

令和5年度答申第31号
令和5年9月22日

諮問番号 令和5年度諮問第26号（令和5年8月18日諮問）
審査庁 消費者庁長官
事件名 特定商取引に関する法律7条1項に基づく指示に関する件

答 申 書

審査請求人Xからの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

結 論

本件審査請求のうち指示の取消しを求める部分は棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は、妥当である。

理 由

第1 事案の概要

本件は、消費者庁長官（以下「処分庁」という。）が、審査請求人X（以下「審査請求人」という。）に対し、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。）8条1項（令和3年法律第72号による改正前のもの。以下同じ。）の規定に基づき、訪問販売に関する業務の一部停止命令（以下「本件業務停止命令」という。）をするとともに、特定商取引法7条1項（令和3年法律第72号による改正前のもの。以下同じ。）の規定に基づき、訪問販売に関する指示（以下「本件指示」という。）をしたことから、審査請求人がこれらを不服として審査請求をした事案である。

なお、消費者庁長官（以下「審査庁」という。）は、本件審査請求のうち本件業務停止命令の取消しを求める部分については、業務の停止期間の経過により審査請求の利益を欠くに至っているから不適法であるとして、却下する裁決をしている。

したがって、本件諮問は、本件審査請求のうち本件指示の取消しを求める部

分についてされたものである。

1 関係する法令の定め

(1) 訪問販売の定義

特定商取引法2条1項1号は、役務の提供の事業を営む者（以下「役務提供事業者」という。）が、営業所、代理店その他の主務省令で定める場所以外の場所において、役務を有償で提供する契約（以下「役務提供契約」という。）の申込みを受け、又は役務提供契約を締結して行う役務の提供を「訪問販売」というと規定している。

(2) 訪問販売における不実の告知の禁止

特定商取引法6条1項1号は、役務提供事業者は、訪問販売に係る役務提供契約の締結について勧誘をするに際し、役務の内容につき不実のことを告げる行為（以下「不実の告知」という。）をしてはならないと規定している。

(3) 訪問販売に関する指示

特定商取引法7条1項は、主務大臣は、役務提供事業者が特定商取引法6条等の規定に違反し、又は同項各号に掲げる行為をした場合において、訪問販売に係る取引の公正及び役務の提供を受ける者の利益が害されるおそれがあると認めるときは、その役務提供事業者に対し、当該違反又は当該行為の是正のための措置、役務の提供を受ける者の利益の保護を図るための措置その他の必要な措置をとるべきことを指示することができると規定し、同項1号には、訪問販売に係る役務提供契約に基づく債務又は訪問販売に係る役務提供契約の解除によって生ずる債務の全部又は一部の履行を拒否し、又は不当に遅延させることが掲げられている。

(4) 訪問販売に関する業務の停止命令

特定商取引法8条1項は、主務大臣は、役務提供事業者が特定商取引法6条等の規定に違反し、又は前条1項各号に掲げる行為をした場合において、訪問販売に係る取引の公正及び役務の提供を受ける者の利益が著しく害されるおそれがあると認めるときは、その役務提供事業者に対し、2年以内の期間を限り、訪問販売に関する業務の全部又は一部を停止すべきことを命ずることができると規定している。

(5) 主務大臣の権限の委任

特定商取引法67条3項は、役務提供事業者に関する事項等についての主務大臣（同条1項3号）である内閣総理大臣は、その権限（消費者庁の

所掌に係るものに限る。)を消費者庁長官に委任すると規定している。

2 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件の経緯は、以下のとおりである。

- (1) A社は、自然エネルギーによる発電事業等を行っている合同会社であり、訪問販売により消費者に販売したソーラーパネルを当該消費者から賃借した上で、当該消費者に対し、当該ソーラーパネルに関し電力会社から得る売電収入からリース料を支払うという形態で発電事業を行っていた。

(「ソーラーパネルリース 太陽光発電共同事業参加のご案内」と題するパンフレット(以下「本件パンフレット」という。)、A社及びその代表社員Bの令和4年5月9日付け弁明書)

- (2) 処分庁は、令和4年4月27日付けで、審査請求人に対し、特定商取引法8条1項の規定に基づき、訪問販売に関する業務の一部を停止すべき旨の命令をするとともに、特定商取引法7条1項の規定に基づき、訪問販売に関する指示をすることを予定しているから、行政手続法(平成5年法律第88号)13条1項2号の規定に基づき、これらの不利益処分に係る弁明の機会を付与するとして、弁明書の提出を依頼したところ、審査請求人は、同年5月13日付けで、処分庁に対し、弁明書を提出した。

(「行政手続法第13条第1項第2号の規定に基づく弁明の機会の付与について」と題する書面、審査請求人及びその代表取締役Cの令和4年5月13日付け弁明書)

- (3) 処分庁は、審査請求人が、A社及びD社と連携共同して、①A社が訪問販売により消費者に販売したソーラーパネルを当該消費者から賃借した上で、当該消費者に対し、当該ソーラーパネルに関し電力会社から得る売電収入からリース料を支払うという役務(以下「本件役務」という。)を有償で提供する契約(以下「本件役務提供契約」という。)の締結について勧誘をするに際し、本件役務の内容につき不実の告知をして、特定商取引法6条1項1号に違反する行為をしたほか、②本件役務提供契約を締結した者に対し、本件役務提供契約に基づく債務の履行の一部を拒否するとともに、本件役務提供契約の解除によって生ずる債務の履行の全部を拒否して、特定商取引法7条1項1号に該当する行為をした(以下これらの特定商取引法6条1項1号に違反する行為及び特定商取引法7条1項1号に該当する行為を併せて「本件各違反行為」という。)として、令和4年5月26日付けで、審査請求人に対し、次の内容の処分をした。

ア 特定商取引法 8 条 1 項の規定に基づく訪問販売に関する業務の一部停止命令（本件業務停止命令）

令和 4 年 5 月 27 日から令和 5 年 2 月 26 日までの間、訪問販売に関する業務のうち、役務提供契約の締結について勧誘をすること、役務提供契約の申込みを受けること及び役務提供契約を締結することを停止すること。

イ 特定商取引法 7 条 1 項の規定に基づく訪問販売に関する指示（本件指示）

(ア) 本件各違反行為の発生原因について、調査分析の上、検証し、本件各違反行為の再発防止策を講ずるとともに、コンプライアンス体制を構築し、これらを本件業務停止命令に係る業務を再開するまでに審査請求人の役員及び従業員に周知徹底すること。

(イ) 令和元年 8 月 1 日から令和 4 年 5 月 26 日までの間に審査請求人との間で本件役務提供契約を締結した全ての相手方に対し、以下の①から③までの事項を同年 6 月 27 日までに文書（この文書には、消費者庁のウェブサイトに掲載される公表資料（本件業務停止命令及び本件指示をした旨を公表するもの）を添付する。）で通知し、同日までにその通知結果を処分庁に文書で報告すること（なお、同月 9 日までに、契約の相手方に発送する予定の通知文書の記載内容及び同封書類一式をあらかじめ処分庁に文書で報告し、その承認を得ること。）。

① 本件業務停止命令の内容

② 本件指示の内容

③ 審査請求人による不実の告知の内容（審査請求人が、遅くとも令和元年 8 月以降、A 社及び D 社と連携共同して、訪問販売に係る本件役務提供契約の締結について勧誘をするに際し、実際には、本件役務に関し、同月以降は、相手方に販売してリースを受けたソーラーパネルに係る売電収入からリース料を支払っていないにもかかわらず、あたかも当該売電収入からリース料を支払うかのように告げていたこと。）

（「特定商取引法第 8 条第 1 項の規定に基づく訪問販売に関する業務の停止命令及び同法第 7 条第 1 項の規定に基づく訪問販売に関する指示について」と題する書面）

(4) 審査請求人は、令和 4 年 7 月 1 日、審査庁に対し、本件業務停止命令及び本件指示を不服として本件審査請求をした。

（審査請求書、審査請求補正申立書）

- (5) 審査庁は、令和5年8月18日付けで、審査請求人に対し、本件審査請求のうち本件業務停止命令の取消しを求める部分については、業務の停止期間の経過により審査請求の利益を欠くに至っているから不適法であるとして、却下する裁決をした。

(裁決書)

- (6) 審査庁は、令和5年8月18日、当審査会に対し、本件審査請求のうち本件指示の取消しを求める部分は棄却すべきであるとして本件諮問をした。

(諮問書、諮問説明書)

3 審査請求人の主張の要旨

以下の理由により、本件指示の取消しを求める。

(1) 「役務提供事業者」該当性について

審査請求人は、以下のとおり、A社及びD社と連携共同して事業を行ったことはないから、特定商取引法2条1項に規定する「役務提供事業者」に該当しない。

ア 審査請求人は、本件役務提供契約の当事者ではないし、A社E支店としても業務を行っていない。審査請求人は、A社との業務委託契約（以下「代理店契約」ともいう。）に基づき、「パネル販売・同リース契約に関する営業活動」（2条）のみを行っていただけである。すなわち、審査請求人は、本件役務提供契約について、その締結の勧誘業務は行っていたが、苦情対応業務は行っていなかった。

イ 審査請求人とA社E支店は、別法人であり、A社は、自らを大きく見せるために、審査請求人の住所及び電話番号を利用してE支店があると仮装していたにすぎない。

ウ 審査請求人は、本件役務に係るリース料を一部の消費者に支払っていたが、これは、A社から懇請されたため、やむなく立替払をしていたにすぎない。

エ 審査請求人は、A社の代理店として業務を行っていたから、A社から手数料を受け取ることは当然であり、審査請求人の売上げの全てがA社からの手数料収入であったとしても、そのことをもって審査請求人がA社と連携共同していたということにはならない。

オ 審査請求人は、D社が勧誘した顧客に対し、リース契約の権利証を発行していたが、これは、例外的なイレギュラーな対応にすぎず、審査請求人とD社が本件役務提供契約に関して連携共同していたということに

はならない。

(2) 本件各違反行為について

審査請求人は、A社と業務委託契約を締結していたが、審査請求人の代表取締役C及び従業員Fが、これとは別に、個人としてA社と業務委託契約を締結し、A社E支店と名乗って、A社の業務を行っていたのであって、審査請求人は、本件各違反行為に関わっていない。

ア 不実の告知

審査請求人は、以下のとおり、不実の告知に該当する行為をしていない。

(ア) 不実の告知に該当する行為をしたのは、A社から個人として業務委託を受けた審査請求人の代表取締役C及び従業員Fであり、当該行為は、全てがA社の行為としてされたものであるから、審査請求人は、行為当事者として責任を負う立場にはない。

(イ) 本件役務提供契約の締結について勧誘をする際に使用した本件パンフレットには、リース料が販売したソーラーパネルに係る売電収入以外からも支払われる旨が記載されているから、この記載内容を曲げて、リース料が当該売電収入から支払われるという説明をする理由がない。

(ウ) 審査請求人は、A社から、リース料を支払っているとの説明を受けており、リース料は、実際に支払われていたものの、途中から不払があったようであるが、審査請求人は、その事実を知る由もなかった。

イ 債務の履行の拒否

リース料の支払も解約金の支払も、本件役務提供契約の当事者であるA社が対応すべき問題であって、その当事者ではない審査請求人には一切責任がない。

(3) 「訪問販売に係る取引の公正及び（中略）役務の提供を受ける者の利益が害されるおそれ」について

審査請求人は、そもそも、A社及びD社と連携共同して本件各違反行為を組織的に継続しておらず、A社の代理店として本件役務提供契約に係る取引に関わったにすぎない。また、審査請求人は、既にA社との代理店契約を解消しており、A社は、既に実体がなく消滅しているから、審査請求人がA社の取引に関わることはできない。

したがって、審査請求人により訪問販売に係る取引の公正及び役務の提供を受ける者の利益が害されるおそれがあるとはいえない。

第2 諮問に係る審査庁の判断

1 審査庁は、以下のとおり補足するほかは、審理員の意見のとおりであり、本件審査請求は理由がないから棄却すべきであるとしている。

審査請求人は、①審査請求人とA社E支店は、別法人であり、A社は、自らを大きく見せるために、審査請求人の住所及び電話番号を利用してE支店があると偽装していたにすぎないし、②審査請求人は、A社と業務委託契約を締結していたが、審査請求人の代表取締役C及び従業員Fが、これとは別に、個人としてA社と業務委託契約を締結し、A社E支店と名乗って、A社の業務を行っていたのであって、審査請求人は本件各違反行為に関わっていないと主張する。

しかし、通常、法人が、自社の住所及び電話番号が他の法人の偽装目的のために利用されることを許容するとは考え難いから、審査請求人の上記①の主張は理由がない。

次に、審査請求人の人員体制（代表取締役はCであり、従業員はFと事務担当者の2名である。）に照らすと、CとFが個人としてA社と業務委託契約を締結してA社の業務を行っていたのであれば、審査請求人自体の業務を行う人員が不足するか、又は不在となると考えられる。また、審査請求人の売上げは、その全部がA社からのものである。さらに、審査請求人の代表取締役C及び従業員Fが、審査請求人の唯一の取引相手であるA社との間で、個人として、審査請求人が締結しているのと同じ内容の業務委託契約を締結することには合理性が乏しいし、個人として締結したという業務委託契約に係る契約書等の証拠が一切提出されていない。したがって、審査請求人の上記②の主張も理由がない。

2 審理員の意見の概要は、以下のとおりである。

(1) 「役務提供事業者」該当性について

ア 特定商取引法2条1項に規定する「役務提供事業者」の解釈

特定商取引法は、特定商取引（訪問販売に係る取引等をいう。以下同じ。）を公正にし、購入者等が受けることのある損害の防止を図ることなどを目的とし（1条）、この目的の実現のため、取引類型ごとに規定を設けている。そして、特定商取引法は、訪問販売に関する規定に違反する行為が行われた場合において、「訪問販売に係る取引の公正及び（中略）役務の提供を受ける者の利益が著しく害されるおそれがあると認めるとき」は、主務大臣は、その役務提供事業者に対し、業務の停止を命ずることができる（8条1項）。この規定の趣旨は、悪質な役務提供

事業者を放置することによる被害の拡大を防止する点にある。

このような特定商取引法の目的及び業務停止命令の趣旨に鑑みれば、ある取引について、契約当事者と人的構成や経済的利益の帰属、当該取引並びに契約の締結及び履行への関与等の事情から、少なくとも当該取引の関係で契約当事者と実質的に一体とみることができる事業者については、契約当事者となっている者とともに、特定商取引法2条1項1号に規定する「役務提供事業者」に該当すると解するのが相当である。

イ 審査請求人の「役務提供事業者」該当性

(ア) 審査請求人とA社及びD社との実質的一体性について

① 本件役務提供契約に係る取引並びに本件役務提供契約の締結及び履行への関与等

審査請求人は、A社と代理店契約を締結していたところ、審査請求人の代表取締役CはA社E支店の支店長であり、審査請求人の従業員FはA社E支店の営業員であった。また、審査請求人とA社E支店は、所在地が同一であり、電話番号が一致しているほか、事業内容も本件役務提供契約の営業等と共通していた。このような代表者、従業員、所在地、電話番号及び事業内容の共通性に照らせば、審査請求人とA社E支店は、実質的には同一の主体であって、審査請求人は、いわばA社の一つの支店として本件役務提供契約に関与していたと認められる。そして、審査請求人は、対外的には、A社E支店と名乗って、本件役務提供契約に係る勧誘業務及び苦情対応業務を行っていたと認められるところ、審査請求人によるこれらの業務は、A社からの指示に基づいて行われていた。

A社は、審査請求人又はD社から勧誘を受けて本件役務提供契約を締結した消費者に対し、本件役務の内容であるリース料の支払をしていたが、遅くとも令和2年3月以降は、審査請求人又はD社が、当該消費者の一部に対し、A社に代わってリース料の支払をしていた。また、審査請求人の代表取締役C及びD社の代表取締役Gは、A社に代わってリース料の支払をすることについて、互いに連絡を取り合い、相互の状況を確認していた。さらに、審査請求人は、D社がA社H支店として勧誘した顧客に対しても、リース契約の権利証を発行していた。

以上の事情から、審査請求人は、本件役務提供契約の履行に関し、

A社及びD社と継続的に組織的な対応をしていたと認められる。

加えて、令和2年12月頃、A社の代表社員B、D社の代表取締役G及び審査請求人の代表取締役Cの3名は、リース料の立替払を令和3年1月頃から基本的にやめることを決定しているから、A社、D社及び審査請求人の3事業者で、本件役務提供契約の履行に関し、共通の方針として重要な意思決定をしていたといえることができる。

② 経済的利益の帰属

審査請求人の売上げは、少なくとも令和2年4月1日から令和3年3月31日までの間は、その全てが本件役務提供契約に関する業務に基づくA社からの代理店手数料であった。

したがって、審査請求人の経営は、本件役務提供契約の影響を強く受ける関係にあり、審査請求人とA社は、経済的に一体であった。

③ 小括

上記①及び②によれば、審査請求人、A社及びD社は、本件役務提供契約の締結及び履行に関与しており、連携共同して一体となって本件役務提供契約に関する業務を行っていたといえるとともに、審査請求人の経営は、本件役務提供契約の影響を強く受ける関係にあったといえるから、審査請求人及びD社は、本件役務提供契約に関し、本件役務提供契約の当事者であるA社と実質的に一体とみることができる。

したがって、審査請求人及びD社も、A社とともに、特定商取引法2条1項に規定する「役務提供事業者」に該当する。

(イ) 審査請求人の主張について

審査請求人の主張は、以下のとおり、いずれも理由がない。

① 審査請求人は、本件役務提供契約の当事者ではないと主張する。

しかし、役務提供契約の当事者ではない者であっても、当該契約に係る取引との関係で、当事者である者と実質的に一体とみられる者は、「役務提供事業者」に該当すると解されるところ、審査請求人は、本件役務提供契約に係る取引との関係で、本件役務提供契約の当事者であるA社と実質的に一体とみられる者であり、「役務提供事業者」に該当するから、審査請求人の上記主張は理由がない。

② 審査請求人は、A社E支店としても業務を行っていないと主張する。

しかし、審査請求人がA社E支店として業務を行っていたことは

明らかであるから、審査請求人の上記主張は理由がない。

- ③ 審査請求人は、A社との業務委託契約の範囲内で、本件役務提供契約について、その締結の勧誘業務は行っていたが、苦情対応業務は行っていなかったと主張する。

しかし、審査請求人がA社E支店として苦情対応業務も行っていたことは明らかであるから、審査請求人の上記主張は理由がない。

- ④ 審査請求人による一部の消費者へのリース料の支払は、A社から懇請されたため、やむなく立替払をしていたにすぎないと主張する。

しかし、単なる業務委託を受けている関係であれば、自らの債務ではないリース料については、立替払であっても、支払わないのが通常であり、審査請求人がA社の債務であるリース料を支払っていたという事実は、審査請求人とA社が単なる業務委託を超えた連携共同関係があったことを推認させるから、審査請求人の上記主張は理由がない。

- ⑤ 審査請求人は、A社の代理店として業務を行っていたから、A社から手数料を受け取ることは当然であり、審査請求人の売上げの全てがA社からの手数料収入であったとしても、そのことをもって審査請求人がA社と連携共同していたということにはならないと主張する。

しかし、審査請求人の売上げの全てがA社からの手数料収入であったという事実は、審査請求人の経営が本件役務提供契約の影響を強く受ける関係にあったことを基礎づけ、本件役務提供契約に係る取引との関係で、審査請求人がA社と実質的に一体であったことを示すから、審査請求人の上記主張は理由がない。

- ⑥ 審査請求人は、D社が勧誘した顧客に対しても、リース契約の権利証を発行していたが、これは、例外的なイレギュラーな対応にすぎず、審査請求人とD社が本件役務提供契約に関して連携共同していたということにはならないと主張する。

しかし、審査請求人による上記権利証の発行は、例外的なイレギュラーな対応であったとしても、継続的な組織的対応の中でされたものであり、審査請求人とD社が連携共同関係にあったことを基礎づける事情であるから、審査請求人の上記主張は理由がない。

(2) 本件各違反行為について

ア 不実の告知

(ア) 審査請求人による本件役務の内容に関する不実の告知について

審査請求人は、A社及びD社と連携共同関係にあつて、「役務提供事業者」に該当するところ、本件役務提供契約の締結について勧誘をするに際し、実際には、本件役務に関し、遅くとも令和元年8月以降は、消費者に販売してリースを受けたソーラーパネルに係る売電収入からリース料を支払っていないにもかかわらず、消費者に対し、あたかも当該売電収入からリース料を支払うかのように告げていた。この行為は、特定商取引法6条1項1号に違反する。

(イ) 審査請求人の主張について

審査請求人の主張は、以下のとおり、いずれも理由がない。

- ① 審査請求人は、不実の告知に該当する行為をしたのは、A社から個人として業務委託を受けた審査請求人の代表取締役C及び従業員Fであり、当該行為は、全てA社の行為としてされたものであるから、審査請求人は、行為当事者として責任を負う立場にはないと主張する。

しかし、審査請求人とA社E支店は、実質的に同一であるから、審査請求人の上記主張は理由がない。

- ② 審査請求人は、本件役務提供契約の締結について勧誘をする際に使用した本件パンフレットには、リース料が販売したソーラーパネルに係る売電収入以外からも支払われる旨が記載されているから、この記載内容を曲げて、リース料が当該売電収入から支払われるという説明をする理由がないと主張する。

しかし、本件パンフレットの記載は、A社がバイオマス発電をしていることを示すものにすぎず、審査請求人が、あたかも消費者に販売してリースを受けたソーラーパネルに係る売電収入からリース料を支払うかのように告げていたという事実を覆すものとはいえないから、審査請求人の上記主張は理由がない。

- ③ 審査請求人は、A社から、リース料を支払っているとの説明を受けており、リース料は、実際に支払われていたものの、途中から不払があったようであるが、審査請求人はその事実を知る由もなかったと主張する。

しかし、特定商取引法6条1項1号に規定する「不実のことを告げる行為」とは、事実と異なることを告げる行為のことであり、事実と異なることを告げていることについて主観的認識を有している必要

はなく、また、故意又は過失の有無を問わないから、審査請求人が消費者に告げた内容が客観的事実に反している以上、当該内容が客観的事実に反していることについて審査請求人が認識している必要はない。したがって、審査請求人の上記主張は理由がない。

イ 債務の履行の拒否

(ア) 審査請求人による本件役務提供契約に基づく債務の履行の拒否について

審査請求人は、A社及びD社と連携共同関係にあつて、「役務提供事業者」に該当するところ、遅くとも令和2年3月以降、本件役務提供契約を締結した者に対し、約定したリース料を支払わないなど、本件役務提供契約に基づく債務の履行の一部を拒否するとともに、リース料の不払を理由として本件役務提供契約を解除した者に対し、本件役務提供契約に基づき受領した金銭を返還しないなど、本件役務提供契約の解除によって生じた債務の履行の全部を拒否した。この行為は、特定商取引法7条1項1号に該当する。

(イ) 審査請求人の主張について

審査請求人は、リース料の支払も解約金の支払も本件役務提供契約の当事者であるA社が対応すべき問題であつて、その当事者ではない審査請求人には一切責任がないと主張する。

しかし、審査請求人は、A社とともに、「役務提供事業者」に該当し、A社と連携共同して本件役務を提供していた以上、本件役務提供契約に基づく債務の履行を拒否したと認められるから、審査請求人の上記主張は理由がない。

(3) 「訪問販売に係る取引の公正及び（中略）役務の提供を受ける者の利益が害されるおそれ」について

ア 審査請求人により訪問販売に係る取引の公正及び役務の提供を受ける者の利益が害されるおそれについて

審査請求人は、A社及びD社と連携共同して、遅くとも令和元年8月以降、特定商取引法に違反する行為を組織的に継続しているところ、これらの行為は、居住地を異にする複数の消費者に対し、複数の従業員によってされたものであつて、特定の地域又は従業員に限定されるものではなかった。また、特定商取引法に違反する勧誘行為を受けた消費者の中には、本件役務提供契約の役務の対価の総額が1,000万円以上となった者もい

る。

したがって、審査請求人により訪問販売に係る取引の公正及び役務の提供を受ける者の利益が害されるおそれがあったと認められる。

イ 審査請求人の主張について

審査請求人は、そもそも、A社及びD社と連携共同して本件各違反行為を組織的に継続しておらず、A社の代理店として本件役務提供契約に係る取引に関わったにすぎないし、また、審査請求人は、既にA社との代理店契約を解消しており、A社は、既に実体がなく消滅していて、審査請求人がA社の取引に関わることはできないから、審査請求人により訪問販売に係る取引の公正及び役務の提供を受ける者の利益が害されるおそれがあったとはいえないと主張する。

しかし、審査請求人は、A社及びD社と連携共同して本件役務を提供しており、これらの3事業者は、実質的に一体であるところ、審査請求人がA社との代理店契約を解消したとしても、再度の代理店契約の締結が否定されないから、審査請求人により訪問販売に係る取引の公正及び役務の提供を受ける者の利益が害されるおそれがあったと認められる。

したがって、審査請求人の上記主張は、理由がない。

(4) 結語

以上のとおり、本件指示に違法又は不当な点はなく、本件審査請求のうち本件指示の取消しを求める部分は理由がないから棄却すべきである。

第3 当審査会の判断

1 本件諮問に至るまでの一連の手續について

- (1) 一件記録によれば、審理員は、令和5年3月28日に審理手續を一旦終結したが、同年4月10日に審理手續を再開し、同年5月11日に審理手續を再度終結している。このような経緯になった理由について、審査庁は、本件業務停止命令に係る審査請求について却下裁決をするに当たり、審査請求の利益の有無が争点となることから、手續保障の観点から、当事者双方に対して当該争点に係る質問をし、回答を求めたためであると説明している（令和5年9月5日付けの審査庁の事務連絡）。しかし、本件業務停止命令に係る業務の停止期間は、令和4年5月27日から令和5年2月26日までであったから、審理員としては、同月末に上記の質問をすることにより、同年3月末には審理手續を終結することができたはずである。したがって、本件における審理手續の終結が上記のような経緯になったのは、

審理員が、業務の停止期間の経過により本件業務停止命令に係る審査請求は審査請求の利益を欠き不適法になるということを看過して、漫然と審理手続を終結してしまったためである。審理員においては、今後、このようなことがないように留意されたい。

(2) 上記(1)で指摘した点以外では、本件審査請求から本件諮問に至るまでの一連の手続に特段違法又は不当と認めるべき点はうかがわれない。

2 本件指示の違法性又は不当性について

(1) 「役務提供事業者」該当性について

ア 特定商取引法2条1項1号に規定する「役務提供事業者」の解釈

特定商取引法は、特定商取引を公正にし、購入者等が受けることのある損害の防止を図ることにより、購入者等の利益を保護することなどを目的とし（1条）、この目的を達成するため、取引類型ごとに事業者が遵守すべき義務及びしてはならない行為を定めている。そして、特定商取引法は、訪問販売に係る取引に関し、役務提供事業者が遵守すべき義務又はしてはならない行為に違反した場合には、主務大臣は、訪問販売に係る取引の公正及び役務の提供を受ける者の利益が害されるおそれがあると認めるときは、その役務提供事業者に対し、訪問販売に関する指示をすることができ（7条）、さらに、訪問販売に係る取引の公正及び役務の提供を受ける者の利益が著しく害されるおそれがあると認めるときは、その役務提供事業者に対し、訪問販売に関する業務の停止命令をすることができる（8条）と規定している。これらの規定の趣旨は、訪問販売に係る違法行為を引き続き行うおそれのある事業者を放置することによる被害の拡大を防止することにあると考えられる。

そうすると、訪問販売に係る役務提供取引に複数の事業者が関与している場合において、その一部の事業者について、形式的に当該役務提供取引の契約当事者ではないとの理由で、上記の指示や業務の停止命令の対象にならないとしたのでは、特定商取引法による規制が実質的に潜脱されて、役務の提供を受ける者の利益を保護することができないことになる。

したがって、訪問販売に係る役務提供取引に複数の事業者が関与し、それぞれが連携共同して実質的に一体となって当該役務提供取引を行っていると思われる場合には、特定商取引法の上記目的に鑑み、当該役務提供取引に関与した事業者の全てが特定商取引法2条1項1号に規定する「役務提供事業者」に該当すると解するのが相当である。

イ 審査請求人の「役務提供事業者」該当性

そこで、審査請求人が本件役務提供契約に係る取引にどのように関与していたかについて検討すると、各項末尾掲記の資料によれば、以下の事実が認められる。

(ア) A社は、平成28年5月10日、審査請求人との間で、ソーラーパネルの販売及びリースに関する業務委託契約を締結した。審査請求人は、消費者と本件役務提供契約に係る取引をする際、自らを「A社E支店」と名乗っていた。A社E支店では、支店長であるC（審査請求人の代表取締役）と営業員であるF（審査請求人の従業員）が、A社E支店の名刺を持って、営業を行っていた。A社E支店の住所及び電話番号は、審査請求人の住所及び電話番号と同じであった。

なお、A社は、平成28年3月24日、D社との間でも、ソーラーパネルの販売及びリースに関する業務委託契約を締結した。D社は、消費者と本件役務提供契約に係る取引をする際、自らを「A社H支店」と名乗っていた。A社H支店の支店長は、D社の代表取締役Gであった。

（審査請求人に関する業務委託契約書、消費者Bの供述調書並びにその添付資料1（「太陽光発電事業型プラン」と題する書面）、8（ソーラーパネルリース一括契約書）及び13（ソーラーパネルリース一括契約書）、審査請求人の従業員Fの供述調書並びにその添付資料2（「太陽光発電事業型プラン」と題する書面）及び5（ソーラーパネルリース一括契約書）、令和3年4月30日付け及び同年6月17日付けの各報告書／D社に関する業務委託契約書、消費者Aの供述調書並びにその添付資料4（「パネル事業参加のメリット」と題する書面）、5（ソーラーパネルリース一括契約書）及び8（A社H支店の封筒））

(イ) 審査請求人は、消費者庁長官が令和3年3月25日付けでした特定商取引法66条1項の規定に基づく報告徴収に対し、同年4月30日付け及び同年6月17日付けの各報告書を提出した。これらの報告書の中で、審査請求人は、A社のことを「本社」、審査請求人のことを「当支店」と称し、本件役務提供契約に係る取引の勧誘や苦情対応に当たっては、「本社」の指示に従っていたと記載している。

（「特定商取引に関する法律第66条第1項の規定に基づく報告徴収について」と題する書面、令和3年4月30日付け及び同年6月17日付けの各報告書）

(ウ) A社は、審査請求人又はD社が勧誘して本件役務提供契約を締結した消費者に対し、本件役務の内容であるリース料の支払をしていたが、資金繰りが悪化したため、令和2年1月頃、審査請求人及びD社に対し、リース料の支払に協力してほしいと依頼した。これを受けて、審査請求人は令和2年3月頃から、D社は同年1月頃から、A社に代わって、それぞれが勧誘した一部の消費者に対してリース料の支払をするようになった。しかし、リース料の立替払の原資が別の消費者に対するソーラーパネルの販売代金であったため、審査請求人及びD社は、リース料の立替払を継続することには限界があるとして、令和2年12月頃、それぞれの代表取締役であるCとGとが話し合い、リース料の立替払を令和3年1月から基本的にやめることを決定した。

(審査請求人の代表取締役Cの供述調書、D社の代表取締役Gの供述調書)

(エ) 審査請求人とD社は、令和2年12月、A社から、代表社員Bが窃盗事件で逮捕されたため、ソーラーパネルのリース契約の権利証を発行することができなくなったとして、それぞれが勧誘した消費者に対し、A社に代わって権利証を発行してほしいと依頼され、審査請求人とD社においてそれぞれ権利証を発行するようになった。その後、審査請求人は、D社から、パソコンが使えないとして、D社が勧誘した消費者の権利証も審査請求人において発行してほしいと依頼され、令和3年1月頃から、D社が勧誘した消費者に対しても、審査請求人において権利証を発行するようになった。

(審査請求人の代表取締役Cの供述調書、審査請求人の従業員Fの供述調書)

(オ) 審査請求人の売上げは、少なくとも令和2年4月1日から令和3年3月31日までの間は、その全てが本件役務提供契約に係る取引によるA社からの報酬(代理店手数料)の支払であった。

(決算報告書(売上高等の事業所別内訳書))

以上によれば、審査請求人とD社は、本件役務提供契約の当事者ではないが、本件役務提供契約の当事者であるA社と連携共同して実質的に一体となって本件役務提供契約に係る取引を行っていたことが明らかである。

したがって、審査請求人、A社及びD社は、本件役務提供契約に係る取引に関し、いずれも特定商取引法2条1項1号に規定する「役務提供事業

者」に該当すると認められる。

これに対し、審査請求人は、①A社E支店として業務を行っていないこと、②A社E支店の住所及び電話番号が審査請求人の住所及び電話番号と同じであるのは、A社が、自らを大きく見せるために、E支店があると仮装したにすぎないこと、③審査請求人がリース料の立替払及びリース契約の権利証の発行をしていたことや、審査請求人の売上げの全てがA社からの手数料収入であったことをもって、審査請求人がA社と連携共同していたということにはならないことを指摘して、審査請求人はA社及びD社と連携共同して事業を行ったことはないと主張する（上記第1の3の(1)）。

しかし、審査請求人は、A社E支店と名乗って業務を行っていたと認められる（上記(ア)）から、上記①及び②の指摘は、採用することができない。また、審査請求人がA社に代わってリース料の支払及びリース契約の権利証の発行をしていたことや、審査請求人の売上げの全てがA社からの手数料収入であったことは、審査請求人とA社が本件役務提供契約に係る取引において一般的な業務委託関係を越えた連携共同関係にあり、実質的に一体であったことを示すものというべきであるから、上記③の指摘も採用することができない。

さらに、A社及びD社は、審査請求人と同様、令和4年5月26日付けで、特定商取引法8条1項の規定に基づき、訪問販売に関する業務の一部停止命令を受けるとともに、特定商取引法7条1項の規定に基づき、訪問販売に関する指示を受けているところ、これらの行政処分は、審査請求人に対する行政処分（本件業務停止命令、本件指示）と同様、A社、D社及び審査請求人の3事業者が連携共同して本件役務提供契約に係る取引を行っていたことを前提とするものであるが、A社及びD社は、それぞれに対する上記行政処分に対して審査請求も訴訟も提起していない（令和5年9月5日付けの審査庁の事務連絡・番号16の回答）。

以上によれば、審査請求人の上記主張は、採用することができない。

(2) 本件各違反行為について

ア 不実の告知について

(ア) まず、消費者が、A社との本件役務提供契約の締結について勧誘を受けた際に、本件役務の内容に関し、どのような説明を受けたかについて検討すると、以下のとおりである。

① 消費者Aの供述

消費者Aは、令和2年12月、A社と本件役務提供契約を締結した際、A社H支店の営業員から、「ソーラーパネルリース 太陽光発電共同事業参加のご案内」と題するパンフレット（本件パンフレット）の「パネルリースの仕組み」という部分及び「（I市）2016年4月 太陽光低圧発電所完成！」という部分を見せられて、「A社は、オーナー様にA社のソーラーパネルを販売して、オーナー様から、そのソーラーパネルのリースを受け、電力会社はそのソーラーパネルで発電した電力を売り、その売電収入で、お客様にリース料を払うという仕組みで事業を行っている。」との説明や、「A社は、あちこちに発電所を作ろうとしているところで、最初の発電所はもうできており、I市に発電所がある。」との説明を受けたと供述している。

なお、本件パンフレットの「パネルリースの仕組み」という部分には、上記の説明内容が簡単に図示され、「（I市）2016年4月 太陽光低圧発電所完成！」という部分には、ソーラーパネルを並べた低圧太陽光発電所の写真が掲載されている。

また、消費者Aは、A社H支店の営業員から、上記のとおり「売電収入の中からリース料を支払うと説明されており、リース料の支払の原資について、売電収入以外にもあるという説明は、（中略）一切されていません。」と供述している。

（消費者Aの供述調書、その添付資料1（本件パンフレット））

② 消費者Bの供述

消費者Bは、令和元年8月、A社と本件役務提供契約を締結した際、A社E支店のF（審査請求人の従業員）から、本件パンフレットの「パネルリースの仕組み」という部分及び「（I市）2016年4月 太陽光低圧発電所完成！」という部分を見せられて、「A社は、I市にソーラーパネルを設置しており、そのソーラーパネルを購入すると、購入したパネルの枚数に応じて、売電収入から配当が受け取れる。」との説明を受けたと供述している。

また、消費者Bは、その後、3回、A社と本件役務提供契約を締結したが、「リース料が売電収入以外のもの（中略）から支払われるといった説明を（中略）一切されていません。」と供述している。

（消費者Bの供述調書、その添付資料4（本件パンフレット）、令和3年7月6日付けの報告書の別紙（以下「審査請求人の顧客名簿」と

いう。))

③ 消費者Cの供述

消費者Cは、平成30年9月から令和元年12月までの間に、4回、A社と本件役務提供契約を締結したが、その4回とも、A社E支店のF（審査請求人の従業員）から、「年利7.5%の配当は、A社がJ社に売却した売電収入から支払う。」との説明を受けたと供述している。

また、消費者Cは、「リース料が売電収入以外のもの（中略）から支払われるといった説明は、（中略）一切されていません。」と供述している。

（消費者Cの供述調書、審査請求人の顧客名簿）

④ 審査請求人の従業員（A社E支店の営業員）Fの供述

Fは、A社E支店での営業方法について、まず、アポインターのKが、名簿屋から購入した名簿を見て、電話を架け、興味を持ったお客に対し、本件パンフレット等の資料を送り、次に、資料が届いた頃を見計らって、今度は、自分が電話を架けて、お客と会う約束を取り付け、お客に会うと、「再生可能エネルギー発電設備を用いた発電の認定について（通知）」と題する書面（以下「本件通知」という。）や本件パンフレット等を見せながら、「太陽光パネルを勝手に置くことはできないので、当社では、事前に認定をとって事業を行っています。太陽光パネルはI市L地に設置しています。」と説明し、「太陽光の発電事業を弊社では行っているんですよ。弊社では、太陽光パネルを1枚10万円で最低3枚30万円でご購入していただいています。年利7.5パーセントなので、10枚ですと2か月ごとに1万2500円のリース料を受け取ることができる。リース料は、太陽光パネルで発電した電力を電力会社で買って得た売電収入の中から支払っています。」などと言って、本件役務提供契約の締結を勧誘していたと供述している。

なお、Kが電話を架けた際に使用していたと考えられる「勧誘トークマニュアル」には、「へい社の方で、すでに、パネルをおく場所がありまして、そちらに5～10枚と並べて頂いてつくった電気を直接電力会社で買い取りまして、それを収益としてうけとってもらえます。7.5パーセントは固定なので、安定した収益がみこめます。」

との説明が記載されている。

(令和3年4月30日付けの報告書、審査請求人の従業員Fの供述調書及びその添付資料1(本件通知)、勧誘トークマニュアル)

⑤ D社の代表取締役(A社H支店の支店長)Gの供述

Gは、ソーラーパネルの購入者に対し、「すでに稼働している発電所のソーラーパネルを買ってもらい、同時にリースバックという形でリース契約をしていただきます。こちらからは、リース料という形でオーナー様に還元させていただきます。ソーラーパネルの売電料から、リース料をお支払させていただきます。ソーラーパネルは、I市L地にあります。」と説明し、この「言葉は、代理店契約を結んだ当初から、現在(注:令和3年3月25日)まで変わっておらず、私自身、この言葉で、直接、購入者への勧誘を行っています。」と供述している。

(D社の代表取締役Gの供述調書)

以上によれば、消費者は、本件役務提供契約の締結について勧誘を受けた際に、本件役務の内容につき、消費者がA社から購入してリースしたソーラーパネルに係る売電収入からリース料を支払うという説明を受けていたことが明らかである。

(イ) 次に、A社が太陽光の発電設備から売電収入を得ていたかについて検討すると、A社は、平成29年8月から令和元年7月までの間は、I市M地に設置した太陽光の発電設備から売電収入を得ていたと認められるが、令和元年8月以降は、太陽光の発電設備から売電収入を得ていたとは認められない(「特定商取引に関する法律第66条第3項の規定に基づく報告徴収について」と題する書面、これに対する「調査関係事項照会書に対する回答について」と題する書面)。

なお、本件パンフレットの「(I市)2016年4月 太陽光低圧発電所完成!」という部分に記載されている発電設備は、本件通知に記載されたI市L地に設置の発電設備と考えられるが、この発電設備では、運転自体が開始されていない(令和2年10月6日付け資源エネルギー庁長官回答(「特定商取引に関する法律第66条の2の規定に基づく照会について(回答)」と題する書面))。

(ウ) そうすると、A社は、令和元年8月以降は、太陽光の発電設備から売電収入を得ていなかったにもかかわらず、本件役務提供契約の締結につ

いて勧誘をするに際し、本件役務の内容につき、当該売電収入からリース料を支払うという不実のことを告げていたことになるから、この行為は、特定商取引法6条1項1号に違反する。

- (エ) これに対し、審査請求人は、①不実の告知に該当する行為をしたのは、A社から個人として業務委託を受けた審査請求人の代表取締役C及び従業員Fであること、②本件パンフレットには、リース料が販売したソーラーパネルに係る売電収入以外からも支払われる旨が記載されていること、③審査請求人はA社によるリース料の不払を知る由もなかったことを指摘して、審査請求人は不実の告知に該当する行為をしていないと主張する（上記第1の3の(2)のア）。

しかし、本件役務提供契約に係る取引に関し、審査請求人がA社から業務委託を受けているにもかかわらず、審査請求人の代表取締役C及び従業員Fが個人としてA社から重ねて業務委託を受ける必要はないし、個人として業務委託を受けたことを証する契約書等も提出されていないから、上記①の指摘は採用することができない。また、本件パンフレットには、A社が「バイオマス発電にも力を入れております！！」との記載がされているが、本件役務提供契約の締結について勧誘をする際にされた本件役務の内容に関する説明は、ソーラーパネルに係る売電収入からリース料を支払うという説明であって、バイオマス発電に係る売電収入からもリース料を支払うという説明はされていない（上記(ア)）から、上記②の指摘も採用することができない。さらに、審査請求人は、A社によるリース料の不払を知った上で、A社に代わってリース料の支払をしていたのである（上記(1)のイの(ウ)）から、上記③の指摘も採用することができない。

以上によれば、審査請求人の上記主張は、採用することができない。

イ 債務の履行の拒否について

- (ア) まず、本件役務提供契約に基づくA社の債務について検討すると、A社が使用していたソーラーパネルリース契約書によれば、①A社は、ソーラーパネルを購入してリースした者（以下「顧客」という。）に対し、顧客が選択する方法（3月、7月及び11月の3回払い、1月、3月、5月、7月、9月及び11月の6回払い又は1月及び7月の2回払い）により、各月の月初めにリース料の支払をし（6条1項）、②A社が「リース契約の債務の履行を怠った時」は、顧客は、リース契約を解

除することができる（11条1号）。また、A社が使用していたソーラーパネルリース一括契約書及び「パネルの買い取り」と題する書面によれば、顧客がリース契約の締結後3年目以降にリース契約を解約したときは、A社は、顧客からソーラーパネルを買い取り、顧客に対し、ソーラーパネルの利用年数に応じた買取価格（以下「解約金」という。）を支払うとされている。

(イ) 次に、上記(ア)の債務について、A社による履行状況を検討すると、消費者Cは、次のとおり供述している（消費者Cの供述調書、その添付資料11（解約申込書）及び14（預金通帳））。

① 消費者Cは、平成30年9月から令和元年12月までの間に、4回、A社と本件役務提供契約を締結した。この契約では、1月、3月、5月、7月、9月及び11月の6回、各月の月初めにリース料の支払をすると定められていたが、A社は、令和2年3月以降、現在（注：令和3年5月25日）まで、リース料の支払をしていない。

② そこで、消費者Cは、令和2年10月、A社に対し、締結後3年目に入った1回目の本件役務提供契約について解約の申込みをしたが、A社は、現在（注：令和3年5月25日）も、解約金の支払をしていない。

(ウ) そして、A社の顧客に対するリース料の一般的な支払状況は、上記(1)のイの(ウ)のとおりであって、A社は、令和2年1月頃、資金繰りの悪化により、リース料の支払ができなくなり、同月頃からはD社が、同年3月頃からは審査請求人が、A社に代わって一部の顧客に対してリース料の支払をするようになったが、令和3年1月からは、その立替払も基本的にされなくなった。

(エ) そうすると、A社は、顧客に対し、本件役務提供契約に定める債務の履行を拒否していたことになるから、この行為は、特定商取引法7条1項1号に該当する。

(オ) これに対し、審査請求人は、リース料の支払も解約金の支払も本件役務提供契約の当事者であるA社が対応すべき問題であって、その当事者ではない審査請求人には一切責任がないと主張する（第1の3の(2)のイ）。

しかし、審査請求人は、A社及びD社とともに、本件役務提供契約に係る取引に関し、特定商取引法2条1項1号に規定する「役務提供事業

者」に該当すると認められる（上記(1)のイ）から、特定商取引法7条1項及び8条1項の適用を免れることはできない。

したがって、審査請求人の上記主張は、採用することができない。

- (3) 「訪問販売に係る取引の公正及び（中略）役務の提供を受ける者の利益が害されるおそれ」について

審査請求人は、A社が、令和元年8月以降は、太陽光の発電設備から売電収入を得ていなかったにもかかわらず、同月以降も、本件役務提供契約の締結について勧誘をするに際し、本件役務の内容につき、当該売電収入からリース料を支払うという不実の告知をして、本件役務提供契約に係る取引をしていた（上記(2)のアのウ）。そして、審査請求人は、A社が、令和2年1月頃、資金繰りの悪化によりリース料の支払をすることができなくなると、同年3月頃からは、A社に代わって、ソーラーパネルの販売代金を原資としてリース料の支払をするようになり（上記(1)のイのウ）、さらに、同年12月からは、A社に代わって、リース契約の権利証の発行もするようになった（上記(1)のイのエ）。そして、本件役務提供契約に係る審査請求人の顧客は、85名にも上るが、審査請求人は、そのうちの23名とは、A社が資金繰りの悪化によりリース料の支払をすることができなくなった令和2年1月以降に本件役務提供契約を締結している（審査請求人の顧客名簿）。このように、審査請求人は、A社に代わってリース料の支払及びリース契約の権利証の発行をすることによって、本件役務提供契約に係る取引が正常であるかのように装い、そのように誤認した消費者との間で本件役務提供契約に係る取引を継続していたのであるから、その行為態様は、取引の公正に対する消費者の信頼を裏切るものであって、悪質である。

したがって、審査請求人により「訪問販売に係る取引の公正及び（中略）役務の提供を受ける者の利益が害されるおそれ」があったと認められる。

これに対し、審査請求人は、既にA社との代理店契約を解消しており、A社は既に実体がなく消滅していて、審査請求人がA社の取引に関わることはできないから、審査請求人により訪問販売に係る取引の公正及び役務の提供を受ける者の利益が害されるおそれがあるとはいえないと主張する（上記第1の3の(3)）。

しかし、上記のとおり、審査請求人は、A社に代わってリース料の支払及びリース契約の権利証の発行をすることによって、本件役務提供契約に

係る取引が正常であるかのように装い、そのように誤認した消費者との間で本件役務提供契約に係る取引を継続していたのであるから、A社との代理店契約が解消され、A社の実体がなくなっていたとしても、審査請求人により本件各違反行為が繰り返されるおそれがあったと認めるのが相当である。したがって、審査請求人の上記主張は、採用することができない。

(4) 小括

上記(1)から(3)までで検討したところによれば、本件指示に違法又は不当な点は認められないから、本件審査請求のうち本件指示の取消しを求める部分は理由がない。

3 まとめ

以上によれば、本件審査請求のうち本件指示の取消しを求める部分は理由がないから棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は、妥当である。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第1部会

委	員	原			優
委	員	野	口	貴 公	美
委	員	村	田	珠	美