

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	契約書面等の電子化が焦点となった特定商取引法等改正
著者 / 所属	中村いずみ / 内閣委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	438号
刊行日	2021-9-10
頁	3-15
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210910.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210910.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

# 契約書面等の電子化が焦点となった特定商取引法等改正

中村 いずみ

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 改正の経緯
3. 改正法の概要
4. 契約書面等の電子化をめぐる国会論議
5. おわりに

## 1. はじめに

消費者のぜい弱性につけ込む悪質商法に対する抜本的な対策強化、新たな日常における社会経済情勢等の変化への対応等のため、「特定商取引に関する法律」（昭和 51 年法律第 57 号。以下「特定商取引法」という。）、「特定商品等の預託等取引契約に関する法律<sup>1</sup>」（昭和 61 年法律第 62 号。以下「預託法」という。）、「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律」（平成 25 年法律第 96 号。以下「消費者裁判手続特例法」という。）を改正する「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。以下「改正法」という。）は、一部の規定について衆議院で修正された後、令和 3 年 6 月 9 日の参議院本会議で可決され、成立した（公布日は 6 月 16 日。施行期日は、一部の規定を除き、公布日から起算して 1 年を超えない範囲内において政令で定める日）。

平成 21 年の消費者庁設置以降、消費者庁を主管官庁とする内閣提出法案 13 本は、衆参の委員会においては全て全会一致で可決されてきた<sup>2</sup>が、改正法は、**2（2）**の検討委員会報告書に基づく大枠については異存がなかったものの、**（3）**で加わった特定商取引法及び預託法における契約書面等の電子化への賛否が分かれたため、初めて多数で可決された。

本稿では、改正の経緯、概要及び焦点となった契約書面等の電子化をめぐる国会論議について紹介する。

<sup>1</sup> 今般の改正で、法律の題名が「預託等取引に関する法律」に改められた。

<sup>2</sup> 第 204 回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第 12 号 22～23 頁（令 3.5.28）。全会一致で修正議決されたものも含む。本会議では多数となったものもある。

## 2. 改正の経緯

### (1) 特定商取引法等の概要（改正前）

#### ア 特定商取引法の概要

特定商取引法は、消費者と事業者との間で特にトラブルになることが多い取引類型（訪問販売、通信販売、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、訪問購入）を対象に、消費者トラブル防止のためのルールを定め、事業者による不当な勧誘行為等を規制している。事業者への行為規制としては、消費者への適正な情報提供等の観点から、不当な勧誘行為の禁止、契約に関する取引条件等を記載した書面の交付義務、広告表示規制等が定められ、違反した場合には、指示や業務停止命令、法人役員等に対する業務禁止命令といった行政処分や罰則の対象となる。民事ルールとしては、書面による契約の申込みの撤回又は契約の解除に係る特例（クーリング・オフ制度）、不当な勧誘によって誤認した場合の意思表示の取消し等が定められている。

法制定後、累次の改正が行われ、最近では平成 28 年に、悪質事業者に対する業務禁止命令制度の創設等を内容とする改正が行われている。

#### イ 預託法の概要

預託法は、昭和 60 年にかけて発生した豊田商事事件<sup>3</sup>を契機に制定された。同法は、預託等取引契約（事業者が消費者に対して、内閣府令で定める一定以上の期間（3 月以上）、政令で定める物品（貴金属等）を預かること等及び預託等に関し財産上の利益の供与又は期間経過後一定の価格での買取りを約束し、消費者がこれに応じ物品等を預けることを約束する契約）について、行政規制及び民事ルール（クーリング・オフ、中途解約権）を規定している。

しかし、事業者が消費者に物品等を販売すると同時に、当該物品等を預かり、自ら運用する、又は第三者に貸し出す等の事業を行い、配当等を行ういわゆる「販売預託商法」を悪用し、多数の消費者に深刻な被害をもたらす事案が繰り返し発生してきた。近年も、安愚楽牧場事件<sup>4</sup>、ジャパンライフ事件<sup>5</sup>など販売預託商法による大規模な消費者被害が後を絶たず、現行法による規制の限界が指摘されてきた<sup>6</sup>。

<sup>3</sup> 訪問販売の方法で金地金を販売するとともに、これを同社が 5 年間預かって運用し、年 10% の運用益を配当。5 年後には時価で買い戻すと説明。実際には金地金はほとんど保有していなかった（契約上は購入物品の預託であるが、金地金は顧客別の特定が不可能）。昭和 57 年から 60 年にかけて、被害者約 29,000 人、被害総額約 2,000 億円、1 人当たりの平均被害額約 690 万円に上った（消費者委員会「いわゆる『販売預託商法』に関する消費者問題についての調査報告」（令元. 8)）。

<sup>4</sup> 子牛を販売するとともに、同社に預け、肥育して成牛を売却することにより利益を配分すると説明（和牛オーナー制度）。実際には約 10 万頭分のオーナー契約に対し、牛の数は 6～7 割程度しか存在しなかった（顧客別の牛の所有者の特定なし）。平成 9 年から 23 年にかけて、被害者約 73,000 人、被害総額約 4,200 億円、1 人当たりの平均被害額約 575 万円に上った（前掲脚注 3 調査報告）。

<sup>5</sup> 磁気治療機器を販売するとともに、これを同社に預け、同社がレンタル事業を展開することによりレンタル料を支払うと説明（レンタルオーナー制度）。消費者庁が平成 28 年 12 月から 4 回にわたり行政処分を行ったが、更に営業を継続（契約上は購入物品の預託であるが、磁気治療機器は顧客別の特定が不可能）。平成 30 年までに、被害者約 7,000 人、被害総額約 2,000 億円、1 人当たりの平均被害額約 2,857 万円に上った（前掲脚注 3 調査報告）。

<sup>6</sup> 預託法については、①広く預託取引一般を規律する法律として制定されたため、物品等を販売することから取引が始まる販売預託商法の観点が考慮されていないこと、②参入規制が設けられていないこと、③指定商品制が採用されており、規制対象外の物品等については適用できないことなどが指摘されている（消費者委

消費者委員会は、令和元年8月30日、「いわゆる『販売預託商法』に関する消費者問題についての調査報告」を取りまとめるとともに、消費者担当大臣及び国家公安委員会委員長に対し、法制度の在り方の検討や執行体制の強化等を求める建議を発出した。あわせて、物品等が存在しない場合等を禁止行為として法定することや、参入規制の導入を検討することを求める「いわゆる『販売預託商法』に関する消費者問題についての消費者委員会意見」を発出した。

#### ウ 消費者裁判手続特例法の概要

消費者裁判手続特例法は、同種の被害が拡散的に多発するという消費者被害の特性に鑑み、消費者被害の集団的な回復を図るための二段階型の訴訟制度を設けるものである。具体的には、①一段階目の手続（共通義務確認訴訟）では、内閣総理大臣の認定を受けた特定適格消費者団体が原告となり、相当多数の消費者と事業者との間の共通義務の存否について裁判所が判断し、②一段階目の手続で消費者側が勝訴した場合、個々の消費者が、二段階目の手続（対象債権の確定手続）に加入して、簡易な手続によってそれぞれの債権の有無や金額を迅速に決定することで、消費者被害回復の実効性の確保を図ることとしている。

### （2）特定商取引法及び預託法の制度の在り方に関する検討委員会

消費者のぜい弱性につけ込む悪質商法が後を絶たないこと、特に「販売預託商法」によって大きな消費者被害が発生している状況にあること等を踏まえ、衛藤内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）（当時）は、消費者庁に対し、時代に即応した実効的な法制度の検討を指示した。これを受けて消費者庁は、特定商取引法及び預託法について、法改正を視野に制度の在り方について検討を開始することとし、令和2年2月から「特定商取引法及び預託法の制度の在り方に関する検討委員会」を開催した。

消費者側、事業者側の代表を含む有識者による同検討委員会は、8月19日に取りまとめた報告書において、消費者被害を発生させる悪質事業者を「共通の敵」と位置付け、そこにターゲットを絞った実効的な規制等を新たに措置する抜本的な制度改革を実行すべきであるとした。具体的には、①通信販売の広告で「初回無料」として2回目以降に高額な金額を支払わせる等の「詐欺的な定期購入商法」<sup>7</sup>に対する規制強化、②販売を伴う預託等取引契約について、売買の対象となる物品が存在しないこと等が発覚しづらく甚大な財産被害を及ぼすおそれが高い反社会性のある行為として原則禁止、③売買契約に基づかず送付した商品の代金を請求する「送り付け商法」に対する制度的な措置等を提言した。

また、同報告書では、消費者庁等が実施した行政処分を消費者の被害の回復の際に円滑

---

員会「いわゆる『販売預託商法』に関する消費者問題についての建議」（令元.8）。

<sup>7</sup> 近年、通信販売における定期購入に関する相談件数は急増し、2020（令和2）年は対前年比で約3割増加、2015（平成27）年と比べると約14倍に増加している（第204回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第12号17頁（令3.5.28））。その具体的な手口としては、①消費者が定期購入であることを容易に認識できないような形で表示を行う手口、②消費者に定期購入であることを明示的に示しつつも「いつでも解約可能」と称して契約を締結させ、解除に応じない又は解除のためのハードルを意図的に上げ、明示しない手口などがある（検討委員会報告書）。

に活用できるようにするための取組を実施することが重要であるとして、特定適格消費者団体が行う共通義務確認訴訟の遂行に資するための措置を検討する必要があるとした。

### （３）契約書面等の電子化に係る検討

特定商取引法及び預託法では、消費者トラブルを生じやすい取引において、消費者に十分な情報を提供して合理的な意思決定の機会を確保し、消費者トラブルを防止する観点から、契約の申込時の申込書面又は概要書面及び契約締結時の契約書面を、事業者から消費者に書面（紙）で交付することを義務付けている（通信販売を除く）。契約書面等は、契約内容やクーリング・オフに関する事項が記載され、書面を受領した日がクーリング・オフ期間<sup>8</sup>の起算点となる重要な機能を有する。

内閣府に設置された規制改革推進会議の「成長戦略ワーキング・グループ」は、令和2年11月9日の第3回会議で「特定商取引法の特定継続的役務提供<sup>9</sup>に係る契約前後の書面交付の電子化」を取り上げた。河野内閣府特命担当大臣（規制改革）及び事業者からは、英会話等のオンラインレッスンについて、特定商取引法の特定継続的役務提供として契約書面等を紙で交付することが義務付けられていることから、オンラインで受講手続が完結しない状況について問題提起がなされた。消費者庁からは、役務提供の内容を事前に確定することが難しいなど特定継続的役務提供契約が持つ不確実性の高さに着目した規制の趣旨を述べた上で、電磁的方法による送付を希望しない消費者の利益の確保等にも配慮しつつ、書面交付のデジタル化を促進する方向で検討したい旨の回答がなされた。

消費者委員会では、令和3年1月14日に初めて「特商法・預託法における契約書面等の電子化について」が議題とされた。ここで消費者庁から、上述の成長戦略ワーキング・グループでの回答を踏まえて更に検討した結果として、「消費者の保護を損なわないようにするとともに、他法令の例も参照し、特定継続的役務提供に加え、訪問販売等の特定商取引法の各取引類型（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。」として、令和3年通常国会に提出予定の特定商取引法及び預託法の改正法案で改正を行う方針が示された。

消費者委員会は、1月20日に関係団体等からのヒアリングを行った後、2月4日、「特定商取引法及び預託法における契約書面等の電磁的方法による提供についての建議」を発出した。同建議は、特定商取引法及び預託法の内容及び両法による規制の特徴、取引類型ごとの契約の性質や実態、契約書面等の交付の意義並びに消費者トラブルの実態を考慮し、契約書面等の機能を維持する観点から、①消費者の承諾の取得の実質化、②電磁的方法による提供の具体的方法、③クーリング・オフ期間の起算点の明確化と承諾の取得に関する立証責任、④法施行後の実態把握と検討について、消費生活相談の関係者等の意見を聴取して十分に検討を行い、必要な措置を講ずるべきであるとした。

<sup>8</sup> 訪問販売、電話勧誘販売、特定継続的役務提供及び訪問購入は8日間、連鎖販売取引及び業務提供誘引販売取引は20日間。

<sup>9</sup> 長期・継続的な役務の提供と、これに対する高額の対価を約する取引のこと。現在、エステティックサロン、語学教室など7つの役務が対象とされている。



#### (4) 審議経過

こうした経緯を踏まえ、「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」(閣法第54号)が3月5日に衆議院に提出された。

衆議院では、閣法及びその対案として提出された衆法<sup>10</sup>を一括して審議が行われた。4月22日の本会議で趣旨説明聴取・質疑が行われ、消費者問題に関する特別委員会において、27日から政府や参考人<sup>11</sup>に対する質疑が行われた後、5月13日、閣法について質疑を終局した。翌14日、自民、立民、公明、共産、維新及び国民の各派共同提案により閣法に対する修正案が提出され、同修正案は全会一致で可決、修正部分を除く原案は自民、公明、維新及び国民の賛成多数で可決され、閣法は修正議決すべきものと決定された。同月18日の本会議で、閣法は、賛成多数により修正議決された。修正の内容は、①契約の申込みの撤回等を電磁的記録により行う場合の効力発生時期について、当該記録による通知を発した時とすること、②販売業者等が契約書面等に記載すべき事項を電磁的方法により提供することができるものとする規定について、施行期日を1年延期すること、③②の施行後2年を経過した場合の検討規定を設けること等である。

参議院では、5月21日の本会議で趣旨説明聴取・質疑が行われ、地方創生及び消費者問題に関する特別委員会において、26日から参考人<sup>12</sup>や政府に対する質疑が行われた後、6月4日、自民、公明、維新及び民主の賛成多数により可決すべきものと決定し、9日の本会議で可決・成立した。なお、地方創生及び消費者問題に関する特別委員会において、附帯決議が付された<sup>13</sup>。

### 3. 改正法の概要

#### (1) 特定商取引法の一部改正

##### ア 通信販売の「詐欺的な定期購入商法」対策

##### (ア) 定期購入でないと誤認させる表示に対する直罰化

改正法により、通信販売における契約の申込みに係る書面等において、不実の表示や、人を誤認させるような表示が禁止されるとともに、禁止に違反した者に対する罰則が定められ、消費者がそのような表示により誤認して申し込んだ場合に、申込みの意思表示の取消しを認めることとされた。

<sup>10</sup> 立民、共産及び国民から提出された「消費者被害の発生及び拡大の防止並びに消費者の利益の一層の擁護及び増進を図るための消費者契約法等の一部を改正する法律案」(衆第15号)は、閣法の規定から契約書面等の電子化に関する部分を除外し、それに加えて、消費者契約法(平成12年法律第61号)を改正し、つけ込み型勧誘取消しの包括規定の創設等を行おうとするものである。

<sup>11</sup> 参考人として、東北大学・東京大学名誉教授 青山学院大学客員教授河上正二君、弁護士・日本弁護士連合会消費者問題対策委員会委員 石戸谷豊君、弁護士・日本弁護士連合会消費者問題対策委員会委員 池本誠司君及び公益社団法人全国消費生活相談員協会理事長 増田悦子君が出席した(令3.5.11)。

<sup>12</sup> 参考人として、一般社団法人日本経済団体連合会ソーシャル・コミュニケーション本部長 正木義久君、一般社団法人全国消費者団体連絡会事務局長 浦郷由季君及び弁護士・日本弁護士連合会消費者問題対策委員会委員長 釜井英法君が出席した(令3.5.26)。

<sup>13</sup> 参議院ウェブサイト<[https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/204/f432\\_060413.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/204/f432_060413.pdf)>(令3.8.23 最終アクセス)

禁止される「人を誤認させるような表示」の例として、消費者庁は、「定期購入契約において最初に引き渡す商品等の分量やその販売価格を強調して表示し、そのほかの定期購入に関する条件を分かりにくいように小さな文字で表示する場合や、目立たない場所に設置されたリンクから遷移するページにしか表示していない場合などが該当する」旨答弁し、どのような場合に違法な表示に該当するのかについての詳細は通達等で明らかにしていく方針であるとした<sup>14</sup>。

#### (イ) 通信販売の契約の解除の妨害に当たる行為の禁止

改正法により、販売業者等が、契約の申込みの撤回又は解除を妨げるため、契約の解除に関する事項や契約の締結を必要とする事情に関する事項について不実のことを告げる行為が禁止され、禁止に違反した者に対する罰則が定められた。

禁止される行為の例として、消費者庁は、「契約を解除するために連絡してきた消費者に対して、実際には特段の条件なく解除できるにもかかわらず、事実上反して、定期購入契約になっているので残りの分の代金を支払わなければ解約はできないなどと告げる行為や、販売した商品について、その商品は今使用を中止すると逆効果になるなどと告げる行為などが該当する」旨答弁した<sup>15</sup>。

#### イ 送り付け商法対策

改正法により、売買契約に基づかないで送付された商品の返還を販売業者が請求することができる期間（改正前は原則 14 日間）が撤廃され、消費者は直ちに処分（廃棄、使用等）できることとされた。この規定は、令和 3 年 7 月 6 日に施行された。

改正の効果について、消費者庁は、「消費者は、送り付けられた商品の代金を支払わなくてはならないのではないかという不安から解放され、悪質事業者は、送り付けた商品の代金や送料に相当する額を損することになるため、送り付けるインセンティブを失うことになる。したがって、送り付け商法による消費者被害の未然防止等に資する制度となっている」旨答弁した<sup>16</sup>。

送り付け商法自体を禁止しなかった理由について、井上内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）（以下「井上大臣」という。）は、「売買契約が存在しないのに商品を一方的に送付し、売買契約の申込みをする行為は正常な事業活動ではなく、一方的に送り付けた商品について、代金を支払わなければならないと誤認させて代金を請求するような行為は、禁止するまでもなく、一種の詐欺行為である」とし、悪質事業者への行政処分を設ける必要性については、「行政処分を受けて業務改善等が見込めるような性質の業態ではなく、行政処分の対象とすることはなじまない」旨答弁した<sup>17</sup>。

#### ウ 事業者が交付する契約書面等の電子化

改正法では、消費者の利便性の向上やデジタル技術を活用した消費者利益の保護を図るため、販売業者等が契約締結時等に交付すべき書面の交付に代えて、購入者等の承諾

<sup>14</sup> 第 204 回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第 12 号 17 頁（令 3. 5. 28）

<sup>15</sup> 第 204 回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第 7 号 8 頁（令 3. 4. 27）

<sup>16</sup> 第 204 回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第 12 号 22 頁（令 3. 5. 28）

<sup>17</sup> 第 204 回国会参議院本会議録第 24 号 6 頁（令 3. 5. 21）

を得て、書面に記載すべき事項を電磁的方法（電子メールの送付等）により提供できることとされた。

本規定をめぐっては、改正法審議の焦点となり、様々な論議が行われた（4. 参照）。衆議院において与野党間の修正協議が行われ、野党の中から衆法で示されたように本規定の削除を求める意見があったが<sup>18</sup>、結果として、衆議院修正により、本規定の施行日を1年延期し「公布の日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日」とするとともに、施行後2年を経過した場合における本規定の検討規定<sup>19</sup>が設けられた。

#### エ 消費者からのクーリング・オフ通知の電子化

改正法では、申込者等が契約の申込みの撤回等（クーリング・オフ）を電磁的記録により行うことができることとされた。

本規定について、政府原案では、クーリング・オフを電子メール等で行う場合の効力発生時期について、電子メールは発信すれば直ちに到達することから、（到達までに時間のかかる郵送による場合を念頭に）「発した時」に効力を生ずるとの規定にはあえて含まれておらず、当該通知の「到達した時」とされていた。しかし、サーバーの不具合やキャリアによる通信制限等により、電子メールがすぐに届くとは限らないといった議論があり<sup>20</sup>、これを踏まえ、衆議院における修正により、電子メール等を含め当該通知を発した時に効力を生ずるものと規定された。

#### オ 外国執行当局への情報提供制度の創設

改正法により、主務大臣が外国執行当局に、その職務の遂行に資すると認める情報の提供を行うことができることとされた。

その趣旨について、消費者庁は、「国境を越えた電子商取引の規模が年々拡大しており、外国の販売業者等と日本の消費者のトラブルも増加している中で、実効的な法執行を行うためには外国執行当局との情報交換がますます不可欠な要素となっている。このような状況を踏まえ、外国執行当局との間で相互主義を確保し、外国執行当局からも情報の提供を受けられるようにする観点から、外国執行当局への情報提供を行うための根拠規定を新設するものである」旨答弁した<sup>21</sup>。

#### カ 行政処分の強化等

行政処分の実効性を強化するため、改正法により、立入検査権限の拡充、業務停止命令及び業務禁止命令の対象となる法人の役員等の範囲の拡大等が措置された。

### （2）預託法の一部改正

#### ア 販売預託の原則禁止

改正法により、内閣総理大臣の確認を受けた場合を除き、預託等取引業者による物品等の売買契約及び当該物品等を対象とする預託等取引契約について、その勧誘等及び締

<sup>18</sup> 第204回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第10号2頁（令3.5.14）

<sup>19</sup> 政府原案に規定されていた改正法の施行後5年を経過した場合における検討規定とは別に設けられた。

<sup>20</sup> 第204回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第7号18頁（令3.4.27）、同第9号21～25頁（令3.5.13）

<sup>21</sup> 第204回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会議録第12号6頁（令3.5.28）



結又は更新を禁止するとともに、禁止に違反した者に対する罰則が定められた。

井上大臣は、「販売を伴う預託等取引により過去に大規模な消費者被害が発生したことも踏まえ、原則禁止とする一方、憲法上の営業の自由との関係も踏まえ、消費者の財産上の利益が不当に侵害されるおそれがないと認められる場合に限り、あらかじめ契約の勧誘等の段階及び締結等の二段階で内閣総理大臣の確認を受けた上で、例外的に行うことができるものとしている」旨答弁した<sup>22</sup>。内閣総理大臣の確認の方法について、消費者庁は、「契約の勧誘等の段階においては、売買契約に係る物品等の価額、預託等取引契約によって供与される財産上の利益の金額等の事項を審査し、契約の締結等の段階においては、個別の契約の内容が勧誘等の確認を受けた事項に整合しているかなど、消費者利益の保護に欠けるおそれがないかを確認する」旨述べ、「それぞれの段階において、内閣総理大臣の確認をしようとするときはあらかじめ消費者委員会の意見を聞くこととし、確認に万全を期すこととしている」旨答弁した<sup>23</sup>。

#### イ 預託法の規制対象範囲の拡大

改正法により、法律の規制の対象となる物品が政令で指定するものから全ての物品に改められ、法律の題名も「預託等取引に関する法律」に改められた。

預託法の対象の限定列举が廃止され、全ての物品等が対象とされることにより、「金融商品取引法」（昭和23年法律第25号）や「出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律」（昭和29年法律第195号）との間の隙間事案が生じることはなくなるかとの問いに対しては、消費者庁は、「これまで『販売しているから出資ではない』という形で逃げてきたものが、今回、販売預託が原則禁止されることにより、被害を防ぐことが可能になると考える」旨答弁した<sup>24</sup>。

#### ウ その他

特定商取引法と同様に、契約書面等及びクーリング・オフ通知の電子化、外国執行当局への情報提供制度の創設等が措置された。

### （3）消費者裁判手続特例法の一部改正

改正法により、内閣総理大臣は、特定適格消費者団体が消費者裁判手続特例法に基づく被害回復裁判手続を適切に追行するために必要な限度において、特定適格消費者団体に対し、特定商取引法及び預託法に基づく行政処分に関して作成した書類を提供することができることとされた。

具体的に提供する書類については内閣府令で定めることとされているが、消費者庁は、「現段階では消費者庁が行った行政処分の処分書等を想定している」旨答弁した<sup>25</sup>。

<sup>22</sup> 第204回国会参議院本会議録第24号4頁（令3.5.21）

<sup>23</sup> 第204回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第7号7頁（令3.4.27）

<sup>24</sup> 第204回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会議録第12号12頁（令3.5.28）

<sup>25</sup> 第204回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会議録第12号5頁（令3.5.28）

## 4. 契約書面等の電子化をめぐる国会論議

### (1) 改正案に盛り込まれた経緯・理由

井上大臣は、「政府全体におけるデジタル化の議論の中で、規制改革推進会議において、特定商取引法の一部取引類型の契約書面等についても電磁的方法による提供を可能とするように取りまとめられた。これを受けて、消費者庁としては、消費者の利便性の向上及び消費者利益の保護を図る観点から、具体的な制度の在り方について検討し、改正法案に盛り込むこととした。また、昨年末からは、消費者委員会で本件について議論していただき、『デジタル技術を消費者の利益のためにも広く活用して、消費者の利便性の向上を図るとともに、デジタル技術によって、消費者トラブルの防止及び被害救済を図り、更なる消費者の保護につなげる必要がある』との建議が出された」旨答弁した<sup>26</sup>。

こうした経過について、浦郷参考人は、「1月14日の消費者委員会での消費者庁の報告により、(規制改革推進会議で議題となった)オンライン完結型の特定継続的役務提供のみならず、通信販売を除く全ての取引類型や商品預託取引も含めて電子化の検討が進められていることが分かり、全国の消費者団体、弁護士会、司法書士会などからも、書面交付の電子化に反対する意見書が次々と出されていく状況となった」旨述べた<sup>27</sup>。

消費者庁に反対・慎重な意見書を提出した団体は、弁護士会、消費者団体、地方公共団体など、5月12日時点で180団体に上った<sup>28</sup>。増田参考人は、反対理由として、①高齢者の見守りが機能しなくなること(書面であれば、家族やヘルパーが早期に発見して通報することで、クーリング・オフを行使するなど被害回復につながることも多い)、②電磁的交付について真意の同意が取れるのか疑問であること(特定商取引法の分野の場合、不招請勧誘され、虚偽、誇大な説明等により契約に至り、契約内容の実態さえ理解していない可能性もある)、③若者の連鎖販売取引が全てオンラインになることになり、勧誘が活発になる可能性があること、④消費者のITリテラシーがまだ十分でないこと、⑤インターネット機器の不具合、通信回線事故における責任問題など新たなトラブルの要因となることを挙げた<sup>29</sup>。

立法事実について、井上大臣は、社会全体のデジタル化に対応する必要性や、紙よりも便利であると感じる国民も増えてきているのではないかと一般論を述べたものの<sup>30</sup>、具体的に消費者から要望があったわけではないとした<sup>31</sup>。契約書面等の電子化のメリットとして、消費者庁は、「顧客が送受信の記録等で契約書面を受領したことの確認が容易になること、紙と比べて紛失等が防止でき、日にちが経過しても検索機能を使って探し出しやすいこと、紙の資料と比べて、かさばらないし、保管も容易であること」など、消費者の利便性向上を挙げた<sup>32</sup>。なお、事業者からの要望としては、正木参考人から、訪問販売として

<sup>26</sup> 第204回国会衆議院本会議録第24号5～6頁(令3.4.22)

<sup>27</sup> 第204回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第11号4頁(令3.5.26)

<sup>28</sup> 第204回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第9号28頁(令3.5.13)

<sup>29</sup> 第204回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第8号7～8頁(令3.5.11)

<sup>30</sup> 第204回国会衆議院本会議録第24号6頁(令3.4.22)

<sup>31</sup> 第204回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第7号(令3.4.27)

<sup>32</sup> 第204回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第9号2頁(令3.5.13)

の規制を受けるホームセキュリティーを扱う警備業の協会から、規制改革要望が出ていることが紹介された<sup>33</sup>。

菅内閣総理大臣の推進するデジタル化における消費者保護の観点について、総理は、「今般のデジタル改革関連法案においても、押印、書面の見直しを図り、デジタルによる手続を可能にする一方で、消費者保護の観点等から配慮を要する手続についてはデジタル化の対象とはしない」旨答弁し、特定商取引法等における契約書面等の電子化への懸念については「正直承知していなかった」として、「指摘をいただいたので、検討させていただきたい」旨答弁した<sup>34</sup>。その後、井上大臣は、「総理に対しては、私から、今回の法改正の趣旨とともに、契約書面等の電磁的方法による提供に当たり、消費者にとって不利益となることがないように、政省令等において詳細な制度設計を行っていく方針を説明し、総理からは、その方向でしっかり進めるように言われている」旨答弁した<sup>35</sup>。

平成23年1月20日の高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部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において、特定商取引法の訪問販売及び電話勧誘販売における書面交付の電子化について、消費者庁は、「消費者保護を後退させるに過ぎず、事業者にとっても取引の安定性が害されることから、実施は困難と認識している」旨回答していた<sup>36</sup>。これと異なる政策判断をした理由について、井上大臣は、当時と現在とのデジタル化の状況の変化（例えばスマートフォン保有率や電子商取引の市場規模）や新型コロナウイルス感染症対策の必要性を挙げ、こうした状況に対応した制度改革を行うこととした旨答弁した<sup>37</sup>。

これらの説明に対し、あえて消費者被害の生じやすい特定商取引法の分野で書面を電子化することとなった経緯には、なお不透明さが指摘された。「複数の関係者からヒアリングしたところ、当初、事務方は規制改革推進会議から要望のあったオンラインの英会話教室など一部の事業者だけに契約の電子化を認めることを考え、井上大臣に報告したところ、大臣から、言われたことだけやるのではなく、自ら進んで全部やれと指示をされ、特定商取引法における全ての契約を電子化することとなったということであった」として、「井上大臣は、菅内閣総理大臣がデジタル化を掲げる下で成果を示したかったのではないか」との指摘もなされた<sup>38</sup>。

## （２）特定継続的役務提供に限定すべきとの議論

改正法による契約書面等の電子化に反対する立場の参考人からも、オンラインで完結する英会話指導契約などの特定継続的役務提供に限って導入するのであれば、まだ理解できる旨の意見が述べられた<sup>39</sup>。

---

<sup>33</sup> 第204回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第11号3頁（令3.5.26）

<sup>34</sup> 第204回国会参議院財政金融委員会会議録第7号5～6頁（令3.3.26）

<sup>35</sup> 第204回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第9号10頁（令3.5.13）

<sup>36</sup> 同専門調査会（第5回）参考資料2

<sup>37</sup> 第204回国会参議院本会議録第24号3頁（令3.5.21）

<sup>38</sup> 第204回国会参議院本会議録第24号10頁（令3.5.21）大門実紀史議員の指摘。

<sup>39</sup> 第204回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第8号6頁（令3.5.11）等

特定継続的役務提供以外の取引類型も契約書面等の電子化の対象とした理由について、井上大臣は、「特定商取引法が書面交付義務を事業者に課している趣旨は、消費者保護の観点から契約内容を明確化し、後日紛争が生じることを防止するためであり、電子化を可能とする規定は各取引類型に横断的に置くことが法理論的に整合的である。また、特定継続的役務提供以外の取引類型においても、契約書面の紛失を回避したい、電磁的方法による管理を希望するというニーズがあると考えられる」旨述べた<sup>40</sup>。消費者庁は、「特定継続的役務提供以外の取引類型においても、契約書面の紛失を回避したい、電磁的方法による管理を希望するというニーズがある中で、消費者からの希望があれば、これらのニーズに対応する必要があると考えている」旨答弁した<sup>41</sup>。

電子化を可能とする類型を、具体的に要望のあるもの(英会話のオンラインレッスン等)に政省令で限定すべきではないかとの提案もあったが、消費者庁は、「政省令、通達において承諾の実質化等について取引類型を区分して定めることは可能と考えているが、契約書面の電子化ができる取引類型自体を限定することはできないと考えている」旨答弁した<sup>42</sup>。

### (3) 消費者による電子交付の承諾の実質化

井上大臣は、「書面交付義務が設けられている全ての取引類型において、紙での交付を原則としつつ、消費者の承諾を得た場合に限り、例外的に契約書面等の電磁的方法による交付を可能とする制度改正を行うこととした」と答弁し<sup>43</sup>、あくまで紙での交付が原則であるとの考えを示した。

契約書面等の電子交付を可能とする新設規定では、「承諾」の要件が政令事項、「電磁的方法」が省令事項とされている。契約書面等の電子化によるトラブルを回避する方策について、井上大臣は、「承諾を実質的なものとする、すなわち消費者が本当に納得して承諾していることを確保することは極めて重要である」として、「高齢者などデジタル機器に必ずしも慣れていない方々が不利益を被らないよう、政省令等で消費者保護の観点から万全な制度設計を行う」とした<sup>44</sup>。具体的な承諾の取り方としては、「口頭や電話だけの承諾は認めず、ウェブページ上でチェックを入れるだけで承諾とすることは認めないこと、契約の相手方がデジタル機器に不慣れな一定以上の年齢の者の場合には、家族など契約者以外の第三者のメールアドレスにも送付させることなどを考えている」旨答弁した<sup>45</sup>。また、消費者庁は、「オンラインで完結する分野は電子メールで、それ以外のものは、当面、紙で承諾を得ることなどが考えられる」旨答弁した<sup>46</sup>。

制度設計について、井上大臣は、「特定商取引法における取引の特徴やそれぞれの消費者被害の実情も踏まえた上で、政省令等を整備し、消費者保護にも万全を期した実効的な制

<sup>40</sup> 第204回国会参議院本会議録第24号3頁(令3.5.21)

<sup>41</sup> 第204回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第9号6頁(令3.5.13)

<sup>42</sup> 第204回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第12号28頁(令3.5.28)

<sup>43</sup> 第204回国会参議院本会議録第24号3頁(令3.5.21)

<sup>44</sup> 第204回国会参議院本会議録第24号6頁(令3.5.21)

<sup>45</sup> 第204回国会参議院本会議録第24号4頁(令3.5.21)

<sup>46</sup> 第204回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第9号25頁(令3.5.13)



度とすることが重要である。法案成立後、オープンな場で広く意見を聴取する検討の場を設けるとともに、消費者委員会でも議論いただき、消費者生活相談の実情に詳しい相談員などから丁寧に意見を伺い、消費者の承諾の実質化や電磁的方法による提供の具体的方法の在り方を検討する」旨答弁した<sup>47</sup>。

消費者庁が、契約書面等の電子交付を認める場合について、消費者の承諾を実質化し、真意による承諾をしたことが明らかな場合に限る旨の答弁をしていることに関し、池本参考人は、「本体の契約について不意打ちの勧誘や利益誘引の勧誘である場面で、書面の電子化の部分だけ真意で承諾をするということは、そもそも場面としても想定できないのではないか。本体の契約と電子化の承諾は、同じ場面で同じ流れの中で承諾を取得することになるので、これでは歯止めにならないと言わざるを得ない」旨述べた<sup>48</sup>。

有効な承諾を得ずに書面を電子交付した場合の効果について、消費者庁は、「書面を交付したことにならないため、民事上はクーリング・オフを行うことができる期間が継続するとともに、書面交付義務違反として、業務停止命令等の行政処分の対象となるほか、刑事上は6か月以下の懲役又は100万円以下の罰金の対象となる」旨答弁した<sup>49</sup>。

消費者が電子交付の承諾を撤回し書面交付を求めることの可否について、消費者庁は、「消費者が契約書面等を電磁的方法により提供を受けることを承諾したとしても、消費者がその提供を受ける前であれば承諾の撤回を認める制度を想定している」旨答弁した<sup>50</sup>。

参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会の附帯決議の一では、「書面交付の電子化に関する消費者の承諾の要件を政省令等により定めるに当たっては、消費者が承諾の意義・効果を理解した上で真意に基づく明示的な意思表示を行う場合に限定されることを確保するため、事業者が消費者から承諾を取る際に、電磁的方法で提供されるものが契約内容を記した重要なものであることや契約書面等を受け取った時点がクーリング・オフの起算点となることを書面等により明示的に示すなど、書面交付義務が持つ消費者保護機能が確保されるよう慎重な要件設定を行うこと。また、高齢者などが事業者に言われるままに本意でない承諾をしてしまうことがないように、家族や第三者の関与なども検討すること。」とし、答弁の内容が確実に実施されるよう求めた。

#### （４）特定商取引法の勧誘規制の在り方

石戸谷参考人は、「預託法については、改正法で販売預託が原則禁止され、内閣総理大臣の確認制度の創設により、不適正な勧誘や契約をあらかじめ排除する仕組みとしているので、こうした条件の下で消費者の承諾があるのであれば、特定商取引法分野のような具体的な懸念は想定されないと考える。これに対して、特定商取引法分野の場合、事前確認制度を持つ預託法の場合と契約に至る前提条件の面で大きな違いがある」旨指摘した<sup>51</sup>。釜井参考人は、「既に契約書面等の電子交付を可能としている電気通信事業法（昭和59年法律

<sup>47</sup> 第204回国会参議院本会議録第24号6頁（令3.5.21）

<sup>48</sup> 第204回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第8号6頁（令3.5.11）

<sup>49</sup> 第204回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第7号8頁（令3.4.27）

<sup>50</sup> 第204回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第9号3頁（令3.5.13）

<sup>51</sup> 第204回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第8号4頁（令3.5.11）



第 86 号。総務大臣の登録制) 等と異なり、参入規制のない特定商取引法において、不意打ち勧誘（不招請勧誘）から始まる訪問販売や電話勧誘販売等、甘い利益誘引勧誘から始まる連鎖販売取引（いわゆるマルチ商法）等の消費者の判断をゆがめる危険性のある勧誘から始める取引に導入すれば、被害拡大を招く危険性が高い。むしろ不招請勧誘取引の規制に直ちに取り組むべきである」旨述べた<sup>52</sup>。

参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会の附帯決議の十三では、「政府は、訪問販売や電話勧誘販売における高齢者・障がい者の消費者被害を抜本的に予防するため、幅広く対応策を検討すること。」とされた。

## 5. おわりに

6月16日の改正法公布後、消費者庁は、7月13日、消費者団体、事業者団体、デジタル分野等の有識者から構成する「特定商取引法等の契約書面等の電子化に関する検討会」を開催し、令和4年春頃を目途に取りまとめを行うこととし、7月30日から検討を開始した。また、消費者委員会は、7月19日、特定商取引法等における契約書面等の電磁的方法による提供に係る政省令やガイドラインの整備に当たって留意すべき事項について関係団体等からのヒアリングを行った。契約書面等の電子化が消費者被害の拡大を招くことのないよう、慎重な制度設計が求められる。

また、今回抜本改正された預託法と異なり、特定商取引法においては、書面交付の場面のみならず、消費者が求めていなかったものを不意打ち的あるいは利益誘導的な勧誘で売るといった売り方そのものの規制の在り方は引き続き課題となろう。高齢化の進展はもとより、来年4月には民法の成年年齢引下げで18歳、19歳の未成年者取消権が失われることから、若者の消費者被害の増加も懸念される。悪質事業者を「共通の敵」と位置付け抜本的な法改正に至った今回の経緯も踏まえ、平成28年改正特定商取引法の5年後見直し<sup>53</sup>に向けて、健全な経済社会の発展に向けた建設的な議論が求められる。

(なかむら いずみ)

---

<sup>52</sup> 第204回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第11号5頁（令3.5.26）

<sup>53</sup> 平成29年12月の施行から5年（令和4年12月）を経過した場合における検討規定が置かれている。