売を除く。）及び預託法において、消費者の承諾を得た場合に限り、電磁的方法により交付することを可能にするとの内容で、特商法及び預託法を改正する法案の審議を求める予定である。

この方針については、同月20日の自民党調査会で承認されたとの新聞報道があり、本年3月ころには改正法案が国会に上程されることが予想される状況にある。

- 2 必要性の指摘を逸脱した法改正の提案

特商法の定める（紙の）書面の交付義務については、「規制改革推進会議・第3

回成長戦略ワーキング・グループ」（2020年11月9日開催）において、担当大臣から、英会話指導（特定継続的役務提供）をオンラインで契約する場合における紙の書面の交付義務には支障があるとの問題提起を受けて、消費者庁は、「デジタル化を促進する方向で、適切に検討を進めていく」との回答を行っていたものである。

ところが、消費者庁は、この指摘の趣旨を逸脱して、特定継続的役務提供だけではなく、対面で行われることが想定されている訪問販売、連鎖販売取引、業務提供誘引販売取引、訪問購入も含めて、特商法で規制対象とされている全取引類型について、「消費者の承諾を得た場合に」、一律に申込書面または概要書面及び契約書面のオンラインでの交付を許す法改正を実現する方向で検討を進めようとしているものである。

3 立法事実を欠く法改正の提案

さらに、この改正議論において見過ごすことができない問題点として、特商法の分野における書面全般にわたる電子化法案を基礎づける立法事実が存在しないとの事実がある。というのも、2021年（令和3年）年1月20日に、内閣府消費者委員会が開催したヒアリングにおいて、訪問販売業者の業界団体である日本訪問販売協会の専務理事は、書面の電子化による消費者への対応や消費者被害の回避可能性を問われて、「（電子的書面交付は）ある意味、青天のへきれきみたいなものがあって、したがって、従来そういったものの現実感がない中でそういった議論はしてきた経緯はございません」と回答しており、訪問販売を行う事業者においてすら、この必要性及び実現性を感じていなかったことを明らかにした（消費者委員会本会議第336回議事録）。

すなわち、特商法取引の分野における書面全般にわたる電子化については、事業者からの要望や事業者団体内部での検討すらなされておらず、書面の電子化を認める法改正を基礎づける立法事実そのものが存在しなかったことが露呈している。

4 特商法の定める書面交付義務とその機能

以下においては、申込書面または概要書面及び契約書面を総称して、契約書面等と記載する。

(1) 書面の一般的機能

一般に契約書面には、当事者が合意した契約内容を一覧できる状態で情報提供し確認できる「確認機能」があり、その後も債務の履行状況について債務不履行又は契約適合性を契約条項に照らして判断する手掛かりとする「保存機能」がある。

(2) 特商法の契約書面等における警告機能とクーリング・オフの告知機能

特商法においては、紙の書面に契約条項を一覧できるように記載し、とりわけクーリング・オフについては、赤字・赤枠・8ポイント以上の活字により記載し、これを契約締結時に直ちに交付することが義務付けられている（同法施行規則6条等）。

これは、書面の交付により、勧誘時には認識していなかった消費者にとって不利な契約条件の存在に気付かせ（警告機能）、クーリング・オフ制度の存在を消費者に告知することにより、頭を冷やして考え直す機会を消費者に与えることにある（告知機能）。

5 特商法の契約書面等の電子化による警告機能及び確認機能の減殺

(1) 特商法における契約書面等を電子書面化することによる問題点

電子的書面の確認にあたり、多くの消費者はスマートフォンの画面を用いるところ、スマートフォンの画面は、最小でもB5判のサイズであった紙の契約書面等よりも格段に小さい。そのため、スマートフォンの画面に契約書面等の全体像を確認できるサイズで表示すると契約条項を判読できない。かといって、契約条項を判読できるサイズに拡大表示すると、各条項の1文全体を画面内に表示することすら困難であり、法律文書を読み慣れない消費者にあっては、画面のスクロールを繰り返すうちに契約条項を把握できなくなることを避けられない。

このように、スマートフォンの画面での契約書面等の内容確認が困難となることは、消費者の契約書面等に対する関心ないし注意力を損ない、警告機能の減殺を来すのみならず、従来、無理由かつ無条件の解除制度であるクーリング・オフの告知を重要記載事項として、契約書面等に赤字、赤枠かつ8ポイント以上の活字で印刷表示させてきた規制を、スマートフォンの画面表示において確保する手段がないことから、消費者に対する告知機能を著しく減殺するものである。

(2) 対面型取引形態の販売方法への導入の不当性

まず、訪問販売（キャッチセールスやアポイントメントセールスなどの特定顧客に対する店舗販売を含む）や訪問購入という対面型の勧誘を行う契約類型においては、印刷した書面をその場で作成して交付することができるし、書面交付による警告機能や告知機能をことさらに低下させてまで、書面の電子化を認める必要性は存在しない。また、電話勧誘販売は、電話により不意打ち的な勧誘を行い即断を迫る契約類型であり、事業者は申込と承諾の裏付けを確保するために契約書面に署名捺印を求めるのが通例であって、ことさら契約内容の警告機能を低下させてまで電子化を認めなければならない理由は存在しない。

そもそも、規制改革推進会議成長戦略ワーキング・グループ（2020年11月9日）における問題提起も、「ヨガや英会話が、オンラインでできるようになったにもかかわらず、契約に関しては紙の規制が残っている。だから、せっかくオンラインでレッスンを受けられることになったにもかかわらず、オンラインで受講が完結しないという状況になっているのはいかがなものか」（2020年11月9日成長戦略ワーキング・グループ議事概要2頁）というものであり、対面型取引全般に拡大する論拠は何ら示されていない。

また、特定継続的役務提供、連鎖販売取引及び業務提供誘引販売取引においては、契約締結前の勧誘段階に概要書面を交付する義務が課されているのであり、対面してパンフレット等の印刷文書を示しながら勧誘を行っているにもかかわらず、概要書面について事業者が電子データを提供する方法で足りるとすることは、面前で概要書面を交付し消費者がこれを目にすることを回避を許し、制度を骨抜きにするものといわざるを得ない。

(3) 訪問販売、電話勧誘販売、訪問購入など不意打ち型勧誘の場合

－警告機能と告知機能の減殺

特商法が規制対象とする訪問販売や電話勧誘販売は、消費者が望まない不意打ち

的な勧誘と曖昧な説明により即断を迫られることから、消費者が契約内容を正確に認識しないまま契約意思形成が不十分な状態で契約締結に至りがちである。そこで、販売業者に対し契約内容を正確に記載した書面を交付させることにより（特商法4条、5条、18条及び19条）、消費者が冷静に考え直す機会を与え契約締結の判断の適正さを確保する警告機能がある。

消費者は、交付された書面により契約内容を冷静に確認したうえで、その契約を維持するか解消するかを判断する機会（クーリング・オフ）が与えられる。しかも、契約書面には、クーリング・オフの権利が存在することを赤字・赤枠とし、文字サイズも8ポイント以上の活字で記載させることにより、クーリング・オフの権利の存在を容易に認識できるように教示する告知機能がある。

一般に、契約書面は契約内容が通常は1枚の書面に記載されて一覧性があるため、交付された契約書面又は概要書面を見ると、商品名・数量・金額・販売業者名・住所・電話番号・解除権の内容等の重要事項の記載事項を確認することは比較的容易である。

これに対して、スマートフォンは10cm弱×10cm強の小さな画面であるため、契約内容を確認するためには、画面のスクロールや拡大の操作によって積極的に探さなければ必要な情報を確認することができない。どのような事項が記載されているかの予備知識がなければ、必要な契約条項を探し当てることは容易ではない。つまり、電子化により契約内容の確認の容易性が低下することが避けられない。

また、特商法は、複雑な契約条件について契約書面の別紙を用いることは許容されているが、法定書面との一体性が明らかとなるように同時に交付することを必要とするなど（消費者庁「特定商取引法に関する法律の解説（平成28年版）」67頁）、消費者が容易に契約内容を確認し得ることを重視している。

(4) 特定継続的役務提供契約及び連鎖販売取引、業務提供誘引販売取引の場合 －確認機能、保存機能、警告機能及び告知機能の減殺

ア 確認機能及び警告機能

特定継続的役務提供（特商法41条、政令11条・12条・別表第四）は、英会話指導、パソコン教室、結婚相手紹介サービス、エステティックなど、受けてみなければ内容の適合性が判別困難な無形のサービス提供を長期多数回まとめて契約する類型であるため、契約内容が不明確かつ複雑になるおそれが強い。

また、連鎖販売取引及び業務提供誘引販売取引は、取引に不慣れた消費者に対し会員拡大による利益收受や提供された業務による利益收受を勧誘文句としつつ経済的負担を求める取引の仕組みであるため、儲け話に惹かれて経済的な負担金額や利益收受の困難性等について冷静に検討しないまま契約締結に至るおそれが強い。

そのため、特定継続的役務提供、連鎖販売取引及び業務提供誘引販売取引については、店舗取引や通信販売の場合を含めて、契約締結時に契約内容の重要事項を記載した「契約書面」を交付する義務（特商法42条2項、37条2項、55条2項）を課すだけでなく、契約締結前の勧誘段階においても契約内容の重要事項を記載した「概要書面」を交付する義務（特商法42条1項、37条1項及び55条1

項)を定めている。

これによって、消費者は、勧誘を受ける場面において交付された概要書面により正確な契約内容を確認しながら契約を締結するか否かを考え直すことができ(確認機能)、さらに契約締結後に冷静になって契約内容を再確認した上で、8日間又は20日間の猶予期間において、契約を維持するか解消するかを判断する機会が与えられる点で、警告機能をより強化しているのである。

イ 保存機能

さらに、特定継続的役務提供、連鎖販売取引及び業務提供誘引販売取引は、長期間の契約関係が継続することが通例であるため、契約締結後しばらくして契約内容と履行状況の適合性が問題となる事態が生じやすい。そこで、書面交付義務により消費者が契約内容を手元に保存しておくことができ、債務不履行や契約不適合の有無等を判断する資料を確保する「保存機能」が一層重要となる。

ウ 二重の書面交付による確認機能と警告機能の強化

特定継続的役務提供及び連鎖販売取引は、消費者に対しクーリング・オフ期間経過後も契約関係継続途中に理由を問わない中途解約権を強行規定として付与し、違約金の上限規制が設けられている(特商法49条)。こうした中途解約権の存在を告知する意義も重要である。

特に、連鎖販売取引、特定継続的役務提供及び業務提供誘引販売取引は、商品・役務の販売と特定利益提供・関連商品・業務提供利益などのセット販売の契約であり、特約の記載こそが重要である。だからこそ特商法は、契約締結時の契約書面義務のみならず、契約締結の意思決定をする前に正確な情報を提供して適切な意思決定を確保するため概要書面の交付義務を定め、二段階の書面交付義務を課しているのである。

つまり、問題関心を抱いた消費者が画面のスクロールや拡大の操作を積極的に行うことによって、重要な特約の内容を認識する「確認機能」は何とか確保し得るとしても、事業者の広告や勧誘に惹かれて契約内容を十分に自覚していない消費者に対し、明確な説明がなかった経済的負担の存在や利益提供条件の実現困難性等の「警告機能」は確保できず、まったくの形骸化を招くものである。

とりわけ、連鎖販売取引は、ここ10年来、消費生活センターに寄せられる苦情相談件数が毎年1万件前後で推移している状況にある(国民生活センター「消費生活年報2020年版」13頁)。しかも、近年は、SNS等の情報通信手段を利用して、若年者を対象として利益収受型の商材をマルチ商法の手法で勧誘するトラブルが多発しており、特商法の規制強化に向けた検討を求められている状況にある

(日本弁護士連合会2020年10月21日付「連鎖販売取引における若年者等の被害防止に関する規制強化を求める意見書」)。

6 預託法所定の書面交付義務について

同法の「預託等取引契約」は、商品の預託に伴い財産上の利益を提供することを約する契約であることから、契約締結に当たっては、預託利益を生み出す収益事業の実現・継続可能性について、消費者に冷静に検討させる必要性が高く、書面交付による警告機能が特に確保されるべき取引類型である。加えて、契約関係が一定期間継続す

ることが前提となっており、利益提供の履行状況が契約内容と一致しているかを事後に確認するためにも、契約書面等の確保・保存が特に重視されるべき取引類型である。そのため預託法は、概要書面及び契約書面の交付義務を定めているのである（3条1項、2項）。

預託商法については、過去に悪質な販売預託商法により、多数の大規模消費者被害が繰り返されてきたところである。預託法に関しては、販売を伴う預託取引について原則禁止とする方向で法改正が検討されているとのことであるが、悪質業者による潜脱行為も懸念されるため、法改正後も書面交付の重要性が低下することはない。

7 消費者被害の発覚及び救済活動における印刷書面の重要性

消費者被害において、着物の次々販売や不必要なリフォーム工事を次々と契約させられ、老後の資金を奪い去られるという事案が今なお多発している。

かかる消費者被害においては、ただでさえ契約件数が多く、記憶力の低下した高齢被害者が一つ一つの契約における購入物件ないし工事内容、それぞれの契約金額、契約の動機、契約日、契約の履行を受けたかどうかなど、逐一思い出すことができないという事例が大半である。

そして、これら消費者被害は、高齢者の福祉サービスのために訪れた民生委員や公務員、福祉サービス業者、実家を訪れた親族などによって、うずたかく積まれた商品が発見され、あわてて身の回りの書類を確認して初めて発覚するきっかけとして、契約時に交付された印刷書面が大きな役割を果たしてきたことは消費者被害の救済に携わる者の共通の認識である。

ところが、契約書面等が電子化されると、高齢者のスマートフォンを操作しなければ契約関係を把握することができず、また、悪質事業者にあつては、高齢者がスマートフォンの操作に不慣れであることに乗じて、送付した電子書面を高齢者に見せた上で、直ちに削除することも極めて容易である。

このような悪用のおそれを措くとしても、スマートフォンは水没、落下、転倒による物理的破損、機種変更時におけるデータ移行の失念ないし失敗などにより、いったん受領した電子書面が復元のできない形で失われる事態が容易に想像できるところである。さらに、近年では、ウイルスメールの流行により、添付ファイルを開くことは避けた方がよいという意識の広がりから、よくわからないメールは開かずに削除するという取り扱いも広く行われており、証拠としての安定性を欠くといわざるを得ない。

したがって、契約書面等による確認機能、保存機能、警告機能及び告知機能などの重要性に鑑み、契約書面等の印刷書面による交付の原則は堅持されるべきである。

8 書面電子化についての国会審議と他の法律における電子書面化の状況

- (1) 2000年に制定された「書面の交付等に関する情報通信の技術の利用のための関係法律の整備に関する法律」は、関係法令が消費者保護を目的としている場合には、契約を巡るトラブルが現に多発する等、書面の代替が困難なものは、対象から除外することを明示している。

この点は、国会審議においても、「契約をめぐるトラブルが現に多発している法

律、例えば、サラ金規制に関する貸金業規制法、商品先物取引に関する商品取引所法、訪問販売法におけるマルチ商法規制等については、そもそも本法律案にはなじまない、ですから対象としないことにいたしました」（２０００年１１月８日衆議院商工委員会における平沼通商産業大臣（当時）の答弁）というように確認されている。

- (2) 割賦販売法の２０２０年６月改正により、包括信用購入あっせん業者の書面交付義務が、スマートフォン・パソコン完結型決済の場合は完全電子化を認めるものとされた。

しかし、これは事業者登録制によって一定の適正さが確保された分野の法制度であり、悪質業者の存在を想定しなければならない特定商取引分野とは峻別する必要がある。

9 電子書面の交付を許す要件が「消費者の承諾」であることの不当性

前記ワーキング・グループの会議において、消費者庁は、「消費者保護の観点から電磁的方法による送付を希望しない又は受領できない消費者の利益の確保も図る必要がある」旨の留意事項を示している。これは、事業者が電磁的方法による情報提供を行うについて、消費者の事前の承諾を要件とすることを想定しているものと考えられる。

しかしながら、仮に事前の承諾を要件とする方法を採用としても、サイト画面で契約の申込をする手順の中で、入力画面の中に電磁的方法による情報提供を「承諾する」との欄にあらかじめチェックが入っているデフォルト設定を認めるならば、書面交付の意義を十分に認識せずに承諾した状態で申込に進むことが大半となるであろう。同様に、契約条項の中に「電子データの提供を承諾する」旨の条項を加えておき、契約締結の申込み・承諾と併せて電子化の承諾があると取り扱う方法も懸念される。

仮に消費者自らにチェックを入れさせる方法を採用したとしても、前述したようにそもそも書面交付義務による「警告機能」やクーリング・オフ等の権利の「告知機能」は、契約内容や権利を十分に認識していない消費者に対し積極的に気付かせる措置であるから、電子データの提供を選択することによって、認識していない事項の警告機能・告知機能が低下することを納得して承諾したという評価はできないはずである。

したがって、警告・告知機能を確保する十分な代替措置を講ずることなく放棄することとなる制度は、不意打ち勧誘やもうけ話を強調した勧誘などにより意思決定が歪められた取引を前提として特商法が定める書面交付義務の消費者保護の趣旨を完全に没却するものである。

このように、消費者が承諾したから電子データの提供で良いとする議論は、消費者保護の制度趣旨を無視するものであって容認できない。

以上