

2015年（平成27年）10月27日

第4次消費者委員会活動への要望について

日本弁護士連合会消費者問題対策委員会
委員長 野々山 宏
（代理）
副委員長 中村新造

※ 述べる意見は、日弁連の意見を踏まえているが個人的見解である。

第1 当委員会が取り組む最近の重要課題

1 不招請勧誘の規制の維持，強化

消費者被害の温床の一つとして不招請勧誘がある。私生活の平穩を害し、高齢者被害の元ともなっている不招請勧誘の規制強化は消費者被害の予防にとって極めて重要。

特に2つの取組が喫緊の課題となっている。

①商品先物取引における政省令による不招請勧誘緩和。その阻止に取り組んだが、2015年（平成27年）6月から施行される結果となっている。

被害防止の対策と緩和政省令の廃止が必要。

②特定商取引法の改正による、電話勧誘販売、訪問販売の事前拒否制度（Do-Not-Call, Do-Not-Knock システム）の導入の実現。

2 消費者の権利強化に資する消費者関連法の重要な改正

現在、急ピッチに行われている特定商取引法、割賦販売法、消費者契約法、公益通報者保護法など消費者被害救済に重要な消費者関連法の改正が、経済界との意見の相違が大きい中で、消費者の権利実現に資する内容となること。

3 食品表示の適正化

食品を巡る消費者の安全が重要な課題となっており、食品表示法の課題とともに、いわゆる健康食品の表示・広告の適正化などが必要。さらに、機能性表示食品制度の安全性などへの懸念も課題。

4 消費者裁判手続特例法の活用

特定適格消費者団体を担い手とする集団的被害回復を実現する新しい訴訟制度の施行を前に、制度を活用できるようなガイドラインや規則にすること、各機関や消費者の適格消費者団体との連携の実現、消費者団体の支援制度の構築

が必要。

5 民法の成年年齢の引下げと消費者教育の充実

選挙年齢の引下げに伴い民法の成年年齢の引下げが現実化してきた。若年者被害の拡大が懸念され、引下げは慎重にする必要があり、消費者教育の充実、若年者被害への対策の構築が必要。

6 消費者の新しい環境の変化に対応する対策の構築

高齢化、情報化、国際化など、消費者の置かれた環境変化は大きい。これらの変化に対応できる、行政の施策、立法の改正、民間の力の発揮が求められる。

7 消費者行政の充実

消費者庁、消費者委員会創設後6年が経過している。経済優先の施策や意見が強まる中、今こそ実態に根ざした国と地方自治体の消費者行政の体制の拡大、予算の拡充への取組が必要。

8 消費者のための司法の実現

消費者のための司法の実現の課題は、消費者行政や消費者法の分野に比べて進展が遅れている。紛争解決の場でも劣位に置かれている消費者の証拠収集力の強化、執行力の強化などが課題。

※ 以下は個別の課題に対する要望事項である。

第2 消費者契約法改正について

1 消費者契約法の見直しに関する貴委員会消費者契約法専門調査会「中間取りまとめ」の内容検証や今後の検討作業を行うに当たっては、まず、第一義的に重視されるべき視点が、本法の立法目的（第1条）であることを改めて確認しなければならない。

事業者の適切な事業活動に対する配慮は必要であるが、消費者契約被害を招来するような事業者の不適切な事業活動は消費者の利益保護の要請に反するもので、保護の必要がないことを前提とした議論がなされるよう求める。

2 なお、「中間取りまとめ」に対する意見を幅広く聴取し、その内容を検証し、それを踏まえて今後の検討作業を進めて行くことには賛成であるが、意見聴取については、事業者のみならず、消費者や消費生活相談員の団体など消費者被害の防止及び救済に取り組む団体等からも広く意見を聴取することが必要である。

3 また、「中間取りまとめ」において、実例等を調査した上で検討すべきとされた論点も多いが、裁判事例、和解事例、相談事例などの具体的な消費者契約ト

ラブルの実情につき、消費者庁が2012年（平成24年）6月に「平成23年度消費者契約法（実体法部分）の運用状況に関する調査結果報告」を公表するとともに、2014年（平成26年）10月に「消費者契約法の運用状況に関する検討会報告書」を公表するなど、立法事実となり得る事実の調査作業は既に十分になされている。仮に更なる調査が必要な論点があるとしても、調査不十分を理由として先送りとなることのないよう、早急に、貴委員会として国民生活センターや全国の消費生活センターに具体的な作業要領を示した上で調査協力依頼を行うなど、考える手段を尽くした調査を実施していただきたい。

- 4 今般の「中間取りまとめ」において検討時間との関係で継続検討課題と位置づけられた論点についても、近い時期において法改正がなされるよう取組を継続されたい。

第3 適格消費者団体など消費者団体の支援について

- 1 第3次消費者委員会において設置された「消費者行政における新たな官民連携の在り方ワーキング・グループ」が取りまとめた「消費者行政における新たな官民連携の在り方に関する調査報告」においては、消費者行政と消費者団体（適格消費者団体、特定適格消費者団体を含む。）との連携の在り方について、極めて貴重な提言がなされている。
- 2 現在、消費者庁において「消費者団体訴訟制度の実効的な運用に資する支援の在り方に関する検討会」が開催されているが、貴委員会においては、前記消費者行政における新たな官民連携の在り方ワーキング・グループでの成果を踏まえ、引き続き、現行制度に基づく支援の在り方にとどまらず、中長期的な視点から消費者団体の育成・支援策ないし消費者団体訴訟制度の在り方や目指すべき方向性について調査・検討を行い、積極的な政策提言を行っていただきたい。

第4 特定商取引法改正について

- 1 第3次消費者委員会で開催されていた特定商取引法専門調査会が引き続き開催されるが、これまでの審議において結論が出ず、継続して検討することとなっている論点については、以下のとおり、消費者の利益を保護する見地に立った方向での議論を求めたい。

(1) 勧誘に関する規制

事前拒否者への勧誘禁止制度（電話勧誘販売に関しては「Do-Not-Call 制度」、訪問販売に関しては「Do-Not-Knock 制度」）を導入すること

- (2) 販売事業者等によるクレジット・金銭借入・預金引出を勧める行為の規制を導入すること
 - (3) アポイントメントセールスにおける来訪要請方法における不意打ち性、攻撃性の高い手口を漏れなく規制すること
 - (4) 通信販売における規律として虚偽・誇大広告に関する取消権を導入すること
 - (5) 特定継続的役務提供に美容医療契約を規制対象とすること
- 2 これまで上記専門調査会の審議において扱われていない以下の論点についても、消費者保護の見地から検討を進めていただきたい。
- (1) 連鎖販売における規律
 - 金融商品取引等に関する連鎖販売取引の勧誘を禁止すること
 - 借入金・クレジットを利用する連鎖販売取引の勧誘を禁止すること
 - いわゆる後出しマルチに対する規制を明確化すること
 - 概要書面・契約書面の記載事項を追加すること
 - 特定負担についての契約を締結する者に説明義務を課すこと
 - 統括者に情報開示義務を課すこと
 - (2) 電話勧誘販売における規律
 - 販売勧誘目的隠匿型、有利販売提示型以外のそれに類する不意打ち性を伴う手法により電話をかけさせる方法を追加すること
 - 電話をかけさせる手段に関しても、雑誌や新聞の広告・ウェブページ・SNS等を用いる場合を追加すること
 - (3) 通信販売における規律
 - インターネット販売業者が電子メール・SNS上のメッセージやチャット等を利用して文字による勧誘を行うことにより、インターネット通販契約を締結する場合について、電話勧誘販売と同様の規制を設けること
 - SNSやスマートフォンのアプリケーションソフトを用いた広告メッセージの送信について、事前の請求がない者への送信禁止（オプト・イン規制）の対象にすること
 - 通信販売における解約返品ルールを見直し、未履行の役務提供契約についても解約できるように拡大すること
 - (4) 特定継続的役務提供における規律
 - 「関連商品」となる商品について政令指定制による限定を撤廃すること
 - (5) 業務提供誘引販売取引における規律
 - 業務提供誘引販売取引の定義について、商品又は提供される役務につい

て「利用する業務」との限定を改め、それに加えて、「業務提供利益の收受に関して必要のある物品の販売又は有償で行う役務の提供事業」を適用対象とすること

(6) 訪問購入における規律

→ 不招請勧誘の禁止について、購入業者が訪問購入に係る売買契約の締結についての勧誘を要請していない者に対し、当該売買契約の締結について勧誘をすること、勧誘の受ける意思を確認するために電話をかけること、政令で定める方法により電話をかけさせること、を禁止すること

第5 金融サービスについて

1 商品先物取引における不招請勧誘問題（2014年（平成26年）4月8日付け貴委員会意見）

商品先物取引における不招請勧誘は、貴委員会の意見発出後、主務省による若干の内容変更がなされたものの、残念ながら施行に至っている。

現在のところ、当連合会としては、新省令での不招請勧誘による被害事案を把握するに至っていないが、今後、体制整備の整った業者による不招請勧誘が実行されるおそれは否定できない。新省令はその附則で施行後1年を目途とした施行状況の検討と、それまでの期間であっても勧誘の実態が委託者保護に欠ける状況にあると認めるときは所用の措置を講ずるとしているため、主務省や関連団体からのヒアリング等を含め、定期的なフォローをお願いしたい。

2 プロ向けファンド（2014年（平成26年）4月22日付け貴委員会意見）

プロ向けファンドについては、貴委員会の意見発出後、金融審議会投資運用等に関するワーキング・グループでの議論等を踏まえて法改正がなされ、施行（政省令・監督指針の整備を含む。）を待つ段階にある。

貴委員会の意見でも指摘された、投資者の範囲の見直しなどについては、政省令に委任されている事項があり、かつ投資適格者か否かの確認方法などについては監督指針に規定が置かれる可能性が高い。

そこで、改正法施行前に、金融庁等関係機関からのヒアリング等を行うなどして、投資者保護策が十分に図られる制度設計となるか等についての検証をお願いしたい。

3 クラウドファンディング（2014年（平成26年）2月25日付け貴委員会意見）

クラウドファンディングの制度が悪質な事業者を利用され、また、詐欺的な行為に悪用されることを防止するために、貴委員会で要請された各事項が制度

として実現されているか、また施行後の運用が適正になされ消費者被害が防止されているかについての定期的なフォローをお願いしたい。

第6 電子商取引について

1 インターネット上の広告に関する適切かつ有効な対策

商品や役務の種類にかかわらず、ネット上の広告に不当表示、誇大広告などの問題が多いことは周知の事実である。

消費者基本計画においても、「第4章 5年間で取り組むべき施策の内容 2 表示の充実と信頼の確保 (1) 不当な表示を一般的に制限・禁止する景品表示法の普及啓発、厳正な運用」において景表法の厳正な運用が必要であると指摘されているほか、「3 適正な取引の実現 (3) 情報通信技術の進展に対応した取引の適正化」においてインターネット等を利用した商品販売、サービス提供等に関する消費者トラブルについては、特定商取引法等による悪質業者への厳正な行政処分、電子商取引及び情報財取引等に関する準則の改定等による取引環境の整備などを実施する等の施策が掲げられている。

消費者庁においても、これらの取組は進められてはいるものの、インターネット上の不適切な広告が減少する兆しはみえない。

景表法上の課徴金制度の施行によって事態が改善することを期待したいが、そのほかにも、消費者契約法の「勧誘」概念を定義し直し、不当広告が契約締結に影響を及ぼした場合の意思表示の取消しという民事効を認めることによって、この問題は大きく改善される可能性がある。この点については、消費者契約法の改正で対応することも考えられるが、そうでなくても、消費者庁の行政解釈でも対応可能である。

については、引き続き効果的な対策を検討するとともに、ウェブサイト上の広告や電子メールの一斉送信等による表示も、消費者契約法の「勧誘」に含まれるということを消費者庁の公式の解釈として明示することを促していただきたい。

2 電子マネー発行業者の加盟店管理責任の明確化

2015年(平成27年)8月18日付け「電子マネーに関する消費者問題についての建議」は、消費生活センターの現場でも要望の強かった問題を指摘したものであり、高く評価されている。

電子マネー発行事業者の中には、加盟店の管理を一切行おうとせず、消費者トラブルの解決への関与を拒絶するものもある。今回の消費者委員会による建議に対する関係機関の対応状況について注視されたい。

3 電気通信サービスにおける広告表示等の適正化

基本計画工程表では、電気通信サービス向上推進協議会のガイドラインを踏まえた広告表示等の検証を行うものとされているが、その検証がどのように実施されているか、よく分からないので確認を願いたい。

4 個人情報保護法の改正

法改正が行われ、消費者の個人情報の利活用の余地が広がった。不正利用の防止を担保するものとして、個人情報保護委員会が設置されることになるが、その規模や能力は十分なものとなる必要がある。個人情報保護委員会によって個人情報が適正に管理されているか監視していただきたい。

第7 行政による違法収益の吐き出しの具体化について

消費者庁の消費者の財産被害に係る行政手法研究会が取りまとめ報告をしてから、景品表示法で課徴金制度の導入には至ったものの、それ以外は具体的に進んでいない状況にある。そこで、当連合会消費者問題対策委員会では、この成果をいかに具体化していくか、証券取引等監視委員会の金融商品取引法第192条の申立を拡大していけないかについて当委員会が実施した訪米調査報告書を踏まえて検討をしている。

相変わらず多数の消費者被害を生む事案が多い。行政としてどのような違法収益の吐き出しの手法を選択していくのか、検討し建議につなげていただきたい。

第8 特定保健用食品をはじめとする健康食品の在り方について

1 貴委員会では本年7月1日、特定保健用食品の表示強化に係る内閣総理大臣からの諮問のあった品目のうち1つについて、特定保健用食品として認めることは適切ではないとの答申を行ったが、同じ事業者の、同じ成分を用いた別の商品は、消費者庁に対する機能性表示食品としての届出が受理されている。

特定保健用食品、機能性表示食品と、食品の機能性を表示する制度が併存し、上記のような事例も発生するに至り、消費者にとっては分かりづらい状況となっている。また、本年2月には、貴委員会の答申を覆してノンアルコール飲料に特定保健用食品としての許可がなされたが、特定保健用食品が健康増進法に基づく制度であって、健康の維持・増進に役立つものが許可されるべきものであることからすると、特定の成分について特定の保健の目的が確認できればよいというものではなく、貴委員会の答申にあった懸念のとおり、当該食品が摂取される場面等についても考慮があるべきである。

折しも、貴委員会では特定保健用食品等の在り方に関する専門調査会が設置

されたところでもあり、特定保健用食品制度の目的に立ち返って、制度全体の再構築も視野に入れた幅広い検討をお願いしたい。

- 2 特定保健用食品に限らず、健康食品全体について、過剰な広告がなされている実態がある。広告についての適切な法規制の必要性について検討をお願いしたい。

第9 消費者安全調査委員会の機能強化について

消費者安全調査委員会については、本年10月1日をもって発足丸3年を経過するが、当初年間100件の調査件数(一年後に30件に引き下げ)を見込んでいたにも関わらず、現在までに調査開始が10件、調査終了が5件と調査件数が極めて少ない現状にあり、また、シンドラ社製エレベーター事故のように調査開始後3年近く経過しても調査結果が出ないものもあるように、調査開始後終了までの期間も迅速さを欠いている。

これらについて消費者庁側では、これまでは人材が不十分で調査手法も確立されていなかったが、徐々に充実してきているのでこれからは改善していけると思うとのことであったものの、プロパーの職員が少なく人員の入れ替わりが多い現状は変わっておらず、ノウハウ等の蓄積に問題を抱えており、体制の脆弱さは否定できないところである。

消費者の安全確保のためには迅速かつ十分な調査が必要なところであり、消費者安全調査委員会において調査申出を含めた消費者事故等の情報分析及び調査を行う人的・物的体制を更に整備することが必要である。また、調査終了案件が増えてきたこともあり、今後は関係各所に対してなされた再発防止策等の意見への対応に関するフォローアップの充実も検討される必要がある。

第10 土地・住宅問題について

- 1 リフォーム工事における安全性確保の構築

国民生活センター統計資料(2015年10月1日付け)によると、訪問販売によるリフォーム工事トラブルに関する相談件数は、2013年の7292件をピークに、2014年は6852件と若干減少しているが、依然として多くの相談が寄せられており、訪問販売以外のリフォーム工事に関するトラブル件数も含めると相当数のトラブルが存在していることが推認される。

このうち、訪問販売によるトラブルについては、不招請勧誘の禁止や特定商取引法上のクーリング・オフ期間の長期化など、消費者保護の観点からの法制度の整備ないし強化を行うこと等の施策を講じることが必要であるが、訪問販

売以外のリフォーム工事トラブルについて、建物の新築工事に比べて規制が乏しいために、危険なリフォーム工事被害も増加していることから、リフォーム工事における安全性確保の仕組みを構築するために、以下のような施策が講じられるべきである（当連合会「リフォーム被害の予防と救済に関する意見書」（2011年4月15日））。

- ・ 500万円未満の工事のみを行うリフォーム業者に対しても営業許可制度を適用できるように建設業法を改正すること。
- ・ リフォーム工事を請け負う者に対し、工事内容・代金額等の重要な事項を記載した契約書を作成・交付すべき義務を課し、その義務を実効あらしめるための担保的制度（例えば、書面交付義務違反時の無条件解除権等の民事効規定）を設けること。
- ・ リフォーム工事についても、建築士による設計・監理及び建築確認・検査制度を厳格に要求すること。
- ・ リフォーム被害の救済を図るため、①リフォーム業者に営業実態に応じた営業保証金を供託させる制度、又は②被害発生時に備えた強制加入の賠償責任保険制度を設けること。

2 宅地（地盤）の安全性確保

消費者基本計画では、第4章1（1）において、「住宅における事故や宅地造成に伴う災害を防ぐため、必要な取組を行う。」とされているが、これを具体化し、実効性を確保するため、地盤に関する情報を集約し、集約した情報を公開するための法的整備を積極的に進めていただきたい。

第11 消費者教育について

消費者基本計画工程表の「4 消費者が主役となって選択・行動できる社会の形成（2）消費者教育の推進について」の進捗状況について、以下の点の検証が必要である。

1 「①消費者教育の総合的、体系的かつ効果的な増進」について

消費者教育は「学校」だけでなく、「地域、家庭、職域その他様々な場」で行われる必要がある以上、これまで「地域、家庭、職域その他様々な場」において具体的にどのような取組がなされているのかを検証し、不十分なところについては「消費者市民社会」の普及策を具体的に講ずるべきである。

2 「②地域における消費者教育推進のための体制の整備」について

消費者教育推進地域協議会の設置、消費者教育推進地域計画の策定の数についてはそれぞれ増加しているが、まだ設置、策定されていない地方自治体もあ

る。いずれか又はいずれも未設置，未策定の地方自治体については，その理由をヒアリングする等して調査し，国が積極的に設置・策定の働きかけを行うべきである。

学校，地域等においては消費者市民教育の考え方が浸透しているとは言い難い状況にあるので，「地域における先駆的取組」の紹介については，さらに積極的に進めてもらいたい。

- 3 「⑤教育行政（学校教育・社会教育）と消費者行政の連携・協働（基盤的な情報の整備と体制作り）」について

文部科学省と消費者庁の間の連携は勿論必要であるが，特に学校教育における授業時間の確保について，文科省の努力が欠かせないと思われる。現場の教員と話していると，「●●教育が多過ぎて対応できない」「事業時間が確保できない」などという言葉が必ずといって良いほど出てくる。この点は文科省の「聖域」ともいえる部分であり，消費者庁と文科省が表面上だけではなく，より強固な協力体制が構築されるべきである。

- 4 「⑥学校における消費者教育の推進」について

消費者教育は，これまでの学校教育で扱ってこなかった分野であるので，外部者との連携が欠かせない。そこで，外部のシンポジウムや学習会に積極的に参加できるような体制作りが必要であり，むしろ短い時間で消費者市民教育を実践することができるのではないかと考えられる。

- 5 「⑦地域における消費者教育の推進」について

「消費生活センターの消費者教育の拠点化」というのであれば，他方で消費生活相談や商品テストの質を落とさない必要があり，コーディネーターの養成と併せて，消費生活センターへの予算・人員を充実させる必要がある。また，時限的な予算措置ではなく，恒常的な予算措置が必要である。さらに，地域の連携などは謳われているが，地域の実情に合わせた消費者教育を行うという視点が少ないのではないかとと思われる。

- 6 「⑪金融経済教育の推進」，「⑫法教育の推進」，「⑬食育の推進」について

工程表は，消費者教育の柱として，i 金融経済教育，ii 法教育，iii 食育を位置づけているものと思われる。しかし，この3つだけが大切なのではなく，生きる力そのものを養うのが消費者教育であり，他の分野も大切であるということを明示する必要がある。

また，法教育と消費者教育は必ずしも一致するものではない。生きる力を育む消費者教育と，法律的な見方を養う法教育では目的や効果も異なると思われる（法律は知らなくても節電はできる。）。よって，いずれか一方を実施すれば

足りるというものではない点に注意が必要である。

以上