

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・グループ報告書
～公正な市場を実現するための
ルール及び担い手のベストミックスを目指して～

令和元年 6 月
消費者委員会
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

目次

はじめに	1
第1. 消費者を取り巻く状況と消費者政策を検討する上で重視すべき観点 ..	2
1. 消費者を取り巻く状況	2
(1) 消費者政策の現状	2
(2) 社会情勢の変化	5
2. 消費者政策を検討する上で重視すべき観点	6
(1) ルールのベストミックス	7
(2) 担い手のベストミックス	8
(3) 社会情勢の変化への対応	8
(4) 市場における消費者、事業者の行動の実態の反映	8
(5) 小括	9
第2. 市場を公正に機能させるためのルール形成の在り方	9
1. 民事ルールと行政規制の役割分担・連携	9
2. 規定の明確性・具体性について	10
(1) 民事ルール一般と行政規制について	10
(2) 消費者契約法について	11
3. 「平均的な消費者」像の見直し～情報力・交渉力の格差に限られない消費者の継続的・一時的「ぜい弱性」の考慮の必要性～	11
4. ルール形成のプロセスの在り方	13
5. 自主規制の活用	14
(1) 自主規制の意義	14
(2) 自主規制の対象とする範囲	14
(3) 自主規制策定の視点	14
(4) 自主規制の適正性の確保	15
(5) 自主規制の実効的な運用	15
(6) 自主規制から法規制への展開	15
(7) 努力義務規定の活用	16
6. デジタル時代の市場におけるルール形成の在り方	16
第3. ルールの実効性確保のための手段	17
1. 公正な事業活動（コンプライアンス体制、消費者志向経営等）を競争力に変える方策	19
(1) コンプライアンス体制、消費者志向経営等の普及・促進の意義 ..	19
(2) 市場や社会一般における評価の仕組み	19
(3) 行政処分における評価の仕組み	20
(4) 適切な人材の育成、活用	21

2. 消費者の主体的な行動のための一層の環境整備～地域ネットワークや消費者団体の活性化等に対する支援～	22
（1）消費者の主体的な行動と公正な事業活動との相互作用	22
（2）消費者団体等の役割	22
（3）消費者団体等の支援に向けた行政の役割	23
3. 不当な取引行為を是正・排除する適格消費者団体、特定適格消費者団体の役割の強化	23
（1）適格消費者団体、特定適格消費者団体の役割	23
（2）適格消費者団体、特定適格消費者団体に期待される機能を発揮させるために必要な制度整備	25
（3）適格消費者団体、特定適格消費者団体の財政基盤の整備	26
4. 行政による悪質商法、不当な取引行為に対する対応の徹底	27
（1）実効的な行政規制の整備と行政による法執行の強化	27
（2）行政による法執行と適格消費者団体による差止請求との役割分担	28
おわりに	29

（参考資料１）消費者委員会 ワーキング・グループ設置・運営規程

（参考資料２）審議経過

はじめに

市場の公正が確保されることは、消費者にとっては自らの意思に基づき安全かつ安心して消費行動を取ることができ、また、事業者にとっては公正な事業活動が適切に評価される環境が確保されるという意味を持つ。

我が国では、市場の公正を実現するために、種々の法令や自主規制等のルールが形成され、それらのルールの実効性を確保するための方策が講じられてきている。また、その実現において、市場の当事者である消費者及び事業者のほか、消費者団体及び事業者団体といった民間の組織並びに行政が、互いに連携しながらそれぞれの役割を担っている。

もっとも、現在の制度や取組は十分とはいえず、被害に遭った消費者が泣き寝入りし、不当な事業活動によるやり得を許すという事態が依然として後を絶たない。加えて、社会の高齢化、グローバル化、情報通信技術の一層の普及といった社会情勢の変化に伴い、取引の複雑多様化や消費者被害の複雑化・深刻化に拍車がかかっている。

これらを踏まえ、市場の公正を実現するためには、個々の法制度を見直すだけでなく、中長期的な観点から、消費者法（取引分野）におけるルール形成の在り方やルールの実効性確保に資する方策、そして、事業者、事業者団体、消費者、消費者団体及び行政等の各主体の役割や連携方法を検討することが重要である。

この点、既に平成 15 年には、国民生活審議会消費者政策部会の「21 世紀型の消費者政策の在り方について」（平成 15 年 5 月）（以下「国生審報告書」という。）で、新しい時代における消費者問題を見据え、取引分野を含む消費者政策についてのグランドデザインが示され¹、それに基づく取組が行われてきた。しかし、その後 15 年余りが経過した今、この間の施策の達成状況や社会情勢の変化を踏まえ、グランドデザインの在り方を再検討する時期に来ている。

このような問題意識から、平成 30 年 2 月 8 日の第 266 回消費者委員会本会議において、「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」（以下「WG」という。）が設置され、消費者法分野の中でも特に取引分野を中心に、ルール形成の在り方に関する中長期的な課題等を整理することとした。WG では、有識者及び関係団体等からヒアリングを行い、平成 30 年 8 月には、各論点についてヒアリングで指摘された点を中間的に整理すると共に、今後

¹ 消費者政策の理念として、消費者の位置付けの転換（「保護」から「自立」へ）、市場メカニズムの活用と事前規制から事後チェックへの重点シフト、コンプライアンス（法令遵守等）経営の促進などを指摘し、消費者政策の展開（消費者の安全確保、消費者契約の適正化、消費者教育の充実、苦情処理・紛争解決、IT 化、国際化及び環境問題への対応）、消費者政策の実効性確保（行政の推進体制、違法・不当行為の抑止と監視、自主行動基準の策定・運用、公益通報者保護制度の整備、消費者団体訴訟制度）、消費者保護基本法の見直し等について基本的な考え方を示している。詳細は、当ワーキング・グループの第 9 回の参考資料 2 を参照。

のWGにおいて重点的に検討すべき論点等を掲げた「中間整理」を取りまとめた。そして、同年9月以降、「中間整理」において重点的に検討すべき論点として掲げた点を中心に有識者、関係団体、関係省庁からヒアリングを行った上で検討を重ね、その検討結果を本報告書として取りまとめた。

本報告書の構成は、次のとおりである。まず、前提として、消費者を取り巻く状況を整理し、消費者政策を検討する上で重視すべき観点を示す（後述第1）。

その上で、市場を公正に機能させるためのルール形成の在り方（後述第2）として、民事ルールと行政規制の役割分担・連携の在り方を整理した上で（同1）、規定の明確性、具体性（同2）や消費者の「ぜい弱性」（同3）の観点、ルール形成のプロセスの在り方（同4）のほか、民間におけるルール形成としての自主規制策定に当たって重視すべき観点や実効性を確保するための運用方法等（同5）を取り上げる。また、デジタル時代の市場におけるルール形成の在り方についても課題を抽出し、一定の方向性を示す（同6）。

さらに、ルールの実効性確保のための手段（後述第3）として、関係主体間の適切な役割分担と連携の観点から、ソフトな手段からハードな手段の順に、コンプライアンス体制、消費者志向経営²等の公正な事業活動を競争力に変える方策（同1）、消費者の主体的な行動のための一層の環境整備（同2）、不当な取引行為を是正・排除する適格消費者団体、特定適格消費者団体の役割の強化（同3）、行政による悪質商法、不当な取引行為に対する対応の徹底（同4）について、それぞれあるべき方向性や中長期的な課題を示す。

第1. 消費者を取り巻く状況と消費者政策を検討する上で重視すべき観点

1. 消費者を取り巻く状況

（1）消費者政策の現状³

国生審報告書が公表された平成15年5月以降、消費者政策は更なる展開を見せている。

ア 行政の体制等

平成16年に、消費者保護基本法（昭和43年法律第78号）が消費者基本法に改称・改正された。その際、消費者が保護の対象から権利主体に転換されたこと等基本理念や基本施策が大幅に改正された。同法は、平成24年に改正され、政府の国会に対する年次報告に関する規定が追加された。

² 消費者庁は消費者志向経営という言葉と共に「サステナブル経営」という愛称を活用することを公表している。

³ WG第9回の参考資料3、4も参照。

平成 21 年 5 月に、いわゆる消費者庁関連 3 法（消費者庁及び消費者委員会設置法（平成 21 年法律第 48 号）、消費者庁及び消費者委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律（平成 21 年法律第 49 号）及び消費者安全法（平成 21 年法律第 50 号））が成立し、同年 9 月に消費者庁と消費者委員会が設置された。その際、消費者庁は、各省庁縦割りになっていた消費者行政を一元化する消費者行政全般の司令塔として、消費者に身近な諸法律を所管・執行し、調査・分析、注意喚起や、他の省庁に対する措置要求、「隙間事案」への対応⁴等を行うこととされ、消費者委員会は、消費者行政の監視役として、独立した立場で、消費者問題について、自ら調査審議を行い、内閣総理大臣や関係各大臣等に対して建議を行うこと等とされた。

地方消費者行政についても、消費者安全法の成立により消費生活センターが、平成 26 年の同法改正により消費生活相談員が、それぞれ法律上位置付けられた。同改正では、高齢者を始めとする消費生活上特に配慮を要する消費者を見守る仕組みとして、消費者安全確保地域協議会も創設された。また、国は、地方消費者行政の推進を支援するため、地方消費者行政活性化基金や地方消費者行政推進交付金の交付等を実施してきた。平成 30 年度からは、国として取り組むべき重要な消費者政策の推進のため、地方消費者行政強化交付金の交付を行っている。

イ 消費者法（取引分野）に関連する法制度

特定商取引に関する法律（昭和 51 年法律第 57 号、以下「特定商取引法」という。）は、平成 16 年、平成 20 年、平成 24 年、平成 28 年に改正され、その時々消費者被害やインターネット取引の普及等の取引の変化に対応して、規制・執行の強化や民事ルールの整備がなされてきた。

不当景品類及び不当表示防止法（昭和 37 年法律第 134 号、以下「景品表示法」という。）は、平成 15 年の改正により不実証広告規制の導入等がなされ、平成 26 年の改正により課徴金制度の導入等がなされている。

消費者契約法（平成 12 年法律第 61 号）は、実体法部分について、平成 28 年と平成 30 年の各改正により、取消事由や無効となる不当な契約条項の追加等がなされた。

⁴ 平成 24 年の消費者安全法の改正により、消費者の財産被害に係る「隙間事案」への行政措置が導入された。

また、手続等に関しては、平成 18 年の消費者契約法改正により同法の定める事業者の不当勧誘行為や不当条項についての適格消費者団体による差止請求制度（以下「差止請求制度」という。）が導入された後、同制度の対象は、平成 20 年の改正により景品表示法と特定商取引法に、平成 25 年の改正により食品表示法にそれぞれ拡大された。平成 25 年には、消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律（平成 25 年法律第 96 号、以下「消費者裁判手続特例法」という。）が成立し、特定適格消費者団体による集団的な被害回復制度（以下「集団的消費者被害回復制度」という。）が導入された。さらに、特定適格消費者団体による仮差押命令の申立てに関して、平成 29 年に独立行政法人国民生活センター法（平成 14 年法律第 123 号）が改正され、独立行政法人国民生活センターによる立担保が可能となった。

決済手段に関しては、割賦販売法（昭和 36 年法律第 159 号）に、平成 20 年の改正により、個別クレジット事業者の登録制や過剰与信規制、加盟店調査義務、与信契約・販売契約のクーリング・オフ制度、与信契約の取消権等が導入され、平成 28 年の改正により加盟店調査義務主体の拡大やクレジットカード情報の適切な管理等に関する規定が設けられた。また、平成 21 年には、資金決済に関する法律（平成 21 年法律第 59 号）が制定され、資金移動業者や前払式支払手段発行業者に対する規制が加えられた。

金融分野については、平成 18 年に証券取引法（昭和 23 年法律第 25 号）が金融商品取引法に改称・改正され、適用対象が拡大された。同法はその後数次の改正を重ねている。また、平成 18 年に、貸金業法（昭和 58 年法律第 32 号）、出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律（昭和 29 年法律第 195 号）、利息制限法（昭和 29 年法律第 100 号）が改正され、多重債務防止のための対応と過剰貸付規制がなされた。

電気通信事業法（昭和 59 年法律第 86 号）には、平成 15 年改正により、携帯電話サービス、光回線インターネットサービス等の電気通信サービス契約について、提供条件の説明義務や苦情等処理義務等の導入がなされ、平成 27 年の改正により、書面交付義務、初期契約解除制度、適合性の原則、自動更新時の事前通知等の消費者保護ルールが新たに導入された。

また、取引分野に限られないが、関連するものとしては、公益通報者を不利益な取扱いから保護し、事業者のコンプライアンス体制を強化

するために、平成 16 年に公益通報者保護法（平成 16 年法律第 122 号）が成立し、現在その見直しが行われている。また、情報通信技術の発展に対応し、個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号）が平成 27 年に改正されている。

犯罪被害との関係では、平成 18 年に犯罪被害財産等による被害回復給付金の支給に関する法律（平成 18 年法律第 87 号）が成立し、平成 19 年に犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律（平成 19 年法律第 133 号）が成立している。

（２）社会情勢の変化

このような消費者政策の発展にもかかわらず、消費者被害の件数は依然高水準で推移しており、被害額も甚大となっている。消費者庁「平成 30 年版消費者白書」によれば、平成 20 年から平成 29 年までの 10 年間で、全国の消費生活センター等に寄せられた消費生活相談件数はおおむね年間 90 万件前後と依然高水準で推移している⁵。また、平成 29 年 1 年間の消費者被害・トラブル額は実際に消費者が事業者を支払った金額である「既支払額（信用供与を含む。）」ベースで約 4.9 兆円と推計されている⁶。

その背景には、社会情勢の変化による消費者被害の複雑化・深刻化も影響している。

まず、情報通信技術があらゆる年齢層に、より一層普及していることが挙げられる。消費者がインターネット上で非対面の取引をする頻度や広告にさらされる頻度等が増大している。また、インターネットショッピングモールやシェアリングエコノミーサービスといった、インターネット上に商品・サービスの流通の場を提供する新しい形態のサービス（いわゆるオンラインプラットフォーム）も展開され、消費者個人が売手となる場面も増えてきている。

決済手段も多様化し、クレジット決済、プリペイド決済、ネットバンク、コンビニ振込等のキャッシュレス決済が急速に普及している。また、仮想通貨（暗号資産）の取引も盛んに行われている。

また、高齢化が進む我が国において、高齢者の消費者被害は依然として深刻である。高齢者の消費者被害は、被害額が高額化する傾向にあり、特

⁵ 消費者庁「平成 30 年版消費者白書」25 頁。なお、同白書 64、65 頁によれば、平成 29 年度に、この 1 年間で消費者被害・トラブルの経験があると認識し、その被害・トラブルの内容を具体的に回答した人のうち、「相談又は申出をした」と回答した人の割合が 50.3%、そのうち「市区町村や消費生活センター等の行政機関の相談窓口」は 7.0%であった。

⁶ 前掲「平成 30 年版消費者白書」67 頁

に認知症の高齢者等の場合には、被害を認識できず、被害状況を事後的に再現することが困難となることが多い。

他方、若年者については、平成 30 年 6 月 13 日、民法の成年年齢を 20 歳から 18 歳に引き下げることを内容とする民法の一部を改正する法律（平成 30 年法律第 59 号）が成立し、令和 4 年 4 月 1 日より施行される。新たに成年となる 18 歳、19 歳の者が消費者被害に遭う危険性が高まることも懸念されている⁷。

さらに、社会のグローバル化が進み、日本の消費者が海外事業者と取引する機会の増加に伴う海外事業者との間のトラブルの増加や、訪日外国人の増加に伴う外国人消費者被害の増加も予想される。

2. 消費者政策を検討する上で重視すべき観点

国生審報告書では、消費者政策の転換として、「事業者に対する規制を中心とした政策手法から、消費者と事業者が市場において自由で公正な取引を行うためのルール（市場ルール）を整備し、市場メカニズムを活用する政策手法に重点をシフトする必要がある。それに伴い、悪質事業者の監視・取締りや被害を受けた消費者を救済する制度の充実等の事後チェック機能を拡充させることが一層重要となる。」と指摘されていた。

市場を公正に機能させるためには、まず、事業者・事業者団体による自主的取組による取引適正化が期待される。この点、国生審報告書が公表された後、事業者によるコンプライアンス体制の構築、消費者志向経営の推進、公益通報者保護体制の整備、事業者団体による自主規制の整備等の自主的取組が進められてはきたが、その普及・活用はいまだ十分とはいえない。そこで、事業者・事業者団体の自主的取組を適切に評価する仕組みを設けること等により、インセンティブを高めることが重要となる。また、取引の複雑多様化に対応するためには、自主規制を法令と組み合わせながら活用することも重要である。

また、国生審報告書で指摘されていたように市場メカニズムを活用するためには、消費者が、必要な知識・情報を得て、自らの利益の確保と適切な選択を行い、ひいては社会の健全な発展を意識して消費行動を取ることにも重要な役割として期待される。そして、その前提となる環境整備についても、消費者教育の推進等様々な施策が講じられ、消費者団体や地域にお

⁷ 消費者委員会では、成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループの「成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ報告書」（平成 29 年 1 月）において、このような問題を指摘し、「若年成人」の消費者被害の防止・救済の観点から望ましい対応策を示している。

けるネットワーク等による活動も行われてきた。しかし、消費者が主体的に行動できる環境の整備はいまだ不十分であり、更なる支援が重要である。

さらに、事後的な被害救済のためには、民事ルールを整備することが重要となる。社会情勢の変化により取引の複雑多様化が急速に進む中で、被害の後追いとなって隙間が生まれることのないよう、柔軟な解釈・適用を可能とする包括的な民事規定を置くことの検討が求められる。また、この間、消費者団体訴訟制度（差止請求制度、集団的消費者被害回復制度）が設けられ、適格消費者団体、特定適格消費者団体が、民事ルールによる不特定多数の消費者利益の保護に大きく寄与してきた。しかし、現在における適格消費者団体、特定適格消費者団体の実情としては、これらの団体がその役割を発揮するために必要な対象事業者に関する情報収集を確保するための十分な措置が講じられているとはいえず、さらには専門的な情報収集、分析、申入れ等の業務を継続的に展開するための人的・物的体制を維持する資金力が決定的に不足している状況にある。また、財政面や人的体制面等の理由から、団体が所在しない地域における団体の設立や、設立された団体の持続的な活動が容易ではないことが課題となっている。これらの団体が期待される機能を十分に発揮するための制度整備や財政支援が重要である。

一方、悪質商法等民事ルールのみでは十分に対処できないものについては、行政を中心とした迅速かつ効果的な対応が重要である。高齢者被害に見られるように、取引分野においても消費者に回復困難な被害が生じる場合があること、被害の認識や自主的な相談、被害状況の再現が困難であることが珍しくないこと等からすれば、被害の未然防止、早期発見、迅速な救済措置を行政的な措置により補完することも必要である。とりわけ、悪質商法等による深刻な被害を繰り返さないためには、厳格な制裁により抑止することも重要である。また、近時、行政規制に伴って、民事的救済を促す仕組みが導入されており⁸、そのような仕組みを活用することも重要である。

以上の各論点に関する検討は後述の第2以下で行うが、消費者政策を検討する上での観点としては、以下の点を重視すべきである。

（１）ルールのベストミックス

消費者法（取引分野）においては、国家が形成する法令（行政規制、民事ルール）や事業者・事業者団体等が形成する自主規制などの種々のルー

⁸ 第2・1で後述するように、景品表示法に自主返金を促進する枠組みが導入されたこと等が挙げられる。

ルが、被害の予防と救済の両面に機能を果たしている。

これらのルールを、被害の予防・救済という目的を実現する手段として、どのように組み合わせることが最善かという観点から検討することが重要である。

(2) 担い手のベストミックス

公正な市場を形成するための担い手としては、取引の当事者である事業者、消費者のほか、事業者に対して支援・監視等をする事業者団体、消費者を支援・代弁する消費者団体等、市場の監視役として消費者の視点で民事ルールを活用する適格消費者団体及び特定適格消費者団体、環境整備や強制力のある法執行を行う行政機関などの様々な主体が関わる。

そして、情報通信技術の普及やグローバル化により、各主体の関わりは国境を越えて広がっている。

他方で、社会において深刻かつ広範な消費者被害が継続している実情に照らし、消費者行政における国と地方公共団体の人的物的体制や財政措置はいまだ十分とはいえない。消費者被害の防止・救済施策の重要性を再確認して、これに必要な予算や人員を確保することも重要な課題である⁹。これに加えて、限りある消費者行政のリソースをより効果的・効率的に運用する工夫も課題となる。

そこで、行政と民間の関係主体が適切に役割分担・連携できるメリハリのある仕組み作りが重要である。

(3) 社会情勢の変化への対応

上記第1・1(2)のような社会情勢の変化は今後も加速していくものと考えられる。また、現時点では予想されていないような変化が起きることもある。

そこで、中長期的な観点からは、これらの社会情勢への変化に対応可能な法制度を構築することが重要であると共に、より柔軟かつ迅速に対応可能な民間の取組を支援する仕組みを作ることも重要となる。

(4) 市場における消費者、事業者の行動の実態の反映

従来の消費者政策においては、合理的な判断ができるとされる「平均的な消費者」像を前提として、消費者と事業者との間の情報力・交渉力の格差に対してどのように対処するのかという観点に重点が置かれてきた。

⁹ 消費者委員会は、これまでに「地方消費者行政の活性化に向けた対応策についての建議」（平成23年4月）、「地方消費者行政の持続的な展開とさらなる充実・強化に向けた支援策についての建議」（平成24年7月）及び「地方消費者行政の体制整備の推進に関する建議」（平成25年8月）等において、地方消費者行政の体制強化や国による財政・技術支援の在り方などについての課題を明らかにし、消費者庁を始めとする関係省庁に対応を求めてきている。

もっとも、それだけでは十分でなく、今後は、第２・３で後述するように、消費者の「ぜい弱性」をきめ細かく捉えた上で対策を講じる観点や、第２・４で後述するような行動経済学や認知心理学の知見等も踏まえ、市場を構成する消費者・事業者の双方の実態を踏まえて消費者政策を整備することが重要である。

(５) 小括

WG では、以上の観点から、公正な市場を実現するために、消費者法（取引分野）におけるルール形成の在り方、ルールの実効性確保に資する方策、並びに、事業者、事業者団体、消費者、消費者団体及び行政等の役割分担や連携方法について、検討した。

以下では、WG の「中間整理」において重点的に検討すべき論点として掲げた、①民事ルールと行政規制の役割分担・連携、②事業者団体の役割（自主規制の在り方）の強化、③コンプライアンス体制・消費者志向経営の普及に向けた方策、④適格消費者団体の役割の強化、⑤執行の強化（行政とそれ以外の組織による連携）を中心に、検討結果を報告する。

第２．市場を公正に機能させるためのルール形成の在り方

１．民事ルールと行政規制の役割分担・連携

伝統的な整理として、行政規制は、不特定多数者の利益（公益）を実現することを目的として、一般的取締規定や登録制度等による被害予防や、違反行為に対する事後的な行政処分、行政罰及び刑事罰等による違法状態の除去を担うとされる。他方、民事ルールは、私人間の個別利益の調整を目的として、契約の無効・取消し・解除や損害賠償等により個別の消費者の事後的な財産的被害回復を担うとされる。

もっとも、近時、両者の役割において、一部接近が見られる。例えば、景品表示法の課徴金制度には、事業者の自主返金を促進する枠組みが導入されている。また、特定商取引法の指示処分の内容として「購入者等の利益の擁護を図るための措置」を例示したことは、直接的に民事的救済を命ずるものではないが、例えば、商品の効能効果に関する説明が不実であったことを既存の契約者（消費者）に通知させる内容の事業者に対する指示があれば、消費者には契約の取消しの手がかりとなる情報が提供されることになる等の形で、間接的に民事的救済に資する効果がある。このような仕組みは、民事ルールのみによっては私人の権利利益の実現が困難であるという限界に対処する機能も有する。他方、消費者契約法等において、適格消費者団体による差止請求権が導入され、民事ルールを活用して事業者の違法行為の防止と違法状態の除去を実現する仕組みが設けられている。このような仕組みは、

行政による対応の限界を補う機能を有する。

同一の規制対象に対して行政規制と民事ルールของそれぞれが作用する仕組みが取られる形で双方のルールが協働するものもある。例えば、景品表示法上の優良誤認表示・有利誤認表示の規制については、要件の違いはあるものの、措置命令等の行政処分の対象とすると共に、適格消費者団体による差止請求の対象にもしている。また、特定商取引法においては、禁止行為について、業務停止命令等の行政処分や刑事罰の対象とすると共に、取消権等の民事ルールにも結びつけられている。

これらを踏まえ、ルール形成に当たっては、消費者被害の予防・救済という目的を実現する手段として、どのように組み合わせることが最善かという観点から制度を検討する必要がある¹⁰。

2. 規定の明確性・具体性について

(1) 民事ルール一般と行政規制について

各法制度の役割との関係では、民事ルールは、事後的に消費者と事業者との間の利益を調整するものであることや、社会の変化に対応する必要があることから、柔軟に解釈・適用できることが要請される。そして、解釈・適用の適切さについては、裁判手続の中で当事者双方が主張立証を尽くした上で第三者である裁判所が解釈・適用を判断するという形で担保されている。これらの観点から、民事ルールでは、ある程度解釈の余地のある形で各規定の要件が定められることも多く、また一般条項に見られるように、抽象的な規定を定め、判例の蓄積により具体的な規範が形成されることも認められている。また、ある条文の立法趣旨に鑑みて、その条文の文言を超えた「類推適用」を行うことも認められている。

他方、行政権の濫用防止等の要請が働く行政規制であっても、社会の変化に対応する必要があること等から、民事ルールほどでないにしても、法文上は抽象的な規定が置かれていることが多い。その上で、審査基準、処分基準、ガイドライン等によって予測可能性との調整が図られている。

なお、個々の規定の在り方は、その想定される適用対象に応じて違いがあり得る。例えば、正常な事業活動では想定されない悪質な行為態様を対象とする規定を設けるに当たっては、当該行為を適切に捕捉し得る規定とすることが重要である。形式的に明確性・具体性を強調するあまり本来適用対象とすべき行為が適用から外れることになってはならない。

¹⁰ WG 第4回の資料2-1、2-2や議事録、WG 第16回の資料や議事録も参照。また、EU 消費者法及びフランス消費者法の状況について、WG 第3回の資料2及び議事録も参照。

(2) 消費者契約法について

消費者契約法は、私法の一般法である民法と、特定商取引法等の個別の取引分野についての特別法との中間に位置付けられる。広く消費者と事業者との間の契約についての一般的な民事ルールとして、取引形態や勧誘手法の変化にも対応することも求められる。

消費者契約法のルール形成の在り方については、同法の上記のような役割を踏まえると、トラブルが多発する行為類型について具体的な要件を定めた規定を追加しつつも、不当勧誘被害の受皿となるような包括的な規定を設けることが望まれる。そうすることで、包括的な規定は、個別具体的な類型の解釈の指針ともなり、また個別類型に係る具体的規定は包括的な規定の例示として機能することによってその解釈適用の適切な範囲が理解されることになる等、両者は相互補完的に機能することが期待できる。そして、相談現場での実効性や事業者の予測可能性を確保しつつ、柔軟な解釈・適用により、事後的な調整に資することや社会の変化に対応することが可能となる。

なお、包括的な規定について、事業者側の予測可能性を高めるためには、逐条解説によって解釈の明確化を図ることや、後述のとおり、事業者団体の自主規制の活用を促進すること等の方法を採用することが考えられる。

3. 「平均的な消費者」像の見直し～情報力・交渉力の格差に限られない消費者の継続的・一時的「ぜい弱性」の考慮の必要性～

従来、消費者法（取引分野）では、十分な情報を得る機会が与えられれば、情報を適切に収集、分析し、主体的・合理的に判断をすることが期待できる「平均的な消費者」像が前提とされてきた。このため、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を是正することを目的とし、消費者の自己決定とそれに基づく自己責任を担保する施策が講じられてきた。

もっとも、いかなる消費者も、情報を得る機会さえ与えられれば、常に情報を適切に収集、分析し、合理的な判断ができるというわけではない。様々な要因により、合理的な判断が困難で消費者被害に遭いやすい状況に置かれること（本報告書において「ぜい弱性」という。）がある。

このような消費者の「ぜい弱性」の中には、継続的なものもある（継続的ぜい弱性）。例えば、高齢者や認知上の障がいを持つ者、子ども等が知識、経験、判断力の不十分さ等の要因を有する場合が挙げられる。継続的ぜい弱性がある場合、その消費者は、被害に遭いやすいだけでなく、被害に遭ったことを認識できないことや認識しても相談できないことにより、泣き寝入りとなる傾向や、被害に遭った状況等を記憶・表現することが困難となる傾

向が強くなる。継続的ぜい弱性に配慮した施策も採られてきている¹¹が、上記第1・1（2）で述べたような高齢化や民法の成年年齢引き下げといった社会情勢の変化からすると、継続的ぜい弱性を有する消費者の利益を保護することは今後の消費者政策において特に重要な課題である。

しかし、「ぜい弱性」は、このような継続的なものだけではない。消費者は、たとえ通常は合理的な判断を行っている者であっても、市場の特徴、商品・サービスの特性、取引の性質、勧誘行為の内容、勧誘者との人間関係等の要因によって一時的に「ぜい弱性」を有することがある（一時的ぜい弱性）¹²。例えば、時間的に切迫した状況や緊張した状態に置かれることにより冷静な判断ができなくなること¹³や、複雑なサービス内容で理解が困難なため主体的な判断ができなくなること、外国人が言語の障壁や商慣行・社会慣行の相違から適切に理解・判断できなくなること等が挙げられる。商品・サービスの複雑多様化、情報通信技術の普及による非対面取引の頻度や広告にさらされる頻度等の増大、グローバル化などの近時の社会情勢の変化により、一時的ぜい弱性に起因する消費者被害も拡大することが危惧される。

そもそも、市場環境は、消費者の行動と事業者の行動とが相互に作用して成り立っているところ、これらの「ぜい弱性」も消費者個人の特性・状況と事業者の行動との相互作用により生じるものであり、消費者側にのみ起因するものと捉えるべきではない。消費者、事業者に共通した取引に影響を及ぼす要因と捉えるべきである。このような「ぜい弱性」の影響に対処することは、様々な状況にある消費者が自らの意思に基づき安全に安心して消費行動を取ることができる環境の整備として不可欠であるし、そのような消費行動により公正な事業活動が正当に評価されるという形で経済の健全な発展にとっても不可欠の前提となるものである。

以上を踏まえると、従来の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の是正を目的とし、事業者から消費者に対する適切な情報提供の確保を中心とした施策のみでは対処できない「ぜい弱性」による影響を是正する観点からも、被害予防・救済に資する法制度を整備することが不可欠

¹¹ 例えば、平成28年の消費者契約法改正において、事業者が、合理的な判断をすることができない事情がある消費者に対し、その事情につけ込んで不必要な物を大量に購入させるといった消費者被害を救済するために、過量契約取消権（同法4条4項）が導入されたこと等が挙げられる。

¹² 行動経済学等では、人が必ずしも合理的に行動するとは限らないという「限定合理性」が指摘されている。

¹³ 取引状況ではないが、例えば、注意喚起が長年継続しているにもかかわらず、いわゆるオレオレ詐欺や架空請求等の被害状況が高水準で推移し、かつ、被害者が高齢者に限られていないことから、切迫した状況では誰もが一時的に「ぜい弱性」を有し得ることは明らかである。

である。

4. ルール形成のプロセスの在り方

ルール形成のプロセスのうち、調査・検討の段階においては、従来、立法事実として、具体的な被害事例が重要視されてきた。具体的な被害事例は規制の必要性を基礎付けるものでもあるし、被害事例を類型化して要件立てを検討するという手法も用いられている。被害事例の収集・分析に当たっては、裁判例や相談事例等、立法作業時の調査上参考になる情報を含むデータベースを構築すること、及び、消費生活相談の現場において、立法につながる可能性のある事実をよりの確に記録することができるように、研修を実施することや、相談記録を音声ないし録音反訳により記録する設備を導入すること等の支援体制を整備することも有用である¹⁴。

もっとも、具体的な被害事例を積み上げ、帰納的にルールを策定するという観点だけでは、勧誘手法や取引内容の変化に対応できない。また、消費者被害の特徴として、被害に遭っても相談や訴訟提起等の具体的な行動に至らないケースが多く、被害事例として顕在化しない傾向にある。そのため、顕在化した被害事例だけでは被害の実態を十分に把握できない。そこで、社会情勢の変化等により一定の被害の発生の蓋然性があることなども考慮して検討がなされるべきである。また、行動経済学¹⁵や認知心理学といった知見も活用し、消費者の意思形成過程の実態に即しながら、より一般的に要素を抽出する方法によることも検討されるべきである¹⁶。

また、立法事実としては、事業活動に与える影響も重要なものとなる。この点については、規制へ対応するための事業者側のコストのみを捉えるのではなく、民事ルールにおいて、不当な事業活動に伴って生じた被害を回復することは、やり得を防ぐことにつながり、公正な事業活動が適切に評価されることにも資するという側面も意識される必要がある。

市場における取引が多様化する中で、ルール形成のプロセスでは、様々な利益主体の意見を調整することも求められる。そこで、ルール形成に当たっては、専門的な知見を有する者のほか、市場を形成する多様な利益主体を構成員に含む第三者機関の意見を尊重し、意見内容を適切に反映するようにす

¹⁴ WG 第 1 回の資料 1 や議事録も参照。

¹⁵ 行動経済学では、注 12 で指摘した限定合理性のほかにも、ナッジ（nudge。直訳はひじで軽く突く等という意味で、強制によらず、きっかけを与えることで自発的により良い行動を選択するよう促す手法。）なども指摘されている。ナッジを事業者による自主的取組の普及や消費者による被害予防のための行動の普及等に活用することが考えられる。

¹⁶ WG 第 10 回の資料や議事録も参照。

ることが重要である。

5. 自主規制の活用¹⁷

(1) 自主規制の意義

自主規制の意義としては、①情報の収集も含め行政による対応に時間等がかかる場合、②規制対象が流動的で規制基準をあらかじめ定めることが難しい場合、及び、③規制内容に高度な専門性があるため行政が子細な知識や情報を獲得することが困難な場合などに対応できることが挙げられる。

また、業界ごとの実情に合わせたルールを事業者・事業者団体が自ら策定することによって、事業者の予測可能性が高まることや、ルールを積極的に遵守しようとする企業風土が醸成されることも期待できる。

(2) 自主規制の対象とする範囲

自主規制の対象範囲を広範にすると、統一ルールを策定することが困難となることや事業者同士の相互監視が働きにくくなることにつながる可能性がある。

そこで、自主規制の実効性を高めるためには、商品・サービスや業種の特性において共通性のある業界ごとにこれを策定することが重要である。

(3) 自主規制策定の視点

自主規制を策定するに当たっては、法令上の規制状況や自主規制団体の組織率等を踏まえて、自主規制の内容や実効性確保のための仕組みを検討する必要がある。

規制の内容として、消費者の信頼確保、倫理的消費の促進、持続可能な社会の実現等の抽象的な理念に関して、事業者が積極的に取り組むべき望ましい基準を定めるものと、法令や社会規範を遵守すべき最低限の基準を定めるものがあるところ、後者のものについて法令との関係を検討する必要が出てくる。

法令上の規制状況との関係では、登録制、届出制といった行政規制が既にある分野については、そのような行政規制とセットにすることで、行政の監視を及ぼし、自主規制の水準の確保や実効性の確保を図ることが可能となる。他方、そのような行政規制がない分野についても、法令とは別の枠組みとして、自主規制団体において、自主規制に違反した事業者に対する不利益措置の実施や ADR¹⁸の利用といった形や、自主規制団体が当該

¹⁷ WG 第4回の資料1や議事録も参照。

¹⁸ 裁判外紛争解決手続(Alternative Dispute Resolution の略)。

規制に適合する事業者を認証し、市場にアピールすること等が好要素として市場で選択される推進力となる形などにより実効性を確保することが考えられる。

自主規制団体の組織率を高めるには、団体に所属するインセンティブ（自主規制により予測可能性が高まること、ルールに事業者や業界の実情を反映することができること等）を働かせる必要がある。EU、オーストラリア、カナダ等で導入されているいわゆる共同規制¹⁹のように、法令上は行為規制の抽象的なルールのみを定めた上で、行政の承認の下に事業者・事業者団体が行為規制の一部を自主規制として策定し、こうした自主規制が適切に機能している場合には、行政機関が法令違反の調査や法令の執行に当たり当該自主規制を尊重する仕組みを導入することも考えられる。そのような仕組みを導入する場合、前提として、法令違反に対しての執行が十分な実効性をもって行われることが重要となる。

（４）自主規制の適正性の確保

自主規制が、裁判所や行政機関で許容され、ひいては社会的にも許容されるものとなるためには、策定する機関が、専門能力、中立性、関係利益主体の取込み、透明性といった要素を有することが求められる。

また、手続的に適正さを確保する方法としては、自主規制を策定する際に消費者の意見を反映させる仕組みを設ける方法や、事業者団体が策定した自主規制を行政が認証する仕組みを設ける方法等がある。

（５）自主規制の実効的な運用

事業者団体の中には、自主規制に基づき、違反の調査や処分を行っているものもある²⁰。抑止効果を上げるためにも、重大な違反を行った事業者については事業者名の公表等実効性がある措置を行うことや、事業者間、関係団体間で情報を共有し、連携して対応することも重要である。また、遵法意識の低い事業者に対する啓発も重要である。

（６）自主規制から法規制への展開

新たな法規制を導入する手法の一つとして、まず事業者による自主規制の策定が先行し、その上で、自主規制の内容を踏まえて法規制を導入するという方法が考えられる。

このような方法のメリットとして、自主規制が先行することで、特に新たな取引分野等について迅速かつ柔軟に対応することが可能となること

¹⁹ WG 第４回の資料２－１、２－２や議事録も参照。

²⁰ 自主規制団体等のヒアリング内容については、WG 第６回の資料や議事録、WG 第１２回の資料１ないし３や議事録も参照。

²¹、過剰規制の回避や事業者の予測可能性の確保にもつながることが挙げられる。

なお、自主規制の内容を踏まえて法規制を導入する場合には、当然ながら、自主規制の内容に客観的な適正性が担保されていることが前提になる。

(7) 努力義務規定の活用

事業者に一定の行為を行う努力義務があることを定める法令上の規定が存在することは、事業者において当該努力義務を具体化するために自主規制を策定するというように自主規制策定を促すことにもつながり、自主規制の後ろ盾となって自主規制の実効性を確保することにもつながると考えられる。

このような形で、努力義務規定を併用して活用することも検討されるべきである²²。

6. デジタル時代の市場におけるルール形成の在り方

近時、情報通信技術の一層の普及に伴い展開されている新しい形態の取引として、オンラインプラットフォームにおける取引が挙げられる。

このような取引は、販売事業者、利用者（販売側と購入側）、これらを仲介するプラットフォーム事業者という3者が複雑に関わる取引である。プラットフォーム事業者は、利用者を増加させることを前提として、自身が定めた利用規約と設計により構築されたシステム（市場）を提供し、利用者はこれらの範囲内において取引行為を行うことによりマッチング²³が行われている場合もある。また、プラットフォーム事業者が、いわゆるプロファイリング²⁴を利用した「ターゲティング広告」やスコアリング²⁵といった従来の取引にはなかった手法を利用することが可能となっていることなども大きな特徴である。

これらの特徴との関係で、利用規約の内容を消費者に正しく理解してもらうためにはどのような措置をとるべきか、プラットフォームを設計・運営・管理する事業者の責任をどう捉えるか、プラットフォーム事業者によ

²¹ 例えば、EC（電子商取引）や仮想通貨（暗号資産）の取引等の分野での活用が考えられる。

²² WG 第2回の資料2や議事録も参照。

²³ プラットフォーム事業者は、利用者との利用規約等に基づき、利用者からの情報の提供等を受け、当該情報を活用した検索機能などのシステムを利用者に提供することにより、当該プラットフォーム上において利用者間で締結される契約のきっかけを提供している。

²⁴ 集積した情報（登録情報、購買履歴、検索履歴、人間関係情報、位置情報等）を分析して利用者の必要性や嗜好等を予測する手法。

²⁵ 支払履歴等から利用者の信用力を格付けする手法。

る個人データの利活用をどこまで許容するか、消費者（利用者）の利便性と情報プライバシーのバランスをいかに調整するか、個人データの消去についてどう考えるか、といった新しい課題が数多く生じている。このうち、蓄積された個人データに基づく「ターゲティング広告」については消費者（利用者）の購買決定に大きな影響を及ぼすものであるが、果たしてそれは消費者（利用者）の主体的・合理的な選択を助けるものなのかという基本的な問題もある。同時に「ターゲティング広告」は、消費者（利用者）の特徴に応じて情報を差別的に配信するものであるため、行き過ぎれば、簡単に差別を助長する活動になる可能性もある。

このように、物理的に存在する店舗等における取引とは大きく異なるデジタル市場での取引、とりわけ、販売事業者、利用者及びプラットフォーム事業者という3者が複雑に関わる取引では、取引の実態や変化を追いながら、事業者・事業者団体の自主規制や努力義務規定といったソフトローと、民事ルールや行政規制といったハードローとをベストミックスして、消費者被害の予防・救済に関し、ルールや手続をより実効性のあるものと継続的に改善していく必要がある²⁶。

また、特にこのような取引が国境を越えてグローバルに展開していることからすれば、そのルール形成に当たってもグローバルな観点を踏まえることも必要である。例えば、先進的な多国間条約や諸外国における法制化等の動きを踏まえたハーモナイゼーションの推進、及び、国際的事業者団体によるガイドラインの整備等の動きを踏まえることが挙げられる。

第3．ルールの実効性確保のための手段

ルールの実効性を確保するためには、各関係主体が適切に役割分担と連携をすることが重要である。各関係主体は、それぞれ以下のような役割を担っているところ、各関係主体の役割を通してルールの実効性を確保するためには、それぞれがその役割を十分に発揮できるような方策を講ずることが必要

²⁶ 消費者委員会 オンラインプラットフォームにおける取引の在り方に関する専門調査会「オンラインプラットフォームにおける取引の在り方に関する専門調査会報告書」（平成31年4月）において、プラットフォームが介在する取引における消費者トラブルの状況や現行法の適用関係等を調査・分析した上で、海外の動向を踏まえながら、利用者の安心、安全に向けて関係する各主体が取り組むべき事項について提言している。その中で、プラットフォーム事業者が果たす役割の実効性を確保するための基本的方策として、自主的取組、共同規制による方法、法律、ガイドラインによる方法、認証制度による方法を挙げている。また、経済産業省、公正取引委員会、総務省が立ち上げた「デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する検討会」や、プラットフォーム事業者の利用者情報の適切な取扱いの在り方等については、総務省の「プラットフォームサービスに関する研究会」等でも検討がなされている。

となる。

まず、事業者・事業者団体は、その自主的取組において重要な役割を果たし得る。具体的には、先述した自主規制のほか、コンプライアンス体制の構築、消費者志向経営、違法行為をした場合の行政に対する協力的な行動（自主的な報告、調査への協力、早期の責任受容及び再発防止への取組等）といったものが挙げられる。これらの取組は、取引分野ごとないしは事業者ごとの実情に即して、過剰規制を回避しつつ、消費者被害の予防に資するものであり、柔軟かつ迅速な対応を可能とするものでもある。このような自主的な取組を促すためには、公正な事業活動を競争力に変える方策が必要である（後述1）。

次に、消費者も、その主体的な行動によって公正な市場の形成に寄与し得る重要な役割を担っている。つまり、消費者が、必要な知識・情報を得て、自らの利益の確保、ひいては社会の健全な発展を意識して消費行動を取るとは、上記のような事業者の自主的な取組を適切に評価することにもなり、市場を公正に機能させるためのメカニズムを形成することにつながる。そして、そのような消費者の主体的消費行動を実現するためには、前提となる環境整備が不可欠となる（後述2）。

また、適格消費者団体や特定適格消費者団体も、公正な市場の形成に関して重要な役割を担っている。事業者側の自主的な取組ではカバーされない消費者被害に対処するものとして、法的ルールがある。そして、法的なルールの中でも、私人間における利益調整を基調とする民事ルールにおいては、種々の制約²⁷がある行政規制と比較して柔軟な対処が可能である（本報告書第2・1、2も参照）。また、訴訟外の和解による早期の解決は、消費者被害の早期救済や消費者の負担軽減に資するだけでなく、事業者にとってもコストやレピュテーションリスクを下げるといったメリットがある。このような民事ルールによる手段の担い手として、適格消費者団体や特定適格消費者団体には、取引における直接の当事者ではないが、消費者の視点で民事ルールを活用しつつ、不特定多数の消費者の利益を保護し、公正な市場を確保するために活動する権限が与えられている（消費者団体訴訟制度）。そこで、適格消費者団体、特定適格消費者団体が、この制度において期待された役割を発揮できるような方策を講じることが、ルールの実効性確保の観点から重要となる（後述3）。

さらに、民事ルールのみでは消費者被害の予防・救済が十分に図れない場合については、強制力を伴う形で法執行をする行政の役割が特に重要となる。

²⁷ 行政機関に求められる中立性・平等取扱いの要請等が挙げられる。

自主的取組や民事ルールによる手段を併用しながら、悪質商法、不当な取引行為に対しては行政が徹底した対応をすることで、効果的・効率的な対処が可能になる（後述4）。

以下では、それぞれがその役割を発揮してルールの実効性が確保されるためのあるべき方向性や中長期的な課題を示す。

1. 公正な事業活動（コンプライアンス体制、消費者志向経営等）を競争力に変える方策²⁸

（1）コンプライアンス体制、消費者志向経営等の普及・促進の意義

事業者において、コンプライアンス体制を構築し、適切に機能させることや、消費者志向経営を推進することは、違法行為の予防にも資する。また、万一違法行為があった場合にも、行政に対する協力的な行動（自主的な報告、調査への協力、早期の責任受容及び再発防止への取組等）がなされるという形で違法行為の発見・是正につながるものといえる。

このような公正な事業活動が市場や社会において適切に評価されないこと、市場におけるコスト競争の中で、公正な事業活動を行わない事業者が優位に立つことになり、ひいては事業者全体のコンプライアンスや消費者志向に対する考え方の低下を招くことにつながる。

そこで、大企業に限らない事業者全体にコンプライアンス体制、消費者志向経営等の公正な事業活動を普及・促進させるために、そのような活動を市場や社会において適切に評価する仕組みを作ることが重要となる。その際には、実際に上記のような活動を実施する上で適切な人材を育成・活用することも重要となる。

（2）市場や社会一般における評価の仕組み

例として、優秀な消費者志向経営に対する顕彰制度等の取組を全国的に広げていくことや、消費者志向自主宣言・フォローアップ活動に参加する事業者を応援する運動を推進することなどが考えられる²⁹。

また、アメリカにおいて、経営者の意識を変え、リスクマネジメントのアプローチを浸透させる目的で導入された ERM³⁰のような枠組みを日本で

²⁸ WG 第7回の資料3や議事録、WG 第15回の資料や議事録も参照。

²⁹ 消費者志向経営を推進する取組等に関するヒアリング内容については、WG 第7回の資料2－1ないし2－3や議事録、WG 第11回の資料や議事録も参照。

³⁰ Enterprise Risk Management (ERM) は、アメリカのトレッドウェイ委員会支援組織委員会 (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) が2004年に公表したリスクマネジメントの枠組みで、経営者を含む事業体全体でリスクマネジメントできるように設計されたものである。2017年に、リスクマネジメントを企業価値を高める経営課題として浸透させることを強調する形で改訂された。WG 第7回の資料1や議事録も参照。

も中小企業を対象として導入し、サプライチェーン・マネジメントの一環として取引条件に活用すること等も考えられる。

(3) 行政処分における評価の仕組み

行政処分についても、当該処分の性質になじむものについては、事業者がコンプライアンス体制を構築し、適切に機能させることを促す仕組みを導入することが必要である。

例えば、景品表示法における課徴金制度について、見直しの際に、アメリカの連邦量刑ガイドライン³¹を参考に、コンプライアンス体制の構築等を考慮して課徴金額を算定する、次のような仕組みを導入することが考えられる³²。すなわち、課徴金額の算定方法において、課徴金対象行為とその行為に係る商品・サービスの売上額を基礎に据えながらも、それに対する算定割合に一定の幅を持たせ、以下のような要素が算定に反映されるものとする。具体的には、まず、処分に至るまでのプロセスにおける事業者の行動（例えば、違反を自主的に報告すること、調査に全面的に協力すること及び早期に責任を受容すること等）を評価する。該当する場合には、次に、コンプライアンス体制（管理措置指針、消費者志向経営で求められる要件の充足等）を評価する。さらに、過去の同様の不正の有無といった経歴を評価する。以上の評価を踏まえて課徴金額を算定するといった仕組みである³³。この評価の基準を公表することで、事業者にインセンティブ、

³¹ アメリカでは、1991年に企業犯罪に対する罰金刑の量刑の基準となる「組織に関する連邦量刑ガイドライン」が公表されている。同ガイドラインでは、罰金額を算定する際の代表的な要因として、有効な倫理コンプライアンスのプログラムを構築していることや、当局への協力的な行動等が挙げられているとのことである。そして、アメリカでは、上記ガイドラインにより、企業のコンプライアンス体制が大きく発展し、大企業だけでなく、中規模の会社でも取組が進められたと共に、行政のパフォーマンスも大幅に向上したとされているとの指摘があった。WG第7回の資料1や議事録、WG第15回の資料や議事録も参照。

³² 課徴金が経済的な取引を規制する制裁として有する抑止機能を重視すれば、政策的に対象事業者の行動を誘導する手段としても活用されるべきものであるといえる。なお、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号）について、課徴金減免制度における申請順位に応じた減免率に加えて、公正取引委員会の調査への協力度合いに応じた減算率を算定し、課徴金を減額する仕組みの導入等を含む「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案」が平成31年3月12日に第198回国会に提出されている

（平成31年4月末時点）。WG第2回の資料1や議事録も参照。また、医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律（昭和35年法律第145号）について、虚偽・誇大広告による医薬品等の販売に対する課徴金制度（課徴金額算定の割合は4.5%）の創設などを含む「医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律等の一部を改正する法律案」が平成31年3月19日に第198回国会に提出されている（平成31年4月末時点）。

³³ 消費者委員会 景品表示法における不当表示に係る課徴金制度等に関する専門調査会『「景品表示法上の課徴金制度の導入等の違反行為に対する措置の在り方」に関する中間整理」（平成26年4月）や消費者委員会「不当景品類及び不当表示防止法上の不当表示規制の実効性を確保するための課徴金制度の導入等の違反行為に対する措置の在り方について（答申）」（平成26年

ディスインセンティブを生じさせつつ、行政の公正さを担保することにもつながる。

そして、そのような仕組みが導入された場合には、その運用状況を踏まえて、景品表示法における表示以外の取引分野への課徴金制度の導入も検討対象とすることが考えられる。

このほか、同じく景品表示法における課徴金制度の見直しの際に、具体的な返金対象者が不明で事業者による自主的な返金が困難な場合に消費者利益に資する活動やそのような活動を助成する基金等に対する寄付を減算・減免事由として考慮すること³⁴も改めて検討されるべきである。

(4) 適切な人材の育成、活用

事業者の自主的取組を促進し、実効性を高めるためには、制度・仕組みの整備と併せて、実際にこれらを運用する適切な人材が不可欠である。

消費者利益の保護や公正な市場の実現に向けられた高い意識と、消費者問題に対する知識、苦情処理、相談等の技能を有する人材を育成し、活用することが重要となる。

事業者において、上記のような人材を各種窓口やコンプライアンス部門、CS³⁵推進部門、CSR³⁶関連部門等で活用することが重要であり、併せて、実際に勧誘や取引を行う従業員を含めて組織全体で、消費者利益の保護や公正な市場の実現に向けた高い意識と、消費者問題に対する知識を共有させることが重要である。

消費生活相談員、消費生活アドバイザー、消費生活コンサルタント及び消費生活専門相談員を始めとする資格制度をより一層普及させることや、人材を育成する方法として活用すること³⁷は、上記のような人材確保に資する³⁸。

行政においては、行政内部で人材を育成、活用することはもちろん、上記のような資格制度の一層の普及や民間における人材の育成・活用の動

6月)においても、反復違反に対する加算や減算・減免措置によるコンプライアンス体制の構築促進等が検討されていた。

³⁴ 前掲『「景品表示法上の課徴金制度の導入等の違反行為に対する措置の在り方」に関する中間整理』でも検討されている。

³⁵ 顧客満足度(Customer Satisfaction の略)。

³⁶ 企業の社会的責任(Corporate Social Responsibility の略)。

³⁷ 例えば、企業人等を対象とした資格制度などにおいて、対象となる人材が活躍する場を想定して試験内容を工夫すること等も考えられる(WG第19回では、お客様対応専門員(CAP)の活用等について議論が行われた。)

³⁸ WG第19回の資料や議事録も参照。

きを支援³⁹するべきである。

2. 消費者の主体的な行動のための一層の環境整備～地域ネットワークや消費者団体の活性化等に対する支援～

(1) 消費者の主体的な行動と公正な事業活動との相互作用

消費者教育の推進に関する法律（平成 24 年法律第 61 号）は、消費者が、自らの消費生活に関する行動が現在及び将来の世代にわたって内外の社会経済情勢及び地球環境に影響を及ぼし得るものであることを自覚して、公正かつ持続可能な社会の形成に積極的に参画する「消費者市民社会」を構成する一員として主体的に参画することができるよう、その育成を積極的に支援することを基本理念として掲げ（同法 2 条 2 項、3 条 2 項）、国と地方公共団体の責務として消費者教育の推進に取り組むことを求めている。

そして、消費者が自らの意思に基づき安全に安心して消費行動を取ることができる環境を確保することは、事業者にとっても公正な事業活動が適切に評価される環境が確保されることにつながる⁴⁰。

(2) 消費者団体等の役割

このような消費者市民社会への主体的参画は、個々の消費者の行動のみによることは困難であると考えられるところ、消費者基本法は、消費生活に関する情報の収集・提供、意見の表明、啓発・教育、消費者の被害の防止及び救済のための活動等を担う主体として、消費者団体が自主的な活動に努めることを求めており（同法 8 条）、従来から各地で消費者団体が様々な活動を展開してきた。とりわけ、1970 年代にはそのような消費者団体の活動を地方公共団体が積極的に育成し、支援すること等を通して、各地の消費者運動が発展してきた。

もっとも、その後、地方公共団体による支援が縮小・後退したこと等により、各地域の消費者団体は従来の活動を維持することが困難な状況にある。

他方で、取引の複雑多様化、高齢化、民法の成年年齢引下げといった社

³⁹ 例えば、各種窓口等所定の部署に一定の資格を持った人材を配置することを評価する仕組みを作ることなどが考えられる。

⁴⁰ 消費者が自らの意思に基づき安全に安心して消費行動を取ることができる環境が確保されることにより、消費者が、コンプライアンス体制の構築、消費者志向経営の推進、公益通報者保護体制の整備や SDGs に関する取組等を行う事業者を、その商品・サービスを選択するという形で評価することで、事業者のそれらの取組が更に活性化し、そのことがまた公正な事業活動を評価する消費者の裾野を広げていくという好循環を生むと考えられる。

会情勢の変化や事業者の自主的な取組も多様化していること等を踏まえ、官民連携による地域のネットワークやコミュニティの再構築の重要性が指摘されており、これを推進するために地域で主体的に行動できる消費者・消費者団体を積極的に育成することが今日の課題となる。さらに、各種分野の民間の団体や関係者、学校等の教育機関（教育関係者のみならず、学生・生徒も含む。）などが地域社会における重要な問題として消費者問題に関心を持ち、取り組むべき課題として位置付けることが期待される。

（３）消費者団体等の支援に向けた行政の役割

そこで、改めて地域の消費者・市民に対し、消費者問題を学び行動する機会を行政が積極的に提供し、各種分野の民間団体や関係者が官民連携して行う消費者被害の防止の声掛けや発見、救済の活動を広げることが、今日の消費者行政の重要な課題である⁴¹。具体的には、地域における消費者教育⁴²や見守り⁴³のためのネットワークの構築・充実、消費生活に関する情報の収集・提供、意見の表明、啓発・教育、消費者の被害の防止・救済のための活動等を行う消費者団体を始めとする民間組織の活性化などが挙げられる。

こうした取組は、消費者行政部門が消費者問題を中心課題として取り組む消費者団体を育成・支援することにより連携を図るということだけでは足りず、消費者行政部門が地方公共団体の各種部門と連携しつつ、各部門が関係する地域の各種民間団体・関係者に働きかけて、地域コミュニティが総体として消費者問題に関心を高め、情報共有や声掛けの取組を広げることが求められる。

3. 不当な取引行為を是正・排除する適格消費者団体、特定適格消費者団体の役割の強化⁴⁴

（１）適格消費者団体、特定適格消費者団体の役割

適格消費者団体には、市場における違法行為を是正・排除するための差

⁴¹ 消費者基本法も、基本理念の１つとして、消費者政策の推進は「消費者が自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるよう消費者の自立を支援することを基本として行われなければならない」ことを定め（同法２条１項）、国・事業者の責務や消費者団体が努める内容等を定める。

⁴² 消費者教育の推進に関する法律は、「都道府県及び市町村は、その都道府県又は市町村の区域における消費者教育を推進するため、消費者、消費者団体、事業者、事業者団体、教育関係者、消費生活センターその他の当該都道府県又は市町村の関係機関等をもって構成する消費者教育推進地域協議会を組織するよう努めなければならない。」と定める（同法２０条第１項）。

⁴³ 消費者安全法上の消費者安全確保地域協議会の活用も重要である。

⁴⁴ WG 第 17 回の資料や議事録も参照。適格消費者団体・特定適格消費者団体のヒアリング内容

止請求権が与えられ（差止請求制度）、特定適格消費者団体には、多数の消費者被害の集団的な回復を図るための裁判手続追行権限が与えられている（集団的消費者被害回復制度）⁴⁵。

これらの制度の特徴として、第1に、適格消費者団体、特定適格消費者団体が、民間団体として消費者の視点で市場を監視しつつ、公正な市場を実現する公的役割を果たすこと、第2に、法的解釈等について裁判所の積極的な判断を引き出すことによりルール形成にも寄与すること、第3に、都道府県による執行と併せて地方支分部局を持たない消費者庁の役割を補完する機能を担っていること、第4に、不当な取引行為を市場から排除し、それらの行為による財の不公正な分配を是正することで市場において公正な事業活動が適切に評価されることを可能にしていることが挙げられる。

適格消費者団体については、全国で19団体が認定を受けており（平成31年4月末時点）、これまで裁判外の申入れを含めて450件強、うち訴訟提起が53件（平成30年3月末時点）⁴⁶と積極的に活動している。消費者の視点に基づく先駆的な取組により、個々の不当勧誘行為、不当条項、不当表示の差止めだけでなく、消費者被害の予防・救済に資する裁判所の判断を獲得することや⁴⁷、社会に対し問題提起すること⁴⁸等によっても、公正な市場形成に対して大きな役割を果たしている。

特定適格消費者団体については、全国で3団体が認定を受けており（平成31年4月末時点）、共通義務確認訴訟は3事業者に対して提起されている（平成31年4月末時点）が、裁判手続外の申入れ事案で事業者が自主的返金に応じた事例は複数ある。

いずれも不特定多数の消費者の利益を保護する点で行政処分に代替する機能を担っており、かつ、厳格な認定要件が定められ、役員等の秘密遵守義務違反などに対する刑事罰も含んだ重い義務が課せられていること

については、WG第5回の資料や議事録も参照。また、ドイツにおける消費者団体の役割について、WG第4回の資料3や議事録も参照。

⁴⁵ 各制度の概要は本報告書第1・1（1）イも参照。

⁴⁶ 消費者庁「平成30年版消費者白書」208頁

⁴⁷ 例えば、最高裁平成29年1月24日判決（民集第71巻1号1頁）は、消費者契約法における「勧誘」に不特定多数の消費者に向けて行う働きかけが含まれるか否かという問題について、『勧誘』に当たらないとしてその適用対象から一律に除外することは、上記の法の趣旨目的に照らし相当とはいえない」と判断した。

⁴⁸ 例えば、携帯電話利用サービス契約における利用期間拘束（2年間の契約期間中に途中解約した場合には違約金を徴収することとし、契約満了直後の一定期間のうちに解約等をしなければ、2年間の期間拘束が自動的に更新されるといった契約内容）について、適格消費者団体が差止訴訟を提起していた（京都地判平成24年7月19日判例時報2158号95頁等）。

からすれば、そのような機能や義務に見合った行政による支援や制度整備が検討される必要がある。

しかし、現在における適格消費者団体、特定適格消費者団体の実情としては、これらの団体がその役割を発揮するために必要な対象事業者に関する情報収集を確保するための十分な措置が講じられているとはいえず、さらには専門的な情報収集、分析、申入れ等の業務を継続的に展開するための人的・物的体制を維持する資金力が決定的に不足している状況にある。

このような適格消費者団体、特定適格消費者団体に期待される機能や各団体の実情を踏まえ、各団体に本来期待される機能を十分に発揮させるための制度整備や支援等の措置を講ずることは、行政の役割である。

(2) 適格消費者団体、特定適格消費者団体に期待される機能を発揮させるために必要な制度整備

今後、差止請求制度や集団的消費者被害回復制度を見直す際には、以下のような観点からも検討がなされるべきである。

ア 共通するもの

情報通信技術が普及する中で、各団体が情報から遮断されず、迅速に対応できるようにする必要がある。PIO-NET⁴⁹端末の配備により、各団体が対応の必要性や対象事案の選別を適時・適切に実施できるようにすることも有用である。

また、各地で活動する各団体の連携を恒常的に行えるようにし、全体の業務効率の向上や個別の団体相互間の役割分担の促進、消費者によるアクセスの利便性向上を図ることも必要である。行政においては、そのために、共通のポータルサイトの設立を支援することや、個別の団体相互間の連携の拠点となる適格消費者団体、特定適格消費者団体の連合会の設立を支援することも有用である。連合会のような組織は、団体全体の運営能力を向上させることや活動の支援を行うことを担うだけでなく、ひいては、事業者団体との対話主体や消費者の利益代表として公正な市場の実現に寄与する役割を担うことも期待できる。

イ 差止請求制度について

まず、差止請求権の対象が行政処分の対象と比べて限定されていることに伴う対応の限界という問題が挙げられる。例えば、EC（電子商取

⁴⁹ 全国消費生活情報ネットワークシステム（Practical Living Information Online Network System の略）。国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費者から消費生活センターに寄せられる消費生活に関する苦情相談情報の収集を行うシステム。

引)の一層の普及に伴う消費者被害の増加も想定し、通信販売における広告表示義務違反行為、指示対象行為等を対象に加えることが検討されるべきである。

また、差止対象行為が一旦は取りやめられている場合に、なお差止請求の対象となるかが解釈に委ねられているため、インターネット広告で短期間に表示を変更する事案等へ実効的に対応することが困難となっているという問題もある。この点について、景品表示法上の措置命令の規定⁵⁰と同様の規定を置くこと等が検討されるべきである。

さらに、証拠が事業者に偏在するという問題もある。その是正方法として、適格消費者団体への品質等に関する合理的根拠資料の提出要求権の付与、専門家による分析を実施するための支援、消費者契約法9条1号の「平均的な損害の額」の立証責任の転換ないし立証負担の軽減措置などが検討されるべきである。

ウ 集团的消費者被害回復制度について

裁判外で事業者の自主的返金を促す申入活動が功を奏している現状を踏まえ、特定適格消費者団体に、裁判外で活動する権限として、事業者が自主的返金に応じる場合に、対象や条件の報告を求める権限を認めること等が検討されるべきである。

また、事業者の資力との関係で生じる回収可能性の問題に対応するために、仮差押え・差押えの前段階における特定適格消費者団体による資産調査を可能とする制度を導入することや、同調査等により支払不能状態が判明した場合に財産の流出を防止すべく特定適格消費者団体に破産申立権限を付与すること等が検討されるべきである。

対象消費者への通知・公告に要する費用を特定適格消費者団体が負担することとされていることが、回収の見込みが低い事案や、本来この制度がメインターゲットとしていた少額多数被害事案へ対応することのハードルとなっているという現状を踏まえ、通知・公告の負担を軽減する仕組みが検討されるべきである。

(3) 適格消費者団体、特定適格消費者団体の財政基盤の整備

各団体の財政基盤の整備が大きな課題となっている。これらの団体は、消費者や事業者といった民間からの会費や寄付を主要な財源としているが、十分に集まっていない現状がある。

このような現状も踏まえ、行政において、各団体の独立性を確保しつつ、

⁵⁰ 措置命令に関する景品表示法7条1項後段は「その命令は、当該違反行為が既になくなっていない場合においても、次に掲げる者に対し、することができる。」と規定する。

設立や認定のための基盤を整備し、各団体が本来の機能を発揮できるようにするための財政的支援がなされることが必要である。地域の実情に応じた地元行政による支援も重要である。

また、本来消費者に還元すべき性質の金銭について、個々の対象消費者に還元されない場合⁵¹に、当該金銭を、消費者行政や消費者団体等による消費者利益に資する活動に充てる仕組みも検討されるべきである。適格消費者団体、特定適格消費者団体との関係では、例えば、上記のような性質の金銭を消費者の利益に資する活動を助成する基金に納付することとし、当該基金の支給対象に適格消費者団体、特定適格消費者団体を位置付けること等が考えられる。

課徴金として徴収された金銭の使途を消費者利益に資する活動に充てることの理論的な根拠としては、次のように考えられる。すなわち、課徴金制度に含まれている違法収益の剥奪は、違法行為により生じた財の不公正な分配を是正することを目的とするものである。この目的からすれば、剥奪された収益は、国庫に入れるよりも、集合的に捉えられた不特定多数の消費者の不利益を回復するために用いる方が、制度の目的に適う。また、これにより、違反事業者に消費者に対する自主的な返金か国庫に帰属することになる課徴金かといった形で違法収益の使途を選択させることになるという現行制度上の課題も解決することができる。

4. 行政による悪質商法、不当な取引行為に対する対応の徹底

(1) 実効的な行政規制の整備と行政による法執行の強化⁵²

市場を公正に機能させるためには、一方で、事業者の自主的取組や消費者の主体的行動等の普及及び民事ルールによる解決を図りつつ、他方で、それらの手段では対応しきれない悪質商法や不当な取引行為に対しては、行政が厳格に対応することが必要である。高齢者被害に見られるように、取引分野においても消費者に回復困難な被害が生じる場合があること、被害の認識や自主的な相談、被害状況の再現が困難であることが珍しくないこと等からすれば、被害の未然防止を担う行政規制の役割も重要である。

この点、我が国の行政規制は取引の特定の類型・場面を切り出して規律

⁵¹ 例えば、事業者において具体的な返金対象者が不明で自主的な返金が困難な場合や、現行の景品表示法の課徴金制度等徴収された金銭が制度上個々の消費者に還元するものとされていない場合などが挙げられる。

⁵² WG 第 18 回の資料や議事録も参照。

する傾向にあり、隙間事案への対応が問題とされてきた⁵³。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はなく、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。

また、法執行の面では、違法収益の剥奪⁵⁴や制裁金については、比較法的にみても、我が国の制度整備が遅れているのが現状であり、強化することが求められる。例えば、対象の範囲を広げることや、制裁金の上限を引き上げることが考えられる。併せて、行政機関による破産申立て、財産保全等の制度の整備も検討されるべきである⁵⁵。

犯罪が成立する可能性がある行為についても、行政が端緒を把握できるようにすること、行政が把握した情報を基に、関係機関と適切に連携すること、消費者に注意喚起・啓発できるようにすることや、厳格な刑事罰により抑止すること、犯罪収益の没収とそれにより被害回復を図る仕組みを拡充することが重要である。

（２）行政による法執行と適格消費者団体による差止請求との役割分担⁵⁶

行政による法執行と適格消費者団体による差止請求との関係については、被害を予防するという点では共通するが、具体的な内容に相違がある。例えば、行政処分では、立入検査・報告徴収権限や合理的根拠資料提出要求権限が認められているので、任意に資料提示に応じない悪質商法事案等にも効果的に対処することができる。

⁵³ 平成 24 年の消費者安全法の改正により、消費者の財産被害に係る「隙間事案」への行政措置（同法 40 条）が導入されたが、要件の限定等の制約があり、また、事業者に対する勧告・命令の件数は平成 29 年度までで勧告が 2 件、命令は 0 件となっている（第 291 回消費者委員会本会議の資料 2－2 消費者庁「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」（平成 31 年 2 月）3 頁）。

⁵⁴ WG 第 4 回の資料 3 や議事録、WG 第 14 回の資料や議事録も参照。

⁵⁵ 賦課金制度等と併せて、消費者庁の「消費者の財産被害に係る行政手法研究会」等でも検討され、同研究会の報告書として「行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策について」（平成 25 年 6 月）が公表されている。

⁵⁶ WG では、「中間整理」において重点的に検討すべきとした論点の 1 つである、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成 18 年法律第 51 号）に基づく特定公共サービスの活用等により行政処分に至る権限の一部を消費者団体や事業者団体等の民間団体が分担することについても検討を行った。しかし、このような手法による場合には、事務の実施等に関して諸々の制約を課すことが想定される。そして、対応が制約されることにより、本来の民間団体の視点に基づいた活動が適切かつ柔軟に実施できなくなることが懸念される。同法によらない別の方法として、行政庁が、行政処分の根拠資料を適格消費者団体や特定適格消費者団体に提供し、差止請求や集団的な被害回復に活用することが考えられる。

適格消費者団体と都道府県の執行部門との関係では、それぞれが独立して情報収集・検討・権限行使を行っているが、権限が及ぶ範囲の地域的限定の有無や権限の性質・内容等の違いを踏まえ、適切に役割分担することが望まれる。また、消費生活センター等の相談部門が相談処理を行うに当たっては、被害の再発・拡大防止も視野に入れた聴取・処理を行い、その観点に基づき、執行部門や適格消費者団体と、それぞれの特徴を踏まえた適切な連携を図ることが望まれる。

おわりに

WG では、公正な市場を実現するために、中長期的な観点から、消費者法（取引分野）におけるルール形成の在り方やルールの実効性確保に資する方策、そして、事業者、事業者団体、消費者、消費者団体及び行政等の役割分担や連携方法を検討し、本報告書を取りまとめた。

何より重要なのは、消費者被害の予防・救済が図られる公正な市場を実現することが、消費者にとってだけでなく、事業者、そして社会全体にとっても利益の最大化につながるということが、我が国の社会において共通認識となり、各主体がこの共通の目的に向けてそれぞれの役割を果たし、連携することである。

関係省庁においては、今後、消費者法（取引分野）の制度の整備その他の政策を立案・実施するに当たって本報告書が提示する観点を踏まえられたい。また、本報告書が指摘するような民間の取組について、その普及・促進に向けた支援を行われたい。さらに、それらの政策を実施する上で関係省庁間の連携を一層推進されたい。

事業者、事業者団体、消費者及び消費者団体等の民間の主体においても、本報告書の内容を踏まえ、各自の役割を改めて意識し、更なる活動と連携が展開されることを期待したい。

消費者委員会 ワーキング・グループ設置・運営規程

平成26年 3月25日

消費者委員会 決定

最終改正 平成30年 2月 8日

消費者委員会令（平成 21 年政令第 216 号）第四条の規定に基づき、この規程を定める。

（総則）

第一条 消費者委員会（以下「委員会」という。）のワーキング・グループ（以下同じ）の設置、所掌事務、構成、会議及び議事録の作成等については、この規程の定めるところによる。

（ワーキング・グループの設置）

第二条 委員会に別紙のとおりワーキング・グループを置く。

（ワーキング・グループの所掌）

第三条 ワーキング・グループは、個別分野における委員会の主要検討課題について、当該課題に専門的知見を有する有識者等の協力を得つつ、集中的に調査審議を行い、その結果を委員会に報告する。

（ワーキング・グループの構成）

第四条 ワーキング・グループに属すべき構成員は、別紙のとおりとする。

2 ワーキング・グループには座長を置き、当該ワーキング・グループに属する委員から委員長が指名し、座長は、当該ワーキング・グループの事務を掌理する。

3 座長に事故があるときは、当該ワーキング・グループに属する委員のうちから委員長があらかじめ指名する者が、その職務を代理する。

（ワーキング・グループの会議）

第五条 座長（座長に事故があるときはその職務を代理する者。以下同じ。）は、ワーキング・グループの会議を招集し、その議長となる。

2 ワーキング・グループの会議への出席には、会議の開催場所への出席のほか、座長が必要と認めるときには、テレビ会議システムを利用した出席を含

めるものとする。

- 3 ワーキング・グループに属さない委員は、あらかじめ座長に届け出ることにより、会議にオブザーバーとして出席し、発言することができる。
- 4 座長は、必要により、臨時委員又は専門委員をオブザーバーとして会議に出席させ、関係事項について説明を求めることができる。
- 5 座長は、必要により、当該審議事項に関して識見を有する者を参考人として会議に出席させ、関係事項について説明を求めることができる。

（審議の公開）

第六条 ワーキング・グループの開催予定に関する日時・開催場所等については、公開する。

- 2 ワーキング・グループは、会議を公開することにより、当事者若しくは第三者の権利若しくは利益又は公共の利益を害するおそれがある場合その他座長が非公開とすることを必要と認めた場合を除き、公開する。非公開とすべき事由が終了したときは、公開するものとする。
- 3 前項の規定により座長が会議を非公開とすることを認めた場合は、ワーキング・グループはその理由を公表する。
- 4 会議の議事録については、第2項の規定により座長が会議を非公開とすることを必要と認めた場合を除き、公開する。
- 5 第2項の規定により座長が会議を非公開とすることを必要と認めた場合は、議事要旨をすみやかに作成し、公表するものとする。

（議事録の作成）

第七条 ワーキング・グループの議事については、次の事項を記載した議事録を作成する。

- 一 会議の日時及び場所
- 二 出席した構成員の氏名及びこのうちテレビ会議システムを利用した出席者の氏名
- 三 議題となった事項
- 四 審議経過
- 五 審議結果

（消費者庁の協力）

第八条 ワーキング・グループは、調査審議に当たって、消費者庁の協力を得ることができる。

(雑則)

第九条 この規程に定めるもののほか、ワーキング・グループの運営に関し必要な事項は、座長が委員会に諮って定める。

附 則

この規程は、平成26年 3 月25日から施行する。

この規程は、平成27年 3 月24日から改正施行する。

この規程は、平成28年 9 月 6 日から改正施行する。

この規定は、平成30年 2 月 8 日から改正施行する。

(別紙)

ワーキング・グループの名称・目的・構成員

(：座長、○：座長代理)

ワーキング・グループ名称	目的	構成員
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	消費者法（取引分野）におけるルール形成の在り方及びルールの実効性確保に資する公正な市場を実現するための方策並びに行政、事業者、消費者の役割について検討すること	○ 池本 誠司 委員 鹿野菜穂子 委員 高 巖 委員長 樋口 一清 委員 山本 隆司 委員

審 議 経 過

(個人名は敬称略)

(肩書は各開催日時点)

開催日・議事内容
第1回 平成30年3月1日 ○ 有識者ヒアリング ■ 山本敬三 京都大学大学院法学研究科教授 「消費者契約立法の実現に関する課題—消費者契約法専門調査会における経験を踏まえて」 ○ 今後の進め方について
第2回 平成30年4月12日 ○ 有識者ヒアリング ■ 泉水文雄 神戸大学大学院法学研究科教授 「消費者法分野におけるルール形成の在り方と実効性の確保」 ■ 荒木尚志 東京大学大学院法学政治学研究科教授 「努力義務規定の意義と機能：労働立法を素材として」
第3回 平成30年5月24日 ○ 有識者ヒアリング ■ 松本哲治 同志社大学大学院司法研究科教授 「消費者法と憲法」 ■ カライスコス アントニオス 京都大学大学院法学研究科准教授 「EU 消費者法における民事・行政・刑事的執行の位置づけおよびフランス消費者法におけるその連携」
第4回 平成30年6月25日 ○ 有識者ヒアリング ■ 原田大樹 京都大学法学系（大学院法学研究科）教授 「自主規制の意義」 ■ 中川丈久 神戸大学大学院法学研究科教授 「行政規制・民事ルール・自主規制の相互関係について—デュアル・エンフォースメントと共同規制—」 ■ 中田邦博 龍谷大学法学部教授 「ドイツの消費者法における不正競争防止法（UWG）と消費者団体」

第5回 平成30年7月5日
○ 関係団体からのヒアリング ■ 特定非営利活動法人消費者機構日本 ■ 特定非営利活動法人埼玉消費者被害をなくす会 ■ 特定非営利活動法人京都消費者契約ネットワーク 「適格消費者団体の位置付けと役割」 ■ 独立行政法人国民生活センター 「消費生活相談における法律等の活用状況について～あっせん時の活用を中心に～」
第6回 平成30年7月11日
○ 関係団体からのヒアリング ■ 日本貸金業協会 「貸金業界の自主規制機関としての役割について」 ■ 公益社団法人首都圏不動産公正取引協議会 ■ 公益社団法人首都圏不動産公正取引協議会ポータルサイト広告適正化部会 「首都圏不動産公正取引協議会及び不動産の公正競争規約の概要」
第7回 平成30年7月30日
○ 有識者等からのヒアリング ■ 柿崎環 明治大学法学部教授 「事業者のコンプライアンス体制整備」 ■ 公益社団法人消費者関連専門家会議 「消費者志向経営の評価、顕彰制度」
第8回 平成30年8月2日
○ 中間整理に向けた検討
第9回 平成30年9月20日
○ 消費者政策の現状について
第10回 平成30年10月3日
○ 有識者ヒアリング ■ 西内康人 京都大学大学院法学研究科准教授 「相手方の関与する意思表示の瑕疵と、行動経済学との関連性」
第11回 平成30年10月18日
○ 有識者ヒアリング ■ 笹谷秀光 株式会社伊藤園顧問 「ESG/SDGs と消費者志向経営との関係」 ○ 事業者ヒアリング ■ 明治安田生命保険相互会社 「当社における消費者志向経営の取組みについて」

■ 三菱地所グループ 「事業者のコンプライアンス体制整備」
第 12 回 平成 30 年 11 月 1 日
○ 事業者団体ヒアリング ■ 公益社団法人日本通信販売協会 「公益社団法人日本通信販売協会（JADMA）の自主的取組について」 ■ 公益社団法人日本広告審査機構 「（公社）日本広告審査機構の活動概要―適正な広告・表示を実現するために―」 ■ 一般社団法人自動車公正取引協議会 「自動車公取協の組織概要と主な活動について」 ○ 消費者団体ヒアリング ■ 特定非営利活動法人消費者機構日本 「適格消費者団体の役割の強化についての意見～貴ワーキンググループ中間整理にて提案されている『行政処分に至る権限の一部を民間団体に委託すること』との関連で～」
第 13 回 平成 30 年 11 月 14 日
○ 関係省庁ヒアリング （消費者庁からのヒアリング）
第 14 回 平成 30 年 11 月 20 日
○ 有識者ヒアリング ■ 宗田貴行 獨協大学法学部准教授 「消費者法分野における違法収益の剥奪に関するドイツ法を参考にした日本法の検討」
第 15 回 平成 30 年 12 月 13 日
○ 今後の進め方について ○ 取りまとめに向けた検討 （高委員長プレゼンテーション「『事業者の取組を促進する仕組み作り』について」）
第 16 回 平成 31 年 1 月 15 日
○ 取りまとめに向けた検討 （有識者ヒアリング 河上正二 青山学院大学法務研究科教授 「消費者委員会における参考人意見」）
第 17 回 平成 31 年 2 月 4 日
○ 取りまとめに向けた検討 （池本座長代理プレゼンテーション 「適格消費者団体・特定適格消費者団体の役割と制度見直しの課題について」）
第 18 回 平成 31 年 2 月 14 日
○ 取りまとめに向けた検討 （山本委員プレゼンテーション

「消費者法における集团的・集合的利益の実現と個別利益の実現との関係」	
第 19 回	平成 31 年 2 月 27 日
○ 取りまとめに向けた検討 (有識者ヒアリング 菅原功 一般財団法人日本産業協会専務理事 「消費生活アドバイザーの現状と課題(消費者志向人材の育成と活躍の場づくり)」)	
第 20 回	平成 31 年 3 月 26 日
○ 取りまとめに向けた検討	
第 21 回	平成 31 年 4 月 25 日
○ 取りまとめに向けた検討	