

内閣府特命担当大臣 井上 信治 様
消費者庁 長官 伊藤 明子 様
消費者委員会 委員長 山本 隆司 様

2021 年 1 月 5 日
公益社団法人 全国消費生活相談員協会
理事長 増田 悦子

特定商取引法における書面交付のオンライン化を可能とする改正に反対します

公益社団法人全国消費生活相談員協会は、全国の消費生活センター等で消費生活相談を担う消費生活相談員を主な構成員とする公益社団法人です。①週末電話相談・電話相談 110 番の実施、②適格消費者団体として、事業者の不当勧誘、不当表示、不当条項等にする差止請求、③消費生活相談員のレベルアップのための各種研修等の実施、④消費者への啓発活動の実施、⑤各省庁等への要望や提言、パブリックコメントへの意見表明等の活動を行い、消費者の安全安心な暮らしを守ることを目指しています。

令和 2 年 11 月 9 日の成長戦略ワーキング・グループにおいて、消費者庁は、特定商取引法の書面をオンラインでの交付も可能とするための検討を行うと回答されました。

デジタル化の有益性、必要性については、十分に理解しています。特に、コロナ禍においてはデジタル化のメリットを実感しました。

しかし、高齢者の消費者被害の件数は高止まりにあり、情報商材や転売ビジネスなど、特定商取引法によって規制すべき取引が氾濫しています。脆弱な消費者に対し、攻撃的なアプローチをすることの多いこの分野において、オンラインによる書面交付を可能とする改正は、新たなトラブルを増加させる可能性があります。

①オンラインによる交付を受けるためのリテラシーがない消費者が多いこと、②機器や回線のトラブルがあること、③悪質業者に利用される可能性が高いこと、④オンライン書面交付を適切に行わせるための手当をしても、実際には違反する事業者がいて、消費生活相談において解決が困難になること、などの問題があります。

特定商取引法は、特に消費者トラブルが起こる可能性の高い取引類型について規制している法律です。日々、消費者からの苦情、相談を受け止め、この法律を広く活用して消費者被害の回復をしている消費生活相談員の団体として、消費生活相談の現状から、以下のとおりオンラインによる書面交付を認める改正には反対します。

1 特定商取引法の目的と改正の必要性について

特定商取引法第 1 条目的規定は、「訪問販売等において往々にして不公正な取引が行われ、あるいはまたこれらの販売方法等が有する特殊性のために、取引の相手方である

一般消費者等が不当な損害を被ることがある実態に鑑み、これらの取引(＝特定商取引)の公正化及び相手方の損害防止を図るため、諸規定を設けている」と解されています。

特定取引法は、名前のとおり特定の取引類型について規制している法律であり、すべての消費者取引を対象とするものではありません。例えば、継続的役務提供すべてを規制しているのではなく、特に消費者トラブルを多発させてきた、そして今も発生させている業種を特定して規制しています。

行政機関が把握できないさまざまな事業者が行う取引の中でも、特別に消費者保護が必要な取引類型について規制している業法であり、金融商品取引法や建築士法など、許認可を受けている事業者が行う取引と根本的に異なります。

成長戦略WGにおいて、特定継続的役務提供の一企業から必要性について報告がありました。特定継続的役務を提供している他の事業者からの要請があるのか、まして、訪問販売、電話勧販売、連鎖販売取引、業務提供誘引販売、訪問購入などにおいて、オンライン書面交付が消費者にとって利便性、必要性があるかの確認はされたのでしょうか。本法の法目的に照らして、改正の必要性があるとは考えられません。

2 書面交付の意義

①契約内容の「確認」及び「警告」の意義が損なわれる可能性があります。

特定商取引法で規制している訪問販売、連鎖販売取引、業務提供誘引販売などは事業者からの勧誘がきっかけであること、通信販売取引は、事業者の所在や商品を確認することができないために、表示広告だけで判断せざるを得ないこと、特定継続的役務提供は、契約当初にはそのサービス内容について確認できず、長期にわたる役務であることが特徴であり、契約内容が複雑で高額な契約となることが多くあります。消費者は、契約時には勧誘時の説明や、大きく書かれた広告の文言が記憶に残り、デメリットとなる条件や詳細な内容を十分に理解できないことが多くあります。特商法で規制されている取引においては、デメリットを説明、表示しない、虚偽の説明をするなどもあるため、必要な事項を法定記載事項として規定し、それらを記載した法定書面を交付することを義務付けています。消費者は法定書面を受領して、初めて契約の全体を理解し、同時に、その内容をすべて自身が守る義務があるということを認識し、同種の商品やサービスは他で販売されていないか、その質から市場価格と比較して適正かなどを判断することになります。

書面のオンライン交付と実際の交付は、その効果は全く異なります。消費者は、署名するときや書面を渡されたときに契約したことを認識します。今でも、保険契約をタブレットで行った場合に、契約したという認識がない消費者がいます。

オンラインによる書面交付は、一覧性がなく、画面が小さく、文字を拡大できたとしても一目瞭然とはなりません。法定書面は何ページにもわたるため、全体を読むために忍耐が必要です。また、他の取引で、オンライン書面交付で現在起きている問題同様に

実際には読まない、理解しなくても「確認した」にチェックを入れることが想定されません。

特定商取引法では、通信販売以外の取引にはクーリング・オフの規定があります。(通信販売には契約の解除の規定があります)。書面を受領して初めてクーリング・オフができる取引であること、クーリング・オフの条件や方法について、書面を確認して初めて理解し、クーリング・オフをするかしないかの検討し判断することになりますが、赤字で記載されているクーリング・オフの記載を一目で探すことが困難であり、書面交付の意義が大きく損なわれます。

インターネットで定期購入と気づかずに1回きりのモニター価格だと勘違いして契約してしまう消費者トラブルは、事業者による表示がわかりにくいこと、通信販売の利用規約、特商法の表記の確認が十分ではない消費者が多いなどが理由です。普通の判断力を持った消費者も、ネット上の文言を正しく理解できていないことが多くあり、オンラインにおいては脆弱な消費者となっています。

② 契約内容の「保存」と消費者のリテラシー

法定書面をオンライン化することで、消費者による保存の問題が発生します。オンライン化が急速に進んでいるとは言え、消費者の多くはスマホの利用だけでパソコンを利用していない、あるいは通常は利用しない人がほとんどです。スマホもネット検索やSNSの利用程度の人が多くいます。そのため、書面を受領しても、保存方法を知らない、一度は保存しても削除してしまう、スマホを買い替えて紛失する、あるいは、スマホの設定により添付データを受け取れないということが容易に推測されます。また、プリンターを持っていない消費者が多く印刷できない、スマホからプリントする方法がわからず印刷できないということがあります。

さらに、事業者のサイト内にマイページ等があっても容易に確認できなかつたり、ID、パスワードの管理ができない、ID、パスワードを忘れて紛失したりした場合、すぐに提供してくれない可能性もあります。現状の消費者の状況からは、こうした事態は避けられません。

消費者がオンラインで書面を受領することに同意をしたとしても、書面の重要性を理解せずに同意をすることが考えられるため、保存のために注意を払う意識が低いと考えられます。

③ 「見守り」機能が果たせません

高齢者が自ら守ることが困難であることから、消費者庁は、見守りネットワークの構築を最重要課題としているはずですが、家族、ヘルパー等の気づきが重要だとして、そのための研修も広く行っています。そのおかげで、消費生活センターには、家族や訪問介護事業者の方々から、「テーブルの上に不審な契約書があった。本人に聞いてもよく分

からないと言う。どうしたらいいか」という相談がたくさん寄せられるようになりました。にもかかわらず、一方でそうした気付きの機会を失う可能性があります。被害に遭っている意識が乏しい高齢者は、自らスマホを見てほしいと申し出ることは考えにくく、消費者被害を周囲が把握できなくなります。

トラブルが顕在化していれば別ですが、本人がトラブルと気づいていない段階で、スマホを見せてもらうということは、ヘルパーにとっては大きな負担になり、家族でも簡単ではありません。

3 インターネット機器の不具合、通信回線事故等

スマホやパソコン等の機器の不具合で、データを受け取れなかったり、保存していても消滅してしまう可能性があります。長期にわたる特定継続的役務提供や、連鎖販売取引、業務提供誘引販売などの場合、そうした事故により書面が消滅してしまった場合、再交付されるか、改ざんされないかという問題もあります。

毎日パソコンを確認する消費者ばかりではなく、書面交付の意味を理解せず、サーバーに入っても見ないままに時間が経過することも想定されます。また、機器の不具合、回線の不具合で確認できないこともあり得ます。迷惑メールフォルダに入っしまい、確認しないということもあり得ます。

機器の不具合は消費者の責任になるのか、回線の不具合は通信事故として通信事業者が認識する程度の事故であれば交渉は可能ですが、そうではない通信不具合もあり、その責任の所在はどうなるのかなど、書面交付の問題に加えて新たなトラブルの可能性もあります。

4 悪質な事業者を利用される可能性

法律やガイドライン等で、どんなに消費者トラブルの未然防止を図ったとしても、悪質な事業者は法律の隙間をついたり、故意に違反をしたりすることは、特商法の処分が後を絶たないことから容易に想定されます。

①同意取得の方法

・不招請勧誘される取引では、事業者の誘導により「同意の承諾」をされる可能性があります。オンラインによる書面交付を受ける適合性のない消費者にも、オンラインによる書面交付することが考えられます。

・オンラインの申し込みの場合、「同意」のためのチェックボックスのデフォルトをオンライン書面受領にし、消費者が気が付かないことも想定されます。

・電気通信分野では「明示的な承諾の取得」となっているにもかかわらず、通信事業者が電子交付に誘導するようなケースが見られるため、同様の問題は起きると考えられます。電気通信分野のトラブルとして、PC が使えず書面が確認できない、確認方法がわからないので書面は見たことがない、スマホの画面が小さくてよく理解できない、パスワードがわか

らないので確認できないといったことが起きています。

・メールアドレスや SNS の ID などを事業者には教えると、以降はそれらを利用して勧誘等が続く可能性があり、より閉鎖的な状況でトラブルが起きると考えられます。

高齢者はスマホを持っていても操作方法がわからないことがよくあり、事業者が代わりに操作を行ったり、代筆署名のように、勝手にオンライン同意の確認を取られる可能性もあります。また、その間に個人情報を取られることもあるのではないのでしょうか。

②書面の改ざん

マイページで閲覧するケースなどでは、改ざんされたり、期限を切って削除するなど、があり得ます。書面の改ざんが容易であるため、行政処分をするにあたって確認ができない可能性があり、速やかな処分に繋がらない可能性があります。

4 消費生活センターの問題

現在、消費生活相談の現場では、相談者から来所その他、FAX や郵便で契約書を送付してもらうことで契約内容を確認しています。しかし、契約書のオンライン交付が認められると、多くの消費生活センターではメールによるやり取りをしていないため、契約内容の全貌を把握するだけでも多大な労力を要するおそれ、行政のセキュリティが高く、メールを受け取れないことがあります。また、仮に、消費生活センターで IT 化の体制が整備されたとしても、相談者自身が契約書をデータで消費生活センターに送付できるかは別問題です。

また、たとえ法律、施行規則、ガイドラインで消費者保護を手当しても違反する事業者はいます。そうした事業者と交渉して被害回復するのは相談員ですが、行政処分と違って、事業者を説得して返金してもらう必要があります。悪質な事業者との取引は現金の支払いが多く、返金は困難を極めます。

今でも書面不交付、書面不備で争っていますが、オンライン書面交付が認められた場合、さらにトラブルが増加し、「書面交付したとはみなされません。クーリング・オフとして返金してください」と言っても当然認めず、あっせん不調になるのが容易に推測できます。

5 迅速な行政処分が可能でしょうか

オンラインによる書面交付の場合、改ざんされたり、規約の変更などが容易なため、行政処分のための証拠を保全することが困難になる可能性があり、迅速な行政処分ができるか懸念されます。

6 改正の前にすべきこと

国全体がデジタル化へ移行する方向にあることは理解しますが、国民は、まだデジタル化を受け入れるだけの状況になく、サポートが必要な段階です。特に、特定商取引法

で規制されている取引については、国民はオンライン化の利便性を享受しようと思っ
ていません。成年年齢引下げを目前に控え、契約に不慣れな若年者がターゲットとなる
ことが以前より指摘されています。例えば、連鎖販売取引等において、SNS による勧誘、
オンラインによる契約、オンライン書面交付と取引がすべてオンラインとなることで、
勧誘活動が活発となりトラブルが増加する可能性があります。

オンライン化の前に、消費者保護のための規制強化と執行の強化を要望します。

会員から寄せられた事例等

- ・オンライン英会話学校の契約をしてクレジットカードで支払った。契約時にオンライ
ン上で契約内容を確認したが、書面は受領していない。その後、マイページから確認し
ようとしたが見つからなかった。業者に連絡をしようとしたが、電話が繋がらない。
解約を希望したいとメールを送ったが、返信がない。クーリング・オフは何をどう書け
ばよいのかわからない。

- ・スマホで、1年前にエステの契約をした。支払いはクレジットのリボ払いにしている。
2, 3 か月ごとに商品を購入や、新たなサービス契約が加わり、支払いがエンドレスにな
っている。いつまで払うのかわからない。解約したいが、手元に何もないので自分では
契約を把握できない。

- ・訪問販売で屋根工事を頼んだ。契約はタブレットを使い、業者の指示のままサインし
た。工事はこれからだがやっぱりやめたい。業者の名刺の電話番号に電話をかけてもつ
ながらない。契約内容は息子のスマホでいつでも見られるからと業者に言われたが、ど
うやって見ればよいのかわからない。

- ・連鎖販売取引で、勧誘者が勝手にメールアドレスを新しく作成し、ネットで契約して
いた。この事例では、契約書面の有無や署名の筆跡などが解決の糸口になったが、契約
名義人からの問い合わせも、登録したメールアドレスからと言われ、本人であるにも関
わらず、アドレスがわからず難航した。

- ・生命保険の勧誘を受け、言われるままタブレット上で確認したというチェック欄に確
認のチェックを入れタブレット上に署名をしてしまった。結果、500 万円 1 口は加入す
るつもりだったが、2 口の契約になっていた。

- ・若年者への連鎖販売取引等の勧誘者から「PDF を送っておいたから、あとで確認して」
というだけの説明で契約書を受け取ってしまい、確認しないまま時間経過し、クーリン
グ・オフ期間が過ぎているということが起こりえる。

- ・連鎖販売取引にメッセージアプリで勧誘され、書面をアプリで受領したとしても相手
方が消去してしまうと、契約者が保存していないと手元に残らない。

- ・事業者と書面の記載事項について交渉した際、「スマートフォンは画面を拡大できる
ので、小さい文字で表示しても問題ないと認識している」と反論を受けたことがある。