

必ず行われるよう、十分に留意すること。

⑦ 特に、サブプライム形状の加工食品については、GMPに基づく製品管理の推進と誤解を招くことのないわかりやすい表示を行うこと。

⑧ この制度をより堅固なものとするために、制度の脆弱性を克服すべく、事業者の届出義務及びこれに違反した事業者に対する行政処分を行う権限についての法的基盤について、実施後すみやかに補強・整備すること。

⑨ 諮問案の構想する制度に基づき表示によって、消費者の当該食品の安全性や機能性への安易な期待感が増幅する懸念を払しょくすべく、消費者に対する適切な情報提供と啓発が実施されること。

Ⅵ 以上の「答申」の書きぶりには、様々な思いが込められている。言うまでもなく、新制度の必要性に対する根本的な疑念も完全には払拭されていない。しかし、最悪のシナリオは、委員会が諮問案を拒絶した場合に何の留保もなしに、野放図な自己認証表示がはびこり、消費者庁の届出時の水際作戦すらも突破されてしまう可能性があることである。すでに、地方自治体が認証する「認証食品」など、様々な食品の差別化が試みられているところでもあり、民間の信頼できる認証制度として機能性表示食品制度が発展できるよう支援しつつ、監視指導体制を強化し、その安全性や効能に関する客観的エビデンスが示され、粗悪で無責任な「健康食品」が市場から淘汰されていくことを期待することが、現時点で採りうる最善の道と考えられたものである。

Ⅶ 最後に機能性食品に関連して、有言・有毒な食品が流通した場合、食品衛生法の適用が問題となり、厚生労働大臣または都道府県知事が食品衛生法に基づき食品等の廃棄等の命令をすることができ、表示が著しい優良誤認・有利誤認をもたらす場合には、景品表示法上の規制がかかることも指摘しておく。食品表示法は、食品に関する表示が食品を誤認する際の安全性の確保及び自主的かつ合理的な食品の選択の確保に重要な役割を果たしており、その適正を確保することが目的であるという法の基本的趣旨に立ち返って、この制度の適切な運用を図っていく必要がある。なお特保制度との関係・整序などは、これからの課題である。

Ⅷ ① 施行通知やガイドラインの策定にあたっては、「食品の新たな機能性表示制度に関する検討会報告書」のうち食品表示基準に記載されていない事項が全て網羅され、消費者の安全が必ず確保されるよう、慎重に内容を検討すること。また、食品安全委員会の知見を活用することが有効な場合には、積極的連携を図ること。

② 速やかな検査体制を構築し、安全性に問題がある場合は、早急に適切かつ厳格な行政処分や罰則が科されるよう、十分な執行体制が構築されること。

③ 届出後、当該食品の機能性に十分な科学的根拠がないことが判明した場合にも同様とすること。

④ 新制度の実現により科学的根拠のない製品群が市場から淘汰されることを強く期待したい。このためには、容器包装への表示のみならず、科学的根拠の無いイメージ広告等に対する景品表示法や健康増進法に基づく行政処分をより強化すべきこと。

⑤ ②～④の実現に向け、消費者庁は本制度の司令塔として、関係省庁と緊密に連携を取っていくこと。

⑥ 届出事業者から消費者庁への事故情報の報告が

ンターネット上で公開され、誰でも内容を確認できる制度であることや、行政が市場から製品を購入し、実際の製品に届出内容どおりの関与成分が正しく含まれているかを検査する体制を構築しようとしていることと、また、万が一、事故が起こった場合に備え、届出事業者に消費者庁に直接事故情報を報告させることと、なっている点などを積極的に評価しつつ、食品の機能性にかかると正確な情報を提供することによって消費者の自主的かつ合理的な食品選択の機会の確保に寄与しうる制度を創設するにあたっては、本委員会として、「本諮問にかかる制度も、ありうべき選択肢の一つ」と判断した。

Ⅴ 更に、「制度の実現にあたっては、適切な形での広告規制と安全確保が施され、消費者にとってわかりやすい表示になる必要があるところ、今後消費者庁が策定を予定している通知やガイドラインにおいて規定されるべき事項も多く、今回の審議において具体的に確認できているものはない。本制度の策定にあたっては、食品の安全と消費者の商品の合理的選択の確保の観点から構想されている新たな制度及びその基準の運用を万全なものとするため」とし、以下の①～⑨の「実施を前提として」諮問案を認めるというものである。簡単に紹介しよう。

① 施行通知やガイドラインの策定にあたっては、「食品の新たな機能性表示制度に関する検討会報告書」のうち食品表示基準に記載されていない事項が全て網羅され、消費者の安全が必ず確保されるよう、慎重に内容を検討すること。また、食品安全委員会の知見を活用することが有効な場合には、積極的連携を図ること。

② 速やかな検査体制を構築し、安全性に問題がある場合は、早急に適切かつ厳格な行政処分や罰則が科されるよう、十分な執行体制が構築されること。

③ 届出後、当該食品の機能性に十分な科学的根拠がないことが判明した場合にも同様とすること。

④ 新制度の実現により科学的根拠のない製品群が市場から淘汰されることを強く期待したい。このためには、容器包装への表示のみならず、科学的根拠の無いイメージ広告等に対する景品表示法や健康増進法に基づく行政処分をより強化すべきこと。

⑤ ②～④の実現に向け、消費者庁は本制度の司令塔として、関係省庁と緊密に連携を取っていくこと。

⑥ 届出事業者から消費者庁への事故情報の報告が

河上正二  
東京大学教授 (第3次消費者委員会委員長)

## 「機能性表示食品」について

なことでなく、委員会の下部組織である食品表示部会と本会議を行き来しながら、多くの議論を重ねられた。消費者庁における検討会報告書は、閣議決定に従い、新たな「届出」制度を導入する方向で策定されたが、具体的「ガイドライン」が白紙のまま諮問されたこともあり、答申に向けた審議は難航した。「企業としての責任」一定の科学的根拠をもとに機能性表示ができるとした場合、①その安全性や効能は、どの段階で如何なる機関が確認することができるのか、②栄養機能食品・特定保健用食品と並んで、機能性表示食品が登録することで消費者が混乱することはないのか、③誇大広告が更に広まるのではないのか、④そもそも特保制度がありながら、これを着脱するような第2特保が必要なのか、といった至極もつともな懸念が多方面から表明されていたことも事実である。数回にわたる本会議での議論を受けて、平成26年12月9日第179回消費者委員会本会議において答申がまとめられた。論点は多岐にわたるが、とりわけ、「届出」にかかる具体的手続においてどこまで有効性のある安全性や効能に関するエビデンスの確認が可能なのか、もし問題がある場合に、如何なる法的根拠に基づいて行政指導や措置が可能となるのか、そこに制度的な脆弱性がないか、いかにわしい効能・効果の表示を適切に取り締まれる体制が整備されるか、といった点が最後まで問題とされた。

Ⅳ 最終的にとりまとめられた消費者委員会の「答申」は、極めて異例な形のものとなっている。つまり、「新制度が、事業者が自己認証により当該食品に機能性があることを確認し消費者庁に届け出る制度であることに鑑み、届出内容が事実と異なる場合の対応方法や、消費者の安全性の担保が重要な課題である」が、この点、届出がなされた場合、当該食品に機能性がある事業者が結論づけられた根拠も含め、販売開始の60日前には消費者庁に届出された情報が、

Ⅰ 人が口にすることは、「医薬品」と「食品」に大別され、医薬品は、薬事法によってその認証や効能表示が厳格に規制されるが、食品は、原則として効能・効果をうたうことが禁じられ、その例外として、国の規格基準に適合した「栄養機能食品（栄養機能表示が可能な）」と国が個別に許可した特定保健用食品（いわゆる「トクホ」）構造・機能表示及び疾病リスク低減表示が可能な）の2種について機能性表示が可能とされるにとどまることが、政府は、「規制改革実施計画」及び「日本再興戦略」（平成25年6月14日閣議決定）において、加工食品及び農林水産物について、企業の責任で科学的根拠をもとに機能性表示ができる新たな方策を検討し、平成27年3月末までに実施することとした。

Ⅱ しかし、他方において健康ブームを反映して、多種多様な「いわゆる」健康食品」が市場に氾濫し、その行き過ぎた広告・宣伝は、消費者を誤認させるものとして問題視されるばかりか、成分を濃縮した錠剤・サブプライム類には、医薬品との併用に問題があるものも見られる。事態を憂慮した内閣府消費者委員会は、いわゆる「健康食品」の表示の在り方をめぐって一定の調査・検討を積み重ねており、すでに「健康食品の表示の在り方」に関する中間整理（平成23年8月23日）、「健康食品の表示の在り方」に関する考え方——健康食品の利用者アンケートの分析結果を踏まえて」（平成24年6月5日）の2つの意見表明と、「健康食品」の表示等の在り方に関する建議」（平成25年1月29日）を发出している（これについては本誌1454号56頁参照）。

Ⅲ 食品業界からの強い要望にも応えるべく、閣議決定を経て導入が決定された「機能性表示食品」制度については、消費者庁がその制度設計を行い、表示の在り方について消費者委員会の意見が問われることとなったが、これに的確に答えることは容易

# ノンアルコール飲料と特定保健用食品

① 人が口にするものが「医薬品」と「食品」に大別され、医薬品以外はその効能・効果を表示することを禁じられ、その例外が特定保健用食品(いわゆる「トクホ」と栄養機能食品であることは前号説明した(本誌1477号60頁)。健康増進法はこの「特別用途食品」であることを表示するには府令の定めるところにより内閣府の許可を受けねばならないと定める(健康増進法26条)。つまりトクホは、同法1条にいう「国民の栄養の改善その他国民の健康の増進を図る」という目的に資するべく設計された食品表示制度の1つなのである。この許可権は、現在、消費者庁にある。健康増進法に規定する特別用途表示の許可等に関する内閣府令(平成21年第57号)4条によれば、トクホの表示手続において、厚生労働省は医薬品表示に抵触しないことを審査し、内閣府大臣は、その「安全性及び効果」について、食品安全委員会(安全性に係るものに限る)及び消費者委員会の意見を聴き、消費者庁長官はその意見を踏まえて判断をなす旨が定められており、諮問を受けた消費者委員会では新開発食品調査部会・同調査会(以下「調査会」)がその審査の任に当たっている。

② 消費者庁は、本年2月18日、ノンアルコール飲料2品目をトクホとして許可する旨を明らかにした。同2品目は、消費者委員会が2014年8月、「食生活の改善が図られ、健康の維持増進に寄するか」という観点から、トクホになることにより健康に良いとのイメージに惹かれた未成年者への飲用が懸念され、ひいてはそれが未成年者への入り口となる懸念があることを理由に、トクホとするのは不適切との答申を出していたものであり、消費者庁はこの答申を覆したことになる。その適否はともかく、最終的な許可行たる消費者庁の判断が、消費者委員会の判断と異なり得ることは、ある意味でやむを得ないことかもしれない。しかし、問題はこれにとどまらない。

③ というのも、ノンアルコール飲料に係るトクホの諮問・答申に限らず、トクホに関する消費者委員会での審議一般に関わる問題として、本年2月17日の規制改革会議第30回健康・医療ワーキング・グループにおいて、消費者庁により、トクホの許可要件の中で「食生活の改善が図られ、健康の維持・増進に寄すること」が期待できるものであること」にについては、消費者委員会への「諮問の対象ではない」との説明がなされたからである(議事録が公表されている)。消費者庁は、専ら医学的・栄養学的な専門的知見(下記④⑤)についてのみ消費者委員会に意見を求め、国民の健康の維持・増進に寄すること、この説明は、消費者委員会に驚きをもって受け止められた。目的となるべき大前提を外して専門的知見に基づく評価をすること自体が困難であり、なぜに消費者委員会がトクホの表示手続に関わっているかが問われるからである。だいたい、諮問文にも、そのような限定は一切付されていないからである。

④ 消費者庁が許可をするための要件の具体的基準として掲げてきたものは次の8点であり、これらは厚生省時代から受け継がれてきた(消費表第259号平成26年10月30日消費者庁次長通知)。すなわち、①食生活の改善が図られ、健康の維持・増進に寄すること、②食品又は関与成分の保健用途の科学的根拠が医学的・栄養学的に明らかで、③食品又は関与成分の適切な摂取量が医学的・栄養学的に設定でき、④食品又は関与成分が添付資料等からみて安全で、⑤関与成分について物理学的・化学的・生物学的性状とその試験方法および定性・定量試験方法が明らかで、⑥同種の食品が一般的に含有している栄養成分の組成を著しく異なつたものでなく、⑦まれに食べられているものではなく日常的に食べられている食品であつて、⑧食品又は関与成分が専ら医薬品

として使用されるものでないこと、である。なお、①ビール等アルコール飲料、②ナトリウム・糖分等を過剰に摂取させることとなる食品等は、摂取による健康への悪影響も否定できないことから、保健機能食品(トクホ・栄養機能食品)の表示が望ましくないのである(食安新発第0228001号平成17年2月28日厚生労働省医薬食品局食品安全基準審査課新聞発食品保健対策室長通知)。消費者庁の今回の判断は、手続の透明かつ公正な運用を念頭に、これまでの許可事例とのバランスや許可要件についての事業者の予見可能性を考慮したようである。つまり、前掲要件の②以下について一応の安全性と有効性が認められる以上、①によって許可をしないものとするためには、一定の科学的・合理的根拠が必要と考えられたのである。

⑤ 酒類8団体で構成される連絡協議会作成に係る「酒類の広告・宣伝及び酒類容器の表示に関する自主基準」(昭和63年12月9日制定)は、「酒類については小売業者に対する販売管理研修において区分陳列及び年齢確認の上、消費者に販売するよう指導されていることに鑑み、ノンアルコール飲料についても同様に対応するものとする」(平成12年11月1日決定)としており、消費者庁は、この自主基準が遵守されることを条件とし、「遵守されない場合には許可の取消もあり得る」としており、この点には消費者委員会の答申に一定の配慮をしたものであろう。しかしながら、このような対応の効果は未知数である。厚生労働省による「未成年者の喫煙・飲酒状況に関する実態調査研究」(平成25年3月)によれば、ノンアルコール飲料が中高生の30%近くによって飲まれており、これがトクホとなることで、一層拡大する可能性は高く、ひいては、本格的なアルコール飲料への入り口となることが容易に推測されるからである。だからこそ業者も自主基準で酒類と同様の対応を試みてきたのではなかろうか。許可判断が恣意に流れないよう具体的な基準を厳格に運用しようとする庁の姿勢は理解できなくはないが、その社会的影響に対する懸念は、やはり拭えない。

⑥ 大きな波紋を呼んだこの問題については、本年3月10日の消費者委員会・新開発食品調査部会・評価調査委員会合同会議で一定の決着を見た。消費者庁は、個別の許可の結論を維持しつつも、消費者庁が規制改革会議で示した許可要件は、少なく

とも現時点までにおいて、消費者委員会の審議すべき範囲を制限するものではないことを明らかにしたからである。議論の過程で、いくつかの論点が浮き彫りとなった。すなわち、第1にトクホ制度が如何なる制度趣旨に支えられた制度であるのか、第2に、消費者委員会が表示許可手続の中に組み込まれていることの意義をどこに見いだすべきか、第3に制度運用の在り方、第4に限られたデータに基づく科学的知見・エビデンスの限界性などである。トクホ制度は、少なくとも商品の差別化によって事業者の売上げに貢献するためのものでないことは明らかである。消費者委員会がトクホの許可に至る過程で果たすことを期待されている役割は、まさしく健康増進法の趣旨に則り、国民の健康の維持・増進に寄ることが期待される安全な食品であるかどうかを、専門家や消費者代表の衆知を集めて検討することにあるように思われる。

4月から食品の機能性表示が事業者の自己責任で可能とされるこの時期にあつて、今回の出来事、国がその安全性と効能・効果を確認して表示を許可するトクホ制度が、今後どうあるべきかを考える良い機会になったことは事実である。今後は、トクホについても、その制度の在り方をしっかり検討し、事後のフォローやモニタリング制度、再審査制度などの改善策が考えられてよいように思われる。

# トクホ食品の在り方 に関する建議 について

**I** 内閣府消費者委員会は、本年4月12日の本会議において、特定保健用食品等の在り方に関する専門調査会からの報告書を受けて、「健康食品の表示・広告の適正化に向けた対応策と、特定保健用食品の制度・運用見直しについての建議」を取りまとめ、消費者担当大臣あてに発出した。委員会では、既に、平成25年1月29日、「健康食品」の表示等の在り方に関する建議」を發出し、消費者庁に対して、特定保健用食品（以下「トクホ」という）を含む健康食品の機能性表示の問題点に関する検討や、健康食品の安全性に関する取組の推進、機能性の表示に関する検討、健康食品の特性等に関する消費者の理解の促進についての対応を求め、その後の状況を注視してきたところである。しかし、誇大なイメージ広告や言い切り型の誤認誘導的な広告の例は後を絶たず、いわゆる「健康食品」の表示・広告の問題は解決していない。さらに、比較的問題は少ないものの、トクホ製品に関しても、実際の効果に見合わない宣伝や広告が散見されることも否定できない。

**II** トクホの制度は、既に制定から20年以上経過し、トクホ許可を受けた製品も約1200品目に達し、ある程度「健康に役立つ」食品として認知されるようになってきている。しかし、実際に表示が有効に利用されているかについては疑問もあり、しかも、昨年4月から開始された機能性表示食品制度によって、消費者庁への事前届出のみによって企業の責任で機能性表示を行うことが可能になった現在（同制度については本欄ジュリ1477号60頁参照）、各制度を正しく理解し、適切な商品選択を通じて、問題のある食品を市場から淘汰する環境を早急に整える必要性は、ますます高まっている。いまこそ、トクホ製品が食生活の改善に寄与し、その摂取によって国民の健康の維持増進を図る食品であるべきであるとの原則に立ち戻って、その存在意義を確認し、更にその機能を高めるよ

の審査等取扱い及び指導要領（消費者庁次長通知）を見直し、許可を受けた際に確認されている効果を越える効果を類推させる表示・広告を一切禁止することや、適切な利用方法を利用者が適切に認識できるといふ表示・広告とすべきことを明記すべきこと、(ii)企業が製品でアピールしたいことを製品表示や広告に記載する場合は必ず国の健康政策・栄養政策として国民に常に認識してほしい事項（国の定めた定型文）と並列して表示しなければならぬといった一定のルールを設けることも示唆している。さらに、(iii)表示・広告に関する制限の運用について、表示許可を受ける事業者が明確に理解できよう具体例などを用いて、Q&Aやガイドラインにおいて更なる明確化に努めるべきこととされている。その他、③健康増進法による監視機能を強化し、栄養士やアドバイザー・スタッフなど第三者がサポーターとなるような仕組みの検討、行政手続法36条の3や食品表示法12条1項の申出制度の活用が更にされるよう、これらの申出制度を、消費者や上述の専門家などに周知することも有効としている。

**IV** 事業者・事業者団体による自主基準の強化や、公正競争規約による工夫が、製造業者間で行われることも期待され、適切かつわかりやすい利用対象者・使用方法の表示・広告への明示などが求められている。わかりやすい表現は、かえって誤認を生む可能性もあるため、消費者の誤認を生まない形で行う必要がある。そのため、行政への相談や、消費者団体も交えて一定のルール作りを行うなどにより、わかりやすさと具体性のバランスを十分に検討する必要がある。その際、現在の表示は、販売促進を目的とした事業者目線で作られる傾向にあるが、表示は、本来、消費者が適切な商品選択を行うためのものであることを踏まえ、一義的に消費者が適切な商品選択に利用できる表示であることが必要である。

**V** もちろん、消費者自身も正しい知識を取得して適切な商品選択にそれを生かす必要がある。(i)食育・消費者教育を通じた青少年向けの取組、(ii)テレビ等を通じた高齢者向けの取組、(iii)消費者ホットラインの一層の活用に向けた周知、(iv)製造企業・流通・広告の各業界関係者への啓発が重要である。

**VI** トクホの制度・運用については、機能性表示食品制度が導入されたことを踏まえ、作用機序等が曖昧な場合に該当する「条件付きトクホ」が、今

後もトクホの一形態として存在する必要があるかが問われる。

再審査制・更新制は、大きな問題であるが、差し当たり、再審査制の実効性確保のための体制整備等が求められ、更新制の代替として、再審査の要件に試験水準の大幅な変化が含まれることを明らかにし、その点も踏まえて再審査の必要の有無を検討すべきであるとしている。今後は、消費者委員会・食品安全委員会とも連携し、新たな科学的知見を収集できる体制を充実し、事業者の報告と併せて分析を行うことで、再審査を行う必要があるかを科学的・中立的に判断する体制を、早急に整える必要がある。なお、事業者・行政双方の審査に係る負担を軽減するためにも、規格基準型の適用範囲を拡大することも必要であるが、拡大検討は、有効性・安全性を確実に担保するために、専門家の意見を聴きつつ実施し、基礎条件をクリアしたものを実際に規格基準化できるかを否かを、定期的に検討する仕組みや体制も早急に確立すべきである、としている。

最後に、製品の情報開示や成分等に関する情報提供、特に国立健康・栄養研究所の自主事業として行われているトクホの製品情報提供は、国の責任で情報公開の義務化を行い、販売中の全許可品について情報公開すべきであり、掲載すべき情報の形式や基準を国が明確化し、企業が混乱しないようにする必要がある。消費者に対する情報であるだけに、医療関係者や栄養士といった専門家が、消費者から相談を受けた際などにも利用できるよう、関与成分同士の、関与成分と医薬品との相互作用情報について、各種研究で公表されている情報などの客観的情報を追加すべきことも求められる。

**VII** 機能性表示食品が市場に出始めたいま、トクホ制度の在り方を抜本的に見直す良い機会である。もちろん、機能性表示食品制度についても、近い将来、検証と改善が求められよう。今回の報告書並びに建議を参考に、「健康食品」と呼ばれる商品群が、より消費者のニーズに合った品質・表示を確保できるようになり、市場から怪しげな健康食品が淘汰されていくことを心から期待したい。

# 消費法・特商法改正法の成立(1)

## —消費法改正—

かねてからの懸案であった消費者契約法(実体部分)の改正と、5年見直しの課題であった特定商取引法の改正が同時に実現した。基礎となった内閣府消費者委員会の各専門調査会からの「報告書」および委員会の「答申」(2016年1月7日)については、本欄で既に紹介した(本誌1487号46頁、1489号70頁)。改正法案は、2016年5月10日に衆議院で、同年5月25日に参議院でそれぞれ全会一致で可決され、同年6月3日に公布された(消費者契約法改正法は平成28年法律第61号、特定商取引法改正法は平成28年法律第60号)。「附帯決議」がつけられているが、法案内容はそのまま維持されている。消費者契約法改正法の施行は、公布日から起算して1年を経過した日(2017年6月3日)、特定商取引法改正法の施行は、公布日から1年6月以内が予定されている。本号では(1)として消費者契約法の改正を、次号(1496号)において(2)として特定商取引法の改正を扱うこととし、既に本欄で紹介済みの論点は省略し、改正法の要点について示すことにしたい(意見にわたる部分は筆者の個人的見解である)。

**Ⅰ** 消費者契約法(以下「消費法」という)・特定商取引法それぞれ改正に向けた2つの「答申」がとりまとめられ、この答申を受け、消費者庁において法改正等に向けた作業が行われたが、消費法については、論点項目が多岐にわたることもあり、今回の答申では完結させず、ひとまず、「速やかに法改正等の対応が求められる点」に限った部分的答申となった。今後、残された論点項目につき更に継続して審議を行い、法改正の動向や国会審議も踏まえながら、できる限り早く、次の答申を行う予定である(残された検討課題についての引き継ぎの速やかな検討は、改正法の「附帯決議」においても強く要請されている)。

「答申」が「消費者契約法専門調査会報告書」(平成

ち、短期の行使期間を「1年間」に延長すること。その点について改正法7条は取消権の行使にかかると同時に消滅の期間を「通融をすることができるときから1年間」(契約の締結の時から5年を経過したとき)とした。

第4は、不当勧誘行為に基づく意思表示の取消しの効果として、消費者が、給付を受けた当時、取り消し得べきことを知らなかった場合の消費者の返還義務の範囲を「現存利益」に限定する旨の規定を設けると。この点につき、改正法6条の2では、民法の改正による規定の変更の如何にかかわらず、受領した履行給付の返還については、善意の消費者について、現存利益に限り返還義務を負うこととした。この点は、制限行為能力等の取消し・無効事由の場合以外は一律に「原状回復」の原則とする民法改正法案(改正民法121条の2)での「原状回復」の解釈にも、一定の影響を及ぼす可能性があるように思われる。

第5は、消費者の利益を一方的に害する条項(消費法10条)・不当条項の類型の追加について、①法定解除権をあらかじめ放棄させる条項、②(10条前段の例示として)消費者の不作為をもって当該消費者が新たな申込み又は承諾の意思表示をしたものとみなす条項を挙げる。これらの点について改正法8条の2では、法定解除権(債務不履行解除、瑕疵担保責任による解除)を放棄させる条項を無効とした。また、改正法10条に「消費者の不作為をもって当該消費者が新たな消費者契約の申込み又はその承諾の意思表示をしたものとみなす条項その他……」という文言が加えられ、結果として、意思表示の強制にかかるとが明らかになった。これは、事実上、グレイ・リストの1つとして、意思表示の強制条項が掲げられたに等しいとも考えられよう。その意味では、今後、不当条項としてグレイ・リストを追加していく際の手がかりとなるのではあるまいか。なお、旧10条冒頭がかりとされていた「過量販売」については、消費者が一定の認識がある場合には取消権が認められることとし、「過量」かどうかの判断は、当該消費者の生活の状況や当該消費者の認識に照らして通常想定される分量等であるかにかかっており、事業者の認識の有無も含めて、運用には、客観的診断基準の明確化に向けた多くの課題がありそうである。

第3は、消費法7条1項の取消権の行使期間のう

挙事由)、②合理的な判断をすることができない事情を利用して契約を締結させる類型(上記固定の対象とならない被害事例(いわゆる「つけ込み型勧誘」))、③不当条項の類型の追加(上記以外の契約条項)、④「勧誘」要件の在り方、⑤不利益専断の告知、⑥困惑類型の追加(威迫による勧誘など)、⑦第三者による不当勧誘、⑧「解除に待とう」要件の在り方、⑨「平均的な損害の額」の立証責任、⑩条項使用者不利益の原則の導入、などを挙げていた。これらは、必ずしも限定的な論点項目ではなく、検討が後回しになった「適合性原則」の導入問題や、民法改正法案における「定型約款」問題への対応も含まれよう。これらの諸課題の中には、場合によって、行政解釈の明確化等によって対応を図ることも考えられるもの(④⑨⑩など)が含まれており、それについては、速やかな措置が期待されるであろう。

**Ⅳ** 「附帯決議」では、(i)改正法および解釈の明確化などについて紛争処理機関や消費者行政担当者への周知徹底、(ii)残された課題についての速やかな審議・検討によって速やかに(遅くとも8年以内)必要な措置をとること、(iii)遊学消費者団体・特定遊学消費者団体への財政面その他情報面での支援、(iv)消費者相談体制の充実・強化などが、どこかから出てきたかは定かではないが、「3年」と言わず、可及的に速やかな補充が求められていると言わざるを得ない。

**Ⅴ** 消費法見直しに向けた「中間取りまとめ」(平成27年8月)で掲げられた論点項目からすると、今回の消費法改正は、全体として後退し、残された課題や今後の継続審議の対象に回された論点が多い印象があるかもしれない。しかし、まずは一歩前進させ、現下の被害回復と予防に即して緊急に対応が必要な点を取りまとめ法改正等につなげていこうとする「答申」や立法の意図に理解を求めたい。今回の議論で取り上げられた事項は、いずれも重要な課題ばかりである。今後とも引き継ぎ、見直しに向けての議論が繰り返される必要があるが、被害は待たずに発生し続けているだけに、一日も早い被害救済と被害の未然防止のために、速やかな議論の進展を期待したいところである。改正法によって、消費者取引の環境が、少しでも改善されることを祈りたい。

点として、①重要事項の見直し(上記以外の列

# 消費法・特商法 改正法の成立(2)

## 特商法改正

前号では第190回国会で成立した消費者契約法改正を取り上げた。本号では引き続き特定取引法の改正について概観する(なお、意見にわたる部分は筆者の個人的見解である)。

### 特商法改正(分野横断的事項)

#### 1. 指定権制の見直し

特定取引に関する法律(以下「特商法」という)における分野横断的事項のうち、「答申」(2016年1月7日)では、法の規制対象の見直しとして、指定権制を見直し、規制の後追い問題の解消のため必要な措置を講じることが求められた。改正法は、商品・役務・権利の三分類を基本的に維持することとしたが(その理由は必ずしも明らかでない)、「権利」と称される問題商品のほとんどは、「役務」を含むものとして規制対象に含まれることを解釈上明らかにした上で、「特定権利」として施設利用権など既存の指定権制のほか、「社債その他の金銭債権」会社の「株式」、「社員権」、「社員持分権等」を明文で掲げた(改正法3条4項)。指定権制廃止に比べると、いさかかわかりにくい構造であるが、これによって、少なくとも現在問題となっている「権利」と称される問題商品に対して固く対応できる期待されている(衆議院附帯決議(一)、参議院附帯決議(一)の検討要請も参照)。

#### 2. 不招請勧誘規制

「答申」では、最大の論点であった勧誘対策における「事前拒絶者に対する直接勧誘の規制」の問題については、さしあたり、不招請勧誘禁止規制は断念され、法執行の強化、自主規制の強化、相談体制等の強化・充実、情報共有・連携の促進、高齢者被害対策の強化、消費者教育の推進などによって対応し、その状況を見守ることとされた。当面、これら複数の取組みが有機的に推し進められることで、特商法の目的達成に向けた着実な取組みが期待される。もともと、す

が、フアクシミリ広告にも拡張された(オプトイン規制)。また、電話勧誘販売における規律では、現在、訪問販売で導入されている過量販売解除権が適用対象となっていない「答申」では、これをどう考えるかも問題となっていた。「答申」では、過量販売等の要件の明確化に留意した上で規制導入の方向で検討するものと考えられ、その結果、改正法22条4項に、過量販売についての禁止規定、24条の2に消費者の契約解除権が導入された(無論、消費者にその取引を必要とする特別の事情がある場合は除かれる)。

### 3. 特定継続的役務提供関連

特定継続的役務提供に関連して、特に議論されたのは「美容医療契約」についてである。美容医療契約のうち、特に役務が継続的に提供されるものについては、特定継続的役務提供として規制すべく、これを取指令指定することに意見がある。具体的に範囲をどう画するかについては、今後、業界の実情を踏まえた検討が必要であるが、速やかな政令指定が望まれる。なお、継続性のない1回だけの施術などに限っても多くの問題事例があることを考えると、このように限られた局面での対応のみで十分かは疑問であり、そのような事案については、消費者契約法あるいは医療法での対応が必要となる。

### 執行関連

「答申」では特商法の執行上の課題として、①業務停止命令を受けた事業者の役員等が新たに別法上で同種の事業を行うこと等を禁止すべき必要な法律上の措置を講じること、②業務停止命令の期間を現行の最長1年から長期間化できるようにすること、③報告徴収・立入検査等の対象範囲の拡張(密接関係者など)、④執行強化に向けた課題では、所在地が不明な違反事業者に対し、公示送達による行政処分に関する規定を整備すること、⑤抑止力として機能するよう罰則を引き上げ、行政処分を行うことができるよう必要な措置をなすべきこと、が指摘されていた。

改正法は、これらの点について、相当に踏み込んだ形で内容を実現している。すなわち、連鎖販売業についての39条、39条の2、役務提供事業者に対する47条の2、業務継続的役務提供に関する57条の2、訪問購入に関する58条の13の2、それらについての指し命令等の徹底した公表義務(7条2項・8条の2第2項・14条3項・4項・15条・15条の2第2項・22条2項・23条の2第2項・38条5項・6項・39条の2第

4項・46条2項・47条の2第2項・56条3項・4項・57条の2第2項・58条の12第2項・58条の13の2第2項など)、監督庁による報告聴取・検査・立入権・質問権についての66条、各種罰則規定の整備などがこれである。

なお、広域連携による都道府県知事による行政処分の効力の拡張については、体制の充実等の観点からさらに検討を深めることが必要とされている。また、新たな技術・サービスの発達・普及に関連して、⑥インターネットやレンタルオフィス、パーチャルオフィスなどでの違反事業者の所在地が特定できない場合に備え、特商法関連規定として公示送達制度を設けることも実現した(改正法66条の5)。

### 刑罰等

今回の特商法の改正で、行政的規制措置や刑罰の部分で注目すべき進展があったことに、改めて注意を喚起しておきたい。すなわち、①次々と法人を立ち上げて違反行為を行うような悪質な事業者に対し、業務停止を命じられた法人の取締役や同等の支配力を有すると認められる者等に停止範囲内の業務を新たに法人を設立して継続することを禁じ、これに違反した場合、個人に3年以下の懲役又は300万円以下の罰金、法人に3億円以下の罰金を科し(改正法8条の2第1項・70条1項2号)、②行政調査権限を強化して質問権を追加し、違反や忌避に対しては、個人に100万円以下の罰金を科せられる(66条1項・71条3号)。さらに、③不実告知に対する法人への罰金を300万円以下から1億円以下、業務停止命令違反に対する懲役刑の上限を2年から3年にそれぞれ引き上げ(70条・74条)、業務停止命令を受けたような悪質な処分事業者に対し消費者利益を保護するため必要な措置を指示することができることとし、違反した場合に、個人は6カ月以下の懲役又は100万円以下の罰金、法人は100万円以下の罰金を科されるものとした(71条)。この消費者利益を保護するために「必要な措置」(7条・14条・22条・38条・56条・58条の12参照)に、罰金的な返金実施等の指示も含まれるとすれば、消費者個人の救済回復にも繋がる制度となる。経済刑法の新たな役割を考慮させる動きといえよう。