

Ⅲ 消費者と人権

1 はじめに

消費者と事業者との取引に関係して発生するさまざまな法的問題は、消費者と事業者との間の情報量と交渉力の格差を背景にして生じる。また、総務省統計局が5年ごとに全国消費実態調査を行い、内閣府が消費動向調査を行うなど、消費者の経済活動は、わが国の経済に大きな影響を与えている。この意味で、消費者が安心・安全に生活していくことは、社会の安定的な発展に不可欠であり、消費者問題は、国民一般にとって極めて身近な人権問題である。

そして、消費者と事業者との取引は、ほぼあらゆる法分野に関して行われているため、事業者に対する行政規制の在り方といった行政法の領域とも密接不可分の関係がある。

したがって、日弁連で消費者問題を取り扱う消費者問題対策委員会は、行政法・民事法の非常に広い法領域を扱う委員会として活動している。具体的には、2019年1月現在、消費者契約法部会、電子商取引・通信ネットワーク部会、金融サービス部会、割販法・特商法部会、多重債務部会、独占禁止法部会、PL・公益通報部会、土地・住宅部会、消費者教育・ネットワーク部会、ニュース・出版部会、民法改正検討部会、食品安全部会、消費者行政部会、違法収益吐き出し部会、包括消費者法部会、民事訴訟IT化検討部会という16の部会と、民事司法制度プロジェクトチーム、消費者被害の予防・救済のための連携プロジェクトチームという2つのPT、合計18の部会・PTを持つ委員会である。

2 多重債務問題への取組

(1) 2006年の改正貸金業法の成立と2010年の完全施行

旧貸金業法では、みなし利息(旧第43条)という規定があり、貸金業者が一定の書面要件を満たし、かつ債務者が任意に支払義務のない利息を支払った場合に、本来利息制限法では支払義務の無い利息制限法超過利息分を有効な弁済とみなすことができるとされていた。このみなし利息は、2005年から2010年までは29.2パーセントであった。この旧貸

金業法のみなし利息について、最高裁平成18年1月13日判決(民集60巻1号1頁)は、極めて例外的な場合を除くほか、貸金業法第43条の適用を認めないとの判決を言い渡した。

この最高裁判決は、2003年に自己破産の申立件数が24万2,357件、自殺人数も3万4,427人と過去最大となるなど、深刻な多重債務問題を背景として、弁護士を中心とした多重債務の救済活動による成果といえるものであった¹。そして、一連の最高裁判決により、多重債務問題の抜本的な解決のためには、高金利、過剰融資、過酷な取立といわれる、いわゆるサラ金三悪を抜本的に解決することが必要であるとの社会的な合意が醸成された²。この結果、2006年に、旧貸金業法第43条を廃止し利息制限法の上限金利と一致させ(上限金利規制)、総借入残高が年収の3分の1を超える貸付を原則として禁止し(総量規制)、適合性原則を明示するなどの行為規制等を盛り込んだ改正貸金業法が成立し、2010年に完全施行された。

改正貸金業法の完全施行後は、多重債務問題は大幅に改善された。すなわち、日本信用情報機構「各種統計データ」によれば、法改正前には多重債務者とされる5件以上の借入があった者が約230万人いたところ、2007年には、171万人に減少し、更に2012年には44万人に激減し、2017年には9万人になっている。これに平仄を合わせるように、破産申立件数も2003年に24万2,357件であったものが、その後申立件数が減少し、2012年には、9万2,552件、2017年には7万6,015件となっている。

以上のように、多重債務問題に対するこの10年間の日弁連の取組は大きな社会的な結果に結びついている。

(2) 多重債務問題の深化と弁護士業務の在り方

上述の最高裁判決の結果、みなし利息の支払を続けるといわれる過払金が発生することになった。

この過払金返還請求事件は、地方裁判所の民事第一審の事件数では、2006年は6万45件であったものが、2009年には14万4,468件となり、2016年には4万7,352件となっている。同様に、簡易裁判所の民事第一審事件数では、2009年には15万5,215件、2009年には34万3,956件、2016年に

は13万4,423件となっている³。

2000年の弁護士等の業務広告に関する規程の制定により、弁護士の広告が原則として自由化され、多重債務の事件処理を掲げる法律事務所の広告がさまざまなメディアを賑わすことになった。これらの広告を出した法律事務所の中には、一般的な訴訟等に比べて定型的な業務である過払金請求事件の受任を積極的にアピールするものも含まれていた。その結果、専門性の高い弁護士と法知識の乏しい多重債務者という情報量と交渉力の圧倒的な差を背景に、適正な事件処理を行わない事例も散見された。

日弁連は、このような状況を改善すべく、債務整理事件を受任する弁護士の最低限度の規範として「債務整理事件処理の規律を定める規程」（2011年2月9日会規93号）を規定し、弁護士による多重債務者への二次被害が生じないための対策を講じた。

（3）銀行の融資姿勢改善への取組

上述のように、改正貸金業法第13条の2等により、貸金業者が自ら貸付を行う場合には、年収の3分の1を超えてはならないという総量規制がある。ところが、銀行には貸金業法の適用がなく、このような貸付に関する総量規制の対象外となっている。そのため、銀行が大規模消費者金融会社との間で保証契約を利用して、実質的に総量規制を潜脱しているのではないかとの問題が生じた。実際、国内銀行の個人向け貸出しにおいて、住宅資金以外の「その他ローン」のうち、「カードローン等残高」は、2013年の3兆5,442億円から2016年の5兆1,227億円と、短期間で急増している。減少傾向が続いていた自己破産件数も2015年には7万1,533件であったものが、2017年には7万6,015件と増加傾向にある。

日弁連は、銀行の個人向け貸付（カードローン）に関するアンケート調査を実施し、その結果等を踏まえて2016年9月16日に「銀行等による過剰貸付の防止を求める意見書」を发出し、銀行の融資姿勢の改善を求めている⁴。その後、全国銀行協会が「銀行による消費者向け貸付に係る申し合わせ」を行った。

3 消費者行政の在り方をめぐる問題への取組

（1）消費者庁・内閣府消費者委員会の設立

消費者被害は、事業者との取引関係から生じる。そのため、事業者に対する行政規制の在り方も、消費者被害の発生の予防、拡大防止、事後救済にとって極めて重要である。

ところが、わが国の行政組織や法律は、産業分野毎にその事業を所管する監督官庁と規制権限を定め産業育成を図る「業法」を制定し、所管省庁を整備していくというものであった。この結果、事業分野毎の縦割り行政となり、消費者保護は産業育成の付随的な行政目的とされ、行政による消費者被害救済は後追いとなってしまふ。そこで、日弁連は、1989年、松江での人権擁護大会における「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」で、消費者庁設立を求める決議を行った。

その後、2007年10月の福田康夫総理（当時）の所信表明演説において、消費者行政の抜本的改革が打ち出されたことを受けて、2008年3月、日弁連は消費者行政一元化推進本部を設置した。この日弁連の活動の結果⁵、2009年5月に「消費者庁及び消費者委員会設置法」、「消費者庁設置法に伴う整備法」、「消費者安全法」が成立し、同年9月に消費者庁及び内閣府消費者委員会が創設された。

（2）消費者庁と内閣府消費者委員会の権限と活動

消費者庁の権限は、消費者事故情報の一元的集約・分析・公表、消費者行政の司令塔としての権限、消費者に身近な法律の所管、隙間事案への対応である。

また内閣府消費者委員会は、消費者庁の審議機関ではなく、独立した機関として活動している。2009年9月から2018年12月までに、建議20件、提言15件、意見書78件、答申6件を発している。

この両組織の活動により、消費者行政は、後述の各種立法を含めて、実効性が高まった。

日弁連は、消費者庁に多数の任期付公務員を送り出しており、日弁連の意見を消費者行政に反映させるよう努力している。さらに、任期満了後には、中央省庁の行政機関の内実熟知した弁護士として、日弁連の活動の貴重な戦力となってもらっている。同時に、同委員会の委員には、第1次から第5次まで、弁護士が委員となり、同委員会の意見発出に重

要な役割を果たしている。

(3) 消費者庁の移転問題に対する取組

2015年から「まち・ひと・しごと創生本部」において、消費者庁や国民生活センターの徳島県への移転が検討されている。これに対し、日弁連は、2015年11月20日に、「消費者庁・国民生活センターの地方移転に反対する意見書」を発出し、移転に反対した。

※ 2019年8月に、消費者庁は、徳島に恒常的な「新未来創造戦略本部」を設置することとし、本庁移転は見送られた。

4 消費者契約法の改正

(1) 消費者契約法の重要性

消費者と事業者の取引をめぐる法的問題は、格差を前提とした民事実体法による修正が必要である。日弁連は、1999年に「消費者契約法日弁連試案」を発表するなどして、契約当事者間の情報量と交渉力の格差を前提とした法体系を整備するように働きかけてきた。この結果、2000年に消費者契約法が成立し、2001年から施行された。

消費者契約法は、民法の私的自治の原則を、消費者の保護の観点から、包括的な民事ルールとして修正した極めて重要な法律である。

(2) 消費者契約法の改正

消費者契約法は、成立後にも改正が繰り返されている。そして、日弁連は、この消費者契約法の改正について、意見書を公表するなどして、改正の重要な役割を果たした⁶。

① 消費者団体訴訟(差止請求)

2006年5月に消費者契約法の改正がなされ、内閣総理大臣が認定した適格消費者団体に対し、消費者契約法第4条、同法第8条ないし第10条所定の不当な勧誘行為や契約条項を使用する事業者に対して差止請求訴訟を提起できる権限を付与する消費者団体訴訟制度が創設された。日弁連は、この制度に対し、差止請求の範囲をより幅広い対象とすべきとの意見書を公表するなどして、実効性を高める活動を行った⁷。

その後、2008年の消費者契約法・景品表示法・

特定商取引法の改正、2013年の食品表示法の改正によって、適格消費者団体が差止請求をできる対象行為が、景品表示法・特定商取引法・食品表示法所定の事業者の一定の行為に拡大された。

現在、適格消費者団体は全国で20団体あり、各団体の理事には必ず弁護士が就任するなどして活動を支援している。さらに、適格消費者団体による差止請求訴訟の提起件数は、2019年5月時点で66件ある。

② 2016年改正

高齢化の進展を始めとした社会経済情勢の変化等により、高齢者の消費者被害が増加していることなどを背景にして、過量な内容の販売契約の取消等を新たに認めた消費者契約法の改正がなされた。

③ 2018年改正

消費者と事業者との交渉力との格差を背景にして、消費者被害の事例等を踏まえて、取消可能な不当な勧誘行為に①社会生活上の経験不足の不当な利用、②加齢等による判断力の低下の不当な利用、③靈感等による知見を用いた告知等を追加した⁸。

(3) 集団的消費者被害回復制度の在り方

消費者被害には、少額・多数被害、被害の潜在化という特徴がある。そのため、個々の被害者が裁判手続を利用して自己の権利救済を求めようとしても、費用等の点で困難であり、結局は不当な利益が事業者に残ることになる。そのため、日弁連は、集団的な被害回復の訴訟制度の制定を求める活動を行っている⁹。

日本の消費者の被害回復のための消費者団体訴訟制度は、2013年に可決・成立し、2016年10月に施行された。この具体的な内容は、請求主体となる特定適格消費者団体が、手続を二分して、第一段階では共通義務確認訴訟として被害者から委任を受けずに訴訟手続を行い、第二段階目で、訴訟以外の手続も用いてオプトイン型で被害者の被害救済を行うというものである。

2019年5月末現在、特定適格消費者団体は3団体あり、2件の共通義務確認訴訟が係属している。

5 特定商取引法の改正

(1) 特定商取引法とは

訪問販売、通信販売、連鎖販売取引等といった消費者トラブルを生じやすい特定の取引形態を対象として、消費者保護と健全な市場形成の観点から、2000年に従来の訪問販売法を改正して、特定商取引法(以下「特商法」という。)とした上で、取引の適正化を図っている。特商法では、事業者の不適正な勧誘・取引を取り締まるための「行為規制」やトラブル防止・解決のための「民事ルール」(クーリング・オフ等)を定めており、消費者にとって重要な法律となっている。この特商法は、2008年以降3度の改正がなされているが、この改正に、日弁連は深く関与している。

(2) 2008年改正

改正前の特商法では、規制の対象となる商品・権利・役務を政令で指定するものに限定するいわゆる指定商品制が採用されていた。しかし、この指定商品制では、消費者保護のためには不十分であることから、2008年に、政令指定商品・役務制度の廃止、訪問販売に過量販売解除制度の導入、通信販売の返品制度のデフォルトルールの導入、電子メール広告のオプトアウトからオプトインへの変更等の改正がなされた¹⁰。

(3) 2012年改正

貴金属等の訪問購入の被害が拡大していたことから、特商法の規制行為として訪問購入を追加した¹¹。

(4) 2016年改正

制令指定権利を株式や社債を含む特定権利に拡大し、ファクシミリ広告へのオプトイン規制、特定継続的提供への美容医療の追加、執行体制の強化等の改正がなされた¹²。

6 民法改正

(1) 債権法改正と消費者

2009年から法務省において検討が始められた債権法改正は、消費者の権利保護という観点からも非常に重要な意味を持つ。そこで日弁連は、消費者保護の観点から、特に以下の2点について積極的に関与した。

① 多重債務問題としての保証人保護¹³

個人保証人保護の点では、保証意思宣明公正証書作成の要件化(民法第465条の6以下)、主たる債務者の情報提供義務と保証契約の取消し(第465条の10)等の改正がなされた。

② 定型約款と約款規制¹⁴

現代取引で多く利用されている約款について、定型約款(民法第548条の2以下)の規定を設け、不当条項の規制(第548条の2第2項)等が規定された。

(2) 成年年齢引下げ

2018年6月、民法の成年年齢を20歳から18歳に引き下げる内容とする民法の一部を改正する法律が成立した。日弁連は、成年年齢の引下げにより、若年者の消費者被害が発生することを危惧して、一貫して慎重な検討を求めるとともに¹⁵、消費者契約法等の改正及び消費者教育の充実などを求めている。

7 カジノ問題への取組

2013年12月に、国際観光産業振興議員連盟(通称「IR議連」)に所属する有志の議員によって、「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」(以下「カジノ解禁推進法」という。)が国会に提出され、2016年12月に成立した。また、このカジノ解禁推進法を受けて、2018年7月には「特定複合観光施設区域整備法」(以下「カジノ解禁実施法」という。)が成立した。

カジノ解禁により、暴力団対策上の問題、マネー・ローンダリング対策上の問題、ギャンブル依存症の拡大、多重債務問題再燃の危険性及び青少年の健全育成への悪影響等、看過できない問題点が多数ある。

そこで、日弁連は、多重債務問題検討ワーキンググループを中心として、カジノ解禁推進法に反対する¹⁶とともに、カジノ解禁実施法に対しても、一貫して反対を続けてきた¹⁷。

今後も、カジノ解禁推進法及びカジノ解禁実施法の廃止を求めて粘り強く反対活動を継続する予定である。

1 日弁連は、2006年に「上限金利引き下げ実現本部」を設立し、日弁連全体として高金利引下げ運動に取り組んだ。
2 上柳敏郎・大森泰人編著「逐条解説貸金業法」(商事法務、

2008年)18頁は「改正法の成立は、その立法事実である多重債務をめぐる社会問題の深刻さを示すとともに、日本の司法、行政、立法各府がそのような社会問題に対して一定の解決の意思と能力をもっていることを示したものである」とする。

声明

黒木 和彰(福岡県)

- 3 日弁連『弁護士白書』2017年版98頁より
- 4 2018年6月にシンポジウム「銀行カードローン問題を考える」を開催した。
- 5 日弁連の意見書としては、2008年2月『「消費者庁」の創設を求める意見書』、同年5月『「消費者庁」が所管すべき法律等についての意見書』、同年11月「消費者庁設置法案に対する意見書・消費者安全法案についての意見書」、2009年9月『「消費者安全法施行令(案)及び消費者安全法施行規則(案)」に対する意見書』がある。
- 6 2006年12月「消費者契約法の実体法改正に関する意見書」、2011年11月「消費者契約法の実体法規定の見直し作業の早期着手を求める意見書」、2012年2月「消費者契約法日弁連改正試案」、2014年7月「消費者契約法日弁連改正試案(2014年版)」、2015年9月「内閣府消費者委員会消費者契約法専門調査会『中間取りまとめ』に対する意見書」、2017年8月「内閣府消費者委員会消費者契約法専門調査会『報告書』に対する意見書について」等
- 7 2005年7月『「消費者団体訴訟制度の在り方について」に対する意見書』、2006年1月『「消費者団体訴訟制度」に関して公表された法案骨子に対する意見書』
- 8 日弁連は、この改正に先立ち2017年9月にシンポジウム「もっと使いやすい消費者契約法を実現しよう!～より良い第二次改正を目指して～」を開催した。
- 9 2009年10月『「損害賠償等消費者団体訴訟制度」要綱案』、2010年11月「損害賠償等消費者団体訴訟制度(特定共通請求原因確認等訴訟型)要綱案」、2011年5月『「集団的消費者被害救済制度」の検討にあたっての意見』、同年6月「新たな集合訴訟制度の訴訟進行主体についての意見」、同年9月「消費者委員会集団的消費者被害救済制度専門調査会報告書に対する意見書」、同年12月『「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子」に対する意見書』、2012年8月『「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度案」に対する意見書』
- 10 2006年10月「特定商取引法における指定商品制の廃止を求める意見書」、2007年8月「特定商取引法改正に関する意見書」
- 11 2011年7月「特定商取引に関する法律の執行強化及び同法適用除外取引類型における被害への対応について(要請)」、2011年11月「貴金属等の訪問買取りに係るトラブルに関する法案作成について(要請)」、2012年5月「特定商取引に関する法律の適用対象の拡大を求める意見書」
- 12 2013年12月「美容医療・エステにおける表示・広告の在り方及び安全性確保に関する意見書」、2015年5月「特定商取引に関する法律等の改正を求める意見書」、同「特定商取引に関する法律における連鎖販売取引に関する規制強化を求める意見書」、2015年7月「特定商取引法に事前拒否者への勧誘禁止制度の導入を求める意見書」、2015年9月「内閣府消費者委員会特定商取引法専門調査会『中間整理』を踏まえた特定商取引法改正の在り方に関する意見書」
- 13 2012年1月「保証制度の抜本的改正を求める意見書」、2014年2月「保証人保護の方策の拡充に関する意見書」
- 14 2012年10月「民法(債権関係)改正に関する意見書(その4)―消費者に関する規定部分―」、2014年11月「民法(債権関係)改正法案に約款に関する法規範を規定することを求める会長声明」、2015年3月『「民法(債権関係)の改正に関する要綱」に対する意見書』
- 15 2008年10月「民法の成年年齢引下げの是非についての意見書」、2016年2月「民法の成年年齢の引下げに関する意見書」、2017年2月「民法の成年年齢引下げに伴う消費者被害に関する意見書」
- 16 2014年5月『「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」(いわゆる「カジノ解禁推進法案」)に反対する意見書』、2017年5月シンポジウム『「カジノ解禁推進法案」の廃止を求める』
- 17 2018年7月院内学習会「カジノ解禁実施法案の成立に反対する」、2018年6月「特定複合観光施設区域整備法案(いわゆる「カジノ解禁実施法案」)に改めて反対し、廃案を求める会長