

内閣府規制改革推進会議 議長 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 殿
内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全） 殿
消費者庁 長官 殿
消費者委員会 委員長 殿
国民生活センター 理事長 殿

2021年1月15日

特定商取引法に基づく書面交付の電子化について慎重な検討を求める意見書

熊本県青年司法書士会 会長 西森大樹

第1 意見の趣旨

- 1 特定商取引法に基づいて事業者には義務付けられている書面交付を電子化することの是非及び仮に是とした場合の具体的なあり方を検討するにあたっては、自由と公正が確保された我が国の健全な成長を実現するために、経済活動の活性化の観点による必要性和消費者契約の公正確保の観点による相当性を十分議論し、拙速な電子化の結論に陥らないようにすべきである。

第2 意見の理由

- 1 令和2年11月9日、内閣府の「規制改革推進会議」に設置されている「成長戦略ワーキング・グループ」のオンライン会議において「民間における書面、押印、対面規制等の見直し」が検討された。

その一環として「特定商取引法の特定継続的役務提供に係る契約前後の書面交付の電子化」が議題となり、オンライン英会話事業者の要望を例に、特定商取引法第42条に規定されている契約前後の概要書面及び契約書面の交付について、電子交付を可能とすべきではないかとの論点があがり、消費者庁は、一定の留保の余地は残しつつも、「デジタル化を促進する」との回答を行っている。

また、議論全体の流れを見ても、「即座に」、「スピーディーに」といった論調が見られる。

このように、消費者庁は、特定継続的役務提供契約に関する概要書面・契約書面の電子交付を推進し、ワーキング・グループ全体としても、電子交付を推進する消費者庁の方針を歓迎し、なおかつ短期間で法整備を行うよう求めていることが見て取れる。

2

- (1) しかし、現状の議論には問題点がある。特定商取引法に基づいて事業者には義務付け

られている書面交付を電子化することの是非及び仮に是とした場合の具体的なあり方を検討するにあたっては、IT技術の普及、政府のデジタル化推進の方針が相まって、拙速に電子化に流れる結論に陥りやすい。

特定継続的役務提供契約に関する相談は現在も全国の消費生活センターに毎年1万件を優に超えて寄せられ、しかも必ずしも個々の事件を解決できるものでもないという現状は未だ改善されておらず、むしろ地域消費者行政の予算的・人力的衰退も見受けられる。

そのような中、契約過程を簡易迅速にしようとデジタル化に邁進するあまり、法が書面交付を義務付けた趣旨を忘れ去って、消費者保護のための書面交付を安直に電子化することに流れてしまえばどのような危険が生じるか、そのような視点も常に持ち続けなければならない。

もし安直な電子化によって法が期待した書面交付の意義の実効性が下がれば、消費者問題の発生が増加し、それぞれの事件の解決も難しくなる可能性があり、ひいては健全な我が国の社会の成長を阻害する可能性すらある。消費者契約において契約過程を簡易迅速に行うことは、消費者の意思形成過程の中で、冷静に情報を得て判断する機会を与えることと逆方向の働きだからである。

特定商取引法は、契約過程に問題が起きやすい特定の取引類型についてそのような契約を防止し、あるいは救済するために存在している。したがって、これらの特定の取引は、契約締結にあたって、消費者に熟慮や振り返りの機会を与えるために、意図的に通常の取引よりも重い手続きを求められている。いふならば、煩雑な手続作業をひと手間加えることは、それ自体に消費者保護の目的が込められている。

したがって、現状の書面交付による契約へのブレーキ効果は、特定商取引法が想定している効果である。その意義を省みずに、安直に電子化による簡易迅速な書面交付を認めることは、法の目的である消費者保護の趣旨を没却するものである。

消費者保護を目的とする書面交付義務に関しては、近視眼的に電子化の動きに追随するのではなく、法が書面交付を求めた趣旨に立ち返って冷静・慎重な検討を行う必要がある。

(2) しかし、現状の議論では、書面交付の意義（機能）に立ち返って、その意義（機能）に当てはめて電子化を検討することは全くなされていない。単純に書面交付と電子交付によって得られる情報そのものが同じであるならば、書面交付の機能は電子交付によっても当然同じように果たされるという前提に立っているかのようである。

しかし、書面交付を法が求めたのは、消費者に契約内容やクーリング・オフの権利を知らせ、もって消費者問題の予防・解決に資するためであって、その目的を損なうような法改正は法の趣旨を損なうに等しい。

書面は、渡されれば容易に一覧でき、クーリング・オフの情報は赤字で書かれるなどしているから、単にPDFファイルの送信を受けるなどと比べて、圧倒的に消費者

がクーリング・オフの権利に気づきやすい。概要書面・契約書面を単純にPDFファイルにしたものをデータ受信しても、書面と同一の効能は期待できない。画面を拡大し、スクロールしなければ情報を読み進めることができず、書面と画面では情報の認知・把握のしやすさに差があるからである。

もし、紙であろうがPDFファイルであろうが送信すれば同じ意味である、という考え方がワーキング・グループ内に支配的であれば、それは法の趣旨を没却するものであり、避けるべきである。

確かに、会議における発言にみられるように、「電子を使うことによっていろいろ消費者のためになるようなデジタル技術」の活用の可能性は当然検討されなければならない。しかし、そのために具体的にどのような方法を用いれば、消費者のためになるのか、少なくとも現状より後退しないのかについて消費者法の研究者、実務家、現場の相談員をはじめ地域消費者行政担当者など消費者問題に取り組む者の意見を広く、かつ、十分に調査し、慎重に検討するべきである。

(3) 次に、さしあたり経済活動の円滑の観点から電子化の必要性や相当性を主張する考えに対して、留意すべき点を述べる。

① まず、前記会議においては、英会話コーチを行う事業者から電子化容認の要望が述べられていることを例にしているのであるが、コロナ禍でオンラインコーチの需要が大きくなったというのは理解できるが、書面送付がオンラインコーチを妨げるものではない、という点を述べておきたい。

今回の事業者のヒアリングでは、書面交付の電子化が認められないことでコーチのリモートワークが損なわれるかのような印象を受けるが、コロナ禍によって多くのコーチ希望者がコーチ職を求めるようになったということと、書面送付義務がオンライン完結契約の障害となっていることは直接結びつかない。コロナ禍であるからといって郵便物の差出や受領が不可能になったわけではない。書面交付においては従前どおり紙の交付を要するといってもその部分だけが電子化できないだけで、従前に比べて過重な負担を事業者に負わせているわけではない。

あたかも、「コロナ禍なのだから急いで、スピーディーに、書面交付の電子化を実現してもらわなければ困る。リモートワークのコーチ希望者もみんな困る。」というかのような雰囲気論調には違和感がある。やはり、議論には十分な時間をかけるべきであり、コロナ禍だから急ぐべき、という理屈は成り立たない。

そもそも、書面交付の郵送の手間がかかりオンラインのみで契約が完結しないとしても、そのことはオンライン英会話コーチング自体をやりにくくするものではない。書面交付は契約締結過程の問題である。

特定商取引法に規定された取引類型は消費者トラブルが生じやすいからこそ同法が規制しているのであって、もともと簡単に契約に至らないように、また至ったとしても消費者がクーリング・オフできるようにするために、事業者に必要な手間

を定めたのである。いうなれば、社会の安全装置としての手間である。それを単にすべてオンラインで即時に簡単に完結する取引にならないからといって安直に書面限定を廃止するとすれば、安全装置の存在意義を否定しているようなものである。即時に簡単に意思決定に至ることを防ぎクーリング・オフの権利を実質的に知らせることが書面交付を求めた法の目的の一つだからである。

- ② また、事業者のヒアリングにおいて述べられた、郵送された書面を受け取らない契約者についてクーリング・オフ期間が開始しない問題点については、そのような契約者との間では事業者側から契約を解除できる条項を設け、契約関係を終了させるべきとも思われ、法定書面の受領を行わないような、契約関係に対する消極的な姿勢を示す消費者との契約維持のために、書面交付の電子化を容認する法改正を行う必要性は高くないように思われる。
- ③ 消費者庁審議官のヒアリングにおいて、特定商取引に関する具体的な消費生活相談事例が挙げられている。これらの事例は、オンライン交付がトラブルの原因になっているものではないから、オンライン交付容認を妨げる理由にはならないとの指摘もある。

しかし、書面が交付され、効能が発揮されていれば、クーリング・オフを望む消費者はクーリング・オフができたわけであるから、そもそも大きな問題とならない。

また、現状、書面交付をオンラインで行うことが認められていないのであるから、書面の電子交付に関するトラブル事例は現時点では存在するはずがない。オンライン交付によって問題となった事例が現時点で存在しないからといってオンライン交付（電子交付）を認めても問題は起きない、と考えることはできない。

- ④ 前記会議録によれば、「消費者の事前の承諾があれば電子化しても不利にはならない」と考える向きもある。

しかし、勧誘時に説明されていない不利な事項や予備知識のないクーリング・オフ制度などを消費者に積極的に気付かせて考え直す機会を与えるのが、特定商取引法の書面交付義務の意義であるから、消費者が電子データでも良いと承諾したからと言って、書面交付によって積極的に気付かせる意義を失うことは正当化されない。

そもそも消費者問題が問題となるのは、置かれた状況の不均衡から、消費者が後悔するような契約をそれと知らず、あるいは知りつつも不本意に契約締結に至るからである。

したがって、消費者と事業者との契約における合意というものの基盤は弱いことがある。

しかし、悪質な事業者が、一応形成された合意を根拠に消費者に対して取引の履行を迫り、あるいは消費者への返金を拒むことが消費者問題となり、社会の健全な発展を阻害した。

そこで、特定商取引法が作られ、事業者との立場の不均衡を是正するため、合意を覆す特別な根拠を与え、合意の過程に事業者に制約を課して、消費者に不利となる状況を是正しようと試みられた。

そのような沿革を顧みれば、特定商取引において、書面交付について、電子交付とすることを「当事者の合意の問題」と安易に断じるべきではない。

また、当事者の合意を取るにしても、その方法まで規定しなければ事業者が消費者を容易に誘導できることを念頭に置かなければならない。あらかじめチェックボックスに承諾のチェックを入れた状態で積極的にチェックを外さなければ承諾したことになるようなフォームが使用されれば、多数の契約者が安易に電子交付を承諾する可能性があるからである。

- ⑤ 個別信用購入あっせん業や金融商品取引業、電気通信事業などは、消費者の事前の承諾による書面の電子化を認めているが、いずれも登録制によって事業活動自体の適正化措置が講じられている。また、契約締結前の書面交付義務を定めている金融商品取引法や電気通信事業法は、契約前書面の交付義務とともに、重要事項説明義務を定めている。

特定商取引法の取引類型は、登録制も重要事項説明義務もなく、悪質業者を想定した法規制の分野であり、横並びに扱うことはできない。

- ⑥ 前記会議録においては書面交付の電子化を容認する場合に、利用者のメールアドレス到達時点をもって書面交付と同様の効果を認めるべきとの見解が述べられている。

しかし、このような考え方も、結局、書面交付義務について交付自体を目的としているかのような理解に基づくものと思われ、賛同できない。契約者が積極的に望めば読める、という状態に置きさえすれば書面交付義務の趣旨が達成されるというものではない。

電子的な方法を容認するとしても、交付の実質的な効能を発揮する方法を検討するべきであり、単に電子的方法を認めるのでは消費者保護の後退である。現状の消費者保護から後退することは容認すべきではない。

- ⑦ デジタルの方が証拠が残りやすく消費者の利益に資するという意見もある。しかし、この点も、電子データの方が廃棄されやすいか、紙の方が廃棄されやすいか消費者の動向を見極めなければ、どちらが証拠として残りやすいかは即断できない。

電子化を容認する場合は、改変防止をどのように担保するか、再送信の要請があった場合に事業者が再送信を義務付けるべきか、電子交付の方が消費者の利益に資するか、あるいは、少なくとも書面交付に劣らない方法を慎重に検討しなければならない。

- (4) さらに、特定継続的役務提供契約に関する概要書面・契約書面の電子交付が拙速に

容認される流れが固まれば、これを端緒に、あるいはこれと併せて、訪問販売や連鎖販売取引等の他の特定商取引についても不本意な契約から消費者を守る方策について十分な検討を経ないまま、経済活動の便宜を理由に書面交付の電子化が検討される可能性がある。

特定商取引法に定められた取引方法（訪問販売、電話勧誘販売、訪問購入など）によっては、契約者が高齢である場合、電子化によりトラブルが発覚しない、あるいは解決が難しくなることが容易に想像できる。

取引形態別に、綿密な検討なしに電子化するのは、消費者被害増大を招く改悪となりうる。そのことを、過去から現在に至る消費者被害の実態から、緊迫感をもって思い起こさなければならない。

- 3 特定商取引法に基づく書面交付の電子化については、こうした問題点を公開の審議の場で慎重に議論し、トラブルの実態や被害防止措置を検討した上で判断すべきである。公開の場での十分な議論なしに拙速に電子化の結論を出すべきではない。

以上