

公正な消費者取引を確保するために分野横断的に適用される行政ルールの整備を求める意見書

2022年（令和4年）2月18日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

- 1 国は、消費者取引の公正を確保するため、業種・業態を問わず分野横断的に適用される消費者取引についての行政ルールの整備する立法措置を講ずるべきである。
- 2 前項の分野横断的な行政ルールは、各業法との関係で一般法の性質を持つものとし、次の内容を備えるものとすべきである。
  - (1) 消費者の利益を不当に害し、又は消費者の自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれがある行為を不公正な取引行為として、明示的に禁止すること。
  - (2) 不公正な取引行為を個別的に規定するとともに、一般性を有するいわゆる受皿規定を同時に設けること。
  - (3) 広告・勧誘の段階にとどまらず、義務の履行や契約の解消の段階を含め、全ての取引過程を対象として、不公正な取引行為を定めること。
  - (4) 一般的な消費者を基準とする規定だけでなく、高齢者、障がい者又は若年者等のぜい弱な状況にある消費者に関する規定を設けること。
  - (5) 実効性確保のため、違反行為の程度に応じて、行政処分や刑事制裁等を行い得るものとする。また、不公正な取引行為を適格消費者団体の差止請求の対象とすること。

意見の理由

1 横断的な行政ルールの必要性

(1) 市場の公正さの重要性

消費者取引の市場が公正なルールによって規律されること（市場の公正さの確保）は、消費者にとって、安全に、かつ安心して消費生活を送るための前提である。

一方で、事業者にとっても、市場が公正であることは、不公正な営業活動を行う事業者から顧客を奪われることを防ぎ、適正な営業活動から適正に利益を収受する前提となる。また、情報通信技術の進展により、越境取引の機会が増加しつつあるが、我が国の事業者が、国際的に信用され、競争力を有す

るためにも、市場の公正さの確保は不可欠である。

## (2) 市場の公正さを確保するために

市場の公正さが確保されるためには、様々な施策が重疊的に機能する必要がある。消費者の自主的かつ合理的な消費行動を支援する消費者教育や、事業者が進んで適正な取引を心掛けることを促す取組も重要であるが、より効果が直接的な制度として、民事ルールと行政ルールが重要である。

これらのうち、民事ルールは、消費者が受けた被害の回復のために不可欠である。しかし、適切な民事ルールが存在したとしても、消費者が自ら被害回復をすることは、容易でないことも多い。訴訟を提起して被害回復をすることは、多大な費用と時間を要する。また、高齢者の消費者被害においては、その特徴として、高齢者自身が被害に気付きにくい、被害に気付いたとしても自ら救済を求める行動をとらないなどが挙げられている。被害に遭っても泣き寝入りをする消費者は多く、市場の公正さを確保するには、民事ルールだけでは不十分である。個別の被害を離れたところで、市場の適正さを確保するために、適切な行政ルールが制定・運用されなければならない。

## (3) 行政ルールの現状

しかるに、現在の我が国における消費者取引に関する行政ルールは、表示・広告の面では、不当景品類及び不当表示防止法（以下「景品表示法」という。）が分野横断的にルールを定めているものの、それ以外の取引過程に関しては、業種・業態によって個別的な規制がなされるにとどまっている。

なお、隙間事案対策として、2012年に消費者安全法が改正され、業種や業態を問わずに適用可能な「多数消費者財産被害事態」に関する勧告・命令制度（第40条第4項・第5項）が設けられた<sup>1</sup>が、同制度は、取引の対象である商品・役務等が無価値なものであった場合等、消費者にとって何らの意味のないものであるような場合にとり得る緊急避難的な措置にとどまっております<sup>2</sup>、消費者取引の公正を確保するためのルールとして十分に機能することを期待するのは難しい。

---

<sup>1</sup> この制度は、①虚偽の又は誇大な広告その他の消費者の利益を不当に害し、又は消費者の自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれがある行為であって政令で定める取引行為が「行われた事態」を製品事故等と同様の「消費者事故等」の一つと捉え（消費者安全法第2条第5項第3号）、その上で、②その「事態」が、事業者が示す商品等の内容や取引条件が実際の取引と著しく異なり、多数の消費者の財産に被害を生じさせるおそれのある場合を「多数消費者財産被害事態」と定め（同条第8項）、③他の法律に基づく措置が存在しない場合（隙間事案）には、内閣総理大臣（消費者庁長官に委任）が、事業者の不当な取引行為の取りやその他の必要な措置をとることを勧告・命令できるというものである（同法第40条第4項・第5項）。

<sup>2</sup> 消費者庁2019年2月「消費者安全法における法執行（財産事案）の状況等について」（第291回消費者委員会本会議資料）9頁以下参照。

#### (4) 現行法における行政ルールの問題点

以上のように、分野横断的な行政ルールが存在しない結果、次のような問題・不備が生じている。

第一に、既存の個別的規制をかいくぐる悪質商法について、規制が後追いになってしまっている。例えば、トラブルの多い取引類型を規制する特定商取引に関する法律（以下「特定商取引法」という。）は、消費者被害が起きるたびに改正されてきた。同法は、1976年に「訪問販売等に関する法律」という名称で、訪問販売、通信販売、連鎖販売取引及びネガティブオプションの4類型のみを対象とするものとして成立した。しかし、同法が適用されない（同法を回避する）悪質商法・消費者トラブルが発生するたびに改正され、現在は、上記4類型に、電話勧誘販売、特定継続的役務提供、業務提供誘引販売取引及び訪問購入を加え、8類型を規制する法律となっている。また、個別の商取引についても、訪問販売の類型（キャッチセールス、アポイントメントセールス）が追加されたり、指定商品・指定役務制が廃止されたりするなど、法の隙間を埋める改正がなされてきたところである。しかし、現在でも、特定商取引に定める個別類型取引の要件が形式的に回避されたり、同法の適用が争いとなってしまったりして速やかな被害救済につながらなかったりする例が生じている<sup>3</sup>。このような形式的な脱法行為を予防する法制度が必要である。

第二に、業種・業態を超えて必要となる規制を定める際の立法効率の問題がある。すなわち、現行の法制度では、ある業種・業態において問題が生じ、これに関する業法においてこれに対応する規制が導入されても、その規制は当然には、別の業種・業態における同種被害に及ばず、別の法改正が必要になる。その結果、消費者取引において当然に必要なルールが、ある業法には存在するが、別の業法には存在しないという不均衡な状況が生じてしまう。個別の業種や業態によって、規制の在り方がそれぞれであるという側面もあるが、消費者取引に共通して規定すべきルールもある。このようなルールを導入するために、都度、各業法を改正しなければならないという状況は、その間に消費者被害を発生させる可能性がある上、立法作業としても極めて非効率的である。例えば、特定商取引法において、訪問販売における過量販売規制は、2009年12月施行の同法改正により導入されたが、電話勧誘販売については、2016年12月施行の同法改正まで、同種の規制は導入さ

<sup>3</sup> 「後出しマルチが不法行為に当たり、セミナー講師も共同不法行為責任があるとして講師に損害賠償を命じた事例」（2020年6月「国民生活」独立行政法人国民生活センター）等。

れなかった。過量販売による被害は、業種や業態を問わずに問題となるものであり、個別の法改正を待たずして、公正な消費者取引のルールとして横断的に規制がなされるべきである。

第三に、規制が各業法に点在している結果、消費者取引のルールが極めて分かりにくくなっているという問題がある。国民が日常的に接する消費者取引に関するルールは、国民にとって最も分かりやすくなければならない法制度の一つのはずである。しかしながら、業法に点在する消費者取引のルールは、消費者のみならず、事業者にとっても理解しにくいものになっている。基本的なルールは誰の目にも分かりやすいものである必要があり、個別の業法を知らなくとも、基本的な取引ルールの概要が一見して分かるような法制度が必要である。

#### (5) 横断的ルールの必要性

以上の弊害を解消するためには、消費者取引についての分野横断的な取引ルールが必要である。業種・業態を問わないルールを整備することで、いわゆる「規制の隙間」がなくなり、新たな悪質商法に迅速に対応できる。また、消費者取引一般について、基本となるルールを明示することにより、国民においても容易に取引ルールを理解できるようになり、消費者の自立の促進、事業者の行為指針の明確化にもつながる。

さらに、昨今では、高齢化の進行や情報通信技術の進展等によって、消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差がますます大きくなっており、行政ルールの定められてこなかった業種においても、トラブルが看過できない状態となりつつある。

例えば、従来、特定商取引法の規制が及ばない店舗取引においても、百貨店等において認知症高齢者が過量に物品を購入させられるトラブル<sup>4</sup>、必要もないのに補聴器を購入させられるなどの補聴器に関するトラブル<sup>5</sup>、携帯電話販売店において必要性の疑わしいSDカード等を高額で購入させられる被害<sup>6</sup>等も報告されている。

また、近年、高齢者向けのサービスとして、施設入所時等の身元保証人の

---

<sup>4</sup> 東京都生活文化局「高齢者と複数店舗間のアクセサリ等の過量販売契約に係る紛争案件 報告書」(2020年12月公表)、日経ビジネス「トラブル、訴訟……問われる倫理観 苦悩する百貨店、金融」(2019年9月20日)等。

<sup>5</sup> 独立行政法人国民生活センター「補聴器トラブルを防ぎましょう！ー買ったが合わず返品もできない、医師に不要と言われたー」(2021年2月25日公表)

<sup>6</sup> 携帯電話契約に関するトラブルについては、独立行政法人国民生活センター「セット契約やスマートフォンを使い方などの携帯電話のトラブルー高齢者の相談が増加していますー」(2018年9月13日公表)も参照。

引受けに加え、日常生活支援事業や、死後事務処理事業等を組み合わせたサポート事業を行う事業者が現れているところ、2016年に、その代表的事業者であった公益財団法人日本ライフ協会が破綻し、多くの消費者が、預託金の返還を受けられなくなるという被害が生じた。同問題については、内閣府消費者委員会が建議を発出し、政府に問題点に関する調査を行わせ、ガイドラインや、事業者選びのための検討すべきポイント、チェックリストが公表されるに至ったが、行政ルールを整備は未了であり、行政による監督も十分にできない状況である。

こういった、直ちに業法の整備が困難な新しい事業についても、横断的行政ルールが存在すれば、必要最低限度の規制を及ぼし、消費者被害の予防につなげることが可能である。これらの被害は、消費者契約法によって、一定の解決を図ることはできるかもしれないが、被害に気付かなかつたり、被害回復をしようにもその費用が損害に見合わずに断念を余儀なくされたりするケースも多い。被害の見過ごしは、事業者が同種の販売手口を繰り返すことにつながってしまう。この点からも、分野横断的に適用される行政ルールの必要性は明らかである。

#### (6) 外国の例と我が国の条例

諸外国には、消費者取引に横断的に適用される取引行為規制を有する国が多数ある。EU(欧州連合)では、2005年に不公正取引方法指令(Directive 2005/29/EC, Unfair Commercial Practices Directive。以下「UCPD」という。)が採択されている。同指令は、消費者取引における「不公正な取引方法」(unfair commercial practices)を広く禁止し、加盟国に対し、これを排除するために適切かつ効果的な手段を設けるとともに、実効性ある罰則を設けることを求めている。

また、米国では、連邦取引委員会法(Federal Trade Commission Act)において、「不公正な又は欺瞞的な行為又は方法」(unfair or deceptive acts or practices)を一般的に禁止し、連邦取引委員会に規則制定権、裁判所への差止請求権等を認めている。これらの国々では、行政規制が効果的に運用されており、我が国においても同様の取組が必要である<sup>7</sup>。

なお、我が国でも、都道府県等では、いわゆる消費生活条例において、業種・業態横断的に不公正な取引行為を定め、その規制を行っている。特に、

---

<sup>7</sup> その他、ブラジル消費法典第29条以下、カナダ・オンタリオ州消費者保護法第14条以下、オーストラリア競争消費者法第3巻附則2オーストラリア消費者法第18条以下等。

都道府県については、その全てでこの種の規制が存在する<sup>8</sup>。しかし、条例による規制は、規制違反に対する効果が「指導・勧告」及び「氏名公表」にとどまっており、実効性の確保の点で限界がある上、都道府県を横断して行われる悪質商法への対応が困難であるという側面もあり、やはり国において法整備を行うことが必要である。

#### (7) 消費者庁設置法案における参議院附帯決議と内閣府消費者委員会ワーキング・グループ報告書

消費者庁及び消費者委員会設置法に関する参議院消費者問題に関する特別委員会附帯決議（2009年5月28日）では、「消費者の利益の擁護及び増進に関する法律の消費者庁の関与の在り方を検討する際には、（中略）表示、取引、安全の分野における横断的な新法の制定を含めた検討を行うこと」とされている（第27項）。しかし、少なくとも行政ルール分野では、このような横断的な法律の制定は実現していない。

また、内閣府消費者委員会内に設置された「消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ」が取りまとめた報告書（2019年6月13日公表。以下「WG報告書」という。）においても、「今後、取引の複雑多様化が一層進む中で隙間事案の後追いとなることを防ぐために、現に発生している悪質商法を実効的に規制できるような立法措置を迅速に講ずるだけでなく、受皿規定の導入や取引類型を横断的に、あるいは、取引場面を全体的に規律する立法対応等の実効的な法整備も検討されるべきである。」とし、実効的な行政規制の整備が必要である旨の意見が述べられている<sup>9</sup>。しかし、同報告書の取りまとめ以降、いまだ行政規制整備の具体的な議論は開始されていない。

これら附帯決議や報告書に加え、前述のとおり、高齢化の進行や情報通信技術の進展等によって、消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差がますます大きくなっていることに鑑みれば、国においては、横断的な行政ルールの整備に向けた準備を直ちに始めるべきである。

## 2 行政ルールの性質・内容について

整備される行政ルールについては、次の性質・内容を備えるべきである。

### (1) 個別の業法との関係では一般法と位置付けられること

分野横断的な行政ルールを整備するとしても、個別の業種・業態に応じた

<sup>8</sup> 北海道消費生活条例第16条・同施行規則第3条の2、東京都消費生活条例第25条・同施行規則第5条の2以下、県民の消費生活の安定及び向上に関する条例（愛知県）第13条・同施行規則第2条以下、福岡県消費生活条例第20条・同施行規則第2条等。

<sup>9</sup> WG報告書28頁。

業法規制は、それぞれの分野に即した対応を行うために、必要なものである。それゆえ、横断的に整備される行政ルールは、業法によって別に規定がない場合にのみ適用される一般法としての性格を持ったものとして整備することが望ましい。

## (2) 不公正な取引行為の禁止

整備される行政ルールにおいては、不公正な取引行為の禁止を明示すべきである。消費者安全法は、行政処分の対象を、単に行為の結果としての「事故」あるいは「事態」とし、明確には対象行為を禁止していないが、これでは分かりやすいルールとはならない。

そして、不公正な取引行為は、消費者の利益を不当に害し、又は消費者の自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれがある行為を個別的・具体的に列記する<sup>10</sup>とともに、新たに発生する悪質行為に対応するため、抽象性を有する受皿規定を同時に設けるべきである。

明確性の観点から、禁止される行為が明示されることが望ましいが、実際に全ての不公正な取引行為を列記することは不可能である。規制の後追いを防ぐため、一定の抽象性を有する包括的な受皿規定が必要である。前述のとおりWG報告書においても、受皿規定の必要性が指摘されている。

受皿規定の導入に対しては、事業者の予測可能性が損なわれるという批判的指摘が考えられるが、この点は、国においてガイドラインを用意したり、景品表示法における公正競争規約(同法第31条)のように、事業者団体が自主的に定めるルールについて、一定の法的根拠を持たせる仕組みを設けたりすることで、十分に対応が可能である。特定の自主基準に従う旨を表示した場合に、その基準に違反した行為を法律違反と扱うとするUCPDの「自主行動基準」(code of conduct)の位置付けも参考になる<sup>11</sup>。

## (3) 取引の全過程を対象とすること

消費者取引には、広告表示、契約の勧誘の段階から、契約の締結、契約上の義務の履行や契約の解消まで、一連の過程が存在する。不公正な取引行為は、これら全ての過程で生じ得るものであることから、全ての過程を対象とするルールが必要である<sup>12</sup>。

<sup>10</sup> 列記される不公正な取引行為を定めるに当たっては、各地の消費者保護条例やUCPDにおける規定(リスト)などが参考となる。

<sup>11</sup> UCPDでは、事業者が、特定の自主行動規準に従う旨を広告等において示した場合、その自主行動規準に定められた具体的義務に違反した場合、同指令によって禁止される「不公正な取引方法」(第5条第1項、附則I第1項・第3項)に該当するものと扱われ、差止命令や刑事罰規定適用等の対象となり得るとされている。

<sup>12</sup> なお、表示と広告分野に関しては、前述のとおり、既に、景品表示法が分野横断的なルールとして存在

#### (4) ぜい弱な状況にある消費者に関する規定を設けること

我が国の消費者法は、取引の相手方として、言わば平均的な消費者を想定することが通常であった。

しかし、高齢化の進展により、加齢によって判断能力や取引における交渉力等が低下する消費者が増加することは確実である。また、2022年4月には、成年年齢の18歳への引下げが予定されており、いわゆる若年成人についての消費者被害の発生が懸念されている。これら特定の性質を有する消費者の存在を考慮せずに、公正な取引ルールを定めることはできない。

消費者基本法は、消費者の自立の支援に当たっては、消費者の年齢その他の特性に配慮されなければならない旨規定している。近年、認知・判断能力が低下した高齢者等の支援において、本人の意思決定を尊重することの重要性がより強く認識されるようになっており<sup>13</sup>、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律は、障がい者に対する「社会的障壁の除去の実施についての必要かつ合理的な配慮」（合理的配慮）の提供義務を定めている<sup>14</sup>。さらに、成年年齢を引き下げる改正法の成立に当たっては、参議院法務委員会において「若年者の消費者被害を防止し、救済を図るための必要な法整備を行うこと」等の附帯決議がなされている。

これらの点を踏まえれば、誰もが当事者となる消費者取引において、ソーシャルインクルージョン（社会的包摂）の観点から、ぜい弱な立場にある人々の存在をも前提とした制度が必要なことは明白である<sup>15</sup>。

この点、精神的又は身体的な弱さ、年齢その他の理由から特に保護を必要とする消費者の集団に対して向けられた取引方法について、当該集団の平均的構成員を基準として、当該取引方法の不公正性が判断されるべきことを規定しているUCPDの規律<sup>16</sup>等が参考になる。

#### (5) 実効性の確保

取引ルールは単に禁止行為が定められるだけでなく、その実効性を確保す

---

する。横断的な消費者取引ルールの整備に当たっては、同法との調整は必要である。

<sup>13</sup> 成年後見制度利用促進専門家会議「第二期成年後見制度利用促進基本計画に盛りこむべき事項～尊厳のある本人らしい生活の継続と地域社会への参加を図る権利擁護支援の推進～（最終とりまとめ）」（2021年12月）等。

<sup>14</sup> 特に、2021年5月に同法が改正され、それまで努力義務とされてきた事業者についての合理的配慮提供義務が、法的義務とされることとなった（同改正法の施行は、公布の日（2021年6月4日）から起算して3年を超えない範囲内において政令で定める日とされている。）。

<sup>15</sup> WG報告書においても、従来の「平均的な消費者像」を見直し、継続的又は一時的にぜい弱性を有する消費者の保護を図ることが今後の消費者政策において重要であると指摘されている（11頁）。

<sup>16</sup> UCPD第5条第3項参照。なお、当該集団が明確に特定可能であること、事業者において当該集団が特に保護を必要とすることについて予見することが通常期待できる場合に、当該集団の平均的構成員を基準とすると規定される。



るための措置が適切に定められることが必要である。

そのために、違反行為に対しては、指導・勧告を行い得るものとし、これを遵守しない場合には、業務の改善あるいは業務の停止等を命ずる行政処分を行い得るものとする必要がある。また、悪質性の高い行為については、刑事処分をもって対応することも必要である。

さらに、消費者取引の多様性や、機会の多さに鑑みれば、整備されるべき行政ルールは、適格消費者団体による差止請求権の対象とすべきである。ただし、この仕組みをより有効な実効性確保の手段とするためには、適格消費者団体の調査権限の整備や財政的支援等が不可欠である。

### 3 おわりに

当連合会は、2021年10月に岡山県で開催された第63回人権擁護大会の「超高齢社会において全ての消費者が安心して安全に生活できる社会の実現を推進する決議」において、高齢者を含む全ての消費者が、安心して安全に消費生活を送ることができる社会の実現のため、いくつかの提言を行ったが、その一つが「消費者取引の公正を広く確保するために、取引類型や広告・勧誘の場面に限定されない、横断的な行政ルールを整備すること」であり、本意見書はこれをさらに具体化し、推し進めるものである。

当連合会では、1989年に島根県松江市で開催された第32回人権擁護大会の「消費者被害の予防と救済に対する国の施策を求める決議」において、総合的統一的な行政機関としての消費者庁の設置を要求するとともに、安全かつ公正な取引の確保に関する規定等を中核とする包括的な「消費者法」の制定を求め、その実現に努力し、一層消費者被害の予防と救済のために尽力することを決議した。消費者庁については、この大会決議から20年後の2009年に、「消費者庁及び消費者委員会設置法」の成立により実現したが、さらに10年が経過した今日においても、公正な取引を確保するための横断的な法律の制定については、いまだその実現をみておらず、具体的な検討も始められていない。

社会の高齢化が更に進む中で、業種・業態を問わず分野横断的に適用される消費者取引についての行政ルールは必要不可欠である。当連合会は、これら過去の人権擁護大会決議の趣旨を踏まえ、国に対し、公正な消費者取引を確保するために分野横断的に適用される行政ルールを整備する立法措置を講ずることを求める。

以上