（資料1-2）

消費者委員会 意見交換会

消費者行政の課題と消費者庁・消費者委員会の役割

2024年９月27日

早稲田大学名誉教授
第7次内閣府消費者委員会委員長

後藤巻則

目次

- Ⅰ　消費者を取り巻く環境の変化に対応する消費者行政の推進
  （１）高齢化への対応
  （２）デジタル化への対応
- Ⅱ　多数消費者被害の発生抑止・回復のための公私協働
- Ⅲ　消費者政策におけるＥＢＰＭの推進
- Ⅳ　消費者庁・消費者委員会の役割

Ⅰ　消費者を取り巻く環境の変化に対応する消費者行政の推進－（１）高齢化への対応

- 消費者基本計画等の実施状況に関する検証・評価及び消費者基本計画工程表の改定に向けての意見（令和4年12月16日、消費者委員会）

高齢者や障害者等のぜい弱性等を抱える消費者を保護するための取組が重要である。消費生活相談の役割が増す中で、地方公共団体の消費者行政部局や消費生活センターのみならず福祉部局を始めとする関係部局、法テラス等の関係相談窓口等との連携が極めて重要であることから、これらの連携の取組を担保できるよう工程表等に反映させること。

消費者安全確保地域協議会（見守りネットワーク）については重層的支援体制整備事業との連携を含めた、より積極的な活用を図る必要があることから、見守りネットワークの設置状況のみならず、活動状況等を測るＫＰＩを設定し、工程表等に反映させること。（消費者庁、法務省、厚生労働省及び関係省庁等）

Ⅰ　消費者を取り巻く環境の変化に対応する消費者行政の推進－（１）高齢化への対応

- 消費者基本計画工程表の改定素案（令和5年3月）等に対する意見（令和5年3月28日、消費者委員会）

（重点項目６）高齢者、障害者等の権利擁護の推進等

本重点項目を推進する上で基本的な情報である高齢者や障害者の消費生活相談件数等、高齢者や障害者の消費者被害の状況を把握するＫＰＩを設定すること。

その上で、12月意見では、地方公共団体の消費者行政部局や消費生活センターと福祉部局等の関係部局や法テラス等の関係相談窓口等との連携、消費者安全確保地域協議会（見守りネットワーク）と重層的支援体制整備事業との連携等の重要性について指摘したところであり、これらの連携状況を把握するKPIを設定すること。また、見守りネットワークや成年後見制度における地域連携ネットワークは整備するだけでなく、各取組が実効的なものとなっていることが重要であることから、具体的な解決事例の把握に努めること。

さらに、身元保証等高齢者サポート事業に関する消費者問題への対応については、必要な情報が必要な人に確実に届くことが重要であることから、設定したＫＰＩを継続的に把握、分析し、効果の検証を行うこと。

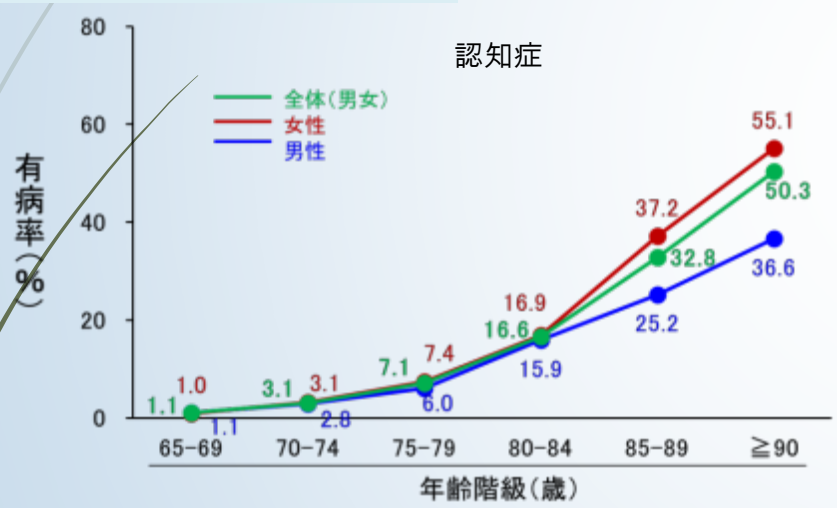
認知症および軽度認知障害（MCI）の高齢者数と有病率の将来推計

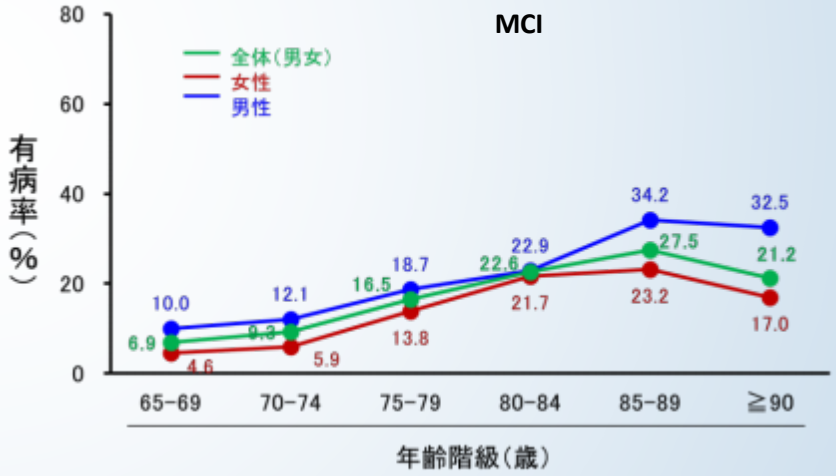
- 2022年に認知症の地域悉皆調査（調査率80%以上）を実施した４地域（福岡県久山町、石川県中島町、愛媛県中山町、島根県海士町）において、新たに推計した、 2022年の高齢者における認知症有病率（性年齢調整後）は、12.3%であり、また、高齢者におけるMCI有病率（性年齢調整後）は、 15.5%であった。
- 2022年の認知症およびMCIの性年齢階級別有病率が今後も一定と仮定した場合、 2040年の認知症者高齢者数は584.2万人、 MCI高齢者数は612.8万人と推計された。

※ 軽度認知障害（MCI）:もの忘れなどの軽度認知機能障害が認められるが、日常生活は自立しているため、認知症とは診断されない状態。

認知症とMCIの有病率の合計値は約28%（2022年時点）であり、「誰もが認知症になり得る」という認識のもと、認知症になっても生きがいや希望を持って暮らすことができるよう、認知症バリアフリーの推進、社会参加機会の確保等、認知症基本法に掲げる理念・施策の推進に取り組んでいくことが重要。

年齢階級別の有病率（ 2022年時点）





高齢者数と有病率の将来推計

年	令和４年（2022）	令和７年(2025)	令和12年(2030)	令和22年(2040)	令和32年(2050)	令和42年(2060)
認知症高齢者数	443.2万人	471.6万人	523.1万人	584.2万人	586.6万人	645.1万人
高齢者における認知症有病率	12.3%	12.9%	14.2%	14.9%	15.1%	17.7%

年	令和４年（2022）	令和７年(2025)	令和12年(2030)	令和22年(2040)	令和32年(2050)	令和42年(2060)
MCI高齢者数	558.5万人	564.3万人	593.1万人	612.8万人	631.2万人	632.2万人
高齢者におけるMCI有病率	15.5%	15.4%	16.0%	15.6%	16.2%	17.4%

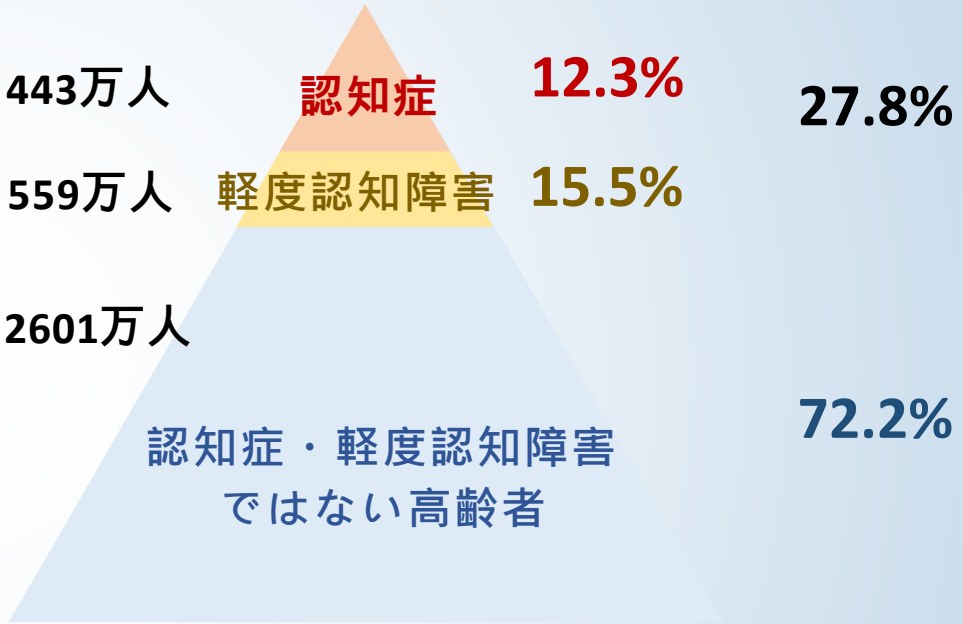
資料：「認知症及び軽度認知障害の有病率調査並びに将来推計に関する研究」（令和５年度老人保健事業推進費等補助金　九州大学 二宮利治教授）より厚生労働省にて作成

2012年有病率調査

65歳以上高齢者
3079万人

平成23年度　厚生労働科学研究費補助金　認知症対策総合研究事業
「都市部における認知症有病率と認知症の生活機能障害への対応」
（研究代表者　筑波大学　朝田隆）」

2022年有病率調査



65歳以上高齢者
3603万人

令和5年度　老人保健事業推進費等補助金
「認知症及び軽度認知障害の有病率調査並びに将来推計に関する研究」
（研究代表者　九州大学　二宮利治）」

Ⅰ　消費者を取り巻く環境の変化に対応する消費者行政の推進－（１）高齢化への対応

- 消費者庁「消費者法の現状を検証し、将来の在り方と考える有識者懇談会における議論の整理」（令和5年7月）

高齢化が急速に進展している我が国において、加齢に伴い認知機能が低下した消費者が主体となる消費者取引は相当程度の数と規模を有し、少数・例外の事象として対応することは不可能あるいは不適切になっている。

デジタル化 の進展やそれに伴う情報過剰によって複雑化する社会の中で、自らの消費者取引のために必要とされる判断力が十全でない原因は、認知症に至らない軽度認知障害や発達障害、境界知能など拡大かつ多様化しており、相当割合の国民が、あるいは多くの人が人生の相当長期にわたって、種々の類型的・属性的脆弱性に起因する認知機能上の課題を抱えている社会を前提とした規律や仕組みを構築していくことが必要である。

Ⅰ　消費者を取り巻く環境の変化に対応する消費者行政の推進－（１）高齢化への対応

認知症や認知機能の研究の進化によって、認知機能の低下が判断力に及ぼす影 響は、判断対象となる課題によりまた当該主体自身の状態により多様であることも明らかになってきている。

消費者取引が生活者としての営みでもあ ることを踏まえ、消費者本人の意思を保存したりその判断をサポートする仕組みの導入や、認知機能や判断能力を推定する技術の利活用の促進などの多様な手法を通じて、消費者取引から排除することなく、多様な主体が安心して消費者取引を続けることができる社会を実現するための規律を、消費者法において整備することが求められる。（同9~10頁）

Ⅰ　消費者を取り巻く環境の変化に対応する消費者行政の推進－（１）高齢化への対応

- 消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会中間整理（案）

「消費者の脆弱性」を年齢や教育水準、経済状況等、ある集団に 共通する特徴から捉えるものとして、類型的・属性的脆弱性がある。例えば、高齢者が年齢を経るごとに認知症等によって判断力が低下する傾 向にあることや、若者が大人と比べて契約に関する知識や経験が少ない傾向にあることは、消費者被害に遭う可能性を高めるおそれがあるといえる（第10回消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会【資料１】2頁）。

Ⅰ　消費者を取り巻く環境の変化に対応する消費者行政の推進
－（２）デジタル化への対応

- 社会のデジタル化に伴う消費者問題の拡大・多様化

第7次消費者委員会本会議（第352回～第411回、全58回）
のうち、デジタル関係を主たるテーマとした本会議
特定商取引法及び預託法について（355、361、372、381、389、400）
通信分野の消費者保護について（360）
取引ＤＰＦ消費者保護法について（362）
ＳＮＳを利用した消費者トラブルについて（406）
景品表示法について（393）
消費生活相談のデジタル化について（375、407）
デジタル化に伴う消費者問題ワーキング・グループについて（377、409）

内閣府消費者委員会　デジタル化に伴う消費者問題ワーキング・グループ報告書　概要

【ワーキング・グループ開催目的】

・近年、SNSの利用率が増加し、コミュニケーションツールとして一般化（図表①）

・事業者による販売促進ツールとしても広く使用されている

▼

・ SNS関連の消費生活相談件数は年々増加（図表②③）

▼

・「デジタル化に伴う消費者問題ワーキング・　グループ」を設置して対応を検討

【構成員・オブザーバー】 ※敬称略

○構成員

座　　長	後藤　巻則	早稲田大学大学院法務研究科教授
座長代理	飯島　淳子	東北大学大学院法学研究科教授
委　　員	清水かほる	公益社団法人全国消費生活相談員協会中部支部長

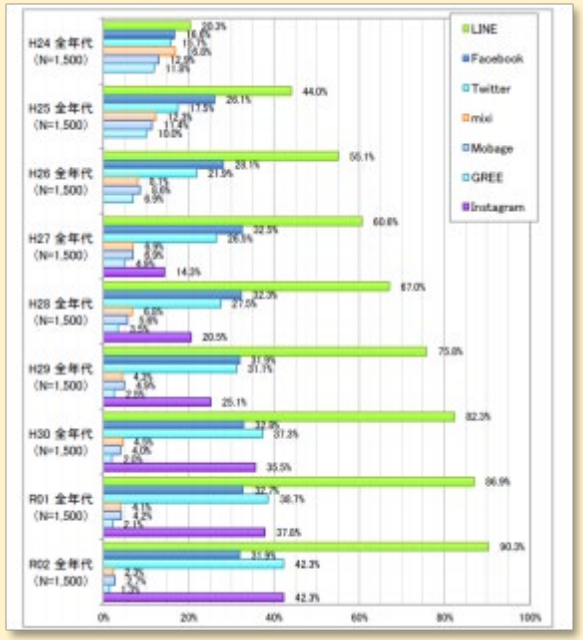
○オブザーバー

大石美奈子	公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会 前代表理事・前副会長
黒木　和彰	弁護士
板倉陽一郎	ひかり総合法律事務所パートナー弁護士
丸山絵美子	慶應義塾大学法学部教授
万場　　徹	公益社団法人日本通信販売協会専務理事

独立行政法人国民生活センター

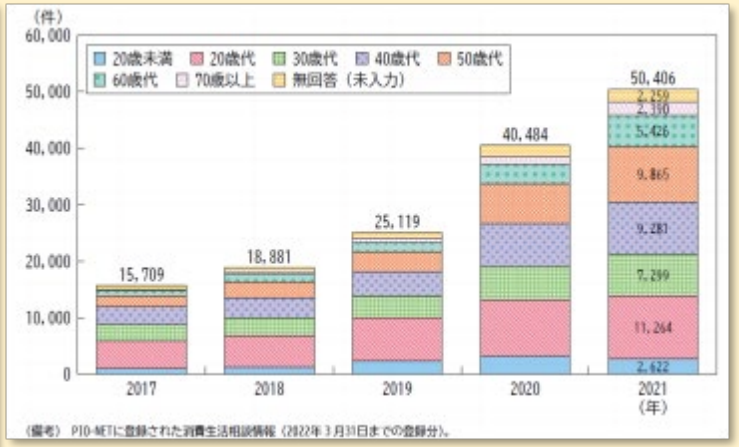
一般社団法人ソーシャルメディア利用環境整備機構

図表①【経年】主なソーシャルメディア系サービス/アプリ等の利用率（全年代）



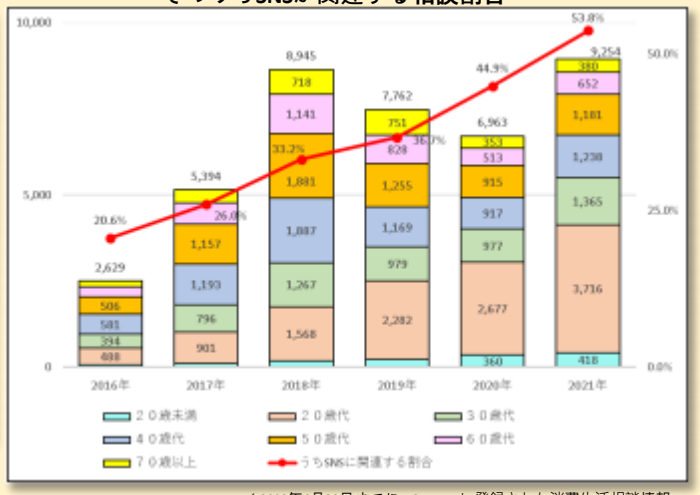
（出典　：総務省「令和 2年度 情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査報告書」図5-1-1）

図表②　SNS関連の消費生活相談件数の推移（年齢層別）



（出典：消費者庁「令和4年版消費者白書」図表 I-1-4-9）

図表③　情報商材に関する相談件数、およびそのうちSNSが関連する相談割合



（2022年6月30日までにPIO-NET　に登録された消費生活相談情報。
消費生活センター等からの経由相談は含まれていない。）

・相談件数は年々増加。

・ 20歳代からの相談件数が最も多いが、 40歳代、 50歳代でも多くの相談が寄せられている

➡ 幅広い年齢層において、 SNSに関連するトラブルが発生している。

内閣府消費者委員会　デジタル化に伴う消費者問題ワーキング・グループ報告書　概要

事例

「誰でもスマホ一つで毎月60万円稼げる凄い副業を紹介させて頂いてます。」「放置で毎日1万円以上稼げる新しい副業を紹介しています。勧誘はありませんし、男女関係なく続けるだけで１日5万円位まで稼げます。」などと、SNSでメッセージによる勧誘を受け、「副業」の「マニュアル」を購入してしまったが、実際の「マニュアル」に記載された「副業」の内容は告げられたものとは異なっていた。

SNSメッセージには、電話勧誘との類似性や、電話とは異なる特有の面があると考えられる。
→　特定商取引法上の通信販売に該当し広告規制は存在するが、勧誘規制等がない。

執行強化・周知
- 特定商取引法第12条（通信販売における誇大広告等の禁止）違反について厳正な執行
- 消費者安全法を活用した消費者への積極的な注意喚起
- 上記法令に限らず、関係する法制度を連携させた運用

事業者の自主取組
SNS事業者と消費生活相談に関わる行政機関（国民生活センター等）との連携による、事業者の利用規約等の違反行為に対するモニタリングの実効性向上

制度的手当
通信販売ではあるが、積極的な勧誘がなされる類型について、場面ごとに整理の上、勧誘規制等の内容を検討することが必要

事例

SNSで副業情報を投稿していたアカウントに、詳細を知りたいと連絡した。すると事業者の無料通信アプリのアカウントを紹介され、事業者とやり取りを始めた。副業を始めるには7,000円の教材の購入が必要とのことで、購入した。購入後、電話連絡の日時を予約するよう促され、事業者から電話連絡が入った。電話で説明を受けると、「サポート内容によって複数のプランがある。高額なプランの方がサポート期間が長く、収益も高い。」と言われ、　250万円のプランを勧められた。解約したいと事業者に連絡すると、規約に記載された支払金額の半額も返金できない可能性が高いと言われた。

※相手方業者は電話勧誘販売の該当性を認めない。

中には、電話勧誘販売に該当すると思われる場合でも、販売業者等が該当性を認めないため被害回復に難航するケースもある　→　被害の未然防止、円滑な被害回復のため、対応が必要

執行強化・周知
- WEB会議を使った勧誘も含めて、電話勧誘販売規制の違反行為に対する特定商取引法上の厳正な執行
- 電話勧誘販売に該当する類型について、解釈の明確化及び関係団体等への周知

事例

SNSで、　Aという人の「社長についていくだけでこんなにも世界が変わるんだ。」、「100万円稼いだ。」などの投稿に興味を持ち、Aから教えてもらった社長のSNSにメッセージを送った。社長から「　1週間以内に会いに来ないと契約しません。」などの返信があった。何の契約なのかも知らずに事務所へ出向くと、社長から「会員専用のグループ用メッセージアプリにFXなどの売買のタイミングの情報を配信するので、全員利益が出る。」「3か月で月収100万円達成した人もいる。」と言われ、契約した。帰宅後、会員専用の動画を見たが、稼げるような内容とは思えなかった。

SNS の勧誘メッセージの発信等に契約当事者以外の「第三者」が関わっているケースがある。
→　第三者による不当な広告や勧誘について対応を検討する必要

執行強化・周知
- 「販売業者等」の解釈・運用による特定商取引法の厳正な執行（形式的な契約当事者以外の処分例あり）
- 消費者安全法を活用した積極的な注意喚起（背景に存在していた事業者名公表事例あり）

事業者の自主取組
SNS事業者による、第三者のための広告媒体としての使用を禁止するといった利用規約等の違反行為に対するモニタリングの強化

制度的手当
現行法の対応や自主規制でも被害の拡大防止が不十分な場合には、「第三者」の不当な広告や勧誘を直接行政規制の対象とするよう検討することが必要

事例

副業サイトを検索・登録後は放置し毎日1万円以上の収入がある、初期費用無料、主婦でもできる、とあった。サイト運営者とチャットでやり取りをすると、始めるためにまずはオンラインマニュアルを購入する必要があると言われ、クレジットカードで決済・説明通り放置していても収益がないと気づき、　解約したい旨メッセージを送ったがサイト運営者から連絡が来なくなった。ホームページを見ても、同じページにたどり着けない。

※購入時に特定商取引法上の表記は記載されていなかったことは、相談の受付をした消費生活センターが確認済み

販売業者等の連絡先が分からず、被害回復に難航するケースがある。
→　販売業者等と連絡不能になる事案への対応が必要

執行強化・周知
特定商取引法第11条の表示義務に違反する販売業者等に対しての執行強化、及び消費者が容易に認識することが出来る場所に表示させることの徹底

事業者の自主取組
販売業者等に対して表示方法の好事例を示すなど、　SNS上の表示について、適切に販売業者等に関する情報を表示させるよう促進

【上記以外の今後の検討課題】
- 決済　（キャッシュレス化の進展に伴う決済手段の多様化に関して等）
- 情報開示請求　（弁護士法第23条の2の規定に基づく照会の活用等）
- デジタルリテラシーの向上（消費者教育等）

Ⅰ　消費者を取り巻く環境の変化に対応する消費者行政の推進
－（２）デジタル化への対応

- SNS を利用して行われる取引における消費者問題に関する建議（令和４年９月２日、消費者委員会）

第１ SNS のメッセージを含むインターネットを利用した広告表示に対する法執行の強化等（建議事項１）

１ 消費者庁は、デジタル化に伴う消費者被害の未然防止の観点から、SNS のメッセージによる広告表示を含め、特定商取引に関する法律第11条（表示義務）及び同法第12条（誇大広告等の禁止）などの通信販売に関する規定の執行を強化すること。

２ 消費者庁は、SNSのメッセージから契約に至る場合において、特定商取引法第11条に基づき販売業者又は役務の提供の事業を営む者（以下「販売業者等」という。）が広告に表示しなければならない事項を、消費者がSNS のメッセージ上で容易に認識できる場所に表示させることを徹底させること。

Ⅰ　消費者を取り巻く環境の変化に対応する消費者行政の推進
－（２）デジタル化への対応

３　消費者庁は、形式的な契約当事者以外の事業者も含めて事業者が販売業者等と連携共同して事業を行っている場合において、特定商取引法の執行を強化すること。

４　消費者庁は、近時、特定商取引法上の執行とともに消費者安全法上の注意喚起を行っているが、両法に限らず、関係する法制度を連携させた運用を図ること。

Ⅰ　消費者を取り巻く環境の変化に対応する消費者行政の推進－（２）デジタル化への対応

第２　電話勧誘販売に該当する場合の解釈の明確化及び周知（建議事項2）

消費者庁は、当初の契約に加えて更に高額な契約を勧誘する事例や、WEB会議ツールによる勧誘事例にあるように、新たな手口やツールを利用して勧誘を行う取引が出現していることを踏まえ、消費生活センター等における消費者トラブルの解決に資するため、電話勧誘販売に関する解釈を事例に即して分かりやすく関係団体等に対し周知すること。

Ⅰ　消費者を取り巻く環境の変化に対応する消費者行政の推進－（２）デジタル化への対応

第３　消費者への注意喚起及び関係事業者等への情報提供（建議事項3）

消費者庁は、消費者安全法を活用し、SNSのメッセージを利用した消費者事故等の発生に関する情報について、消費者への注意喚起を積極的に推進するとともに、消費者被害の発生又は拡大の防止を図るため、関係事業者等へ情報提供をすること。

内閣府消費者委員会　デジタル化に伴う消費者問題ワーキング・グループ　令和５年　報告書　概要

【経緯】

・令和４年８月　「デジタル化に伴う消費者問題ワーキング・グループ報告書」公表

・令和４年９月「SNSを利用して行われる取引における消費者問題に関する建議」発出（消費者委員会）

積極的な勧誘がなされる通信販売における規制等の検討の必要性を指摘

・令和５年１月　デジタル化に伴う消費者問題ワーキング・グループ（WG）再開

積極的な勧誘がなされる通信販売のうち、　特に消費生活相談の事例が多く見られる、いわゆるチャットを利用した勧誘による販売の特定商取引法における規制等の在り方を中心に検討

（理由）

チャットを利用した勧誘における販売には、現行の特定商取引法では通信販売における広告規制がかかるものの、　訪問販売や電話勧誘販売に類似する特徴に十分に対応し得る規制であるとは言えないと考えられる。

【構成員・オブザーバー】　※令和５年１月以降、敬称略

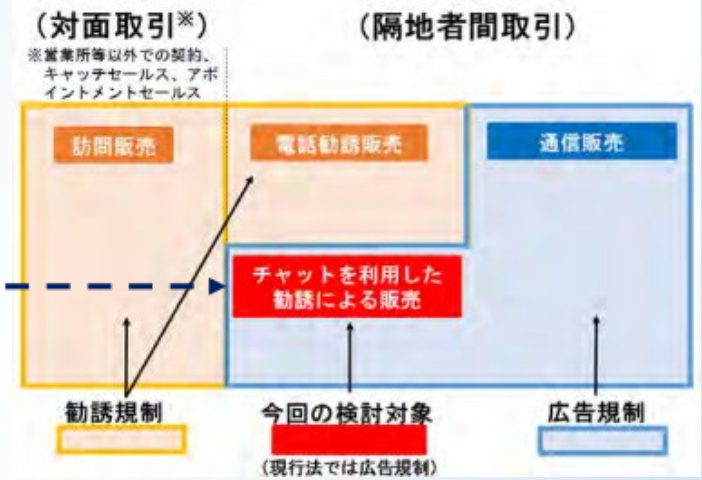
○構成員

座　　長　後藤　巻則　早稲田大学名誉教授
座長代理　飯島　淳子　東北大学大学院法学研究科教授
委　　員　清水かほる　公益社団法人全国消費生活相談員協会中部支部長
木村たま代　主婦連合会事務局長
黒木　和彰　弁護士
板倉陽一郎　ひかり総合法律事務所パートナー弁護士
坂下　哲也　一般財団法人日本情報経済社会推進協会常務理事
丸山絵美子　慶應義塾大学法学部教授
万場　　徹　公益社団法人日本通信販売協会専務理事
独立行政法人国民生活センター
一般社団法人ソーシャルメディア利用環境整備機構
消費者庁　取引対策課

○オブザーバー

大石美奈子　公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会前代表理事・前副会長

「チャットを利用した勧誘による販売」の特定商取引法の位置付け



定義

チャット　※令和５年WG報告書上の定義	受信者を特定して情報を伝達するために用いられる双方向の通信であって、通信内容の記録が受信者に提供されるもの
チャットを利用した勧誘	通信販売においてチャットを利用して事業者が消費者の契約締結の意思の形成に影響を与える行為

※令和５年WG報告書においては、電子メールを除き、ＳＮＳのチャット機能のアプリケーション、ＳＭＳ、Ｗｅｂ会議ツールやオンラインゲーム上等のものを含む。

チャットを利用した勧誘による販売の特徴

①双方向性に優れている　（即時性があり、既読機能により相手に情報が届いていることが担保され、相手に応じて送信する情報を変更できる）
②電話勧誘販売と同様の特徴が見られる　（不意打ち性　、密室性　、商品情報が不正確　、契約の非書面性　、送信の容易性（容易かつ低コストな勧誘が可能））
③覆面性がある（相手が見えない）

チャットを利用した勧誘の心理学的観点からの示唆

電話に近い特徴を持つと言われており、その使われ方から相手に親しさを抱かせるとの指摘もあるチャットを利用したやり取りでは、人間関係のルールが働きやすい状況になる。その結果、社会的望ましさの規範や返報性の規範により、相手の説得に応えたい気持ちが生じ、相手の誘いを断りにくくなり、　消費者の意思の形成をゆがめる可能性があるとされている。

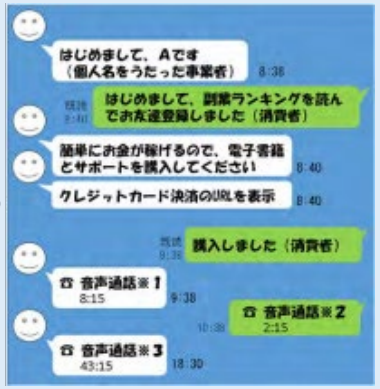
内閣府消費者委員会　デジタル化に伴う消費者問題ワーキング・グループ　令和５年　報告書　概要

【事例】

人気副業ランキングで個人名ＡのアカウントのＳＮＳにアクセスし、友達登録をした。Ａとやり取りをし、「簡単にお金が稼げる」と説明され、「電子書籍とサポート」を購入するように勧められた。約２万円をクレジットカード一括払いで決済した。その後、業者から電話があり、電子書籍の内容の説明をすると言われ、日時を予約した。

予約した日に業者から連絡があり、ＦＸ自動売買ソフトを勧められ、　副業ではなく、投資話だとわかった。「当座資金は用意する」「ソフトの代金は儲けが出たら払えばいい」と言われたが、投資をするつもりはなく断った。業者から「電子書籍は通販なので解約できない」「代金を払うように」と言われた。通販だとしても、確認画面を見た覚えはなく、業者名もわからない。代金を払いたくない。

チャットを利用した勧誘のイメージ



※音声通話1⇒購入した電子書籍の内容説明をするために、電話予約の日時を入れてください。
※音声通話2⇒日時の予約をする。
※音声通話3⇒ＦＸ自動売買ソフトの説明を受ける。副業ではなく、投資だとわかった。

「電話勧誘販売」と「通信販売」の取引形態と規制等

	電話勧誘販売	通信販売
取引形態	事業者が消費者に電話をかけ、または消費者から事業者に電話をかけさせて勧誘を行い、 郵便、電話等の通信手段により、消費者から申込みを受ける取引のこと	事業者が新聞、雑誌、インターネット等で広告し、 郵便、電話等の通信手段により、消費者から申込みを受ける取引のこと （注）「電話勧誘販売」に該当するものを除く
広告規制		・広告への表示義務 ・誇大広告等の禁止　等
勧誘規制	・事業者名・販売目的等の明示 ・再勧誘の禁止 ・不実告知の禁止 ・故意の事実不告知の禁止 ・適合性原則違反等　等	
民事規定	・取消権 ・クーリング・オフ　等	・契約申込みの撤回や解除（特約が表示されていない場合） ・誤認による特定申込みの取消権

チャットを利用した勧誘は、一般的な通信販売の広告とは異なり、短文で断片的なメッセージを送り、相手の反応に応じて情報を変更でき、一覧性がない。チャットを利用した勧誘による販売の特徴である不意打ち性、密室性等、その心理的影響を考慮すると、　現行の広告規制ではなく、チャットを利用 した勧誘に対する規制が必要。

①事業者からチャットを利用した勧誘を開始するケース
②ウェブページ等により勧誘の対象となる商品等の販売目的を告げずに、消費者にチャットを開始させるケース

必要と考えられる規制　（規制対象：チャットを利用した勧誘のうち、不意打ち性があるもの）

（１）勧誘に先立っての事業者名・販売目的等の明示

・勧誘に先立っての事業者名・販売目的等の明示

（理由）チャットを利用した勧誘に先立って、事業者名や販売目的等を明らかにしないということは、消費者がそのような勧誘を受けるか拒否するか判断する最初の重要な機会を奪うものであると考えられ、訪問販売や電話勧誘販売においては勧誘に先立って、事業者名・販売目的等の明示義務が規定されていることと同様に捉えることが適切であると考えられる。

（２）禁止行為等の創設

・再勧誘の禁止
・不実告知・故意の事実不告知等の事業者による不当性の強い行為　→　禁止行為
・適合性原則違反等　→　当該行為の是正等の指示対象

（理由）チャットを利用した勧誘は消費者が事業者からの圧力を受けずに契約締結の意思の形成を行う状況にはなく、また、適合性原則違反等や契約後に解除を妨げる行為が見られることから、通信販売に関する規制に基づく対応には限界があると考えられる。

（３）民事ルールの創設

・取消権
・クーリング・オフ

（理由）消費者の被害回復の観点からは、自らが自己の権利を守り、損害を回復することができるようにすることが必要と考えられる。

【上記以外に考えられる規制】①承諾をしていない者に対するチャットによる広告の提供の禁止、②表示事項の項目追加
【今後の対応や検討が必要と考えられる事項】①情報商材への対応、②契約不適合責任の検討、③チャットを利用した勧誘以外の通信販売における規制の在り方の検討

Ⅰ　消費者を取り巻く環境の変化に対応する消費者行政の推進－（２）デジタル化への対応

- チャットを利用した勧誘の規制等の在り方に関する消費者委員会意見（令和５年８月10日、消費者委員会）

　消費者庁は、チャットを利用して、事業者が消費者の契約締結の意思の形成 に影響を与える行為により消費者被害が発生していることを踏まえ、以下について、チャットの定義を必要に応じて明確にすること等も含め、その在り方等について十分に検討を行うことを求める。

１ 特定商取引法の通信販売において、チャットを利用して事業者が消費者の契約締結の意思の形成に影響を与える行為に対して、勧誘の規制等の導入に向けた検討を行うこと。

２　上記１に当たっては、以下の内容を含め検討を行うこと。

（１）チャットを利用した勧誘に先立って、消費者に対し、事業者名・販売目的等を明示すべき義務を設けること。

（２）チャットを利用した勧誘による販売に禁止行為等に関する行政規制を設けること。具体的には、　訪問販売及び電話勧誘販売規制を参照し、再勧誘の禁止のほか、不実告知や故意の事実不告知等の事業者による不当性の強い行為については禁止行為とし、適合性原則違反等については指示対象行為とすること。

（３）チャットを利用した勧誘による販売に民事ルールを設けること。

Ⅱ　多数消費者被害の発生抑止・回復のための公私協働

現行制度の概要

- 民事的手法
  消費者裁判手続特例法
- 行政的手法
  消費者安全法
  特定商取引法・預託法
  解散命令（会社法）
  課徴金納付命令（景品表示法）
  金融機関等の更生手続の特例等に関する法律（更生特例法）
- 刑事的手法
  被害回復給付金支給制度
- その他の特別な制度
  振り込め詐欺救済法

■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　概要

令和5年8月　内閣府消費者委員会

本報告書が念頭に置くいわゆる「破綻必至商法」事案の実態と制度的手当の必要性

○念頭に置くのは、高配当、高利益が得られるとうたって多数の消費者を誘引し、多額の出資をさせて、多数の消費者の被害回復が困難になっている事案（ex・ ジャパンライフ、ＷＩＬＬ等、ケフィア事業振興会、ＭＲＩ インターナショナル）

○消費者の被害実態（被害者数、金額）は以下のとおり

会社名	被害者数	被害総額	一人平均
豊田商事	29,000人	2,000億円	690万円
安愚楽牧場	73,000人	4,200億円	575万円
ジャパンライフ	7,000人	2,000億円	2,857万円
ケフィア事業振興会	30,000人	1,000億円	333万円

※消費者委員会「いわゆる「販売預託商法」に関する消費者問題についての調査報告」　(令和元年8月)17頁以下を参照

現行制度の課題

○行政処分を潜脱して事業を継続したとみられる事業者の存在
○被害回復のための手段が欠けていること
○刑事的手法では迅速な対応が困難であること

以下の視点を踏まえた制度的手当が必要

（１）消費者庁・消費者委員会設置法附則第６項の検討条項

附則第6項：「加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度を含め多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益をはく奪し、被害者を救済するための制度」の検討

（２）横断的・一元的な対応の必要性
（３）新たな被害者の発生抑止　（潜脱的営業の禁止）
（４）消費者の被害回復
（５）行政の主体的・迅速な対応

制度の対象とすべき「破綻必至商法」について

○本WGが対象事案と考える「破綻必至商法」は、以下①から④の全てを備えることが必要と考える

① 事業(事業の実施のために必要な行為を含む。以下同じ。）の実体がないにもかかわらず、

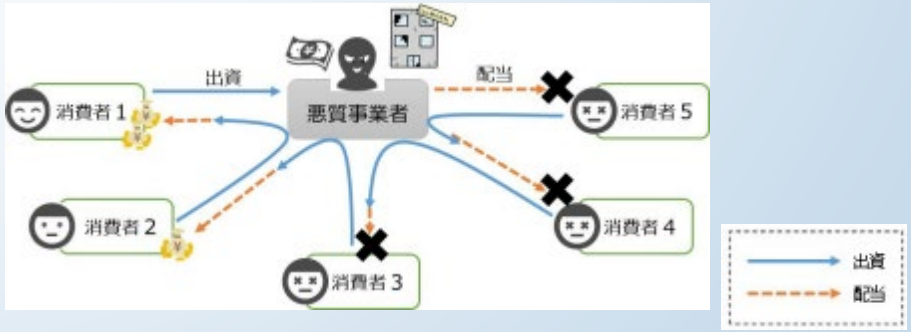
「事業の実体がない」は、事業が対象とする契約類型における本質的要素（例えば契約の目的物）が大幅に欠けていることや、事業を行うための人員が大幅に不足したり事業計画が極めてずさんであるなどの必要な体制が大幅に欠けているか等を踏まえて判断する。

② 金銭の出資若しくは拠出又は物品若しくは権利の提供（以下「金銭出資等」という。）をすれば事業の収益により一定期間経過後に金銭その他の経済的利益の配当等（以下単に「配当等」という。）を行う旨を示して消費者を勧誘し、

③ 多数の消費者に金銭出資等をさせ（金銭出資等をした消費者を「出資者」という。以下同じ。）、

④ そのため、新たな消費者を勧誘して金銭出資等をさせ、当該金銭出資等を原資として先行の出資者への配当等を継続的に行わざるを得ないスキーム。

（参考）破綻必至商法イメージ図



■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　概要

令和5年8月　内閣府消費者委員会

破綻必至商法を止めて被害を回復するための具体的方策

①破綻必至商法の禁止の明確化　→　**市場からの排除**

②破綻必至商法を停止するための行政処分の創設　→　**被害の拡大防止**

・　破綻必至商法を行う事業者に対して、その事業の全部又は一部を停止する旨の行政処分を創設

乗じ行政処分の潜脱防止のための手当てや、　行政処分の実効性の確保のため必要な限度で行政に報告徴求・　立入検査等の調査権限を与える必要

③行政庁による破産申立て権限の創設　→　**被害の拡大防止　被害回復**

・行政庁は、破綻必至商法を行う事業者に破産手続開始原因がある場合は、破産手続開始の申立てができる旨の制度を創設

・　破産法第91条第1項の保全管理命令の申立て等についても、行政庁に申立て権限を認めるべき

④違法収益はく奪のための行政手法の創設　→　**被害の拡大防止　被害回復**

・破綻必至商法に該当する取引がなかった状態への原状回復を内容とする違法収益の返金計画措置命令と、当該措置命令に従わない場合又は従う見込みがない場合の行政型没収の制度を創設

・財産保全のため、権利移転せずに事業者の財産を凍結する制度を創設

・繰り返しの違反行為を抑止するため、違法収益額に一定割合を額を加算金として納付させる制度を創設

⑤会社法の解散命令の活用・拡充　→　**被害の拡大防止　被害回復**

・まず現行制度の活用として、破綻必至商法を行う会社に会社法第824条第1項各号に該当する事由がある場合には、行政庁は会社法第826条の法務大臣への通知を行う

・加えて現行制度の拡充として、破綻必至商法を行う会社に限り、　会社法の特例として、解散命令の申立権者に関係省庁の主務大臣を追加

上記方策の実効性を高めるための方策

現行制度の運用

- 事業者の内部に調査への協力者を確保　（例えば公益通報者保護制度の活用）
- 関係機関　（例えば国民生活センターなど）　が相互に連携
- 運用面（PIO-NETなど）　の更なる改善

「PIO-NET」…国民生活センターと全国の消費生活センター等をオンラインネットワークで結び、消費生活に関する相談情報を蓄積しているデータベース。

制度的手当

行政に行政処分に必要な限度で報告徴求・立入検査等の調査権限の付与

調査を拒まれた場合等に備えて、行政に臨検の権限を与えることを検討するほか、不実証広告規制類似の制度、「高利率をうたう取引」への定期報告を含めた行政への届出義務等の検討も行ってはどうか

「臨検」…裁判所の許可状を得た上で、相手方の抵抗を有形力で排除することが可能な調査。

「不実証広告規制」　…優良誤認表示の判断に必要な場合に、期間を定めて事業者に表示の裏付けとなる合理的な根拠を示す資料の提出を求めることができ、事業者が求められた資料を期間内に提出しない等の場合には、　当該表示は、措置命令との関係では不当表示とみなされる(景品表示法第7条第2項)。

【残された課題】　①「破綻必至商法」の定義の更なる具体化による対象の明確化、②具体的方策の内容や有効性等の更なる検討、③新たな調査権限についての必要性と許容性の検討

Ⅱ　多数消費者被害の発生抑止・回復のための公私協働

- 多数消費者被害に係る消費者問題に関する意見～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・グループ報告書を受けて～（令和５年８月10日、消費者委員会）

　過去に多数消費者被害をもたらしたジャパンライフ事件では、消費者庁の第２回目の行政処分において、「その預託等取引契約の目的物となる本件商品の数に比して大幅に不足していて、約定どおり顧客に割り当てる本件商品が存在しない にもかかわらず、複数の顧客に対し、その旨を故意に告げず、もって、顧客の判断に影響を及ぼすこととなる重要な事項である預託等取引契約の目的とするために購入させる本件商品の保有の状況について故意に事実を告げていませんで した。」 とあり、また 「平成 26 年度の負債額は、少なくとも合計約２８７億７６３９万円で、本来、これは会社法に基づく貸借対照表の負債の部に計上すべきものでした。しかしながら、負債の合計は約９４億５０９２万円しか計上されていませんでした。」 と認定されている。

Ⅱ　多数消費者被害の発生抑止・回復のための公私協働

消費者庁はジャパンライフ事件において、預託法に基づく調査の過程で、事業が行われていないなど事業の実体がないこと（外形に対する実質を欠き、事業活動の実績が過少なケースを含む）を把握しえたと評価でき、財産 の状況をある程度把握することが可能であったと考えられる。したがって、事業者を市場から排除する制度が存在すれば、その後の新たな被害者を生じさせることなく、また、財産を散逸させることなく、消費者被害をより小さくできる可能性があったと考えられる。

行政がより事業者に対して強い権限を持つとして、それは行政庁による破産申立がよいのか、その他のどのような方策が考えられるのか、具体的な方策の検討に当たっては、達成すべき目的との関連性があるかどうかや、目的達成との関係で均衡がとれているかどうか(比例原則)に留意する必要がある。

Ⅱ　多数消費者被害の発生抑止・回復のための公私協働

加えて、民（事業者）－民（消費者）の問題に、行政がどこまで入っていくこ とが許されるのか、生命・身体の被害ではなく、基本的には金銭的な被害の回復 を求める消費者行動について、行政が入っていくことの正当性についてどのように整理すべきかという問題がある。

この点、消費者委員会では、「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・事業者団体が形成する自主規制などの種々のルールが、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。」と考えており、破綻必至商法の場合のようにかなり限定的な場面であること、公益的な事項であること、裁判所の判断が入ることで行政の恣意的判断を防止し得る等の条件が充 たされる場合であれば、民（事業者）－民（消費者）の問題に行政が一定の役割を果たすこともあり得ることであり、消費者法の分野ではこの点が特に重要であると考える 。

Ⅱ　多数消費者被害の発生抑止・回復のための公私協働

➡多数消費者被害者被害と適格消費者団体の役割

行政による破産申立てではなく、適格消費者団体に破産申立権を与えることも考えられる。

もっとも、被害回復がおよそ期待できないにもかかわらず特定適格消費者団体が被害拡大防止のために破産申立権を行使する役割を担うということになれば、過度な負担を負うことになるおそれがある。

そのため、特定適格消費者団体に一般的な形で破産申立権を認めるという方向性は、慎重に検討する必要がある。

他方、消費者裁判手続特例法に基づく手続が追行される中で事業者が破産状態に至った場合、具体的には簡易確定手続から破産手続への円滑な移行を可能とするために特定適格消費者団体に破産申立権を認めるという方向性については、一定の必要性・有効性が認められる。

もっとも、この方向性についても、実現のためには、予納金の負担の在り方、破産原因の立証及びそれに関する情報取得手段の在り方、特定適格消費者団体の報酬・費用の在り方といった課題についての検討が必要である。

破産手続への特定適格消費者団体の関与としては、破産手続開始決定後の債権届出や配当金の受領など、手続の一部について、特定適格消費者団体を活用す可能性もある。

Ⅲ　消費者政策におけるＥＢＰＭの推進

- 消費者基本計画等の実施状況に関する検証・評価及び消費者基本計画 工程表の改定に向けての意見 （令和4年12月16日、消費者委員会）

　ロジックモデルの構築やＫＰＩの設定に当たっては、目指すべき社会の在り方からさかのぼって施策や取組を位置付けることの重要性を指摘。

　工程表の改定素案において、重点項目を設定してロジックモデルの試行やＫＰＩの充実に取り組んでいることや、評価書を新たに作成し前年度の取組に対する評価に取り組んでいることなど、EBPMの実践を進めていることを評価。

　消費者政策の企画・立案に当たってはEBPMを推進していくことが必要であり、EBPMを実践するためのロジックモデルの構築に当たっては、施策の効果の検証が可能となるようにＫＰＩの設定を行うことが重要。

　こうした方向への取組がさらに推進されることを期待。

Ⅳ　消費者庁・消費者委員会の役割

- 消費者行政の課題

消費者を取り巻く環境の変化に伴う消費者問題の複雑化への対応。

自主規制も含めた種々のルールの組み合わせによる消費者被害の予防・救済。

- 建議と意見

〇建議…制度・運用の改正・改善等に向けた具体的提案と理由を含み、関係行政機関に対して何らかの行為を促す意図がより明確なもの。

一定期間後の報告聴取・フォローアップ等によって、建議内容の実施状況につき「報告」を求める。

〇意見…制度・運用の改正・改善等に向けた具体的提案までには至っていないもの。

必要に応じて委員会でのヒアリング等によりフォローアップを行う。

（参考）第7次消費者委員会・・・建議１、意見11

第2次消費者委員会・・・建議７、提言６、意見17

Ⅳ　消費者庁・消費者委員会の役割

- 第7次消費者委員会

  審議会機能

  「消費者の声を消費者行政に直接届けるという役割」

  消費者団体調査等を通じた消費者団体の役割の探求

  広報活動

Ⅳ　消費者庁・消費者委員会の役割

- 消費者庁と消費者委員会の連携強化

　上記のような消費者行政の課題に対応するためには、消費者庁と消費者委員会の連携強化が不可決である（国民生活センター等との連携も強化されるべき）。

　とりわけ、 消費者委員会の「消費者の声を消費者行政に直接届けるという役割」はいっそう強化する必要があるのではないか。

　ルール形成ＷＧや、パラダイムシフト専門調査会のような、消費者法の基本に係わる総合的・長期的な検討は、消費者委員会で扱うのが適しているのではないか。

　消費者問題の複雑化やルールの多様化が進む中で、審議会機能を含めた消費者委員会の機能が、より発揮されるべき時期にあるのではないか。

ご清聴をありがとうございました。