

不当景品類及び不当表示防止法の抜本的改正等に関する意見書

2011年（平成23年）8月18日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

1 以下の諸施策を含む「不当景品類及び不当表示防止法」（以下「景表法」という。）の抜本的改正を行うべきである。

(1) 不当表示規制（違法類型）の内容の補充ないし拡張

景表法4条1項の不当表示規制の内容の見直しを行い、同項1号の「優良誤認表示」と同項2号の「有利誤認表示」について、現行法のような積極的な虚偽の商品情報の提供行為だけに限らず、（ ）一般消費者の判断に影響を与える当該商品等の「重要事項または当該重要事項に関連する事項」に関する部分について、（ ）優良ないし有利な商品情報の部分だけを提供して不良ないし不利な商品情報については提供しない結果として、（ ）両者あいまって当該表示全体として消費者の自主的かつ合理的な選択の機会を奪うおそれのある場合（消費者契約法（以下「消契法」という。）における不利益事実の不告知に相当する内容の表示）にも規制が及ぶよう改正すべきである。

同条項の不当表示類型の中に、将来の不確実な結果についてあたかもこれが確実であるかのごとき表示を行うことにより消費者の合理的な選択の機会を奪う場合（消契法における断定的判断の提供に相当する内容の表示）に関する規定を新設すべきである。

同4条1項に不当表示の新たな類型として、広告元事業者自体の属性（例えば、事業者規模、過去の操業実績と操業期間、市場占拠率、売上げと利益率、操業許可や事業者資格の有無、関連事業者や取引先等）に係る虚偽事実を積極的に告げて顧客を欺まんに誘引するという方法による不当表示を規制する条項を新設すべきである。

(2) 課徴金ないし経済的不利益賦課制度の導入

景表法上の不当表示があった場合には、一定の要件・基準により一律に徴収される課徴金制度（あるいは経済的不利益賦課制度）を導入すべきである。

(3) 都道府県知事に対する措置命令発令権限の付与

地方消費者行政を不当表示規制の面から強化するため、都道府県知事に対し、景表法8条の定める「指示命令」の発令権限にとどまらず、同法6条により消

費者庁の有する「措置命令」と同様の権限を付与すべきである。

(4) 一般的な措置請求権規定の新設

一般私人が、消費者庁に対して、不当表示について措置請求をなすことを認める規定を新設すべきである。

(5) 優良誤認表示に関する適格消費者団体の立証手段の拡充

景表法 4 条 1 項 1 号の優良誤認表示の立証手段につき、消費者庁に付与されている同条 2 項の不実証広告の規定と同様の証拠提出請求の権限が、あるいは訴訟開始後であっても立証責任の転換により優良性の根拠となる客観的資料の提出がなければ不当表示と推定する制度を新設すべきである。

(6) 規約の制定過程に対する適格消費者団体等の関与

景表法 11 条の「協定または規約」(以下単に「規約」という。)の設定・認定、変更、取消しについて、これらを要請し、あるいは意見を述べる権限と機会を適格消費者団体等に付与すべきである。

2 上記 1 の一連の景表法改正の実効性を確保するため、運用面においても、下記のとおりの方策を執ることが検討されるべきである。

(1) 不当表示規制担当部門の執行体制強化

上記改正による不当表示規制強化に対応するため、消費者庁表示政策課の人員・予算等を拡大し、同部門の執行体制強化を図るべきである。

(2) 消費者庁地方支局の体制強化

各地方における不当表示規制の執行体制強化を図るため、公正取引委員会の地方支局の職員が移管前と同様に、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」(以下「独禁法」という。)のみならず景表法についても法執行に直接関与できるような制度的工夫ないし運用が検討されるべきである。

3 景表法の位置付けの明確化と法令名の変更

景表法の名称をその不当表示の抑止という中核的な機能にふさわしく、例えば「不当表示等防止法」、「消費者取引における表示の適正化等の推進に係る法律」、「消費者取引表示適正化基本法」等に改めるべきである。

意見の理由

1 はじめに

(1) 景表法は、従前は独禁法の「不公正な取引方法」(その内の「欺まんの顧客誘引」・「不当な利益による顧客誘引」)の特別法として、消費者取引市場における不当表示並びに不当景品を抑止し、もって公正な競争と一般消費者の利益を

確保する競争法（市場環境整備の法律）の一環として位置付けられていた。

- (2) しかし、消費者庁が2009年（平成21年）9月1日から発足したことに伴い、景表法の所管は、従前の公正取引委員会から消費者庁に移管されるとともに、景表法1条の目的規定から「公正な競争を確保」という文言が削除され、専ら「一般消費者による自主的かつ合理的な選択」の機会の確保という文言に改められるなどの改正がなされた。これにより、消費者利益の確保のためにさらなる活発な同法の運用強化が期待されていたところである。
- (3) ところが、消費者庁移管決定直前の平成20年度通常国会提出の改正法案中には同法の執行力強化策として不当表示に対する課徴金制度導入が予定されていたが移管後棚上げされていること、従前は独禁法45条の準用により私人の側から措置請求が可能とされていたことにより同法の執行力が確保されていたが、移管により準用規定が削除されたこと等から、かえって同法の執行力が後退ないし低下していること、実際にも、平成21年度から22年度までの消費者庁自体による景表法摘発（法的措置）件数は、移管前の平成19年度から20年度までの5分の1程度と低調となっており（消費者庁による年次報告）、執行力の後退ないし低下が懸念される状況があること、加えて、2009年（平成21年）4月1日施行の景表法上の消費者団体訴権については、その実効性確保のための前提条件の整備が不十分であること等、現行景表法には、いまだ不備・不足な点が認められる。
- (4) 本意見書は、同法を表示・広告の適正化の面において真の消費者利益確保に沿うべく、現状よりもさらなる執行力強化を図るための抜本的改正について提言することを目的とするものである。

2 景表法の抜本的改正による表示規制強化の必要性

- (1) 一般消費者が日常生活を営むために個々の消費者取引を行うに際し、商品・役務・権利（以下「商品」という。）の提供元である各事業者側から正確かつ必要十分な商品情報を提供されることによって合理的な消費行動を行うことは、消費生活の根幹に関わる最低限の条件整備であると位置付けられる。このような条件整備の重要性は、消費者基本法1条の目的規定において、「消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力等の較差」という消費者取引における取引主体の間の属性の違いが指摘され、消費者基本法2条の基本理念において「消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され」という上記不均衡是正のための条件整備の必要性が指摘されていることから裏付けられ、商品の種類、分野を問わない横断的規制である景表法上の不当表示規制は、景表法の消

費者庁移管に伴い、ますますその重要性を増大させている。

(2) しかるに、不当表示によって、一般消費者に対して客観的事実と異なる商品情報を提供して誘引が行われた場合には、それは多くの場合、不特定多数の一般消費者の合理的判断を阻害し誤った不合理な判断に導き、不要な商品や品質・性能が劣る商品を購入させ、あるいはより高額、取引条件が不利な商品を購入させる等、個々の消費者に対して想定外の不利益を生じさせる可能性がある。のみならず、一定の業種における一部の事業者が不当表示によって不正な利益を得る場合には、これを放置すると同業の他事業者も同様の不当表示を始めかねないという負の波及効果が懸念され、消費者の利益を犠牲にして、当該不当表示による悪質事業者の「やり得」の蔓延を許すこととなりかねないため、かかる事態を防止ないし禁止する必要がある。

(3) そして、このような不当表示規制を厳格に行うことは、日々無数に生起する詐欺的事業者からの個別の消費者被害を事前に水際で食い止めるための抑止力として機能することが期待される。

消費者被害は、通常、事業者・消費者間の情報量較差と交渉力較差につけ込んだ形で、直接的には、不意打ち的な不当勧誘によって引き起こされることが多い。しかし、その不当勧誘に至る端緒としては、事業者が新聞、折り込みチラシ・雑誌・テレビ・インターネット等、マスメディアを通じて広告する場合に、不当表示に該当する虚偽・誇大広告等が呼び水となっている。これにより、不特定多数の消費者を誘引し、消費者側が自らアクセスして被害を受けるケースが非常に多い。そして、一般消費者の目に触れる不当表示件数は、単純な件数だけを比較すれば、個々の営業担当者による直接の不当勧誘よりも、各種メディアを介した不当表示のほうが圧倒的な多数に昇ることが多いこと（新聞・雑誌の発行部数やテレビの視聴者数から想定すると容易く数百万倍に及ぶことがある。）に留意されるべきである。

さらに、詐欺的な消費者被害は、一度発生してしまうと、その被害回復のためには多大な労力と経済的負担を要し、また、そもそも個々の被害額が少額である場合には法的手続による救済は現実的ではなくなり、泣き寝入りになる可能性が高い。したがって、厳格な表示規制を行うことにより、直接的な勧誘に至る前の不当表示による誘引の段階から消費者被害の事前抑止を図ることが最も効果的な手段である。

(4) 景表法上の不当表示規制は、個別の業法規制と異なり、規制対象となる業種を区別しない業種横断的な規制を可能にするものである。表示広告の内容自体

と当該商品の客観的内容に齟齬があるだけで摘発が可能である。したがって、一度、公に流布された不当表示の存在と内容は客観的にも明白であるから、簡易迅速な摘発・規制が可能である。さらに、既存の業法上の表示・広告規制のはざまに位置付けられる事案や従来は予想されていなかった新たな表示・広告上の事案にも迅速な対応が可能になる。

(5) 以上のとおりの不当表示規制の意義と重要性に鑑み、景表法の執行力を強化する必要性は大きい。そこで、従来の規制範囲に加え不当表示の違法類型並びに名宛人の範囲を拡張すること、不当表示規制の違反行為に対して課徴金等の経済的不利益賦課手続を導入することによって執行力を強化すること、消費者庁だけでなく地方自治体の監督権限を強化すること、景表法上の団体訴権、一般的措置請求権の新設によって適格消費者団体の監視権限・機能を強化すること、景表法上の「規約」(旧公正競争規約)の内容を充実させ、またそのために適格消費者団体が意見を述べる機会を制度的に保障すること等が必要である。

3 不当表示規制(違法類型)の内容の補充ないし拡張(趣旨第1項(1))

(1) 従来の不当表示規制の違法類型は、景表法4条1項の規定するところであり、優良誤認表示(1号)、有利誤認表示(2号)、指定告示事項(3号)の3種類の規制が存在する。優良誤認表示とは、当該商品の品質・性能等について他の同業他社の商品と比較して著しく優良と誤認させる表示、有利誤認表示とは、個々の消費者契約の内容についてその取引条件が他の同業他社の商品と比較して著しく有利と誤認させる表示であり、その他にさらに規制の必要が認められる事案が発生した場合には消費者庁の告示による指定で規制範囲が拡大可能となっている。

しかし近時は、詐欺的商法に限らず、一般消費者の合理的判断を誤らせる悪質な不当表示が行われており、非常に巧妙化している。したがって、現行景表法のように積極的な虚偽情報の提供行為を規制するだけでは、消費者被害の事前抑止機能を十全に果たすことは期待できない。

すなわち、現行の不当表示規制は、商品の性能・品質あるいは契約条件について、一定の表示・広告が存在する場合にその表示範囲内に虚偽事実が含まれているか否かだけを問題とするが、これだけでは、当該商品ないし契約の優良ないし有利な部分のみを強調して表示し、ことさらに不良ないし不利な部分の表示を行わないようなケースに対応できない。一定の表示・広告において、優良・有利な部分のみを強調し、不良・不利な部分をあえて表記しないという表

示・広告は、その悪質性において積極的な虚偽誇大広告と選ぶところはない。このような表示が一般消費者の合理的判断を阻害することは明らかである。

法技術的にも後記のとおり優良・不良又は有利・不利の表裏一体関係を介して表示義務付け範囲の明確化が可能でもある。

(2) 消契法4条2項においては、不当勧誘行為の違法類型の1つとして、このような有利・不利の抱き合わせとなる消費者契約について有利部分のみを強調して不利部分を故意に告げない勧誘行為を、不利益事実の不告知として規制対象としているが、現時点の消費者庁による公権的解釈等においては、不利益事実の不告知は「勧誘するに際し」との同条項の文言の存在から、勧誘段階において初めて適用されるものであり、表示・広告による誘引段階には適用がないとされている。しかし、消費者被害の現場の実態としては、このような不利益事実の不告知に相当する不当表示により、例えば美容医療被害、太陽光発電設備、家電製品と通信契約のセット販売等の種々雑多な類型において、この不利益事実の不告知に相当する表示に起因する一般消費者の誤認により契約締結に至るなど多数の被害を発生させており、これを契約締結に至るまでの事前の段階で防止することが重要である。したがって、このような表示・広告による誘引段階にこそ事前の規制を及ぼして被害発生自体を予防する必要がある。勧誘段階に入る以前の表示・広告による誘引の段階においても、商品ないし契約条件の優良ないし有利部分のみを強調してこれと表裏一体の関係にある不良ないし不利部分を表示しないことは客観的にも明白で判断しやすいものである。したがって、消契法上の「不利益事実の不告知」の違法類型に対応する不当表示の違法類型を新設することが必要である。

(3) 平成17年から平成21年までの間について、国民生活センターが集約した平成22年11月11日付け「消費者契約法に関連する消費生活相談の概要と主な裁判例」によれば、全国の消費生活相談センター等に寄せられる消契法関連の不当勧誘（販売方法）に関する相談事例は毎年30数万件から58万件以上にもものぼる。そのうち不利益事実の不告知や断定的判断の提供が問題となっている事例が非常に大きな割合を占めており、かかる状況は民事裁判においても同様である。これらの類型の不当勧誘が相当数存在する以上は、勧誘以前の広告・表示による誘引段階では、さらに上記件数を大きく上回る数であることは論を待たない。

また、近年急激な市場拡大を来しているインターネット上の電子商取引など表示のみを前提として取引が行われ勧誘段階が存在しない消費者取引では、不

利益事実の不告知や断定的判断の提供に該当するような表示・広告が行われているにもかかわらず放置され、さらにこのような取引では消費者取消権による保護が期待できないという不都合な事態を招いている。

したがって、不当勧誘の被害となり得る不当表示を規制しないことは、不当表示規制の大きな欠陥といわざるを得ない。

- (4) 以上から、不当勧誘の被害となり得る消費者被害を事前に防止するためには、現行景表法上の規制対象を拡張して、不利益事実の不告知に該当するような表示・広告や断定的判断を提供するような表示・広告まで規制対象を拡張して、同法上の不当勧誘規制の執行力を強化すべきである。また、消費者被害を未然に防止するためには同法上の消費者団体訴権の活用が期待されるべきであり、そのためにも同法上の不当表示の対象範囲の拡大をする必要がある。
- (5) ただし、このような不当表示規制の範囲拡張を認めることにより、正当な広告表示に対する萎縮効果を及ぼすこととなる事態は、予め回避されるべきである。そこで、不利益事実の不告知に相当する不当表示に関しては、構成要件の明確化の見地から、法文上、その対象範囲となる優良ないし有利な表示部分と、これと表裏一体の関係にある不良ないし不利な不表示部分を、一般消費者の判断に影響を与える「重要事項または当該重要事項に関連する事項」に限定し、両者相俟って当該表示全体として消費者の自主的かつ合理的な選択の機会を奪うおそれのある場合、とすべきである。なお、景表法による迅速かつ機動的な不当表示規制を確保するためには、措置命令・指示命令について、広告元事業者の「故意」等の主観的要件の存在は要件とすべきではない（もっとも、後記のとおり、課徴金ないし財産的不利益賦課制度との関係は別論である）。
- (6) 不当表示を端緒とする消費者被害拡大に至るもう1つの類型として、商品等を製造又は販売する広告元事業者が、自らの事業者属性を偽る表示・広告を行い、これに一般消費者が誘引され、合理的判断を阻害された形で被害を受けるケースも非常に多い。例えば、「当社は50年以上の伝統と技術の蓄積がある」、「当該商品の市場シェア 1である」、「東南アジア地域での植林事業など地球環境保護活動をしている」等々、様々なものがある。しかし、このような事業者属性に関する広告・表示内容は、商品等とは直接関連性がない。また、一般消費者が当該表示の具体的な根拠があるかどうか、あるいはその真偽を確認することは極めて困難である。その結果、事業者属性に関する広告・表示内容は、仮に虚偽事実までは含まないとしても、これによって誘引された消費者は商品等自体に関する広告・表示に対し「このような有名事業者・有力事業者が製造・

販売・提供する商品等であれば信用して大丈夫であろう」との先入観やイメージから誤った不合理な判断を下してしまうおそれがある。さらに、当該事業者やその操業スキームの存続に係る事実について虚偽情報を提供された場合や消費者取引成立後に倒産・廃業等の事態が発生した場合に一般消費者の被害回復を不可能にするおそれが大きい。したがって、事業者自体の属性に関する不当表示についても、新たな違法類型として規制対象とすべきである。

4 課徴金制度ないし経済的不利益賦課制度の導入（趣旨第1項(3)）

(1) 上記のとおり景表法上の不当表示が行われた場合、消費者は表示の内容を信用して商品を購入したものの、表示から期待された品質が備わらない商品を購入させられ、経済的な不利益（損害）を受ける。一方、違反事業者は当該不当表示により利益を挙げる結果となる。そして、このような経済的な不利益は個々の消費者にとっては比較的僅少な被害額になりがちであるが、非常に広範囲の多数の消費者に生ずるとというのが特徴である。

(2) そのため、不当表示による被害発生後の個別消費者による被害回復は、事実上不可能ないし現実的な合理性がなく、泣き寝入りになりがちである。このような不当表示を行った違反事業者を放置することは違法事業者のみを利することになり、前記のとおり非常に広範囲の多数の消費者に被害をもたらす、消費者被害を一層拡大させる。このような事態に現行景表法は対応できていない。したがって、消費者被害の拡大前にこのような不当表示を消費者取引市場から可及的に速やかに排除することが必要であり、そのための執行力が不可欠である。

(3) 現行法上、消費者庁又は自治体が当該不当表示を探知すると、措置命令又は指示命令が発令される。また、当該事業者が消費者庁からの措置命令を受けたにもかかわらずこれを放置した場合には、罰則（景表法15条、6条）の適用があり、措置命令の実効性の確保されている。しかし、当該事業者に対する経済的な制裁は現行景表法にはない。措置命令（または指示命令）を受けたにもかかわらず、当該事業者は措置命令を遵守し、将来的に当該不当表示を止めれば何の咎めも受けず、しかも、不当表示が継続した期間内に不当表示により得た不正な収益をそのまま保持できる。

これでは違反事業者に不当表示の「やり得」を許す結果となり、将来的な不当表示の抑止に看過し難い悪影響を及ぼすことが必至である。不当表示を故意に行うような悪質事業者は、見つかるまで不当表示を継続し、摘発を受けたら止めれば良いとの考えから、同種の違反行為を繰り返す懸念が強く、

消費者被害の事前抑止を旨とする景表法の制度目的を大きく減殺する結果となりかねない。

(4) したがって、違反事業者に対して不当表示によって獲得された不正な利益をそのまま保持させずに吐き出させるべきである。これにより、違反事業者の「やり得」を抑止し、未然に消費者被害を抑止することができるのであり、このような方法こそが、景表法の執行力を強化して将来的な不当表示を高度の実効性を持って抑止するためには有効な手段と位置付けるべきである。

(5) 以上から、不当表示を行った違反事業者に対し、当該不当表示を止めさせる措置命令等を下すにとどまらず、行政上の制裁である課徴金ないし経済的不利益等を賦課する制度を導入すべきである。

なお、具体的な課徴金の賦課率等を定めるにあたっては、違反事業者が不当表示によって得るであろう不正な利益を上回る水準で設定すべきである。違反事業者による「やり得」を禁圧するためには、不正な利益獲得に向けられた違法動機を喪失させるに足るだけの水準が確保されるべきだからである。

(6) もっとも、景表法上の不当表示は、確信犯的な詐欺的事業者、悪質商法の手段としてのみ行われるものではなく、コンプライアンスを遵守している事業者であっても、故意ではなく過失により、あるいは場合によっては無過失により、不当表示を行う事例も想定され、このような事業者に対しても課徴金を課すべきかどうかは検討の余地があるが、以下のように考えるべきである。

すなわち、まず有利誤認表示については、契約内容の有利・不利の問題なのであるから、自ら提示する契約内容について熟知しているはずの事業者側に故意も過失も無いということは有り得ない。自らが提示する消費者契約の内容について表示・広告と異なる点があったとすれば、それは当該事業者に重過失が認められることが通常であり、そのような場合に表示行為に対する萎縮効果というものは観念できない。

次に、優良誤認表示の事例にしても、自らが対象商品の製造出荷元である場合には、当該事業者はその商品の品質・製造等について熟知しているはずであるから、上記の有利誤認表示の場合と同様の考え方が当てはまる。

さらに、国内又は海外の他事業者から表示内容と異なる粗悪な商品（あるいは原料）等の仕入を行い、これを国内において販売・製造する事業者については、取引先事業者から商品仕入を行う際には相手方から十分な説明と資料提出を受けて事前に品質・性能等を確認し、さらには、納品の際には検収・

検品を行って確認するのが通常であろう。したがって、このような事業者についても上記の有利誤認表示の場合と同様の考え方が当てはまる。

その他様々なケースを想定し得るが、表示・広告の主体である事業者が一般消費者に商品を販売するに際して、事業者としての適切な注意義務を尽くしていれば、不当表示を予防できる場合が通常であることが明らかである。

そして、不当表示から発生する損害のリスクを個々の消費者に負わせるのは相当ではなく、また誠実な消費者取引を行う通常の事業者であれば、自らが不当表示を行うことは回避可能と考えられる。

そうだとすると、一般消費者の利益確保のため、不当表示を行った場合には課徴金等を課することを原則として、執行力強化を図るべきである。そして、例外的に、事業者が十分な客観的資料に基づいて当該表示が不当表示に該当しないと判断した場合など、相当な注意を払ってもなお不当表示を行うことになってしまった場合には、不当表示は排除すべきである。ただし、課徴金に関しては事業者側に無過失であったことの立証責任を負わせ、立証できた場合には不当表示に対する措置命令、指示命令のみを発令することとして、課徴金を課さないとすべきである(立証責任の転換)。

なお、表示・広告を行おうとする事業者において、その内容が景表法上の不当表示に該当するか否か微妙であるので確実な判断ができないような場合に萎縮効果を生ずるではないかとの懸念に適切に対処し得るよう、消費者庁は、具体的かつ明確な告示・ガイドラインを策定してなるべく疑義を生じないようにすべきである。また、消費者庁は、不当表示規制に関する事前相談を実施し対応すべきである。

(7) 課徴金を賦課する手続については、現行独禁法と同様に構想し、不当表示に対する措置命令と課徴金納付命令の手続を分けて定めるべきである。措置命令も、課徴金納付命令も、それぞれの発令時に効力を発生するものとして、後日争うことにしておけば、不当表示については措置命令によって将来的に停止されることとなるため、その実効性は失われない。

5 都道府県知事に対する措置命令発令権限の付与(趣旨第1項(4))

(1) 事業者による不当表示は全国各地において行われる可能性があるから、消費者庁だけではなく、全国各地の自治体において事業者の不当表示の存在を探知する場合も多い。現行景表法は7条において、都道府県知事に違反事業者に対する「指示命令」を下す権限を付与しており、さらに、この権限を実効あらしめるため、違反事業者摘発のための報告聴取・立入検査等の権限が

消費者庁と同様に都道府県知事に付与されている（９条２項）。

しかし、上記指示命令は消費者庁の「措置命令」とは異なり、不当表示の中止を求める自治体の指示命令に従わずに違反を継続する事業者に対する罰則によって担保されてない。

現行法は、事業者が都道府県知事の指示命令に従わない場合には、都道府県知事から消費者庁に対して措置請求を行う権限が認められ（８条）、これを受けて相当と判断した場合に、改めて消費者庁から当該違反事業者に対して措置命令を下すという間接的な構造となっている。

- (2) しかし、不当表示は、その発見後、可及的に速やかに適切に対応されなければ消費者被害は拡大してしまう可能性が高い。景表法上の不当表示規制の本旨は、可能な限り早い段階で不当表示を排除して消費者被害の未然防止を図るというところにあることからすると、現行法の定める都道府県知事の指示命令については、不当表示に対する迅速かつ機動的な対応を阻害し、景表法の執行力を低下させる要因となり得る。
- (3) そもそも、広告・表示に関しては、地方の実情や現場における被害実態に通暁した地方自治体が不当表示かどうかを判断することが適切であることから、景表法は、このような地方自治体の役割に期待して「指示命令」の権限を付与したと考えられる。そうだとすれば、景表法の執行力強化という観点からは、都道府県知事に、単に「指示命令」の権限を付与するにとどまらず、「措置命令」の権限をも付与すべきである（罰則による担保を含む）。
- (4) なお、ここで問題とされる不当表示該当性の有無は、端的に言うと、表示・広告の内容と商品ないし取引条件の内容に齟齬があるか無いか、という定型的な判断である場合が多いので、各自治体における判断内容が区々になる可能性は低い。そもそも特定商取引に関する法律においては消費者事件について各都道府県知事に権限が付与されており、同法６８条により、調査又は行政処分を行い得ることとされ、その権限の範囲に制約は設けられていない。

また、消費者庁においてなるべく誤解の余地の無いような詳細な告示・ガイドラインを設け改善し、さらに日常的にも、中央の消費者庁と地方の各支局との間で入手情報や調査結果、処分の見通し等について密な情報交換を行い、措置命令発令時にはその旨を互いに通知する等の方法により見解を統一しておくことが運用上確立されるべきである。したがって、「措置命令」権限を都道府県知事に付与しても、景表法の運用の統一性は確保し得るものである。

(5) なお、課徴金納付命令に関しては、消費者庁で一元的に執行すべきである
と考える。不当表示による被害拡大防止のためには当該不当表示が将来に向
けて速やかに排除されることが、まずもって重要であり、そのためには措置
命令発令権限を付与して各自治体における機動的処分を可能にすれば足りる
からである。

(6) 以上から、都道府県知事に「措置命令」権限を付与すべきである。

6 一般的な措置請求規定の新設（趣旨第1項(5)）

(1) 景表法が消費者庁に移管される前には、旧景表法7条1項により独禁法4
5条1項が準用され、一般私人にも措置請求の権限が認められていた。しか
し、現行景表法においては、上記のとおり消費者庁に対する措置請求の権限
を付与されているのは、都道府県知事のみであり（8条）、一般私人にはこの
ような措置請求権限は明文上認められていない。

これは消費者庁移管によりかえって不当表示についての情報集約力、ひい
ては執行力を低下させる点で消費者行政全体にとって大きな後退であると評
価せざるを得ず、この点については、直ちに見直しを行う必要がある。

(2) 独禁法45条1項は、何人も同法を所管する公正取引委員会に対し、措置
請求を行い得ることを認めており、同委員会とその地方支局においては、そ
の申告受付窓口を設け、申告の前捌きとして、一般私人からの独禁法違反問
題の相談にも対処している。そのため、同委員会が景表法を所管していた平
成21年8月までは、同委員会では不当表示問題に関しても、違反事例の申
告受付や事例相談に対処していた。

移管後は、現行法上明文の根拠規定を欠くことから、消費者庁における私
人からの景表法違反の申告や相談に関する取扱いについては、まず違反事例
の正式な申告受付体制自体が存在せず（ただし、事実上の相談受付は行っ
ているようである）、全国各地の消費者団体等からは、消費者利益の観点から重
要と考えられる案件の相談に対してもまともな応答がなされずに消極的な事
例聴取にとどまっているという報告がある。このような事態は真に憂慮すべ
き事態である。

(3) 前記のとおり、景表法上の不当表示規制の本旨は、客観的真実と異なる表
示・広告が流布されることによる消費者被害の発生・拡大を未然に速やかに
防止することにあることからすると、消費者庁本体だけで全国各地で日々無
数に行われる不当表示に関する情報を速やかに集約して迅速な手当をす
るとは非常に困難である。これは各自治体の情報収集に関しても同様である。

そこで、各地の消費者団体、同業他社、さらには自ら不当表示の被害を蒙った一般私人、違反事業者内部の公益通報者等からも、広く情報を収集できるようにする必要がある。

- (4) そのためには、消費者庁に移管前の景表法にあった独禁法45条1項を準用するのと同様の規定を置いて、私人からの一般的措置請求を認めるべきである。これにより、消費者庁及びその地方支局において、一般私人からの相談受付と違反行為についての申告窓口等の体制を整備すると共に、その旨を積極的に広報すべきである。

また、独禁法45条2項・3項と同様に、一般私人から措置請求が行われた場合には、消費者庁・地方自治体は必要な調査を行わなければならない、かつ、これが形式に則った書面と手続により具体的事実を摘示して行われた場合には、消費者庁及び各自治体は一定期間内に、措置命令ないし課徴金納付命令を下すか、又は下さないという結論と、その判断に至った理由について書面により報告する制度を設けるべきである。

7 優良誤認表示に関する適格消費者団体の立証手段の拡充（趣旨第1項(6)）

- (1) 現行景表法4条2項は、同条1項1号の優良誤認表示について、いわゆる「不実証広告規制」の定めを置いている。これは、事業者が商品の品質・性能等についてその内容の真実性が疑われるような同分野の他事業者の商品と比較して著しく優良とする表示・広告を行った場合、消費者庁は、当該事業者に対して、一定期間内にその表示内容の真実性を裏付ける合理的根拠を示す客観的資料の提出を求めることができると共に、かかる合理的裏付けとなる客観的資料の提出が所定の期間内に行われなければ、問題の表示・広告を不当表示とみなすことができるという制度である。
- (2) これは、契約条件の問題である有利誤認表示の事例と異なり、商品の優良性に関する表示内容の適切性については、表示内容の合理性に関する裏付け資料が事業者に独占されていると共に、専門技術的な事柄について検討・吟味の必要がある等、摘発権限を有する消費者庁の側においても、手がかり抜きに適切な判断を迅速に行うことが困難であるために、不当表示の探知と立証の補助手段として認められたものと理解される。
- (3) 上記優良誤認表示について、景表法10条1号により、適格消費者団体に対して差止請求訴訟を提起する権限が認められている。これは、消費者庁の措置命令と共に、不当表示による消費者被害の事前抑止を図るためのものである。

しかし、適格消費者団体の差止請求権については、事業者に対して表示・広告内容の合理性の裏付けとなる客観的資料提出を求める権限は認められていない。表示の根拠となる資料が事業者に独占されていることと、専門技術的知見について手がかり抜きに調査することは、上記のとおり国の機関である消費者庁でさえ困難を伴うことからすると、私的団体に過ぎない適格消費者団体にとっては、なおさら困難であると言わなければならない。

(4) そのため、適格消費者団体に対して優良誤認表示に関する差止請求権が認められていても、現実的には、有効な調査と立証の手段が与えられていない。現行制度のままでは、優良誤認表示の内容に専門技術的事項が含まれる場合には、適格消費者団体が差止請求訴訟を提起してこれに勝訴することは困難である。したがって、優良誤認表示に関する資料収集のために非常に脆弱な権能しか認められていない現状のままでは、明らかに一見して相当程度に怪しいと感知される露骨な優良誤認表示に対してさえも、その権能を有効・適切に行使することが困難になっている。したがって、景表法上の不当表示に対する適格消費者団体の差止請求権の行使によって消費者庁の措置命令を補完し、景表法の執行力を強化しようとする景表法の趣旨が生かしきれていないといわざるを得ない。

(5) そこで、適格消費者団体の差止請求権の実効性を図るために、適格消費者団体にも、例えば、具体的には、適格消費者団体が優良誤認表示と疑われる表示・広告の主体である事業者に対して、その広告内容の合理性の裏付けとなる客観的資料の提出を求めることができ、当該事業者がこれに応じない場合には、差止請求訴訟において優良誤認表示の該当性に関する立証責任が被告事業者に転換されるような制度を創設することが検討されるべきである。

8 規約の制定過程に対する適格消費者団体等の関与（趣旨第1項(7)）

(1) 事業者による表示・広告が企業活動と密接に結びついており、しかも安価に売上増という目的を実現することにつながることで、さらには競争事業者間で互いに表示による集客合戦がエスカレートする傾向にあることから、多様で膨大な表示が存在する。しかし、これら全ての内容の適切性について消費者庁と都道府県で監視するのは困難である。

そこで、景表法11条は、第一次的には、規約により業界全体として基本的な表示ルールを定め、自主的に規制させることによって規制の実を上げることが目的として定められている。現在も業種別、商品ごとに表示ルールに関する規約が定められ、さらに、これら表示ルールを制定・改廃し実際に運

営するために、公正取引協議会という団体が業界ごとに構成されている。

- (2) 現行法上、規約の設定にあたっては、認定要件が景表法 11 条 2 項に定められているほか、手続については「不当景品類及び不当表示防止法第 11 条の規定による協定又は規約の認定の申請等に関する内閣府令」において申請書等の提出と認定・取消し・通知を受けるべきものの届出について規定されているものの、認定を受けるもの・認定に至る手続については何ら規定されていない。事業者や事業者団体等から申請するほか、公正取引委員会から要請する場合もあるといわれているが、消費者側が要請することは制度に組み込まれていない。

また、実務運用としては、規約の設定に際して、「表示連絡会」等が開催され、消費者団体の意見を聴く場合があるほか、新規認定にあたっては公聴会を開催して消費者等の意見を聴取するとされているが、消費者団体が直接に関与できる機会が法の明文により確保されていない。このように規約策定の過程に消費者団体が直接に関与するなど消費者の意見が反映される機会が法の明文により確保されていないという現状は景表法の目的からして不適切であるのは明らかである。

- (3) そもそも表示規制は、消費者の自主的かつ合理的な商品・役務選択を可能にし、市場メカニズムを通じて良質安価な商品・役務が選択され、良質安価な商品・役務を提供している事業者が発展し、こうして消費者が望む品質と消費者が納得する価格が消費者の関与のもとで決定されるという消費者主権のために最も重要な要素である。上記のとおり、規約が實際上、表示規制の大きな部分を担う重要なものである以上、その新設・変更・取消しについて消費者の意見を聴取すべきことは、当然である。

のみならず、日々、新たな問題や悪質商法が登場する消費者事件の特質上、消費者団体側において、具体的な事件の現場において新たな不当表示の問題を発見した場合には、その問題点を直ちに消費者庁と公正取引委員会に対して機動的に指摘する機会が与えられる必要がある。

消費者が守られるべき利益の主体であり、表示に日常的に接している消費者の情報が効率的・機動的に、適切に反映されるべきである。

- (4) 以上から、規約の設定・認定、変更、取消しの各段階において、消費者に、これを要請し、意見を述べる機会が与えられるべきであり、少なくとも適格消費者団体に対しては景表法上の明文により、かかる機会を保障するべきである。

9 不当表示規制の執行体制強化の必要性（趣旨第2項）

(1) このように景表法を抜本的に改正した場合、これに伴う行政事務の著しい増大は不可避である。現在の消費者庁における表示規制のための人員・予算では、不当表示による消費者被害の事前抑止や執行力の強化を実現することが困難になるおそれがある。

これまで述べたとおり、本意見書で述べた改正等は、消費者利益確保の観点からは喫緊の重要なものばかりである。不当表示規制の重要性からすれば、その目的達成のために必要な執行体制の強化・拡充こそが必要である。そこで、このような消費者庁の事務量増大に対応して、人員・予算等の執行体制強化が図られるべきである。

(2) さらに、地方消費者行政との関係においては、内閣府消費者委員会が平成23年4月の建議において指摘した地方消費者行政の強化という観点からすると、景表法移管後に消費者庁自体の執行件数が著しく低下したことについて、公正取引委員会の地方支局が直接の執行に携わらなくなった点が一因となっていると考えられる（平成23年4月「地方消費者行政専門調査会報告書」）。

しかし、消費者庁と独立行政委員会である公正取引委員会とが、景表法について共管とすることは、国の行政組織の在り方として困難と考えられる。そこで、運用面からの方策として、例えば公正取引委員会支局の職員が同時に消費者庁職員の身分を兼ねるといったような制度的工夫により改善を図るべきである。

10 景表法の位置付けの明確化と法令名の変更（趣旨第3項）

(1) 景表法は、平成21年9月1日より、消費者庁に移管されたが、このことがかえって執行力を低下させているのではないかとの指摘さえある。消費者行政における景表法上の不当表示規制の重要性については論を待たないところであり、執行力が低下している現状は早急に是正される必要がある。そのためには、既に述べたとおりの景表法の見直し、抜本的改正、さらに運用面においても、これに対応する消費者庁の執行体制強化が行われるべきである。

(2) そして、消費者利益の極大化のためにあらゆる業種・商品領域において不当表示を全面的に排除し、消費者の被害あるいは不利益の発生を未然に防止するとの理念を明確化するために、景表法の名称を例えば「不当表示等防止法」、「消費者取引における表示の適正化等の推進に係る法律」、「消費者取引表示適正化基本法」等に変更することが検討されるべきである。

1.1 不当表示規制の名宛人の範囲拡張の必要性（今後の検討課題）

- (1) 要件の絞り込みと執行手続の在り方について検討すべき事項が多いため、本意見書の意見の趣旨には含めないが、近い将来に喫緊の課題として検討されるべき事項として、不当表示の名宛人の範囲拡張の問題があるので、最後に指摘しておく。
- (2) 現行景表法の不当表示規制は、消費者庁への移管に伴い、その目的規定が改められたにもかかわらず、独禁法の特別規定として位置付けられていた改正前景表法の考え方（事業者間の公正競争の確保）を完全に脱却できていない。つまり、現行景表法は、依然として、その規制の名宛人を「自己の供給する商品又は役務の取引」についての「事業者」に限定し、かかる広告元事業者自らが行う表示のみを規制の対象に限定している。しかし、不当表示に該当する表示・広告の発信者はかかる広告元事業者に限定される訳ではなく、第三者たる広告事業者等によって虚偽情報が発信される場合があることからすると、かかる第三者たる事業者に対しても、不当表示規制を及ぼす必要がある。
- (3) 例えば、第1に電子商取引の分野では、例えば事業者自らが行うものではなく、私人などの第三者によって行われるいわゆるアフィリエイト広告が増大している。このアフィリエイト広告は、一定の商品について、ある者のホームページやブログ、メールマガジン等の中に、企業サイトへ飛ぶことができる広告リンクを貼りつけ、利用者がそのリンクを経由してリンク先企業から商品等の購入をしたり資料請求をしたりすると、当該ホームページやブログの開設者（アフィリエイトター）に対して、クリック回数や成約回数に対応して所定の報酬が支払われるというインターネット広告のシステムである。
このようなアフィリエイト広告では、虚偽情報が広汎に流布される事例も少なからず見受けられる。例えば、国民生活センターの報告等によれば、高価なパソコン等を購入すれば仕事を世話するというようなネット上の内職商法、高額なホームページを製作すれば必ずもうかるというようなドロップ・ SHIPPING被害、健康食品被害、ギャンブル必勝法等の各種詐欺的商法が、アフィリエイト広告等を介して拡大する傾向がある。
このような商品利用者であると称する私人を利用したアフィリエイト広告は、いわゆる口コミの効果により正面からの事業者広告よりも一般消費者の購買行動に影響を与えやすいため、不当表示による一般消費者の被害を拡大させる懸念がある。

アフィリエイト広告は、商品の広告元事業者それ自体である場合もあり、かかる場合には、その広告内容が不当表示に該当すれば、当該事業者に対して措置命令等を下すことによって、アフィリエイト広告の不特定多数人に対する流布と課金の支払を止めさせ、不当表示を中止させることが可能と考えられる。しかし、アフィリエイト広告が、広告元事業者それ自体ではなくアフィリエイトプログラムの運用代行サービスを行っている広告事業者（いわゆるASP＝アフィリエイト・サービス・プロバイダ）によって行われている場合には、現行景表法4条1項の文言からすると、措置命令を下せないことになってしまう。

このような事態に対応するために、同条項の不当表示規制の名宛人の範囲を、第三者たる広告事業者等にまで拡大させる必要がある。措置命令の名宛人を不特定多数のアフィリエイトターとすることは、告知・聴聞の機会の確保、命令の到達、不服申立ての機会の確保等の手続面を考えると実現性に乏しいが、上記ASPに対する範囲拡張ということであれば、手続面においても問題は少ないものと考えられる。

- (4) また、第2に、電子商取引分野に限らず、芸能人・スポーツ選手等の著名人・有名人あるいは一定分野の専門と称する者等を利用した体験談商法（いわゆるエンドースメント）がある。著名人等が単純に広告主側から指示された台本で商品等の広報を行うなどの場合は「事業者」自らの表示の範疇であるが、たとえば自らは当該商品等を利用した経験がなく、あるいは内容が虚偽であることを十分に知りつつ、「私も使っています。すごい効果です。」として、虚偽の広告・表示に協力した場合「効果については個人差があります。」というような注意書きが添えられていたとしても著名人等の体験談の前では有意なものではなく、一般消費者の合理的判断が阻害される危険性は非常に大きい。

このような事情が重視され、近時アメリカでは、FTC規則の改正により、一般消費者の合理的判断を阻害するおそれの大きい著名人等を利用した体験談などの広告・表示が禁止されているのである。

- (5) したがって、このような第三者によるアフィリエイト広告・表示や著名人等による広告・表示は一般消費者の合理的判断を阻害するおそれの大きいので、景表法上の規制を及ぼす必要が大きい。

そうだとすると、景表法上の不当表示規制の名宛人は常に「自己の供給する商品又は役務の取引」についての「事業者」のみに限られるべきではなく、

事案の悪質性と被害の重大性等を勘案した例外的措置という位置付けとしてはあるが、アフィリエイト広告のASPや、著名人等の当該不当表示の作成又は流布に一定の協力を行って関与したそれ以外の「第三者」たる事業者についても不当表示規制の対象を拡大し得る制度を設けるべきであり、少なくともこのような制度の新設が検討される必要がある。つまり、事柄の性格上、その規制範囲と運用は謙抑的である必要があり、具体的な規制範囲の明確化の方法としては、これらのような類型は、特に悪質な事案について対応すべく、景表法4条1項3号の指定告示事項として扱うことが考えられる。

(6) その場合の適用要件の建て方としては、例えば、景表法4条1項の名宛人である広告元事業者以外の「第三者」たる広告事業者・著名人等が、客観的に同項1号の優良誤認表示又は2号の有利誤認表示に該当し得る内容の広告表示を自ら行い、又はこれに関与(自動的な電磁的方法による伝播を含む。)した場合に、自らは当該商品等の品質・性能等又は契約内容等について、これが事実と反する欺まんのな広告表示であることを知りつつ、あるいは過失によりこれを知らずに、何らかの経済的対価を得てこれらの行為を行った場合に、これを必要に応じて同項3号の指定告示事項に取り込んで、同法6条の「措置命令」又は7条の「指示命令」の対象となし得るように、同法の規定の整備を行うことが検討されるべきである。

(7) なお、このような広告元事業者以外の第三者による不当表示ないしその関与行為については、不当表示によって得られる不正な利益獲得が直接的なものでなく限定的であることが多いと考えられるので、前記の課徴金納付命令等の対照からは除外し、不当表示の将来的中止を求める措置命令又は指示命令の対象とするに止めるべきであると考えられる。

景表法の抜本的改正等に関する意見書

① 不当表示規制の内容の補充・拡張

4条1項「優良誤認表示」「有利誤認表示」
規制すべき！

- ・不良・不利な商品情報を提供しない
- ・将来の不確実な結果を確実であるかのように表示
- ・広告元事業者自体の属性に係る不当表示
例) 「当社は50年以上の伝統と技術の蓄積」
「当該商品の市場シェアNo.1」

② 課徴金・経済的不利益賦課制度の導入

独禁法同様、「措置命令」と「課徴金納付命令」の
手続に分け、発令時に効力が発生

③ 地方自治体の監督権限の強化

6条「措置命令」権→**都道府県知事**にも付与

④ 一般私人の消費者庁に対する

措置請求権規定の新設

⑤ 優良誤認表示に関する

適格消費者団体の立証手段の拡充

- 事業者に対して客観的資料の提出を求める
→事業者が応じない場合／差止請求訴訟において
優良誤認表示該当性の立証責任が事業者に転換

⑥ 規約の制定過程に対する

適格消費者団体等の関与

- 11条「協定または規約」について
→設定・認定, 変更, 取消しを要請, 意見する権限

【運用面】

⑦ 不当表示規制担当部門の執行体制強化

消費者庁表示政策課の人員・予算等の拡大

⑧ 消費者庁地方支局の体制強化

公正取引委員会の地方支局職員が法執行に直接関与

【将来的な課題】

⑨ 不当表示規制の名宛人

⇒**第三者**への 範囲拡張

インターネット上のアフィリエイト広告や, 著名人・専門家等によるエンドースメント広告による不当表示規制の必要性

景表法の名称改正を！

景表法 = 不当表示抑止のための中核的機能

たとえば・・・

「不当表示等防止法」, 「消費者取引表示適正化基本法」