

2024年2月21日(水) 午前10時から午後0時30分
内閣府消費者委員会委員との意見交換会 日本弁護士連合会提出資料

第5期消費者基本計画に関連する当連合会の意見について

日本弁護士連合会

政府は、2015年3月に消費者基本計画を閣議決定し、消費者基本計画は以後、5年ごとに改定されてきた。2020年3月31日には第4期の消費者基本計画が閣議決定され、2025年3月には第5期消費者基本計画の閣議決定が予定されているところである。

当連合会は、消費者政策について多数の意見を公表し、また、過去の消費者基本計画の策定・改定に当たっても意見書を公表しているところである。

本書は、第5期消費者基本計画において組み込むべき事項についてこれまで当連合会が公表してきた意見を整理したものである。

第1 消費者契約法について

1 つけ込み型不当勧誘取消権の創設に向けて必要な措置を講じること

消費者契約法2022年改正では包括的なつけ込み型不当勧誘取消権の創設は実現できなかった。しかし、今後、高齢化・デジタル化がますます進むことを踏まえれば、消費者が合理的な判断をできない事情を不当に利用して、事業者が消費者を勧誘し契約を締結させた場合において、消費者を契約の拘束力から解放させる手段を確保することは必要不可欠である。2022年改正において同取消権の創設が実現できなかった原因を分析し、引き続き実現に向けて尽力すべきである（[消費者契約法日弁連試案（2014年版）（2014年7月17日）](#)第6条（つけ込み型不当勧誘））。

2 中途解約権、撤回権、損害賠償請求権など、不当勧誘行為に対する救済手段拡充の検討

現行の消費者契約法では、不当勧誘による意思表示の取消権と不当契約条項の無効のみが民事ルールの効果として規定されている。これらの民事ルールの効果は強力であるがゆえに、消費者被害の救済には有効である反面、救済対象を明確化することを求められやすく、現状、事案に応じた適切な救済メニューの提供につながっていない側面も否定できない。そこで、1のような取消権の拡充だけでなく、中途解約権、損害賠償請求権など、不当勧誘行為に対する救済手段の拡充により、消費者被害の実情に応じて消費者契約法による民事ルールが適切に機能するような方向性も検討すべきである（同意見書第7条（不当勧誘行為と損害賠償義務）、第23条（継続的契約の中途解約権））。

3 不当条項のグレーリスト導入など、不当契約条項に対する救済手段拡充の検討

2と同様、不当契約条項についても、消費者被害の実情に応じて消費者契約法による民事ルールが適切に機能するよう、現行のブラックリスト（要件に該当した契約条項は常に無効とする）による不当条項規制だけでなく、正当な理由のない限り無効とする、いわゆるグレーリスト方式による不当条項規制の導入についても検討をすべきである（同意見書第18条（不当条項と推定する条項））。

4 霊感商法等の悪質商法に対する立法措置

霊感商法等の悪質商法においては、個人の価値判断の基準そのものを不当に変容させる

勧誘手法が用いられることで、個人の思想良心や信教の自由が侵害され、継続的な寄附等の深刻な経済的被害をもたらすことが多い。しかし、現行の法制度ではこの被害に十分に対応できていないため、正体や目的を隠した勧誘の禁止、助言の機会を奪うことの禁止及び上記1にも記載しているつけ込み型不当勧誘の禁止等の趣旨の規定を消費者契約法（及び不当寄附勧誘防止法）に設ける立法措置を行うべきである（[靈感商法等の悪質商法により個人の意思決定の自由が阻害される被害に関する実効的な救済及び予防のための立法措置を求める意見書（2023年12月14日）](#)）。

第2 フランチャイズ取引の適正化について

事業未経験者個人が「事業のために」する契約でも、フランチャイズ取引のように当事者間の情報量・判断力に大きな格差があり契約自由の原則を貫くことが不適切であることは少なくないため、このような場面でも消費者と同等に保護できないか検討すべきである（[フランチャイズ取引の適正化に関する法律（フランチャイズ取引適正化法）の制定を求める意見書（2021年10月19日）](#)）。

第3 特定商取引法について

1 通信販売における勧誘行為規制、クーリング・オフの導入等

デジタル化が急速に進展する社会において、詐欺的定期購入商法をはじめとしたインターネット広告画面・申込画面の不当表示による被害や、SNSのチャット機能による「勧誘」被害が激増している。そこで、通信販売における不当表示広告に対する具体的禁止行為の追加や取消権の導入、チャット勧誘販売に対し電話勧誘販売を参考にした勧誘行為規制、クーリング・オフ等の導入などを検討すべきである（[特定商取引法平成28年改正における5年後見直し規定に基づく同法の抜本的改正を求める意見書（2022年7月14日）](#)、[インターネット上の詐欺的な定期購入商法被害の激増への対処を求める意見書（2023年9月15日）](#)、[特定商取引に関する法律等の改正を求める意見書（2015年5月8日）](#)）。

2 訪問販売・電話勧誘販売における勧誘規制強化

超高齢化、孤独・孤立化社会において、独居の高齢者に対して詐欺的リフォーム工事商法による高額被害が多発している。そこで、訪問販売、電話勧誘販売における勧誘規制の強化（事前拒否者への勧誘禁止等）など、高齢者被害を防ぐための実効性ある法制度を検討すべきである（[特定商取引法平成28年改正における5年後見直し規定に基づく同法の抜本的改正を求める意見書（2022年7月14日）](#)）。

3 連鎖販売取引の規制強化

SNS等のデジタル通信手段の匿名性を悪用して、マルチ商法の勧誘システムによる詐欺的情報商材販売等の被害が若年者を中心に広がっている。そこで、事業実態が不明瞭な連鎖販売取引業者を入口で排除する参入規制などの規制強化を検討すべきである（[特定商取引法平成28年改正における5年後見直し規定に基づく同法の抜本的改正を求める意見書（2022年7月14日）](#)）。

第4 デジタル・プラットフォームその他技術革新の成果の消費生活への導入等における消費者への配慮等について

インターネットやSNS上の広告を通じて誘導された消費者被害の増大傾向が顕著であるにもかかわらず、そのような被害の相談を受ける時点では当該広告の確認が不可能な事例が少なくない状況に鑑み、広告主体である事業者に対する広告情報の保全義務を導入すべきである（[不当景品類及び不当表示防止法の更なる改正等を求める意見書（2022年12月15日）](#)）、[特定商取引法平成28年改正における5年後見直し規定に基づく同法の抜本的改正を求める意見書（2022年7月14日）](#)。電子商取引における消費者被害も増加している現状を踏まえ、販売業者又は役務提供事業者及び取引型デジタル・プラットフォームを提供する事業者に対して義務を課し、その実効的な救済を可能とする仕組みを確立するよう求める（[電子商取引における消費者被害につき実効的な救済を可能とする仕組みの確立を求める意見書（2021年3月18日）](#)）。

また、ダークパターンによる被害事例は、その典型例である定期購入被害をはじめとして様々な事例が想定されるため、指定告示事項（景品表示法5条3号）追加等につき、継続的に検討されるべきである（[不当景品類及び不当表示防止法の更なる改正等を求める意見書（2022年12月15日）](#)）。

第5 消費者保護のための発信者情報開示請求のための法改正

プロバイダ責任制限法4条1項において、「特定電気通信による」及び「情報の流通によって」の要件を撤廃し、（権利侵害が）「明らかであるとき」の要件は撤廃して開示の要件を見直すべきである（[実効的な発信者情報開示請求のための法改正等を求める意見書（2020年12月18日）](#)）。

第6 電気通信事業法の改正

初期契約解除の適用を狭めることのないよう契約書面の交付が義務付けられない契約類型がごく例外的であることを法文上明記し、総務省令への委任を可能な限り羈束すべきであり、また、不実告知等による説明に基づいて契約が締結された場合に、利用者側が契約を取り消すことのできる旨の民事的効力に関する規定が定められるべきである（[電気通信事業法の改正案に対する会長声明（2015年4月24日）](#)）。

第7 SNSを利用した詐欺行為等に関する調査・対策等について

SNSを利用した詐欺行為等に関する調査・対策等については、政府が開催する犯罪対策閣僚会議の「SNSで実行犯を募集する手口による強盗や特殊詐欺事案に関する緊急対策プラン」等に基づいて、対策が行われるなどしているが、未だ被害等が根絶されていないため、調査及び実効性のある対策等について更に検討すべきである（[SNSを利用した詐欺行為等に関する調査・対策等を求める意見書（2023年3月16日）](#)）。

第8 不当な表示を一般的に制限・禁止する景品表示法の厳正な運用について

2023年4月成立の改正景品表示法では、「確約制度」導入や課徴金制度の強化等が図られたが、課徴金率そのものは基本的に据え置かれ、確約手続もその運用如何によっては、措置命令・課徴金制度による抑止力を低下させかねないリスクを孕んでいる。そのため、関連規則・ガイドラインの整備とその後の運用状況を注視し、厳正な運用を確保すべきである（[不当景品類及び不当表示防止法の更なる改正等を求める意見書（2022年12月15日）](#)）。

目))。

また、医療法改正（2018年6月1日施行）と医療広告ガイドラインの整備後も、不当表示として問題となり得る美容医療広告を端緒とする被害が少なからず発生しているが、美容医療に限らず医療機関の広告については、景品表示法が厳正に運用されているとはいえない実情にある。このような事態は早急に是正されるべきである（[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（2013年12月19日）](#)）。

第9 公正自由な競争の促進と公共料金の適正性の確保について

規制料金の値上げ申請は、安易に認めるべきではなく、関係省庁は、値上げの前提として、公正な競争条件及び適正な取引環境が確保されているか等の事情も含め、厳正に協議、審査すべきである。また、値上げに伴う定型約款の変更が有効とされる要件（民法第548条4第1項第2号）の判断に供せられた資料は国民に明らかにすべきである（[適正な電力供給及び電力価格の実現に向けた競争環境の整備に関する意見書（2023年7月13日）](#)）。

さらに、コロナ禍中の持続化給付金や東京五輪談合等、現在又は将来の国民の税金で賄われている公共調達に係る公金が、恣意的に過大、不公正、不公平に費消される事態が繰り返し発生している近年の状況に鑑み、日弁連が提言している「公金検査請求訴訟法」のような制度新設を検討すべきである（[公金検査請求訴訟制度の提言（2005年6月16日）](#)）。

第10 住宅問題について

1 4号建築物の欠陥住宅被害の防止

戸建住宅の多数を占める建築基準法20条1項4号所定の建築物(以下「4号建築物」という。)に関する安全性を確保するために、①建築基準法20条1項4号を改正して同号イに定める方法をなくし、4号建築物も常に構造計算を法的に義務付けること、②仮に、同法20条1項4号イに定める方法を残すのであれば、4号建築物に適用される仕様規定(同法施行令36条3項に基づき適用される36条から80条の3までの規定)の定める技術的基準を全面的に改め、構造計算を行った場合と同等以上の構造安全性を確保できるようにすること、③手続面において、建築基準法6条1項4号所定の建築物についても、建築確認手続及び中間検査・完了検査手続において例外なく構造安全性の審査及び検査を行うものとし、そのため建築確認申請時に構造関係の設計図書の添付を義務付けること、といった法令改正に向けた取組がなされるべきである（[4号建築物に対する法規制の是正を求める意見書（2018年3月15日）](#)）。

また、設計図書や建築基準関係法令その他の施工に当たって遵守されるべき基準に適合しない施工が繰り返される原因として、建築士法が予定する建築士による工事監理が適正に機能せず、欠陥住宅が生み出されている実情がいまだに散見されることから、工事監理者の施工業者からの独立性確保及び中間検査制度の充実等といった法令改正に向けた取組がなされるべきである（[工事監理者の独立性確保及び中間検査制度の充実等の抜本的改革を求める会長談話（2019年6月27日）](#)）。

2 民間賃貸住宅の賃貸借における消費者保護

(1) 「原状回復をめぐるトラブルとガイドライン」及び「賃貸住宅標準契約書」の周知徹底を図り、民間賃貸住宅をめぐるトラブルの防止に努めるべきである（[社会資本整備審議会住宅宅地分科会民間賃貸住宅部会「中間とりまとめ」に対する意見書（2009年](#)

[9月18日](#)）、[「民間賃貸住宅政策について（意見募集）」に対する意見書（2010年1月29日）](#)）。

- (2) 家賃債務保証業者に対する業務の適正化により、消費者である賃借人の居住の安定を図り、その権利を擁護する取組については、義務的登録制、不当な取立て行為の禁止、家賃等弁済情報提供事業の禁止等を含む規制など、法的な規制により実現が図られるべきである（[社会資本整備審議会住宅宅地分科会民間賃貸住宅部会「中間とりまとめ」に対する意見書（2009年9月18日）](#)、[「民間賃貸住宅政策について（意見募集）」に対する意見書（2010年1月29日）](#)、[家賃等弁済情報提供事業の禁止を含む抜本的見直しを求める会長声明（2010年9月24日）](#)、[賃借人居住安定化法案（追い出し屋規制法案）の早期制定を求める会長声明（2011年10月13日）](#)、[賃借人居住安定化法案（追い出し屋規制法案）の制定を求める意見書（2012年6月28日）](#)）。

国土交通省は、2017年10月25日に施行した大臣告示により、任意の登録制度を創設し、登録した家賃債務保証業者に対する規制をしているところであるが、住宅確保要配慮者の居住権を保障し、家賃債務保証業者による不当な取立行為（求償権の行使）等による賃借人の被害を防止する観点からは、少なくとも、家賃債務保証業にあつては、①不当な取立行為の禁止、②義務的な登録制の導入、③家賃滞納情報提供事業の禁止等の法的規制及び規制の実効性を確保するための具体的措置の構築が不可欠である。また、住宅確保要配慮者を支援するため、公的保証の拡充及び居住支援の取組強化による雇用や社会保障におけるセーフティネットとの連携等を図るべきである。（[セーフティネット住宅における家賃債務保証の在り方に関する会長声明（2016年12月8日）](#)、[「民間賃貸住宅政策について（意見募集）」に対する意見書（2010年1月29日）](#)）

- (3) 2020年6月12日に成立した「賃貸住宅の管理業務等の適正化に関する法律」（令和2年法律第60号）によって、賃貸住宅管理業の義務的登録制（2021年6月施行）や、サブリース業者と所有者との間の賃貸借契約の適正化に係る措置（2020年12月施行）等が講じられた。しかしながら、同法は、告示の目的規定において示されていた「賃借人等の利益の保護」が「賃貸住宅の入居者の居住の安定の確保」と後退し、賃借人等の利益の保護する業務規制が盛り込まれなくなるなど、賃借人の保護に欠ける問題があり、当連合会がかねてより指摘してきたとおり、賃貸住宅管理業者の不当な取立行為等による賃借人に対する被害を防止する措置を講ずることが必要である（[「民間賃貸住宅政策について（意見募集）」に対する意見書（2010年1月29日）](#)、[賃貸住宅の管理業務等の適正化に関する法律施行規則の一部を改正する省令（仮称）案等に対する意見書（2021年3月17日）](#)）。

- (4) 家賃債務保証業者や賃貸住宅管理業者による滞納家賃等の取立てや立退要求に際しては、弁護士法72条及び73条の潜脱にならないよう、規制を図るべきである（[「賃借人の居住の安定を確保するための家賃債務保証業の業務の適正化及び家賃等の取立て行為の規制等に関する法律案第61条」に関する意見書（2010年4月19日）](#)、[「賃貸住宅の管理業務等の適正化に関する法律施行規則の一部を改正する省令（仮称）案等に対する意見書」（2021年3月17日）](#)）。

3 住宅リフォーム等における消費者保護

住宅リフォーム事業者団体登録制度では、リフォーム事業者に対する規制が間接的で極めて不十分であるため、より根本的に、(1)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、(2)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、(3)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、(4)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、(5)リフォーム被害防止のための、不招請勧誘の禁止や特定商取引法上のクーリング・オフの期間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すること、といった法令の整備ないし改正に向けた取組がなされるべきである（[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）](#)）。

第11 食品の安全について

1 トレーサビリティ及び原料原産地表示について

現在は米と牛肉のみとなっているトレーサビリティの対象を拡大するとともに、仕入れ元等に係る記録の作成及び保存を法的義務とすべきである。加えて、加工食品について、原産地の義務表示ある原材料の対象を原則として重量割合上位3位までに拡大するとともに、商品の特長づける原材料が名称に含まれる商品の当該原材料の原産地の記載、可能性表示・大括り表示及び中間加工原材料の製造地表示についても見直すべきである。（[「消費者基本計画」の検証・評価（平成25年度）及び計画の見直しに向けての意見書（2014年4月18日）](#)、[加工食品の原料原産地表示制度に関する検討会中間取りまとめに対する意見書（2016年12月16日）](#)）。

2 機能性表示食品制度について

安全性や機能性について国が実質的に関与できるように根本から制度枠組みの見直しを図るべきである。また、届け出の範囲を逸脱した表示・広告並びに機能性の内容を誤認させる表示・広告への対応を厳格に行い、その情報を公開すべきである。（[機能性表示食品の表示規制や制度の在り方についての意見書（2024年1月18日）](#)、[機能性表示食品制度に対する意見書（2015年5月9日）](#)、[いわゆる健康食品の表示・広告規制の在り方についての意見書（2013年11月22日）](#)、[機能性表示食品制度における機能性関与成分の取扱い等に関する検討会報告書に対する意見書（2017年2月16日）](#)）。

3 健康食品も含めた食品の表示・広告の適正化について

特定保健用食品につき、①健康増進法への不実証広告規制の導入、②同法31条の「著しく」要件の削除、③許可要件を越える効果を類推させる表示・広告の禁止、④欺瞞的広告への行政措置の強化をすべきである。また、適格消費者団体の差止請求権を同法に導入すべきである。さらに、「いわゆる健康食品」も含めた健康指向性食品摂取に関する注意喚起・啓発活動については、消費者が日常的にインターネットを利用している者ばかりではないことに鑑み、テレビや新聞等の積極的な活用なども工夫すべきである（[いわゆる健康食品の表示・広告規制の在り方についての意見書（2013年11月22日）](#)、[「特定保健用食品等の在り方に関する専門調査会」報告書取りまとめ及び消費者委員会の建議に対する会長声明（2016年4月13日）](#)、[「消費者基本計画工程表」改定素案についての意見書（2016年5月20日）](#)）。

第12 金融商品取引における消費者保護

1 外貨建て保険の販売について

外貨建て保険については、金融庁も販売体制を問題視して監視を強化するなど報道されているが、法令や保険会社向けの総合的な監督指針に基づく監督の強化、クーリング・オフの際の約款上の対応について、更に検討すべきである（[外貨建生命保険の販売についての意見書（2022年3月18日）](#)）。

2 顧客本位原則「金融審議会市場制度ワーキング・グループ顧客本位タスクフォース中間報告」について

顧客本位原則について、金融サービス提供法、金融商品取引法の改正等によって、顧客の最善の利益を図るべき義務や実質的説明義務の法定化がなされる予定であるが、利益相反の可能性についての情報提供義務のルール化や、仕組債について一般の顧客への販売を適切に制限することなど、顧客本位原則を一層進めるべきである（[金融審議会市場制度ワーキング・グループ顧客本位タスクフォース中間報告」に関する意見書（2023年3月16日）](#)）。

第13 割賦販売法について

インターネットを通じた詐欺的商法被害（定期購入商法、情報商材販売等）は、その決済手段としてマンスリークリア払いのクレジットカード決済が多用されており、近年その苦情相談件数が大幅に増加している。そこで、マンスリークリア払いについても苦情発生時の苦情の適切処理義務の導入など、アクワイアラー等と連携して悪質サイト業者を排除する法整備を検討すべきである（[クレジットカード取引等の適正化実現のため割賦販売法の改正を求める意見書（2013年7月19日）](#)、[経済産業省産業構造審議会商務流通情報分科会割賦販売小委員会「中間的な論点整理」に関する意見書（2015年1月14日）](#)）。

第14 多重債務問題について

1 脱法的なヤミ金融について

近年、事業者が取引先に対して有する売掛債権を買い取る形式で、業として、資金融通サービスを行う者（以下「ファクタリング業者」という。）が増加している。中小企業が違法なファクタリング業者の被害に遭わないための注意喚起を積極的に行うとともに、貸金業法及び出資法に違反するファクタリング業者の規制を強化し、相談体制を充実すべきである（[事業者向けにファクタリングを装って違法な貸付けを行う業者の取締りの強化を求める会長声明（2020年6月17日）](#)）。

近時、「後払い現金化」、「ツケ払いサービス」、「買取りサービス」、「広告報酬サービス」等の名目で、商品売買の形式を採りながら、実質的には極めて高利で資金の融通を行う業者が急増している。「後払い現金化」等の新手法のヤミ金融の取締りを徹底するとともに、ヤミ金融の撲滅と被害救済のため、相談体制を強化すべきである（[いわゆる「後払い現金化」等の新手法のヤミ金融の徹底的な取締りを求める会長声明（2021年6月25日）](#)）。

2 ギャンブル依存対策の推進について

あらゆるギャンブル依存対策は、消費者安全の観点から、ギャンブル利用者の安全を守

るものとして十分な内容でなければならない。

ギャンブルとの物理的・精神的近接性の排除がギャンブル依存対策の重要な柱の一つとして位置づけられるべきである。ギャンブル場の開設場所は多数の市民が訪問しやすい場所であってはならず、インターネットや電話といった非対面取引は厳格に制限されなければならない。ギャンブル事業者の広告も厳に禁止されるべきである。

ギャンブル施設への入場規制、すなわち、IDチェックや回数制限等を検討すべきである。また、収入による入場制限や、賭け金の上限額設定などの規制も必要である。さらに、20歳未満の者のギャンブル施設への入場は、厳格に制限すべきである（[ギャンブル依存対策推進に関する意見書（2018年4月13日）](#)）。

3 官報電子化におけるプライバシーへの配慮について

官報には、破産公告のようにセンシティブな情報も掲載されるため、官報電子化に当たっては、これらの個人情報をそのままインターネットで公開することの問題点と、とるべき対策等についても、十分に検討しなければならない。

官報電子化に当たっては、単に禁止事項等や注意喚起をホームページに掲載するだけではなく、より実効的な対策として、破産公告等のセンシティブ情報については、プログラム等による自動取得を防止する技術的措置を講じるべきである。

閲覧・頒布期間終了後の情報提供は、利害関係の存在と情報提供の必要性を疎明した場合に限定するか、個人情報を削除した形で行うべきである。国立印刷局が業務として行う情報提供（官報情報検索サービス）についても、同様の措置を講ずるべきである（[「官報電子化の基本的考え方（案）等」についての意見書（2023年7月26日）](#)）。

4 公告された破産者情報を含む「本人が破産、民事再生その他の倒産事件に関する手続を行ったこと」に関する情報の拡散を防止する措置

破産手続を採ったことに関する情報を要配慮個人情報に当たるものとして、個人情報の保護に関する法律施行令において定めるべきである（[公告された破産者情報を含む「本人が破産、民事再生その他の倒産事件に関する手続を行ったこと」に関する情報の拡散を防止する措置を求める意見書（2020年7月16日）](#)、[破産者情報を拡散するウェブサイトによる個人の権利利益の侵害を防ぐため、抜本的な対策をとることを国に求める会長声明（2022年8月25日）](#)、[官報の電子化に当たって破産公告などセンシティブ情報への一定の配慮を求める会長声明（2023年6月19日）](#)）。

第15 公益通報者保護制度を活用したコンプライアンス確保の推進

ビッグモーター事件や旧ジャニーズ事務所問題は、内部公益通報対応体制整備のみでは法の趣旨が実現できないことを現しており、令和2年改正の公益通報者保護法で積み残しとなった論点について対応することが求められる。すなわち、通報を促進することが期待される、不利益取扱いを行った事業者に対する行政措置・刑事罰の導入、不利益取扱いの効力が民事裁判で争われた場合の立証責任の転換、証拠書類の持ち出しに対する免責ルールの特例等、見送られた論点について、今後も法改正に向けた取組を行う必要がある（[内閣府消費者委員会公益通報者保護専門調査会「中間整理」に対する追加意見書（2018年11月9日）](#)、[「公益通報者保護専門調査会報告書」に関する意見募集に対する意見書（2019年3月7日）](#)、[「消費者基本計画工程表改定素案」についての意見書（2021年4月22日）](#)）。

第16 消費者行政について

1 消費者庁、消費者委員会、国民生活センターの機能及び体制の強化

消費者被害の防止、救済の施策の実現には、消費者庁・消費者委員会・国民生活センターの機能および体制の強化が必要不可欠である（[消費者庁・消費者委員会及び国民生活センターの機能及び体制の強化を求める要望書（2010年10月19日）](#)）。また、国の行政推進体制と並んで地方における消費者行政の強化が重要である（[消費者基本計画についての意見書（2010年1月21日）](#)、[地方消費者行政の一層の強化を求める意見書（2017年5月1日）](#)）。

2 実効性のあるKPIの設定

消費者基本計画工程表に設定されたKPIは、施策の進捗状況を客観的に測定・把握・評価できるものでないと実効性がないので意味がない。

消費者被害実態の分析とそれに対応した制度設計の重要性は、平成20年版国民生活白書で既に的確に指摘しているところであり、まずは実態を分析して有効な対策を立案したうえで、実効性のあるKPIを設定すべきである（[消費者基本計画工程表の評価指数（KPI）の実効性向上を求める意見書（2021年3月18日）](#)、[「消費者基本計画工程表改訂素案」についての意見書（2023年4月5日）](#)）。

3 消費者安全確保地域協議会の設置及び取組への支援をすすめること

消費者被害の予防・救済を目的とする消費者支援のための見守りネットワークの設置・充実を強く推進すべきである（[高齢者の消費者被害の予防と救済のためのネットワークづくりに関する意見書（2013年12月19日）](#)、[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（2021年10月15日人権擁護大会）](#)）。

4 網羅的・包括的な消費者法制の整備

消費者法制度のパラダイムシフトに関する諮問があったことを受けて「網羅的・包括的な消費者法制の整備」を政策推進の視点に盛り込むべきである（[「消費者基本計画」についての意見書（2010年1月21日）](#)、[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2月18日）](#)）。

5 消費生活の国際化の進展への対応

越境消費者トラブルに関するADRの創設に向けた調査・検討を行うこと、及び越境取引及びその紛争解決におけるルールの国際共通化に向けた議論を行うことを開始すべきである（[越境取引における消費者紛争窓口の恒常化等に関する意見書（2013年7月10日）](#)）。

第17 適格消費者団体について

1 適格消費者団体の差止請求権の対象の拡大

適格消費者団体が、特定商取引法の通信販売における販売価格や代金の支払時期等の契約条件に関する誇大広告等についても差止請求権が行使できるようにするとともに、いわゆる健康食品に対する広告規制の執行力の強化のため、適格消費者団体による差止請求権を健康増進法に導入すべきである。

また、事業者が違反行為を中止した場合であっても、適格消費者団体の差止請求が可能であることを法文に明示すべきである（[いわゆる健康食品の表示・広告規制の在り方につ](#)

[いての意見書（2013年11月22日）](#)、[「特定保健用食品等の在り方に関する専門調査会」報告書取りまとめ及び消費者委員会の建議に対する会長声明（2016年4月13日）](#)、[インターネット通信販売における定期購入契約等の被害に対する規制強化を求める意見書（2020年7月16日）](#)、[連鎖販売取引における若年者等の被害防止に関する規制強化を求める意見書（2020年10月21日）](#)、[消費者庁「消費者契約に関する検討会」における検討の方向性に対する意見書（2021年1月22日）](#)、[特定商取引法平成28年改正における5年後見直し規定に基づく同法の抜本的改正を求める意見書（2022年7月14日）](#)、[不当景品類及び不当表示防止法の更なる改正等を求める意見書（2022年12月15日）](#)）。

2 適格消費者団体の活動に対する支援

景品表示法に違反する事案に関して行政庁が有する情報について、差止請求の端緒となる情報及び処分関連の情報を適格消費者団体に提供することを可能とすべきである。また、被害回復制度に関して、特定商取引法や預託法のみならず、景品表示法に基づく処分に関して作成された書類についても、特定適格消費者団体に提供することを可能とすべきである。

また、適格消費者団体及び特定適格消費者団体に対して、相応の経済的支援がなされるべきであり、さらに、消費者団体訴訟等支援法人が十分な活動を行うことができるよう、支援法人に対する資金援助を含めた公的援助がなされるべきである（[消費者基本計画（素案）についての意見書（2015年2月18日）](#)、[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報告書についての意見書（2016年9月16日）](#)、[不当景品類及び不当表示防止法上の課徴金制度の強化を求める意見書（2020年12月17日）](#)、[消費者裁判手続特例法等に関する検討会報告書に対する意見書（2021年11月10日）](#)、[不当景品類及び不当表示防止法の更なる改正等を求める意見書（2022年12月15日）](#)）。

3 消費者裁判手続特例法のさらなる改正

被害回復制度について、令和4年改正法に盛り込まれなかったオプト・アウト型の制度、特定適格消費者団体への破産申立権の付与、事業者の財産に関する情報の取得、事業者の所在等に関する第三者の協力を得る仕組み、事業者が公告に関する一定額の支払義務を負担する仕組みを速やかに導入すべきである（[消費者裁判手続特例法等に関する検討会報告書に対する意見書（2021年11月10日）](#)）。

第18 違法収益吐き出し法制の検討

事業者が財産上の利益を供与することをもって顧客を誘引し、顧客が金銭等を拠出する取引であって、ポンジ・スキーム（「利益の還元」や「配当」等を装い、多数の者から資金を集めるが、実際には、それを運用する事業や運用対象となる物品が存在しないか形骸化又は著しく不足しており、別の者から集めた資金の一部を他の者に分配する構造になっている詐欺的商法）となるような被害発生のおそれが高い取引（以下「対象取引」という。）を対象として、国は、以下のような制度を設けることについて速やかに検討を行い、消費者庁の体制整備を含め、必要な措置を講ずるべきである。

1 違法収益吐き出し型

内閣総理大臣が、対象取引を行った事業者に対し、裁判所の許可を得て、相当な額の賦課金を納付することを命じ、納付された金銭を被害者に分配する方法により消費者の被害回復を図る制度

2 破産型

内閣総理大臣が、対象取引をした事業者に破産手続開始の原因となる事実があるときに、破産手続開始の申立てを行い、破産手続を用いる方法により消費者の被害回復を図る制度（[詐欺的商法的一种であるポンジ・スキーム事案についての行政による被害回復制度の導入を求める意見書（2021年8月19日）](#)）。

第19 消費者教育について

1 金融経済教育の実施について

金融経済教育推進機構（以下「機構」という。）が推進する「金融経済教育」とは、「国民一人一人が、経済的に自立し、より良い暮らしを送っていくことを可能とするとともに、健全で質の高い金融商品の提供の促進や家計金融資産の有効活用を通じ、公正で持続可能な社会の実現に貢献していくこと」を目的とするものであることを確認すべきである。その上で、金融経済教育の実施に当たっては、金融経済教育推進会議が公表した「金融リテラシー・マップ」で示された「最低限身に付けるべき金融リテラシー」（家計管理、生活設計、金融知識及び金融経済事情の理解と適切な金融商品の利用選択、外部の知見の適切な活用）の涵養を中核とするものであり、「金融リテラシー・マップ」の内容を踏まえつつ、広範な観点から金融リテラシーの向上を目指して実施すべきである。

また、金融経済教育の実施に当たり、貯蓄から投資へのシフトの方向性を過度に強調したり、国民の金融リテラシーの向上がなされないまま、投資へ誘導したりするような教育を行わないよう留意すべきである（[金融経済教育の理念に沿った金融経済教育推進機構の組織及び運営体制の構築を求める意見書（2023年12月15日）](#)）。

2 機構の設立・運営について

機構は、金融広報中央委員会（以下「金広委」という。）の機能を移管・承継するに当たり、「国民に対し中立公正な立場から金融に関する広報又は消費者教育活動を行い、もって国民経済の健全な発展に資すること」を目的とする金広委の機能や活動を維持及び継続することを確認すべきである。

機構への参加又は協力が予定されている民間金融関係団体の活動によって、機構の中立性が害されることのない組織及び運営体制を構築すべきである。

機構の設立及び業務方法書の認可に当たっては、前述の金融経済教育の目的を、機構の定款の「目的」、「業務及びその執行に関する事項」及び業務方法書に明示的に含めること、理事、監事及び運営委員会の委員には、消費者問題に精通する弁護士及び消費者問題や消費者教育について専門的知見を有する者を選任すべきである（[金融経済教育の理念に沿った金融経済教育推進機構の組織及び運営体制の構築を求める意見書（2023年12月15日）](#)）。

3 認定アドバイザーについて

認定アドバイザー制度を創設するに当たり、認定アドバイザーを顧客の立場に立つ存在として制度上明確に位置付けるほか、認定アドバイザーが学校や企業等で出前授業やセミナー等を実施する場合、将来の家計不安をいたずらに煽り、国民を無条件に投資へ誘導するような教育が行われることのないよう留意し、金融経済教育の目的にかなう教育の実施が担保される仕組みを構築すべきである。

機構がアドバイザーを認定するに当たり、当該アドバイザーが金融サービスを提供する事業者の従業員、役員及び顧問等を兼ねていないこと、幅広い金融商品を対象としたアドバイスが可能であること、金融商品の組成・販売事業者から報酬等を受領していないこと並びに「金融リテラシー・マップ」の内容を正しく理解していることなど、顧客の立場に立ち、金融サービスを提供する事業者と顧客等との間に利益相反が生じない仕組みを構築すべきである。（[金融経済教育の理念に沿った金融経済教育推進機構の組織及び運営体制の構築を求める意見書（2023年12月15日）](#)）。

4 金融経済教育と消費者教育の関連

金融経済教育と消費者教育は、共に消費者市民社会の実現に向けられた教育という意味で、同じ理念を共有するものであるから、金融経済教育を推進するに当たって、消費者教育の推進に関する法律の理念に基づく消費者教育との関連を常に意識すべきである。

消費者市民社会の実現に向け、金融経済教育と消費者教育を関連させて推進すべく、金融庁、消費者庁、文部科学省及び経済産業省等の関連省庁間の連携を強化すべきである。

（[金融経済教育の理念に沿った金融経済教育推進機構の組織及び運営体制の構築を求める意見書（2023年12月15日）](#)、[消費者教育の推進に関する意見書（2017年3月17日）](#)）

以上

第5期消費者基本計画に関連する当連合会の意見について（概要版）

	項目	概要
第1	消費者契約法について	
1	つけ込み型不当勧誘取消権創設に向けて必要な措置を講じること	消費者が合理的な判断をできない事情を不当に利用して、事業者が消費者を勧誘し契約を締結させた場合において、消費者を契約の拘束力から解放させる手段を確保することは必要不可欠である。2022年改正において同取消権の創設が実現できなかった原因を分析し、引き続き実現に向けて尽力すべきである。
2	中途解約権、撤回権、損害賠償請求など不当勧誘行為に対する救済手段の検討	中途解約権、損害賠償請求権など、不当勧誘行為に対する救済手段の拡充により、消費者被害の実情に応じて消費者契約法による民事ルールが適切に機能するような方向性も検討すべきである。
3	不当条項のグレーリスト導入など、不当契約条項に対する救済手段拡充の検討	現行のブラックリストによる不当条項規制だけでなく、正当な理由のない限り無効とする、いわゆるグレーリスト方式による不当条項規制の導入についても検討をすべきである。
4	靈感商法等の悪質商法に対する立法措置	正体や目的を隠した勧誘の禁止、助言の機会を奪うことの禁止及びつけ込み型不当勧誘の禁止等の趣旨の規定を消費者契約法（及び不当寄附勧誘防止法）に設ける立法措置を行うべきである。
第2	フランチャイズ取引の適正化について	事業未経験者個人が「事業のために」する契約でも、フランチャイズ取引のように当事者間の情報量・判断力に大きな格差があり契約自由の原則を貫くことが不適切であることは少なくないため、このような場面でも消費者と同等に保護できないか検討すべきである。
第3	特定商取引法について	
1	通信販売における勧誘規制・クーリング・オフの導入等	通信販売における不当表示広告に対する具体的禁止行為の追加や取消権の導入、チャット勧誘販売に対し電話勧誘販売を参考にした勧誘行為規制、クーリング・オフ等の導入などを検討すべきである。
2	訪問販売・電話勧誘販売における勧誘規制の強化	訪問販売、電話勧誘販売における勧誘規制の強化（事前拒否者への勧誘禁止等）など、高齢者被害を防ぐための実効性ある法制度を検討すべきである。
3	連鎖販売取引の規制強化	SNS等のデジタル通信手段を利用する事業実態が不明瞭な連鎖販売取引業者を入口で排除する参入規制などの規制強化を検討すべきである。
第4	デジタル・プラットフォームその他技術革新の成果の消費生活への導入等における消費者への配慮等について	インターネットやSNS上の広告を通じて誘導された消費者被害の相談を受ける時点では当該広告の確認が不可能な事例が少なくない状況に鑑み、広告主体である事業者に対する広告情報の保全義務を導入すべきである。 電子商取引における消費者被害も増加している現状を踏まえ、販売業者又は役務提供事業者及び取引型デジタル・プラットフォームを提供する事業者に対して義務を課し、その実効的な救済を可能とする仕組みを確立するよう求める。 ダークパターンによる被害事例は、その典型例である定期購入被害をはじめとして様々な事例が想定されるため、指定告示事項（景表法5条3号）追加等につき、継続的に検討されるべきである。
第5	消費者保護のための発信者情報開示請求のための法改正	プロバイダ責任制限法4条1項において、「特定電気通信による」及び「情報の流通によって」の要件を撤廃し、（権利侵害が）「明らかであるとき」の要件は撤廃して開示の要件を見直すべきである。
第6	電気通信事業法の改正	初期契約解除の適用を狭めることのないよう契約書面の交付が義務付けられない契約類型がごく例外的であることを法文上明記し、総務省令への委任を可能な限り羈束すべきである。不実告知等による説明に基づいて契約が締結された場合に、利用者側が契約を取り消すことのできる旨の民事的効力に関する規定が定められるべきである。
第7	SNSを利用した詐欺行為等に関する調査・対策等について	SNSを利用した詐欺行為等に関する調査及び実効性のある対策等について更に検討すべきである。
第8	不当な表示を一時的に制限・禁止する景品表示法の厳正な運用について	「確約制度」の導入や課徴金制度の強化等が図られた2023年4月成立の改正景表法について、関連規則・ガイドラインの整備とその後の運用状況を注視し、厳正な運用を確保すべきである。美容医療に限らず医療機関の広告については、景表法が厳正に運用されているとはいえない実情にあり、このような事態は早急に是正されるべきである。
第9	公正自由な競争の促進と公共料金の適正性の確保について	規制料金の値上げ申請に対し、関係省庁は、値上げの前提として、公正な競争条件及び適正な取引環境が確保されているか等の事情も含め、厳正に協議、審査すべきである。値上げに伴う定型約款の変更が有効とされる要件の判断に供せられた資料は国民に明らかにすべきである。公共調達に係る公金が、恣意的に過大、不公正、不公平に費消される事態が繰り返し発生している近年の状況に鑑み、日弁連が提言している「公金検査請求訴訟法」のような制度新設を検討すべきである。

第10	住宅問題について	
1	4号建築物の欠陥住宅被害の防止	建築基準法20条4号所定の建築物（戸建住宅の多数を占める）の安全性を確保するための法令改正を行うべきである。工事監理者の施工業者からの独立性確保、及び中間検査制度の充実等といった法令改正を行うべきである。
2	民間賃貸住宅の賃貸借における消費者保護	(1) 「原状回復をめぐるトラブルとガイドライン」及び「賃貸住宅標準契約書」の周知徹底を図り、民間賃貸住宅をめぐるトラブルの防止に努めるべきである。 (2) 家賃債務保証業者に対する義務的登録制、不当な取立て行為の禁止、家賃等弁済情報提供事業の禁止等を含む規制を導入すべきである。 (3) 2020年6月12日に成立した「賃貸住宅の管理業務等の適正化に関する法律」は賃借人等の利益の保護に欠ける問題があり、賃貸住宅管理業者の不当な取立て行為等による賃借人に対する被害を防止する措置を講ずることが必要である。 (4) 家賃債務保証業者や賃貸住宅管理業者による滞納家賃等の取立てや立退要求に際しては、弁護士法72条及び73条の潜脱にならないよう、規制を図るべきである。
3	住宅リフォーム等における消費者保護	住宅リフォーム事業者団体登録制度では、リフォーム事業者に対する規制が間接的で極めて不十分である。より根本的に消費者保護の観点からの法制度の整備ないし強化すること、といった法令の整備ないし改正に向けた取組がなされるべきである。
第11	食品の安全について	
1	トレーサビリティ及び原料原産地表示について	現在は米と牛肉のみとなっているトレーサビリティの対象を拡大するとともに、仕入れ元等に係る記録の作成及び保存を法的義務とすべきである。 加工食品について、原産地の義務表示ある原材料の対象を原則として重量割合上位3位までに拡大するとともに、商品の特長づける原材料が名称に含まれる商品の当該原材料の原産地の記載、可能性表示・大括り表示及び中間加工原材料の製造地表示についても見直すべきである。
2	機能性表示食品制度について	安全性や機能性について国が実質的に関与できるように根本から制度枠組みの見直しを図るべきである。 届け出の範囲を逸脱した表示・広告並びに機能性の内容を誤認させる表示・広告への対応を厳格に行い、その情報を公開すべきである。
3	健康食品も含めた食品の表示・広告の適正化について	特定保健用食品につき、①健康増進法への不実証広告規制の導入、②同法31条の「著しく」要件の削除、③許可要件を越える効果を類推させる表示・広告の禁止、④欺瞞的広告への行政措置の強化をすべきである。 適格消費者団体の差止請求権を同法に導入すべきである。 「いわゆる健康食品」も含めた健康指向性食品摂取に関する注意喚起・啓発活動については、テレビや新聞等の積極的な活用なども工夫すべきである。
第12	金融商品取引における消費者保護	
1	外貨建て保険の販売について	法令や保険会社向けの総合的な監督指針に基づく監督の強化、クーリング・オフの際の約款上の対応について検討すべきである。
2	顧客本位原則「金融審議会市場制度ワーキング・グループ顧客本位タスクフォース中間報告」について	利益相反の可能性についての情報提供義務のルール化や、仕組債について一般の顧客への販売を適切に制限することなど、顧客本位原則を一層進めるべきである。
第13	割賦販売法について	
	マンスリークリア払いのクレジットカード決済に対する法整備	マンスリークリア払いについても苦情発生時の苦情の適切処理義務の導入など、アクワイアラー等と連携して悪質サイト業者を排除する法整備を検討すべきである。
第14	多重債務問題について	
1	脱法的なヤミ金融について	中小企業が違法なファクタリング業者の被害に遭わないための注意喚起を積極的に行うとともに、貸金業法及び出資法に違反するファクタリング業者の規制を強化し、相談体制を充実すべきである。 「後払い現金化」等の新手法のヤミ金融の取締りを徹底するとともに、ヤミ金融の撲滅と被害救済のため、相談体制を強化すべきである。
2	ギャンブル依存症対策の推進について	ギャンブルとの物理的・精神的近接性の排除がギャンブル依存対策の重要な柱の一つとして位置づけられるべきである。 ギャンブル施設への入場規制、すなわち、IDチェックや回数制限等を検討すべきである。 収入による入場制限や、賭け金の上限額設定などの規制も必要である。さらに、20歳未満の者のギャンブル施設への入場は、厳格に制限すべきである。
3	官報電子化におけるプライバシーへの配慮について	官報電子化に当たっては、より実効的な対策として、破産公告等のセンシティブ情報については、プログラム等による自動取得を防止する技術的措置を講じるべきである。 閲覧・頒布期間終了後の情報提供は、利害関係の存在と情報提供の必要性を疎明した場合に限定するか、個人情報削除した形で行うべきである。 国立印刷局が業務として行う情報提供（官報情報検索サービス）についても、同様の措置を講ずるべきである。
4	公告された破産者情報を含む「本人が破産、民事再生その他の倒産事件に関する手続を行ったこと」に関する情報の拡散を防止する措置	破産手続を採ったことに関する情報を要配慮個人情報に当たるものとして、個人情報の保護に関する法律施行令において定めるべきである。

第15	公益通報者保護制度を活用したコンプライアンス確保の推進	令和2年改正の公益通報者保護法で積み残しとなった論点について、通報を促進することが期待される、不利益取扱いを行った事業者に対する行政措置・刑事罰の導入、不利益取扱いの効力が民事裁判で争われた場合の立証責任の転換、証拠書類の持ち出しに対する免責ルールの明文化等、見送られた論点について、今後も法改正に向けた取組を行う必要がある。
第16	消費者行政について	
1	消費者庁、消費者委員会、国民生活センターの機能及び体制の強化	消費者被害の防止、救済の施策の実現には、消費者庁・消費者委員会・国民生活センターの機能および体制の強化が必要不可欠である。国の行政推進体制と並んで地方における消費者行政の強化が重要である。
2	実効性のあるKPIの設定	消費者被害実態の分析とそれに対応した制度設計の重要性は、平成20年版国民生活白書で既に的確に指摘しているところであり、まずは実態を分析して有効な対策を立案したうえで、実効性のあるKPIを設定すべきである。
3	消費者安全確保地域協議会の設置及び取組への支援をすすめること	消費者被害の予防・救済を目的とする消費者支援のための見守りネットワークの設置・充実を強く推進すべきである。
4	網羅的・包括的な消費者法制の整備	消費者法制度のパラダイムシフトに関する諮問があったことを受けて「網羅的・包括的な消費者法制の整備」を政策推進の視点に盛り込むべきである。
5	消費生活の国際化の進展への対応	越境消費者トラブルに関するADRの創設に向けた調査・検討を行うこと、及び越境取引及びその紛争解決におけるルールの国際共通化に向けた議論を行うことを開始すべきである。
第17	適格消費者団体について	
1	適格消費者団体の差止請求権の対象の拡大	適格消費者団体が、特定商取引法の通信販売における販売価格や代金の支払時期等の契約条件に関する誇大広告等についても差止請求権が行使できるようにすべきである。いわゆる健康食品に対する広告規制の執行力の強化のため、適格消費者団体による差止請求権を健康増進法に導入すべきである。事業者が違反行為を中止した場合であっても、適格消費者団体の差止請求が可能であることを法文に明示すべきである。
2	適格消費者団体の活動に対する支援	景品表示法に違反する事案に関して行政庁が有する情報について、差止請求の端緒となる情報及び処分関連の情報を適格消費者団体に提供することを可能とすべきである。被害回復制度に関して、特定商取引法や預託法のみならず、景品表示法に基づく処分に関して作成された書類についても、特定適格消費者団体に提供することを可能とすべきである。適格消費者団体及び特定適格消費者団体に対して、相応の経済的支援がなされるべきであり、さらに、消費者団体訴訟等支援法人が十分な活動を行うことができるよう、支援法人に対する資金援助を含めた公的援助がなされるべきである。
3	消費者裁判手続特例法のさらなる改正	被害回復制度について、令和4年改正法に盛り込まれなかったオプト・アウト型の制度、特定適格消費者団体への破産申立権の付与、事業者の財産に関する情報の取得、事業者の所在等に関する第三者の協力を得る仕組み、事業者が公告に関する一定額の支払義務を負担する仕組みを速やかに導入すべきである。
第18	違法収益吐き出し法制の検討	事業者が財産上の利益を供与することをもって顧客を誘引し、顧客が金銭等を拠出する取引であって、ポンジ・スキームとなるような被害発生のおそれが高い取引（対象取引）を対象として、国は、以下のような制度を設けることについて速やかに検討すべきである。 1 違法収益吐き出し型 内閣総理大臣が、対象取引を行った事業者に対し、裁判所の許可を得て、相当な額の賦課金を納付することを命じ、納付された金銭を被害者に分配する方法により消費者の被害回復を図る制度 2 破産型 内閣総理大臣が、対象取引をした事業者が破産手続開始の原因となる事実があるときに、破産手続開始の申立てを行い、破産手続を用いる方法により消費者の被害回復を図る制度
第19	消費者教育について	
1	金融経済教育の実施について	金融経済教育の目的の再確認し、実施にあたっては「金融リテラシーマップ」の内容を踏まえ、投資への誘導を行わないよう留意すべきである。
2	機構の設立・運営について	金融経済教育推進機構の設立・運営にあたって民間金融団体の活動によって中立性が害されないよう留意すべきである。
3	認定アドバイザーについて	認定アドバイザーは、活動にあたって顧客の立場に立ち、「金融リテラシー・マップ」の内容を正しく理解し、国民を無条件に投資へ誘導するような教育が行われることのないよう留意し、金融経済教育の目的にかなう教育を実施すべきである。
4	金融経済教育と消費者教育の関連	消費者市民社会の実現に向け、金融経済教育と消費者教育を関連させて推進すべく、金融庁、消費者庁、文部科学省及び経済産業省等の関連省庁間の連携を強化すべきである。

身寄りのない高齢者が身元保証等に頼ることなく地域で安心して安全に暮らすことのできる社会の実現を求める意見書

2024年（令和6年）1月19日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 国及び地方自治体は、高齢者が身寄りの有無にかかわらず、地域で自分らしく安心して安全に暮らすことができるよう、以下の施策を行うべきである。
 - (1) 病院や福祉施設等が身元保証人等を付けることを入院・入所の要件とすることを禁止し、身元保証以外の代替方法を講じることができるようにすること
 - (2) 従来、家族が担ってきた様々な役割を、資力の有無にかかわらず、全ての地域において公的な地域福祉として対応することができるよう、法整備を含めた体制の整備を速やかに行うこと
- 2 国は、身元保証等高齢者サポート事業の位置づけを法律上明確にし、監督省庁による責任ある監督を確保するための法制度を速やかに整備するべきである。法整備に当たっては、①登録制等の導入、②契約締結前の説明に関する規律の確保、③経営内容等の開示、④預託金の保全措置等の規律の確保、⑤苦情処理のための手続、⑥利用者の判断能力が不十分になったときの取扱い等の仕組みの確保、⑦死後事務等の履行を確認・担保する仕組みの確保、⑧中途解約時の返金ルール等の明確化、⑨利用者による寄附・遺贈について、その自由意思の尊重等を確保するための規律の確保、⑩禁止行為等の行為規制の整備、⑪業界団体の設立やモデル約款等の自主規制の導入の支援等、⑫介護・医療・地域福祉との適切な連携・協働に資する仕組みの導入の検討を行うべきである。

第2 意見の理由

1 身元保証等の問題についての経緯

身寄りのない高齢者の身元保証等の問題については従来から議論のあったところであるが、2023年5月、自由民主党の有志国会議員による「身寄りのない高齢者（おひとりさま）の身元保証等を考える勉強会」が発足し、同年8月7日、政府に対し、政府における所掌の明確化や民間事業者のサービスを安心して受けることができる仕組み等について提言がされた。また、同日、総務省から「身元保証等高齢者サポート事業における消費者保護の推進に関する調査結果報告

書」¹（以下「総務省2023年調査結果」という。）が公表され、全国に400以上の数が確認されている身元保証等高齢者サポート事業の実態が明らかとなった。このような動きを受け、政府は、同年9月26日、官邸内に「認知症と向き合う「幸齢社会」実現会議」を設置し、身寄りのない高齢者を含めた身元保証等の生活上の課題に対する取組を検討しているところである。

当連合会は、第48回人権擁護大会（2005年）において、「高齢者及び障がいのある人の地域で暮らす権利の確立された地域社会を実現するための決議」を、また、第63回人権擁護大会（2021年）において、「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」を採択している。今般、上記のような国の動きを受け、あらためて身寄りのない高齢者が地域で安心して安全に暮らす権利を保障する観点から、身元保証等の問題について、以下のとおり意見を述べる。

2 問題の所在

(1) 身寄りのない高齢者の増加

2023年版高齢社会白書（内閣府）によれば、日本の総人口に占める高齢者の割合（高齢化率）は29.0%となり、総人口の減少が進む中で、高齢化率の上昇はますます進み、2037年には国民の3人に1人が65歳以上の者となると見込まれている。また、世帯構造の変化により、65歳以上の一人暮らしの者も増加傾向にあり、2020年にはそれぞれの人口に占める割合は男性15.0%、女性22.1%となっている²。このような社会環境の中で、家族・親族の減少、近隣関係の希薄化等により、地域で孤立する人が増加している。すなわち、同居する家族がいない、親族もいない又はいたとしても援助を受けられなかったり頼りたくない事情があったりするなど、いわゆる身寄りのない高齢者（以下、併せて「身寄りのない高齢者」という。）が日常生活を送る上で、様々な支援がより積極的に求められるようになっている。

(2) 身寄りのない高齢者の支援の現場

このような社会状況にもかかわらず、身寄りのない高齢者への日常的な生活に関する支援について、国はこれまで特段の社会福祉施策を示さず、医療や福祉の現場に委ねる形で放置しており、そのため、以下に述べるような様々な問

¹ 総務省「身元保証等高齢者サポート事業における消費者保護の推進に関する調査結果報告書」（2023年8月7日）https://www.soumu.go.jp/main_content/000895038.pdf

² 2023年版高齢社会白書「第1節高齢化の状況 3家族と世帯」
https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2023/zenbun/pdf/1s1s_03.pdf

題が生じている。

① 家族等の実態についての認識の齟齬

従来のような本人を支援する家族・親族・近隣の人等（以下「家族等」という。）がいなくなっているのに、病院や福祉施設等は、家族等の存在を前提としたサービス提供を行っており、認識に齟齬が生じている。

② 法の建前と現実の乖離

そもそも、医療・介護サービスは、公的な保険サービスであり、医師の応招義務や介護保険事業者のサービス提供義務があり、正当事由がなければ、入院・入所を拒否できないはずであるのに、現実には、入院・入所の場面において、身元保証人や身元引受人（以下「身元保証人等³」という。）がその条件であるかのように求められている。関東管区行政評価局（総務省）が2022年3月に公表した「高齢者の身元保証に関する調査（行政相談契機）－入院、入所の支援事例を中心として－」（以下「総務省2022年調査結果」という。）⁴によると、調査した病院、福祉施設等併せて9割以上が、なお身元保証人を求め、身元保証人がいない場合に入院を断る病院については5.9%、入所を断る福祉施設等については20.6%も認められるという結果が報告されている。

③ 事業者側のリスク意識と身寄りのない高齢者の大きな不安

身元保証人等を入院、入所の条件とすることは、病院や福祉施設等からすれば、高齢者が自身で対応できない場合の支払い、緊急時対応、医療行為、死亡時対応等についてのリスクマネジメントの一環である。しかし、身寄りのない高齢者にとっては、身元保証人等を準備できないため入院・入所できないという将来への不安は非常に大きい。現に、地域では、身元保証人等を準備できないため入院・入所できなかつたり、入院・入所を諦めてしまつたりする事態も生じている。また、急増する身寄りのない高齢者に対し、現場では何らの法的根拠もないままに、ケアマネジャーや地域包括支援センター等が、金銭管理を行つたり、医療同意、転院・退院時の環境調整等の場面における事実上の対応を迫られたりする等、犠牲的な対応を取らざるを得なくなっている。

³ このような場合の身元保証は「身元保証ニ関スル法律」（1933年法律第42号）における身元保証とは異なるより広い概念とされ、施設費等の債務保証だけでなく、退院・対処支援、死亡時の遺体・遺品の引取等も含み得る複合的概念であり、法的に確定された定義はない。

⁴ 関東管区行政評価局「高齢者の身元保証に関する調査（行政相談契機）－入院、入所の支援事例を中心として－」（2022年3月29日）

https://www.soumu.go.jp/main_content/000802882.pdf

④ 身元保証等高齢者サポート事業の出現と高齢者に対する権利侵害

このような高齢者福祉の現場において、本来、地域福祉として整備されるべき支援の不在が引き起こしてきた現状を埋めるために、身元保証等高齢者サポート事業が生まれ、家族等に代わり身元保証人等に就任したり死後事務を行ったりするようになった。その数は、ここ数年で急速に増加し、総務省2023年調査結果によると、2017年には100程度の数といわれていた身元保証等高齢者サポート事業者は、現在は全国に400以上の数が確認されている。インターネット等を検索すると、コンサルティング業者が、身元保証等高齢者サポート事業について、「初期投資100万円以下」「1人で始めることができる」「顧客1人あたりの単価200万円で粗利額が高く高収益な事業」「地方では競合する業者が少ない」等と積極的な起業を勧めており、従来からの有料老人ホーム業者等との連携に加え、近年は、銀行、保険会社等の高齢者向け商品の中に身元保証等高齢者サポート事業者が組み込まれ、高齢者見守りサービスを提供する警備会社との連携も認められ、事業者数は、今後、さらに増加することが見込まれる。一方で、現在、身元保証等高齢者サポート事業者による高齢者の権利侵害が、次々と明らかとなっており⁵、総務省2023年調査結果でも、数多くの杜撰な対応が報告され⁶、消費者保護の必要性が指摘されているところである。

(3) 本意見書の基本的視点

高齢者には地域で安心して安全に暮らす権利（憲法第13条、第14条、第24条、第25条）があり、国及び地方自治体は、身寄りの有無にかかわらず、高齢者が必要な医療、介護、生活支援を受けることができるような体制整備を行わなければならない。この観点から、身寄りのない高齢者が、地域で安心した日常生活を送るためには、まずは、地域で日常生活を送る上で基本的に必要な支援については、そもそも身元保証等高齢者サポート事業による対応ではな

⁵ 最近では、契約締結時に判断能力がなく複雑な契約内容を理解できなかったとして身元保証団体との契約を無効と判断した裁判例（京都地判2020年6月26日）や身元保証団体が身元保証契約締結に伴って締結した死因贈与契約を公序良俗違反と判断した裁判例（名古屋高判2022年3月22日）等がある。

⁶ 契約時に重要事項説明書を作成していない、死後事務処理を委任しながら契約書に死亡時の履行の報告等に係る規定がない例、入会金・契約金を受け取ってしながら契約書に返金規定がない例、契約書を作成せず口頭で契約を締結している例、契約に際して事業者から言われるがままに全財産を事業者に遺贈する旨の遺言書を作成された例、任意後見を含む契約を締結していたにもかかわらず、利用者の判断能力が不十分になった後も後見監督人の選任申立てがなされていない例、預託金を受け取りながら事業所内の金庫や代表者の個人口座で管理している例等が報告されている。

く、社会福祉制度として公的責任に基づく法的整備・体制整備が行われる必要がある。そして、これを踏まえて民間サービスとしての身元保証等高齢者サポート事業の規制について検討することが妥当である。

本意見書は、こうした現状の認識と基本的視点に基づき、国や地方自治体へ提言をするものである。

3 身寄りの有無にかかわらず安心、安全な暮らしを可能とする施策の実施（意見の趣旨1）

- (1) 病院や福祉施設等が身元保証人等を付けることを入院・入所の要件とすることを禁止し、身元保証以外の代替方法を講じることができるようになること（意見の趣旨1(1)）

現在、身寄りのない高齢者が、身元保証等高齢者サポート事業を利用せざるを得ない状況になっている最大の理由は、病院への入院、福祉施設等への入所に当たり身元保証が求められているためである。

身元保証等高齢者サポート事業者は、身元保証料として30万円から50万円程度の支払いを求めており、大きな収益源としている。身寄りのない高齢者は、身元保証人等がいなければ入院、入所できないという大きな不安を抱えており、身元保証等高齢者サポート事業者と契約をする最大の動機となっている。しかしながら、前述のとおり、公費が導入されている公的な医療・介護サービスの利用が、身寄りの有無により制限されることは、生存権（憲法第25条）の保障の観点から重大な問題であり、本来、身元保証それ自体が不要とされるべきである。そもそも医師法では、医師は正当な事由がなければ医療サービスの提供を拒むことはできないものとされ（同法第19条第1項におけるいわゆる「応招義務」）、介護保険法令においても、介護保険施設（指定介護老人福祉施設、介護老人保健施設、指定介護療養型医療施設及び介護医療院）について、「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準」（1999年厚生省令第39号）等の省令により、正当な理由なくサービスの提供を拒んではならないとしている。これらの法令について、厚生労働省は、通知を発出し、身元保証人がいないことのみを理由に入院・入所を拒むことがないように、都道府県に対し適切な指導を依頼している（①2018年4月27日付け厚生労働省医政局医事課長通知、②同年8月30日付け厚生労働省老健局高齢者支援課・振興課通知）。介護保険施設以外の有料老人ホーム、サービス付き高齢者住宅等についても、特定施設に該当する場合には、指定居宅サービス等の人員、設備及び運営に関する基準第179条第1項により、同様の要請が働く。

しかしながら、前述のとおり、総務省 2022 年調査結果によると、今なお、病院、施設併せて 9 割以上が身元保証人を求め、身元保証人がいない場合に入院を断る病院は 5.9%、入所を断る施設については 20.6% にのぼる。国及び地方自治体において、入院、入所に当たり身元保証人等を付けることを要件とすることを禁止し、身元保証以外の代替方法を講じることができるようになければ、身寄りのない高齢者は、身元保証等高齢者サポート事業者に身元保証を依頼することを余儀なくされてしまう。

前述のとおり、そもそも病院や施設が身元保証人等を求める理由は、高齢者が自身で対応できないことを踏まえたリスクマネジメントの一環である。しかしながら、身元保証人がいても、その実情は、連絡がつかない、支払いがされない、必要な手続きに応じてもらえないケースも多く、高齢者に大きな負担を課することに比して、身元保証人の存在が必ずしもリスクマネジメントとして実効性のある手段とはいえない⁷。むしろ、高齢者が安心して医療、福祉サービスを受けることと病院や施設のリスクマネジメントの双方を両立し得る他の方法があれば、それを採用することが望ましい。このような観点から、身元保証の概念を「緊急の連絡先」「金銭管理(入院費等の支払い確保)」「入院計画やケアプランの説明・同意」「医療同意」「入院、入所に必要な物品の準備」「転院・退院先の決定や環境調整」「死後事務」等のいくつかの機能に分け、効果的な代替方法を検討し、必要な体制整備を図るべきである。この点、厚生労働省は、2019 年 5 月に「身寄りがいない人の入院及び医療に係る意思決定が困難な人への支援に関するガイドライン」(以下「身寄りがいない人ガイドライン」という。)を、また、2022 年に「「身寄りがいない人の入院及び医療に係る意思決定が困難な人への支援に関するガイドライン」に基づく事例集」を発出し、身元保証の内容や機能を分析し、成年後見制度の利用をはじめとする公的制度や地域資源の活用等、多くの代替手段を整理するとともに提示している。身元保証等高齢者サポート事業者に身元保証を担わせるのではなく、まずは、身寄りがいない人ガイドラインや事例集に示した代替方法を、病院だけでなく、施設にも拡げて実践していくこと、その実効性を確保するための体制整備等を図ることこそ、病院、施設のリスクマネジメントとして、また、身寄りのない高齢者が安心して地域で日常生活を送るに当たり重要である。現在、地

⁷ 第二東京弁護士会「身元保証人に関する実態調査のためのアンケート集計結果報告書」(2017 年 10 月) https://niben.jp/news/news_pdf/oshirase20171029-1.pdf によると、身元保証人がついていないのに対応してくれなかったりトラブルとなったりしているケースは回答者の 65% に上る。もっとも多いのは身元保証人と連絡がつかないケース(37%)とのことである。

域によっては、増加する身寄りのない高齢者の問題を地域課題として捉え、身寄りがいない人ガイドラインや事例集等を活用して、自治体、病院、施設等で問題を共有、解決しようとする取組が広がりつつある⁸。国及び地方自治体は、身元保証等高齢者サポート事業者による身元保証に依存するのではなく、身元保証人等を付けることを入院、入所の要件とすることを禁止して、身元保証以外の代替方法を講じることができるような取組を全ての地域で展開できるような体制整備を公的責任に基づき行うべきである。

- (2) 従来、家族が担ってきた様々な役割を、資力の有無にかかわらず、公的な地域福祉として対応することができるよう、法整備を含めた体制の整備を速やかに行うこと（意見の趣旨1(2)）

身寄りのない高齢者が身元保証等高齢者サポート事業に頼らざるを得ない状況になっているのは、前号で述べた病院や施設において身元保証が求められていることに加え、現在の医療サービス、介護サービスの利用だけでは、日常生活を送る上で必要な支援として不十分なためである。身寄りのない高齢者が安心して日常生活を送るため、従来、家族が担ってきた様々な役割を、それぞれ公的な地域福祉として対応することができるよう、国及び地方自治体において、法整備を含めた体制の整備が必要である（そして、このような体制整備は前項で述べた身元保証の代替方法にもなる。）。かかる整備に当たっては身寄りがいない人ガイドライン及び事例集において整理されているとおり、判断能力が十分な人と不十分な人、不十分な場合に成年後見制度を利用している人、していない人など個別事情を考慮しつつ検討することが望ましい。

具体的には以下のとおりである。

① 緊急の連絡先

入院・入所時に求められる緊急連絡先については、介護・障害福祉サービス、生活保護、日常生活自立支援事業等の利用状況から各担当者（以下「支援担当者」という。）と緊急時の対応を確認することや、そうした利用がない場合の市町村として対応できる体制を地域包括支援センターや社会福祉

⁸ 愛知県半田市の「「身元保証等」がない方の入院・入所にかかるガイドライン」（2014年9月）をはじめとして、地域において、身寄りのない人の入院、入所に関する課題（身元保証の問題）を地域課題と捉え、自治体、病院、施設等の関係機関で共有、解決しようという動きも広がりつつある。2020年には、新潟県魚沼市において「魚沼市における身寄りのない人への支援に関するガイドライン」が、2021年には、鹿児島市でも、特定非営利活動法人つながる鹿児島による「身寄りの有無にかかわらず安心して暮らせる地域づくりの手引」が、2022年には、東京都世田谷区でも「身元保証人が立てられない方の入院・入所に関する世田谷区版ガイドライン」（2022年2月）等が策定され、活用が進められている。

協議会等に事業として位置づける体制の整備が必要である。また、法定後見人や任意後見人（任意後見受任者を含む。以下「後見人等」という。）がいる場合には、緊急連絡先として対応することも可能である。

② 入院計画書やケアプランの説明、同意

入院計画書や施設のケアプランの説明、同意については、高齢者本人の十分な理解を得ることが基本であり、そのための意思決定支援の体制の整備が必要である。高齢者本人同意の下で、支援担当者や後見人等とも情報共有を図ることで対応することも可能である。

③ 入院、入所に必要な物品の準備

入院・入所中の必要な物品の準備等については、病院、施設において、売店の移動販売、デリバリー、ネット購入、レンタル・リース等の各種サービスを導入したり、有償のボランティア団体の活用、施設における生活相談員と同様に、病院においても入院中の生活面の支援を担う職員を配置したりする等の体制整備を図る必要がある。後見人等がいる場合には、こうしたサービスの利用契約等を代理することができる。

④ 金銭管理(入院・入所時の支払い確保)

医療費・入院費、施設利用料、日常生活費等の支払い等の金銭管理については、病院や施設に対し、医療・介護保険の各種負担や減免手続の確認を職員が行った上、預かり保証金による精算、振込、自動引落とし、クレジットカードや電子決済の利用を可能とする環境整備を、リスクマネジメントの一環として促すとともに、現在、国が第二期成年後見制度利用促進基本計画の中で総合的権利擁護支援策として検討している日常生活自立支援事業の拡充や、新たな金銭管理のモデル事業等の実施によって図るべきである。後見人等がいる場合には、後見人等による管理と支払いにより対応することになる。

⑤ 転院、退院・退所先の決定や環境整備

転院、退院・退所時の決定や環境整備については、ケアマネジャー等従来の支援担当者がある場合には、本人の意思決定支援を十分に行いながら、チーム支援を行うことで転院、退院・退所先の選択や手続を分担できる体制の整備を図るべきである。支援担当者がない場合には、病院や施設の相談員と地域包括支援センターや障害者基幹相談支援センターが連携して、転院、退院・退所後支援チームを形成し、転院、退院・退所先の選択や手続を分担するべきである。後見人等がいる場合には、こうしたチーム支援の一員として本人の意思確認や代理・代行とともに、転院、退院・退所時の精算等を行うことが可能である。

⑥ 死後事務

死亡時の遺体・遺品の引き取り、葬儀等の死後事務については、墓地、埋葬等に関する法律に基づき、市町村の責任で行うこととなっている。ただし、市町村による対応窓口や体制が十分でなく、また、戸籍法の死亡届、要した費用の償還、その後の遺品の処理等を円滑に実施するための新たな法整備も必要である。後見人等がいる場合には、死後の事務処理を一定の範囲で担うことが法律上の規定や事務管理等で行うことが可能である。任意後見人は本人と死後の事務処理契約も締結していることがあり、その場合には契約に沿った形で対応することができる。

⑦ 医療行為の同意

医療行為の同意については、身寄りがいない人ガイドラインで整理されているように、本人の一身専属性が極めて強いものであり、そもそも身元保証等高齢者サポート事業を含む第三者に同意の権限はないものと考えられる。そのため、現在、厚生労働省の「人生の最終段階における医療・ケアの決定プロセスに関するガイドライン」（2018年3月改訂）の考え方も踏まえ、医療・ケアチームや病院の臨床倫理委員会などの活用を中心に、アドバンス・ケア・プランニング（ACP）の推進・実践が各地で進められているところである。身寄りのない高齢者についても、高齢者本人の意思、自己決定を最大限に尊重した対応こそが求められるべきであり身元保証等高齢者サポート事業の関わるところではない。

- (3) 以上述べたとおり、従来、入院・入所中に家族が担ってきた多くの基本的な役割は、高齢者本人の意思決定支援を軸にしつつ、病院や施設における対応や環境整備、市町村の責任による対応、地域包括支援センター等による支援体制整備、高齢者本人の支援担当者や地域福祉による役割分担によって対応することができるものである。そして、高齢者が地域で安心して安全に暮らす権利（憲法第13条、第14条、第24条、第25条）を保障する観点から、こうした体制整備や必要な人材や財源の確保については、国や地方自治体が、地域福祉づくりの一環としての社会福祉施策として整備することが求められているのであって、身元保証等高齢者サポート事業者に丸投げされることはあってはならない。国及び地方自治体は、身寄りのない高齢者が地域で安心して安全に生活を送ることができるよう、このような体制整備に着手し、その中でも、特に、高齢者の権利擁護に直接結びつく②の日常的な金銭管理と④、⑥、⑦に関連する高齢者の意思決定を支援する仕組みについては、資力の有無にかかわらず福祉サービスとして優先して整備、提供される必要がある。まさに、現在、国は

第二期成年後見制度利用促進基本計画の中で総合的権利擁護支援策として日常生活自立支援事業の拡充や、新たな金銭管理のモデル事業等を検討しているところであり⁹、このような取組を着実に進めていくことが大切である。

4 身元保証等高齢者サポート事業に対する規制（意見の趣旨2）

(1) 身元保証等高齢者サポート事業適正化の必要性

上記のとおり、身寄りのない高齢者が地域で安心して暮らすことができるよう、日常生活に基本的に必要な支援については、公的責任のもと、国や地方自治体による福祉施策として、法整備、体制の整備が行われる必要がある。もっとも、公的な支援を超えるサービスに対する現実的なニーズがあることも否定できない。また、国や地方自治体による福祉施策として行われるべきものも、直ちにその体制が完備できるものではなく、これが整うまでの間に実際求められる支援の必要性から、これに応じたサービスを提供する民間の事業も残らざるを得ない。しかるに、これらの事業について、現在、直接規律する法律はなく、また、監督官庁等も存在しないという現状にあり、前述のとおり、身寄りのない高齢者の権利を侵害している、あるいは、その侵害が疑われる事例が少なからず存在している現状にある。

身元保証や日常生活支援サービス、死後事務サービス等を組み合わせた事業である身元保証等高齢者サポート事業にあっては、その主たる利用者が日常生活上の必要により支援を求める高齢者であり、サービス内容も多様・複雑であることが多く、また、費用体系も明確ではない等の特色を有する。そのため、トラブルが生じやすく、一般的な契約に比べてより消費者保護の必要性が高い。それゆえ、身元保証等高齢者サポート事業を適正化するために可能な措置を速やかに講じていく必要がある。

(2) 身元保証等高齢者サポート事業についての消費者保護の動き

2016年、高齢者、障害者等から将来の葬儀費、生前の身元保証料等に充てるために集めた多額の預託金を流用した公益財団法人日本ライフ協会（以下「日本ライフ協会」という。）が内閣府から公益認定を取り消されるとともに、事実上破綻し、多くの被害者を生じさせた。

⁹ 国は、第二期成年後見制度利用促進基本計画に基づき、「総合的な権利擁護支援策」の検討を進めており、現在、厚生労働省において、大阪府八尾市や愛知県豊田市をはじめとする全国の複数の自治体において3種類のモデル事業（①地域連携ネットワークにおいて民間企業等が権利擁護支援の一部に参加する取組、②簡易な金銭管理等を通じ、地域生活における意思決定を支援する取組、③寄付等の活用による多様な主体の参画の検討）の実施、検証作業等が行われている。
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_33811.html

このような中、身元保証等高齢者サポート事業の問題について、内閣府消費者委員会は、2017年1月31日付けで「身元保証等高齢者サポート事業に関する消費者問題についての建議（以下「建議」という。）」を提出し、その中で、消費者庁及び厚生労働省は、関係行政機関と連携して、消費者が安心して身元保証等高齢者サポートサービスを利用できるよう、必要な措置を講ずること等を求めた。

また、消費者庁及び厚生労働省は、2018年8月30日に、消費者向けの「身元保証等高齢者サポートサービスの利用に関する啓発資料（ポイント集）」を公表し、2019年6月18日には、消費者庁が、事業者に対して、国民生活センター作成の報道発表資料「身元保証などの高齢者サポートサービスをめぐる契約トラブルにご注意」を送付し、注意を促す等の取組を行った。これらの取組は評価できるものの、啓発活動・注意喚起にとどまっている点で限界もあり、消費者・利用者保護の観点からは非常に不十分なものであった。

これに対し、当連合会は、前述の第63回人権擁護大会（2021年）において、「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」を採択し、事業者による身元保証等のサポート事業について、監督官庁を明確にして行政規制を及ぼすこと、事業主体の破綻に備えた預託金の保全制度を創設すること、さらには、適切に事業者の選択をするための情報提供の制度等の整備を行う必要があるとして、国に対し、事業者に対する適切な監督を実施できる法制度を整備することを求めた。もっとも、速やかな国の対応は得られず、身元保証等高齢者サポート事業に関する消費者被害への具体的対応策の進展は見られなかった。

なお、この間、身元保証等高齢者サポート事業者利用者等への返金等を命ずる複数の裁判例も出るに至っている¹⁰。

(3) 総務省による調査・通知

2023年8月7日、総務省は2023年調査結果を公表し、調査の結果として、一般的な契約に比べ消費者保護の必要性が高いとし、留意事項や求められる対応の方向性についての課題提起を取りまとめ、厚生労働省、消費者庁等に通知を行った。取りまとめでは、公正な契約手順の確保、預託金の管理方法のルール化、成年後見制度への円滑な移行、契約履行の確認や担保の限界、解約時の返金ルールや費用・料金内容の一層の明確化、寄附・遺贈における本人の自由な意思の尊重と判断能力の確認、啓発資料の充実・周知の7項目が問題

¹⁰ 京都地判2020年6月26日、名古屋高判2022年3月22日（注5参照）。

提起として指摘されている。

この調査報告は、必ずしも法律の制定を直接的に求めるものではないが、身元保証等高齢者サポート事業の課題に対応した一定のサービスの質の基準（ガイドライン等）を定めることを求めており、事業者が当該基準を満たしているか否かを明らかにすること、実際に事業者が上記の基準を満たしているか否かを第三者が担保する仕組みが必要であるとしている。それを適切に実現するためには、身元保証等高齢者サポート事業の位置づけを法律上明確にし、監督官庁による責任ある監督の確保が最も効果的であり、また、法律による行政という観点からも好ましい。

身元保証等高齢者サポート事業における利用者保護の必要性を強く認識させることとなった日本ライフ協会の事業破綻から7年、前述の内閣府消費者委員会の建議からも6年が経過しており、法制度の整備は既に遅きに失しており、速やかに立法に向けた議論を開始すべきである。

(4) 法制度の整備

法制度の整備に当たっては、身元保証等高齢者サポート事業の性格を踏まえ、消費者保護及び事業への信頼確保の観点から、以下の点等に留意すべきである。

① 登録制等の導入の検討

身元保証等高齢者サポート事業の届出制・登録制の導入を検討すべきである。これにより、監督省庁による責任ある監督を可能にするとともに、無責任な事業者の参入を予防することにもつながる。株式会社やNPO法人、一般社団法人のように、財政的な基盤がなくても簡単に設立でき、監督官庁や業会団体がない法人が、身元保証等高齢者サポート事業を業として行う場合には、この点が特に妥当する。

単なる届出制とするか一定の要件を必要とする登録制とするかについては、一律に論ずるのではなく、取り扱う事業の内容・規模・預託金の有無、他の法律による規律の有無等を踏まえて検討するべきである。例えば、指定介護保険事業者の行うものについては届出制にとどめ、逆に高額な預託金を受け取るものについては許可制を採用することも考えられる。

また、身元保証等高齢者サポート事業は、その提供に係るサービスが多様であるだけでなく、対価の支払方法や事業形態等も多様であることから、政令指定制度を採用し、法律においては基本的な属性等を定めるにとどめ、具体的な基準については政令等に委任することもあり得よう。併せて、単純な日常生活支援サービスにとどまるものや、他の法令によって利用者の利益を保護することができると思われるものについては適用除外とすることも、

併せて検討すべきである。

② 契約締結前の説明に関する規律の確保

身元保証等高齢者サポート事業は、そのサービス内容が多様・複雑であり、また費用体系も明確ではないなどの問題がある。利用者の多くが高齢者であることに鑑み、契約締結に際し、利用者に理解されるために必要な方法及び程度による説明が確保される必要がある。また、直接法律で規定するか、規則・ガイドラインに委ねるかは別として、重要事項説明書の交付や第三者の契約への立合いその他、契約の手順に関する規律も整えるべきである。

③ 経営内容等の開示

身元保証等高齢者サポート事業を利用しようとする者は、事業者がどのような内容のサポート事業を行い、業務内容や財務内容がどのような状況にあるかを把握しなければ、その事業者の事業継続性や現在のサービスの水準を持続できるか等について判断できず、また、事業者の比較選択もできない。既に利用している者にとっても、契約の相手方である事業者の経営内容等の情報は、契約を継続するか否かの判断にとって重要である。身元保証等高齢者サポート事業を行う者には、何らかの方法で経営内容等の開示を義務付けることを検討すべきである。

④ 預託金の保全措置等の規律の確保

死後事務のサービス等につき、費用を事前に事業者等に預託金として預けておくことが多いが、この点についての法令上の規制等がない。経営破綻をした日本ライフ協会では、預託金の保全措置がなされておらず、利用者に被害が生じた。預託金を預かる場合には、事業者が財産の分別管理等を義務付けるべきである。応急の入用に備える預託金等については、その支出の管理の規律も必要である。また、長期分サービス等の対価の支払いを受ける場合にも、類似の問題が生じるので、前受金保全措置を定めるべきである。預託金等を伴う事業にあっては、これらの措置を講ずることは事業を行うための資格要件とするべきである。

⑤ 苦情処理のための手続

身元保証等高齢者サポート事業にあっては、利用者が日常生活の支援を受けていることもあり、サービス等に不満・不安があっても苦情を申し出ることが難しくなる側面が否定できない。そこで、事業者には、提供したサービスの利用者等からの苦情に迅速かつ適切に対応するために窓口を設置するなどの措置を講ずるよう義務付けるべきである。

⑥ 利用者の判断能力が不十分になったときの取扱い等の仕組みの確保

財産管理サービスの提供中に利用者の判断力が不十分になった場合、民法上、委任契約又は準委任契約は終了するものとされていないが、一方で利用者本人が事業者の義務履行状況を監督することが困難となるという事態が生じる。このような場合には、高齢者を地域において公的な立場で支援する権利擁護支援の中核機関や地域包括支援センターによる支援につなげることが必要であり、これを確保するための規律が必要である。この点の取扱いにつき、予め契約締結時に十分に説明され、利用者の同意を得ておく仕組みを確保しておく必要がある。

⑦ 死後事務等についての履行を確認・担保する仕組みの確保

死後事務については、利用者が亡くなった後に委任された事務が実施されることになるが、利用者本人が事業者の履行を監督することができない。この点、事業者の自主的な取組もなされているが、これには限界もある。そこで、利用者本人が予め監督者等を指定する仕組みや、また、利用者による指定のない場合等には、事業者とは利害関係のない第三者が監督者となるなど制度的な仕組みの確保も検討するべきである。

⑧ 中途解約時の返金ルール等の明確化

利用者が生活状況等の変化等により契約を中途解約する場合、未履行部分に関する返金について、そのルールが明確でなく、トラブルにつながることもある。入会金等のサービスとの対価性が明確ではない費用の返金の扱いも問題となり得る。これらの返金それ自体の規律やこれについての契約時の説明及び契約書への記載等の規律を明確化する必要がある。

⑨ 利用者による寄附・遺贈について、その自由意思の尊重等を確保するための規律の確保

利用者による身元保証等高齢者サポート事業者への寄附（死因贈与等）や遺贈は、契約時の状況や契約後の事業者との関係から自由な意思に基づくものであることが疑われるものや、加齢等の影響で判断力に問題があることが疑われるものも存在する。身元保証等高齢者サポート事業にあつては、利用者の生活が事業者のサービスに大きく依存するような形になることや、利用者の判断力等が減退するという事態も少なからず想定される。2022年に制定された法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律においては、不当な勧誘行為に着目した取締りは一定程度できるものの要件が限定されており、高齢者の保護としては十分ではない。

そこで、利用者から事業者への寄附・遺贈については、利用者の自由意思を尊重し、かつ、判断力を確認するための手続的規律として、一定の手続に

従って作成した公正証書でその意思を表示しなければならないものとする
ことを検討すべきである。また、妥当性に疑問を生ずるような不相当なも
のとならないよう、寄附等の額の上限を定めるなどの制限を設けることや、
事業者の側から利用者に寄附を求めることを禁止すること等も検討される
べきである。

⑩ 禁止行為等の行為規制の整備

身元保証等高齢者サポート事業と契約をする個人は、既に支援を要する又
は近いうちに要する可能性があることに加え、契約後に判断能力が徐々に低
下していくことも想定される。一般の消費者と比してもより脆弱であり、そ
の利益や権利が侵害されやすい。それゆえ、契約に当たっては、不実告知等
を禁止するとともに、利用者の判断力等の不足に乗じることや、知識、経験
及び財産の状況に照らし不適切な勧誘等を禁止すべきである。禁止に違反
する行為には適切な行政処分を設けるべきである。

⑪ 業界団体の設立やモデル約款等の自主規制の導入の支援等

業界全体のサービスの水準を維持・向上する取組も重要である。そのため、
事業者団体を設立し、あるいは、モデル約款を作成する等の事業者側の取組
が求められる。これらを義務的なものとするか否かは別として、法律により、
これらを位置付けて支援する制度を導入することを検討すべきである。ま
た、併せて、利用者が事業者を選択するに際して参考にできるようなサービ
スの質等に関する認証制度を導入することも検討すべきである。

⑫ 介護・医療・地域福祉との適切な連携・協働に資する仕組みの導入

身元保証等高齢者サポート事業の利用者が介護・医療・地域福祉の利用を
必要とすることや、逆に、介護・医療や地域福祉の利用者が身元保証等高齢
者サポート事業の利用を必要とすることも考えられる。そのような場合に、
利用者にとって適切なサービスが選択できるように、介護・医療・地域福祉
との適切な連携・協働に資する仕組みの導入の検討が必要である。

以上

次期消費者基本計画における重点課題①

1 消費者契約法

- ・つけこみ型不当勧誘取消権創設
- ・不当勧誘行為に対する救済手段の拡充
- ・不当契約条項に対する救済手段の拡充
- ・靈感商法等の悪質商法に対する措置

2 横断的な法令の厳正な執行・見直し フランチャイズにおける加盟者の保護

3 特定商取引法

- ・通信販売における勧誘規制・クーリング・オフの導入等
- ・訪問販売・電話勧誘販売における勧誘規制の強化
- ・連鎖販売取引の規制強化

4 デジタル・プラットフォームその他 技術革新の成果の消費生活への導入等 における消費者への配慮等

5 消費者保護のための発信者情報開示 請求のための法改正

6 電気通信事業法の改正

7 SNSを利用した詐欺行為等に関する 調査・対策

8 不当な表示を一時的に制限・禁止する 景品表示法の厳正な運用

9 公正自由な競争の促進と公共料金の 適正性の確保

次期消費者基本計画における重点課題②

1 0 住宅問題

- ・ 4号建築物の欠陥住宅被害の防止
- ・ 民間賃貸住宅の賃貸借における消費者保護
- ・ 住宅リフォーム等における消費者保護

1 1 食品の安全

- ・ トレーサビリティ・原料原産地表示の拡充・見直し
- ・ 機能性表示食品制度の見直し・広告への対応
- ・ 健康食品も含めた食品の表示・広告の適正化

1 2 金融商品取引における消費者保護

- ・ 外貨建て保険の販売
- ・ 顧客本位原則

1 3 割賦販売法

マンスリークリア払いのクレジットカード決済に対する法整備

1 4 多重債務問題

- ・ 脱法的なヤミ金融の撲滅と相談体制の強化
- ・ ギャンブル依存症対策の推進
- ・ 官報電子化におけるプライバシーへの配慮
- ・ 破産手続に関する個人情報の拡散を防止する措置

1 5 公益通報者保護制度を活用した コンプライアンス確保の推進

1 6 消費者行政

- ・ 消費者庁、消費者委員会、国民生活センターの機能及び体制の強化
- ・ 消費生活の国際化の進展への対応 等

1 7 適格消費者団体

- ・ 適格消費者団体の差止請求権の対象の拡大
- ・ 適格消費者団体の活動に対する支援
- ・ 消費者裁判手続特例法のさらなる改正

1 8 違法収益吐き出し行政の検討

1 9 消費者教育

- ・ 金融経済教育の実施
- ・ 金融経済教育と消費者教育の関連推進 等

消費者契約法

新たな消費者被害の多数発生

急速な高齢化社会の進展

インターネットを使った
消費者取引の拡大

✓消費者が合理的な判断をできない事情を不当に利用した事業者による勧誘・契約に対して、消費者を契約の拘束力から解放させる手段を

つけこみ型
不当勧誘取
消権創設

不当勧誘行
為に対する
救済手段の
拡充

不当契約条
項に対する
救済手段の
拡充

靈感商法等
の悪質商法
に対する
措置

食品の安全

- ✓消費者の自主的かつ合理的な選択を実質的に確保できるものとするために
- ✓情報が正しいものであるか、消費者自身が判断することができることを前提とした消費者主体の制度へ

安全性や機能性について
国が実質的に関与できるよう
制度枠組みの見直し

逸脱した表示・広告
機能性の内容を誤認させる表示・広告
への対応

住宅問題

✓住宅は最も根本的な生活基盤であり居住者等が生命・身体・財産を預けるにふさわしい安全性その他の品質・性能を備えていなければならない

✓賃借人や入居者の権利の保護のために消費者である賃借人の居住の安定を図り、その権利を擁護する

✓詐欺的・破壊的リフォーム、相当性に関するトラブルによる被害の予防・救済を図る

4号建築物の欠陥
住宅被害の防止

民間賃貸住宅の
賃貸借における
消費者保護

住宅リフォーム等
における消費者保護

「第5期消費者基本計画の基本的方針案」に向けて

✓デジタル社会における誰しものが不利益・不公正な取引にさらされる可能性に配慮した消費者利益の擁護

デジタル・プラットフォーム等技術革新の成果の消費生活への導入等における消費者への配慮

- ・インターネット広告画面に関する規制の強化・保全
- ・「ダークパターン」に対する検討
- ・事業者への義務付け

SNSを利用した詐欺行為等に関する調査・対策

通信販売における勧誘行為規制、クーリング・オフの導入

✓高齢化、孤独・孤立社会に対応した包括的な消費者支援の在り方

- ・高齢者が身寄りの有無にかかわらず、地域で自分らしく安心して安全に暮らすための施策
- ・身元保証等高齢者サポート事業の位置づけを法律上明確にし、監督省庁による責任ある監督を確保するための法制度の速やかな整備を

訪問販売・電話勧誘販売による高齢者被害を防ぐための実効性ある法制度

消費者被害の予防・救済を目的とする消費者支援のための見守りネットワークの設置・充実