

消費者保護制度の今日的課題と適格消費者団体への期待

東京大学教授（第4次内閣府消費者委員会委員長）河上 正二

2016.6.14 消費者機構日本

I 消費者行政の今日的課題（過去・現在・未来）

1 「消費者」の保護

（1）法の世界で「消費者の保護」が本格的に唱えられるようになったのは、1960年頃からである。米国のケネディ大統領が議会に送った[消費者の利益の保護に関する特別教書]（1962年3月）が、「消費者の権利」として、**安全である権利・知らされる権利・選ぶ権利・意見が反映される権利**の4つを掲げたことはよく知られており、フオード大統領によって**消費者教育を受ける権利**が加えられ、今日、国際消費者機構（IOCU）が、更にこれを推し進めて、1979年に消費者の8つの権利と5つの責任を提唱して定着している。これらは、2000年に我が国の消費者基本法にも明記された。すなわち、消費者が安全で安心できる消費生活を送ることができるようにするためには、①消費生活における基本的な需要が満たされ、②健全な環境の中で消費生活を営むことができる中で、③消費生活の安全が確保されること、④商品・役務の自主的・合理的選択の機会が確保されること、⑤必要な情報の提供を受けること、⑥教育の機会が提供されること、⑦消費者意見が政策等に反映されること、⑧被害の救済が適切・迅速に受けられることが必要とされ、同時に、自立支援として、①事業者の適切な活動の確保、②消費者の年齢・特性への配慮、③高度情報化への対応、④国際的連携、⑤環境への配慮なども挙げられた。これらは、個別法令の整備や施策の充実を促進する上での指針とされている。

高度成長期に、社会的弱者としての「消費者」が、「労働者」や「借家人」などと同じ響きで、社会的・構造的な情報・交渉力格差の中で法的保護を必要とする階層を指し示す概念として論じられ、ある種の「潮流」や「運動」として、法のレベルとは別次元での特別な手当や保護の必要が語られるようになったことは周知の通りである。その限りで、消費者法は**社会法的色彩**を強く帯びて出発した。

（2）わが国において、制定法の中に「消費者」という表現が登場したのは、おそらく1968〔昭和43〕年の消費者保護基本法第1条あたりであり、その歴史は浅い。しかも、そこでは特に「消費者」の定義が示されることはなかった。そのため、事業者から消費生活のために少量・他品種の商品・役務を購入する生身の人間である「消費者」という語感からは、多重債務者や投資者などがそれに含まれるのか疑問視されたこともある。消費者は、まさに生活者と同義だったのである。1970年頃には、諸外国でも、様々な消費者保護立法が進み、不当条項規制、製品の安全や表示の適正化など、多くの問題が、この分野で新たな法整備に向かった。1980年代に規制緩和を唱える新自由主義の波に押され、「消費者を保護せよ」の聲がやや小さくなったものの、市場の新たな秩序を求める声は、規制緩和と調和する事後的消費者利益の確保を課題として命脈を保ち、その後も、消費者主権・消費者支援の形で息をつなぎ、いまや「消費者庁」を中核とする「消費者・生活者の視点に立った行政への転換」が政治的課題となっている。

いわゆる「消費者問題」は、時代を反映して、様々な商品や取引形態の登場とリンクする形で次々と発生しているが、実は、どの時代にも存在し、「食の安全」といった基本的

な問題でさえ、繰り返し取りざたされてきた。その属性も、問題と密接に結びついているため、特別法の中で、事実上、消費者が、「購入者等」（割賦販売法）、「一般消費者」（景品表示法）、「投資者」（金融商品取引法）、「顧客」（金融商品販売法）、「旅行者」（旅行業法）、「保険契約者」（保険業法）などの表現を与えられていても不思議ではない。

河上正二「民法における『消費者』の位置（特集 民法改正と消費者法）」現代消費者法 4号 47頁[2009年]など参照。

(3)「消費者」に一応の定義が与えられたのは、消費者契約法においてである。しかし、そこでは、正面から何が「消費者」であるかの定義付けは断念され、むしろ同法の世界での「事業者」の反対概念として規定された。つまり、同法では、当該取引行為と「自らの事業との関連性の遠近」が、適用領域画定の決め手となっている。もっとも、消費者と事業者が単純に「補集合」の関係にあるとの理解が維持できるかは、なお問題である。

いずれにせよ、今日において注意を要するのは、消費者契約法の第1条の目的規定に、「この法律は、消費者と事業者との間の情報の質及び量ならびに交渉力の格差に鑑み……」という表現が用いられていることである。少なくとも、契約当事者が「消費者」・「事業者」と措定されることによって、そこには情報の質・量ならびに交渉力の格差が構造的に存在していることが前提とされている。当事者は、「事業者性」を帯びることによって、一般に、取引の反復・継続による取引経験の蓄積、情報量・交渉力の優位が推定され、逆に、事業者性を帯びない個人には、情報量・交渉力の一般的劣位が想定され、しかも当該契約の結果が、当該個人の身体やその責任財産に直接の不利益をもたらすため、保護の必要が大きいと考えられた。実質的に切り分けが困難な「情報・交渉力不均衡」の間接的徴表が「事業者性」の有無、すなわち「事業との関連性の遠近」に求められ、その結果、適用対象が事業者と非事業者たる個人(=消費者)の間での契約(=消費者契約)とされている。こぼれ落ちた事業者間の交渉力不均衡問題や、消費者たる個人同士の交渉力不均衡問題については別途手当を考えることとして、ひとまずの土俵を設定して、交渉力ある消費者に過ぎた保護を与える結果となっても、それはそれでやむを得ないと割り切る制度となっている。そして、かような消費者・消費者契約の定義が、条例その他の様々な場面で広く援用されつつある(なお、大村敦志・消費者法[有斐閣、2011年]101頁など参照)。

とはいえ、「消費者」は、なにも今日の時代に特別な存在ではなく、社会で生活する一般市民すべての生活の一側面でしかない。その意味では、「消費者」は、すべての自然人(「個人」あるいは「生活者」と言い換えてよい)が置かれた一定の状況依存的概念に過ぎない。ケネディ教書は「言葉の定義からいうなら、我々すべてが消費者である」と述べたが、この点は、今日でも変わりがない*。

* 竹内昭夫[消費者保護の基本問題] 東京大学公開講座 35『消費者』東大出版会 1982年、同・消費者保護法の理論[有斐閣、1995年]12頁以下所収、13頁など。

2 消費者問題の展開と消費者法

事物関連的に展開する傾向にある消費者保護制度の変遷と現状を理解するには、消費者問題そのものの展開を紐解くことが有益である*。

* 河上正二=川口康裕=池本 誠司「鼎談 消費者法の新たな地平を目指して（特集 消費者法制の現状と取組）」ジュリスト 1461号 11頁以下[2013年]でも一定の整理を試みた。及川昭吾=田口義明『消費者事件・歴史の証言』（民事法研究会、2015年）も興味深い。

(1) 消費者問題の展開

「もの」から「サービス」へ、高度情報化・複雑化・広域化

(2) 背景にある少子化と超高齢社会

類い希な高齢化率、独居高齢者率の高さ

(3) 「消費者の安全・安心」と「消費者市民社会」

消費者契約法・消費者安全法・消費者教育推進法・景品表示法

全国の消費者センター等に寄せられる相談のうち約8割が取引に関する
出来上がりつつある基本的な消費者保護の制度的枠組み

but 適切な運用と担い手となる人材の養成・確保は、これからの課題

自立的に選択・意思決定する消費者の支援と限界

(1) 1960年代 1960年代、我が国の経済が高度成長を遂げ、大量生産・大量販売・信用販売の仕組みが展開する中で、欠陥商品・薬品などによる消費者被害(欠陥自動車問題、カネミライスオイル事件、サリドマイド事件など)や不当表示事件(偽牛缶事件など)が社会問題化した。そこで、個別の特別法として薬事法(1960年)、割賦販売法(1961年)、景品表示法(1962年)などの制定が推し進められた。さらに、1968年には、消費者保護基本法が制定され、消費者政策の基本となる枠組みができ、地方自治法にも、消費者保護が地方自治体の自治事務と位置づけられ(1969年)、消費者保護条例等の制定も進んだ。

(2) 1970年代 1970年代には、とりわけ製品の安全性に対する関心が強まるとともに、マルチ商法などの新しいタイプの消費者問題が発生し、被害を引き起こした。こうした中で、消費者問題の重心も、商品の品質・性能や安全性に関するものばかりでなく、商品の販売方法や契約に関するものへと移行した。旅行業法改正(1971年)、宅建業法改正(1971年)、積立式宅地建物販売業法公布(1971年)などの法改正があり、非店舗取引による多くの被害を受けて、割賦販売法にクーリングオフが導入されたり(1972年4月)、訪問販売法(1976年。現行の特定商取引法)等が制定され、無限連鎖講の防止に関する法律(ネズミ講防止法)が公布され(1978年11月)、独占禁止法改正では課徴金制度が導入された(1977年)。

(3) 1980年代 1980年代、経済は情報化・サービス化・国際化を加速させ、クレジットカードの普及によって、消費者による金融サービスに対するアクセスが容易になり、「サラ金」被害や多重債務に関する社会問題が増加した。そこで、消費者信用取引の適正化や消費者契約の適正化、資産形成取引の適正化などのための施策が実施された。訪問販売法等に関する重要な法改正や、特定商品の預託等取引に関する法律(1986年)等が制定されたのもこの頃である。1985年に、現物まがい商法(ペーパー商法)で知られる「豊田商事事件」で多くの高齢消費者が被害にあったことは象徴的である。

(4) 1990年代 1990年代、レーガノミックスやサッチャリズムに代表されるように、自由市場を重視した「規制緩和」の波の中で、「事前規制から事後救済へ」の動きの中で、消費者と事業者の間の一般的民事ルールの整備が求められ、製造物責任法(1994年)、消費者契約法(2000年)などが制定された。この関連で、2000年は、超高齢化社会への対応

から、介護保険法の基本的考え方が「措置から契約へ」と転換され、民法の成年後見制度の改正があった。消費者契約法は、こうした文脈の中で、市場に登場した高齢消費者を守る意味合いもあったといえよう。また、1990年代には、IT革命と呼ばれる急激な高度情報化が進み、インターネットなどの新たな情報通信技術の発展が、これに充分対応できない消費者の間で新たな問題を引き起こした。電子消費者契約法(2003年)、個人情報保護法(2003年)などの整備も、こうした高度情報化への法的対応であった。

(5) 2000年は、BSE(牛海綿状脳症)問題で幕が開け、食の安全に対する信頼が揺らぎ、食の安全と適正な食品表示が追求された。食に関しては、食品安全基本法(2003年)が制定され、食品安全委員会が設立された。また、2004年6月には、旧消費者保護基本法が改正され、消費者基本法となり、新たな消費者政策の計画的な推進が図られた。第1期の消費者基本計画(2005年4月から2010年3月まで)が定められ、これに基づく消費者政策が展開された。しかし、この間にも、食の安全を脅かす事件や、高齢者の生活の基盤である「いのち金」を狙った悪質商法など多くの問題が発生した。リコール隠しや食品偽装などの不祥事が、事業者内部からの通報を契機として明らかとなったことから、通報者の保護を図るとともに事業者の法令遵守をはかることを目的とした公益通報者保護法(2004年)が制定されたのもこの頃である。貸金業法(2006年全面改正)・出資法(1954年、2006年改正)も全面改正を受けて、多重債務者問題に対処した。こうした状況下で、2009年9月に、消費者庁・消費者委員会が設置され、消費者政策は新たな段階に入った。

(6) 2010年4月から2015年3月までの第2次消費者基本計画が策定され、消費者庁は、関係諸機関と連携して消費者政策の司令塔となることが期待された。現在は、第3次の消費者基本計画(2015年4月～2020年3月)が推し進められている。また、消費者庁設置時に、消費者情報を一元化して、原因究明と再発・拡大防止をはかるための消費者安全法(2010年)が施行され、2012年には、消費者安全調査委員会(いわゆる消費者事故調)も設置され、消費者の財産被害にかかる隙間事案への行政措置も整備されていった(2013年)。事業者の意識も変化しつつあり、今日では、企業法務にとっても、消費者法の重要性はますます高まっており、コンプライアンス経営にとって、消費者法は無視できない重みを持っている*。消費者問題は次第にボーダーレス化し、国境を越えて人々が消費活動をするようになったことに伴うトラブルへの対処が求められ(2011年11月には越境消費者センターが開設された)、市場活動と犯罪との境界も曖昧になったことは、いわゆる「脱法ドラッグ・違法ドラッグ」の問題や、劇場型振り込め詐欺などの問題からも明らかである。

* 「(特集)企業法務における消費者法」ジュリスト1477号(2016年3月)

3 消費者問題の現在

(7) 最近でも、次々と発覚した大手デパートやレストランの食材・メニュー偽装問題で景品表示法の改正が問題として浮上した矢先、冷凍食品への毒物混入問題が重なり、最今では、傾いたマンションの杭打ちデータ偽装やスキーバス転落事故、自動車の燃費偽装など、企業の不祥事が次々と論じられている。良心的事業者による「消費者指向経営」のかけ声がむなしく響く。現在問題となっている諸課題を若干取り上げよう。

a. 食品安全・食品表示 食品の安全や適正な表示に関わる問題は、とくに健康食品の不当表示や誇大広告問題として消費者の重大な関心事となり続けている。とくに、景表法

改正に関しては、2014 年臨時国会で課徴金制度が導入された*。（*河上正二=黒田岳士「[対談]改正景品表示法の狙いー課徴金制度導入を中心に」NBL1043 号 4 頁以下[2015 年]参照）。その間にも、食品表示の一元化に伴う食品表示基準の策定作業が続き、加えて、2015 年 4 月に、国が安全性と機能性を確認する特定保健用食品制度に加える形で「機能性食品表示」という新たな仕組みが導入され、民間の責任において機能性の表示が可能となる制度がスタートした。

b.金融投資取引 政府のデフレ脱却、成長戦略の一環として、金融・投資関連商品の販売に対する規制緩和が推し進められていることに関連して、高齢者に対する投資詐欺等に対するセーフティーネットを張ることも重要になっている。特に、プロ向けファンド、クラウドファンディング等での個人投資家保護や、商品先物取引における不招請勧誘禁止ルールの扱いなど、機動的対応が必要な問題が頻発している。

c.施設の安全・製品の安全 安全分野では、エレベータやエスカレータ施設の事故が発生し、保育園児等の事故、商業施設内での遊技施設の安全性・安全基準などの整備の問題では、日本の縦割り行政の隙間に落ちた問題として制度的対応が必要とされている。自動車のエアバック問題をはじめ、リコール制度の在り方の再検討や、制度的には、製造物責任法(PL 法)の見直しが求められている。

d.美容医療における不当広告 やや、特殊な領域ながら、美容医療の分野での不当な勧誘広告・表示には目に余るものがあり、医療法における広告規制をはじめ、特商法等による対応も求められている。

e.クレジットカード問題・IT、電気通信事業 取引分野では、とくにクレジットカード取引をめぐる問題と、電子通信事業にかかる消費者問題が注目される。携帯電話・スマートフォン、インターネット、ケーブルテレビ等、電気通信を利用して提供されるサービスについては、ここ数年、事業者の間で加熱した販売勧誘活動が見られ、総務省や消費者庁の積極的対応が進行中である。割賦販売法に関連して、クレジットカード取引で決済代行等の介在する複雑化・重層化したクレジット・システムによって引き起こされている問題についても関心が高まっている。ただ、国際ブランドが介在し、渉外取引となっている場面では、根本的解決のために多くの課題が残されている。

f.電力自由化 発送電分離への議論を背景に、本年 4 月に導入された電力の小売自由化は、一方で、消費者の選択の幅を広げたが、他方で、商品内容や料金構成の不透明のゆえにかえって混乱をもたらしている。電源構成を含めた、電力料金の透明度を高めることは、喫緊の課題であろう。

g.個人情報保護 インターネットの普及に関連して、パーソナルデータの利活用における個人情報保護の問題も大きな課題である。大量の個人情報流出事故が発生したこともあって、ビッグデータの利活用の必要性もさることながら、もとの個人情報の管理や流通に関して適切な制度的対応が求められるところで、個人情報保護法(2003 年)の改正(2015 年)によって個人情報保護委員会が立ち上がった現在、マイナンバー制度の導入とも関連して、状況が注視されている。

h.その他 より一般的には、地方消費者行政の活性化も重要である。消費者行政が、今後、効果的に推進できるかどうかは、地方消費者行政の在り方にかかっていると言っても過言ではない。適格消費者団体等への支援も重要課題である。現在、全国の市レベルで

は、ほぼ100%、消費者相談センターが設置され、消費者相談を受け付ける体制が整ったが、地方によって温度差があり、相談員や職員が常駐できていないところも相当数存在する。同時に、相談担当者の問題処理能力や質の向上が求められている。また、消費者問題が広域化しつつあるため、自治体ごとの連携が必要な場合が少なくない。

そのほか、消費者行政にとっての重要課題は、ひとまず第3次消費者基本計画の見直し作業の中で明らかにされている（資料参照）

日本の消費者法制は、消費者庁および消費者委員会設置以来、ここ数年で大きく前進した。消費者基本法を頂点に、消費者安全法・消費者契約法を始めとして、業法や個別法制や制度が整えられ、その周辺でも、消費者教育推進法制定、集団的消費者被害回復手続特例法制定、食品表示の一元化法制定、景品表示法改正と、次々と制度枠組みを整えてきた。しかし、その適切な運用のための具体的基準作りや、制度運用の担い手の育成などは進行中の課題である。

II 適格消費者団体への期待

1 適格消費者団体の役割

(1) 適格消費者団体とは

a. 背景

多数消費者被害」と「泣き寝入り」の現状（被害にあってもどこにも相談しない人が全体の4割）。少額多数被害の救済の必要。不当な収益の吐き出し。

b. 基本的性格

- ・「消費者個人の被害救済」問題 + 「市場における公正の実現」による被害予防
- **公的観点からの市場監視**・・・「消費者の代表」という幻想（消費者利益のために!?)
- 消費者契約法の実体法部分の意味合いにも変化が
- 事業者の市場行動適正化の監視役として
- ★ 適格消費者団体制度は、ある種の公的監視の民間委託 (but 経済的支援は乏しい)

(2) 「適格消費者団体」として認められるための要件

(2016年4月時点で全国14団体が認定済み)

- ① 不特定多数の消費者の利益擁護のための活動を主たる目的とし、相当期間、継続的な活動実績があること
- ② 特定非営利活動法人又は一般社団法人もしくは一般財団法人であること
- ③ 組織体制や業務規程を適切に整備していること
- ④ 内閣総理大臣による監督措置（認定更新制・立入検査・認定取消しなど）
- ⑤ 徹底した情報公開措置（財務諸表等、判決・和解等の概要の公表）など

* 過剰なまでの監督：業界からの不信感。「団体訴訟」や「濫訴」へのおそれから？

(3) 適格消費者団体の機能

a. 差止請求 (具体的な差止請求権)

- ・ 消費者契約法 (H18年改正+<平成28年改正>)

不当な勧誘行為

(不実告知・断定的判断の提供・不利益事実の不告知・不退去・退去妨害)

不当条項(免責条項・責任制限条項・違約金条項・その他の不当条項)

- ・ 特定商取引法 (H20年改正+<平成28年改正>)

不実告知・故意の事実不告知、威迫・困惑、断定的判断の提供など不当勧誘行為
著しく事実と相違する表示又は誇大広告など

クーリングオフ妨害

高額な違約金条項・解除に伴う損害賠償条項を含む契約の締結など

- ・ 景品表示法(H20年改正)

著しい優良誤認表示・有利誤認表示に該当する広告や表示

- ・ 食品表示法(H25年改正)

食品表示基準に違反し著しく事実と相違する表示をなす行為

★**専門家集団としての優れた「目利き機能」と的確な「情報収集・分析機能」が鍵**

b. 具体的手続

消費者被害の把握・情報収集(消費者からの情報提供など)

↓ 裁判外交渉による事業者の業務改善のための努力

↓ 事業者に対する書面での事前請求

↓ 業務改善がなされない場合の「訴えの提起」

↓ 判決又は和解による情報提供・公表

c. 財産的被害回復請求制度へ

* 差止請求は、**被害拡大防止にはなるが、被害回復が課題**として残っていた。

→ 「**特定適格消費者団体**」による集団的「**財産的被害回復**」請求制度

消費者訴訟手続特例法(H26成立。2016年10月1日から施行)

2段階の手続(共通義務確認訴訟手続 + 個別消費者の債権確定手続)

消費者個人の被害回復を集団の力で容易に

(3) 適格消費者団体に期待される役割と課題

・ **適切な目利き機能の発揮**

・ **ネットワークの中の一機構**としての役割

何もかもする必要はない! 「消費者帝国主義?」

・ **持続可能な団体運営と消費者との連携**……底辺の拡がりを求めて

手弁当と社会的自己犠牲だけでは長続きしない(公的支援の必要)

(4) 消費者政策の行方

- ・「保護」と「支援」の最適な組み合わせ

消費者の実質的選択権の確保と、最低限のセーフティ・ネットの組み合わせが必要
消費者の**限定合理性**と、**不完全な市場**が前提に……情報アプローチの限界
緩やかな「見守り」ネットワークと、「助言できる専門家」の適正配置

- ・「官民連携」の在り方についての反省のもとに

「丸投げ」でなく、「**抑制の効いた介入**」と「**適切な支援**」を
(消費者委員会官民連携 WT 調査報告書[2015年8月])

- ・「消費者の多様化」への配慮の必要

「弱い消費者」から「賢く強い消費者」の間にある多様性が前提
Ex. 高齢消費者・児童消費者・投資消費者 etc.
マスとしての消費者が、個人としての主体性を回復できるようにするには？
・参加型」活動、「ためになる」との実感、コミュニケーション能力

- ・「情報」の扱い方にも配慮を

IT リテラシー、高度情報技術の消費者政策への活用
消費者事故情報、消費者相談情報・個人情報保護の流れに留意

被害防止へ全力で対応

特別寄稿

震災便乗商法も監視

消費者行政の推進と、その監視を担い、消費者の意見を施策に反映させる取り組みを展開する消費者委員会。

「現金」「取引」等の分野から自衛し、各都府の自衛委員会への注目度が高い。河上正二委員長は今後の課題などを語った。

重要なセーティネット整備



消費者委員会 河上正二 委員長

高齢消費者の権利擁護へ

東日本大震災から五年を経たが、高齢者にとって先般、ふたたび熊本を中心に発生した大地震は、いまなお余震が続く。多数の避難生活者を生み出している。そこでは、消費生活の基本インフラが破壊され、安全・安心な生活環境が確保できない。地震は、誰の足下も平等に揺るがすが、社会的に弱い立場の者は、大きな被害を受ける。憲法二十五条に定める「生存権」や、消費者基本法二条に示された「国民の消費生活における基本的な需要が満たされ、その健全な生活環境が確保される中……」という言葉が重く響く。震災直後は、医療水準が低下し深刻な事態も発生。長期の避難所生活が、これまで健康であった老人の身体能力を奪い、身体的適応力の弱さが、結果的に深刻な被害につながる。被災地の人々にとっての最初の課題は、日用品・水・食料を手に入る

ことであるが、高齢者にとっては買物も難事となる。問題を考える上で、被災地の避難生活者を生み出している。そこでは、消費生活の基本インフラが破壊され、安全・安心な生活環境が確保できない。地震は、誰の足下も平等に揺るがすが、社会的に弱い立場の者は、大きな被害を受ける。憲法二十五条に定める「生存権」や、消費者基本法二条に示された「国民の消費生活における基本的な需要が満たされ、その健全な生活環境が確保される中……」という言葉が重く響く。震災直後は、医療水準が低下し深刻な事態も発生。長期の避難所生活が、これまで健康であった老人の身体能力を奪い、身体的適応力の弱さが、結果的に深刻な被害につながる。被災地の人々にとっての最初の課題は、日用品・水・食料を手に入る

高齢者の選択権確保へ

安全・安心な生活環境実現へ建議

報告をちゃんと提供し、高齢者が自分のニーズにあった商品が入手できるような実質的選択権を確保することが重要である。その上で、日常的に高齢者の状況を見守り、何かその時点時点での高齢者にとって最も適切なものがあるのかを検討・調整し、配属する役割を担う人や支援機関が必要である。

第一次的には家族・親族、二次的には地域・福祉関係者、それも困難な局面ではボランティアやサポーターの組織化・連携の強化を考へる必要があることは言うまでもない。まずは住居・交通・消費生活といった社会生活の基本的なところで、老人が自立した個人として、あたりの生活や環境を整えるための準備を整え、未来への生活準備を提供し、社会の必須の構成メンバーとして社会に組み込んでいく必要がある。

近時の大きな問題として、高齢消費者の保護を強く意識した消費者契約法の改正の動きが注目されている。民法(債権法)改正の動きは、消費者契約法の改正の早期成立が望まれる。

産業界と消費者との距離も重要かもしれない。しかしこの震災を機に、一度、弱い立場にある高齢消費者や児童消費者の存在問題に気付くきっかけとしてセーティネットを構築することを考えることが大切である。

第4節 適正な取引の実現

(1) 特定商取引法の見直し

特定商取引法とは

特定商取引法は、消費者トラブルが生じやすい取引類型（訪問販売、電話勧誘販売、通信販売、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することにより、消費者の利益を保護し、商品の流通や役務の提供を適正で円滑なものとするを目的としている法律です。

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、氏名や勧誘目的等の明示義務、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ています。また、民事ルールとしては、申込みの撤回又は契約の解除（いわゆるクーリング・オフ）、中途解約、契約の解除時の損害賠償額の制限、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ます。なお、行為規制に違反した場合には、1年以内の業務停止命令や指示といった行政処分や罰則の対象となります。

特定商取引法の執行は、消費者庁と各経済産業局、都道府県が行っており、複数の都道府県域に被害がまたがる事案について

は消費者庁と各経済産業局が、都道府県域内で被害が認められる事案については各都道府県が対処しています。

特定商取引法の見直しの経緯

特定商取引法は、新たな手口の悪質商法の発生など消費者トラブルの状況の変化に対応して、累次の改正を行ってきました。

近年、高齢化社会が進展していることや悪質事業者の手口が巧妙化していること等に加え、2008年改正法（特定商取引に関する法律の一部を改正する法律）が施行されてから5年が経過すること⁶²から、特定商取引法の見直しを行うこととなりました。

本格的な見直しに先立って、消費者庁において「特商法関連被害の実態把握等に係る検討会」を2014年2月から7月にかけて計6回実施し、同年8月に報告書を取りまとめました。報告書では、当該検討会で出された意見も踏まえ、特定商取引法に関する課題の更なる精査を行い、その後の検討に向けた準備を進めていくこととされました。

その後、2015年1月に、内閣総理大臣から消費者委員会に対して、特定商取引法の施行状況を踏まえた購入者等の利益の保護及び特定商取引の適正化を図るための規律の在り方について諮問を行い、同月、消費者委員会に特定商取引法専門調査会が設置され、特定商取引法の見直しに関する本格的な検討を行うこととなりました。同年3

62) 2008年改正法附則第8条に、「政府は、この法律の施行後五年を経過した場合において、この法律による改正後の特定商取引に関する法律及び割賦販売法の規定の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」と定められている。

月から8月にかけて計11回開催された専門調査会では、特定商取引に関する消費生活相談や執行の状況を踏まえつつ、ヒアリング等で関係事業者や関係省庁の意見等を聴取しながら、2008年改正法の施行後の社会経済情勢の変化等に対応した特定商取引法における規律の在り方について審議を行い、2015年8月に「中間整理」が公表されました（同年9月1日から30日まで、中間整理に関する集中的な意見受付を実施）。

また、2015年10月以降は計7回の専門調査会を開催し、中間整理に関する集中的な意見受付で提出された意見を踏まえなが

ら、議論の成熟度が十分でない論点や、見直しの方向性が専門調査会の委員間で一致していない論点などについて重点的に審議を行い、同年12月に「特定商取引法専門調査会報告書」が取りまとめられました⁶³。

同報告書の内容を踏まえ、2016年1月には、消費者委員会から内閣総理大臣に対して、答申⁶⁴がなされました。

消費者庁及び経済産業省では、同答申の内容を踏まえて、特定商取引法の改正に係る検討を進め、2016年3月4日に特定商取引法の一部改正法案が閣議決定され、国会に提出されました（図表4-4-1）。

図表4-4-1 特定商取引に関する法律の一部を改正する法律案

| | |
|---|--|
| 訪問販売等消費者トラブルを生じやすい特定の取引類型を対象とした、事業者による不公正な勧誘行為等の取締り等。 | |
| <p>1. 悪質事業者への対応</p> <p>○次々と法人を立ち上げて違反行為を行う事業者への対処</p> <ul style="list-style-type: none"> ・業務停止を命ぜられた法人の取締役やこれと同等の支配力を有すると認められるもの等に対して、停止の範囲内の業務を新たに法人を設立して継続すること等を禁止する（業務禁止命令の創設）。 <p>○業務停止命令の期間の伸長（最長1年→2年）</p> <p>○行政調査に関する権限の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「質問」に関する権限の追加等 <p>○刑事罰の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・不実告知等に対する法人への罰金を引き上げ（300万円以下→1億円以下） ・業務停止命令違反に対する懲役刑の上限を引き上げ（2年→3年） <p style="text-align: right;">等</p> | <p>3. 消費者利益の保護</p> <p>○消費者利益の保護のための行政処分規定の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ・処分事業者（業務停止命令を受けた悪質事業者を想定）に対して、消費者利益を保護するために必要な措置を指示できることを明示することとする。 <p>【対応イメージ】</p> <p>不実告知を行っていた事業者に、不実告知により行政処分があった旨の既存顧客への通知や返金を求める消費者への適切な対応（計画的な返金の実施等）等を指示する。</p> |
| <p>2. 所在不明の違反事業者への対応</p> <p>○所在不明の違反事業者に対する公示送達による処分</p> <ul style="list-style-type: none"> ・違反事業者の所在が不明な場合（※）に、処分書を交付する旨を一定期間掲示することにより事業者に交付されたものとみなし（公示送達により）処分を可能とする。 <p>【対応イメージ】</p> <p>【原則】違反事業者に対し、処分書を書面で交付</p> <p>【改正後】違反事業者（所在不明※）に対し、処分書を交付する旨を処分庁に掲示することで交付したものとみなすことも可能に</p> <p>※ウェブサイトのみによって広告や注文の受付を行い、消費者との連絡手段としてもメールアドレスだけが表示されているケース等</p> <p>○施行期日は公布日から1年6月以内を予定</p> | <p>4. 過量販売への対応</p> <p>○電話勧誘販売における過量販売規制の導入（訪問販売ルールの拡張）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・電話勧誘販売において、消費者が日常生活において通常必要とされる分量を著しく超える商品の売買契約等について、行政処分（指示等）の対象とするとともに、申込みの撤回又は解除を行うことができるようにする（消費者にその契約を締結する特別な事情がある場合を除く）。 <p>【過量のイメージ】</p> <ul style="list-style-type: none"> ◇寝具（4か月で6回購入） ◇化粧品（72本の化粧水と乳液、2,160袋のパウダーを購入）等 |
| | <p>5. その他</p> <p>○訪問販売、通信販売及び電話勧誘販売における規制対象の拡大（指定権利制の見直し）</p> <p>○通信販売におけるファクシミリ広告への規制の導入（電子メール広告における規制の拡充）等</p> |

63) 特定商取引法専門調査会報告書（内閣府ウェブサイト）http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2015/houkoku/20151224_houkoku.html

64) 答申書（平成28年1月7日府消委第8号）（内閣府ウェブサイト）http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2016/_icsFiles/afiedfile/2016/01/07/20160107_ts_toshin.pdf

(2) 消費者契約法の見直し

法施行後の社会経済状況の変化等

消費者契約法については、2001年の消費者契約法施行後、高齢化の更なる進展により、事業者も含めた多様な主体により高齢者の利便に資するような生活支援サービスが提供される一方で、高齢者に関する消費生活相談件数は依然として高水準にあるとともに（第3章第1節を参照。）、一人暮らしの高齢者や認知症の可能性のある者等に対し、その弱みにつけ込むようにして不必要と思われる分量の商品を購入させている事例等も見受けられます。このような社会経済状況の変化を踏まえつつ、法の実効性を確保する必要があります。

また、法施行後の裁判例や消費生活相談事例の傾向⁶⁵を踏まえ、紛争解決基準の明確化を図るとともに、消費生活相談の現場において消費者契約法が十分に活用されるようにする必要があります。

見直しの検討

こうした状況を踏まえ、2014年8月に内閣総理大臣から消費者委員会に対し、契約締結過程及び契約条項の内容に係る規律等の在り方について諮問がなされました。

諮問を受けて、消費者委員会では同年10月に消費者契約法専門調査会を設置するとともに、同年11月から同専門調査会の審議を開始しました。2015年8月には同専門調査会の「中間取りまとめ」を公表した上で、消費者委員会で集中的な意見受付（2015年9月1日から同月30日まで）を行うとともに、同年10月には同専門調査会において関係団体からヒアリングを行っています。その後、更に個別論点の審議を行った上で、同年12月には同専門調査会の報告書が取りまとめられました⁶⁶。

同報告書の内容を踏まえ、2016年1月に消費者委員会から内閣総理大臣に対し、答申⁶⁷がなされました。

65) 法施行後の裁判例や消費生活相談事例等については、2014年10月に消費者庁が取りまとめた「消費者契約法の運用状況に関する検討会報告書」に整理されています。

66) 消費者契約法専門調査会報告書（内閣府ウェブサイト）http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2015/houkoku/20151225_houkoku.html

67) 答申書（平成28年1月7日府消委第9号）（内閣府ウェブサイト）http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2016/_icsFiles/lafieldfile/2016/01/07/20160107_sk_toshin.pdf

改正法案の閣議決定、国会提出

消費者委員会の答申を踏まえ、消費者庁

及び法務省において、所要の改正法案の検討を行い、2016年3月4日に「消費者契約法の一部を改正する法律案」が閣議決定され、国会に提出されました(図表4-4-2)。

図表4-4-2 消費者契約法の一部を改正する法律案

