

次期消費者基本計画策定に向けた消費者委員会意見

(素案)

令和6年4月15日

消費者委員会

目次

はじめに

第1 我が国をとりまく状況

- 1 人口減少と高齢者等の増加・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
 - (1) 総人口の減少、人口に占める高齢者の割合の増加、独居高齢者の増加
 - (2) 地方における人口減少の進展と高齢化の進展
 - (3) 認知機能が低下した高齢者の増加
 - (4) 障害者等要支援消費者に係る消費生活相談の増加
- 2 デジタル社会の進展・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5
 - (1) インターネット取引の増加
 - (2) デジタル空間における消費者問題の複雑化
 - (3) ICT活用のためのリテラシーの向上に関する検討
- 3 消費者に不利益をもたらし得るビジネスモデルの存在・・・・・・・・ 6
 - (1) P I O - N E Tの相談件数
 - (2) 消費者に不利益をもたらし得るビジネスモデルの存在
- 4 A I 技術の進展・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7
 - (1) 消費者のA Iに対する不安
 - (2) A I 技術がもたらす消費者問題
 - (3) A I 事業者ガイドラインの公表
 - (4) A I セーフティ・インスティテュート等の設置
 - (5) 消費者のA I リテラシー向上に関する取組
- 5 取引の国際化・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 8
 - (1) 取引の国際化の進展に伴う越境取引に係る消費者トラブルの増加
- 6 決済のキャッシュレス化・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 9
 - (1) 決済サービスの多様化と法制度のすき間
 - (2) 消費者被害の増加
- 7 生命・身体に関する事故の状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 9
 - (1) 生命・身体事故の増加
 - (2) 依然として多い子どもの事故
 - (3) こども家庭庁の設置
 - (4) 製品安全4法の改正の動き

- 8 特定保健用食品・機能性表示食品の状況・・・・・・・・・・・・ 10
- (1) 特保の許可件数の伸び悩みと機能性表示食品の届出件数の増加
- (2) 機能性表示食品に関する消費者問題

第2 次期消費者基本計画における重点事項（消費者が望む姿）

I 新しい消費者問題への消費者視点からの対応

1 デジタル社会における安全・安心の確保・・・・・・・・・・・・ 12

- (1) デジタルプラットフォームにおける消費者保護の推進^{添付資料1}
- (2) ダークパターン、アテンション・エコノミー等への対応
- (3) 新たなデジタルサービスと消費者保護
- (4) デジタル・ジェロントロジーの達成
- (5) 消費者をエンパワーする技術の利活用

2 AIと消費者保護の在り方・・・・・・・・・・・・ 16

- (1) AIの議論の場へ消費者、消費者団体が参画する仕組みの構築
- (2) AI事業者ガイドラインの事業者・消費者への周知、適切な運用と諸外国の動向も踏まえた制度の在り方の検討
- (3) 行政・事業者・消費者の総合窓口の整備
- (4) AIリテラシーの向上

3 取引の国際化への対応・・・・・・・・・・・・ 18

- (1) 法や執行の及ばない海外事業者への対応^{添付資料2}
- (2) 海外OTAによる消費者問題への対応^{添付資料2}

4 複雑化、多様化する決済制度の透明化^{添付資料3}・・・・・・・・・・・・ 19

- (1) 規制の対象外となっている決済サービスに対する法整備
- (2) クレジットカード決済代行業者に対する規制強化
- (3) 2月内払いクレジットカード決済に関するトラブルの実態調査と法整備
- (4) クレジットカード決済システムにおけるセキュリティ対策の強化
- (5) 過剰与信の実態把握と防止
- (6) 横断的で統合的な決済法制の構築

5 食品ロスへの対応・・・・・・・・・・・・ 20

- (1) 食品ロスへの対応^{添付資料4}

II 従来からの課題への抜本的な対策

6 高齢者、障害者等要支援消費者の権利擁護の充実・・・・・・・・・・・・ 21

- (1) 地域ネットワークや各制度の整備等による要支援消費者への対応^{添付資料5}
- (2) 日常生活自立支援等による要支援消費者への支援の強化

(3) 要支援消費者の権利擁護のための体制整備	
7 生命・身体の安全の確保	24
(1) 製品安全4法の改正と事故情報の収集・分析の実効性確保	添付資料6
(2) 子どもの事故防止に向けた実効性のある仕組みの構築	添付資料6
(3) 製造物責任法の見直し	
8 消費者に不利益をもたらし得るビジネスモデル対策の徹底	26
(1) 悪質な定期購入やSNSを利用した勧誘への対応等、時代の変化に即した特定商取引法の在り方	
(2) 相手方事業者の特定が困難な課題への対応	
(3) 消費者トラブルの生じやすい事業形態(業法がない、前受金がある、長期契約等)への対応	
(4) 消費者に不利益をもたらす商慣行の撤廃	添付資料7
(5) いわゆる破綻必至商法への対応	
9 特保・機能性表示食品の課題等への対応	30
(1) いわゆる健康食品による健康被害の実態把握、課題への対応	
(2) 特保・機能性表示食品の実態把握、課題への対応	
(3) 食品衛生基準行政の消費者庁への移管に関し適切な連携の確保	
10 消費者教育の推進	31
(1) 消費者教育、金融教育、デジタルリテラシー強化の取組の推進	
(2) 障害者等要支援消費者の自立のための消費者教育の強化	

III 消費者政策の基盤整備

1 1 環境変化に応じた消費者法制度の根本的・抜本的な見直し	33
(1) 消費者法制度のパラダイムシフトの検討とその実現	
(2) 消費者行政における事前規制、事後規制、自主規制の在り方の検討	
1 2 消費者行政におけるEBPM等の推進	34
(1) 消費者行政における政策手段の網羅的把握と政策分析の実施	
(2) 消費者行政におけるEBPMの基盤整備・政策での活用	
(3) 消費者行政における行動経済学・心理学の活用	
1 3 消費者団体の活性化	35
(1) 消費者団体の課題等への対応	
(2) 消費者政策における消費者団体の位置づけの検討・明確化	
1 4 事業者・事業者団体による消費者志向経営の推進	36
(1) 消費者と事業者による共創の実現	
1 5 消費者行政の体制整備	37
(1) 消費者行政の体制整備	

- (2) 消費者問題における戦略的コミュニケーション設計の実現
- (3) 地方公共団体や相談現場の意見も踏まえた消費生活相談デジタル化の推進

おわりに

はじめに

消費者基本法(昭和43年法律第78号)においては、消費者基本計画の案を作成しようとするときや消費者基本計画の検証・評価・監視について、それらの結果の取りまとめを行おうとする場合には、消費者委員会の意見を聴かなければならないとされている(消費者基本法第27条第3項)。

当委員会は、2023年10月30日消費者委員会本会議において「第5期消費者基本計画策定に係る方針等」、2024年4月4日同本会議において「第5期消費者基本計画骨子」について消費者庁からヒアリングを行い、また、今後5年間を見据え政府全体として取り組むべき消費者に関わりの深い中長期的な課題について、関係行政機関や有識者等からヒアリング等を行ったところである。これらのヒアリング結果や、消費者団体等との意見交換会、これまで発出した建議・意見等の内容も踏まえ、以下「第1」で整理した我が国をとりまく状況を見つつ、現時点、消費者委員会として次期計画策定に重点事項として盛り込むべき事項について「第2」にて意見を述べる。消費者庁をはじめとする関係行政機関におかれては、各項目について十分に検討の上、次期消費者基本計画に反映されたい。

なお、当委員会としては、次期消費者基本計画案に対し状況に応じ更なる意見表明を行うことを予定している。

第1 我が国をとりまく状況

1 人口減少と高齢者等の増加

(1) 総人口の減少、人口に占める高齢者の割合の増加、独居高齢者の増加

我が国の総人口は、2020年に126,146(千人)となり、2030年に120,116(千人)に減少することが見込まれている。65歳以上人口は2020年に36,027(千人)となった後、2030年に36,962(千人)に増加する見込みである。また、65歳以上の高齢者が総人口に占める割合は、28.6%(2020年)から30.8%(2030年)へ上昇し、2050年には37.1%にまで高まることを見込まれている。

65歳以上の一人暮らしの高齢者は、男性は、2020年15.5%から2030年18.2%となり、女性は、22.4%から23.9%へ高まることを見込まれている¹。

他方、高齢者といっても一様ではなく、健康状態、持ち合わせているスキル、ネットワーク、経済力、価値観等はかつてより多様化していることも重要である。

(2) 地方における人口減少の進展と高齢化の進展

地方に目を向けると、東京を除く全ての道府県で人口減少は進行していく。65

¹ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(令和5年推計)」

歳以上の高齢者が都道府県の総人口に占める割合をみると、2030年には9都府県を除く地域で30%超となり、その後もその割合は高まっていく²。高齢者等の支え手は減少し、地域の様々な課題を地方公共団体のみで解決することが困難になっていくと見込まれる。

(3) 認知機能が低下した高齢者の増加

推計によれば、認知症高齢者は2020年に約600万人となり、2025年に約700万人になる見込みとされている³。

(4) 障害者等要支援消費者⁴に係る消費生活相談の増加

全国の消費生活センター等に寄せられた障害者等の相談⁵は、2022年に23,000件に達し増加傾向にある⁶。2018年の調査⁷によれば、障害者等の相談内容は、フリーローン、サラ金など消費者金融からの借り入れ等による多重債務に関するものが多い。また、携帯電話サービスに関する相談（「契約したものの解約したい」等）も寄せられている。障害者等の消費生活相談は、本人から相談が寄せられる割合は低い⁸。

また、65歳以上の高齢者の相談件数は2022年に25.8万件であり、健康食品や携帯電話サービスに関する内容が上位となっている。

2 デジタル社会の進展

(1) インターネット取引の増加

BtoC-ECの市場規模は2020年以降拡大が続いている。2022年に22.7兆円⁹となり、物販のEC化率¹⁰は9.13%となっている。CtoC-EC取引の市場規模は2022年に2.4兆円に拡大している¹¹。インターネット取引が拡大している反面、消費者におけるインターネット利用に伴う不安は依然としてある。その内容は、①個人情報やインターネット利用履歴の漏えい、②コンピュータウイルスへの感染、③架空請求やインターネットを利用した詐欺、④迷惑メール、⑤セキュリティ対

² 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（令和5年推計）」

³ 第421回消費者委員会本会議(2024年1月17日開催)「日本における認知症の高齢者人口の将来推計に関する研究」(平成26年度厚生労働科学研究費補助金特別研究事業、九州大学二宮教授)による速報値。

⁴ 「要支援消費者」とは、判断能力に問題があり何等かの消費者トラブルを抱える「判断不十分者」の中でも、高齢期等の特定のライフステージに限定されず、日常的な見守り等の支援が必要な知的障害等の者をいう。(第415回消費者委員会本会議(2023年11月8日開催)、委員提出資料)

⁵ (P)

⁶ 消費者庁「令和5年版消費者白書」

⁷ 独立行政法人国民生活センター「消費生活センターにおける障がい者対応の現況調査」(2018年1月)

⁸ 障害者等の場合、本人からの相談は約4割であり、他方、消費生活相談全体では本人からの相談が約8割となっている。(消費者庁「令和5年版消費者白書」)

⁹ 経済産業省「令和4年度電子商取引に関する市場調査」(2023年8月)

¹⁰ ここでのEC化率は全ての商取引金額(商取引市場規模)に対する電子商取引市場規模の割合。

¹¹ 経済産業省「令和4年度電子商取引に関する市場調査」(2023年8月)

策、⑥電子決済の信頼性等となっている¹²。インターネット通販に関する消費生活相談件数は、2022年に約25万件¹³となりこのところ高止まりしている。

(2) デジタル空間における消費者問題の複雑化

ダークパターン、ターゲティング広告の出現により、デジタル空間における消費者問題は複雑化している。EUデジタルサービス法では、ダークパターンや、未成年者に対するターゲティング広告の禁止が規定されている(2024年2月施行)。他方、我が国においてはそのような規制はない。ステルスマーケティングは、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「景表法」という。)における内閣府告示が、2023年10月1日に施行され規制対象となっている。

(3) ICT活用のためのリテラシーの向上に関する検討

SNS関連の消費生活相談は年々増加しており、消費者のリテラシー向上が課題となっている。総務省「ICT活用のためのリテラシー向上に関する検討会」では、①デジタル社会で様々なリスクに対処して安全を確保しつつ、自身の目的に応じて、適切に情報やICTを理解・活用し課題を発見・解決できること、②デジタル社会の構成員として、他者への影響に配慮し、健全な情報空間確保のための責任ある行動を取ることができること(情報の批判的受容、責任ある情報発信、プライバシー・著作権への配慮など)等を目指すべきゴール像として検討が進められている。消費者庁では、技術革新に伴う消費者の脆弱性などを踏まえた、消費者教育に関する教材開発や活用、担い手の育成、情報提供の推進の方策等が検討されている。

3 消費者に不利益をもたらし得るビジネスモデルの存在

(1) PIONEER¹⁴の相談件数

全国の消費生活センター等に寄せられた相談件数は、2021年85.9万件、2022年87.0万件であり、直近15年程度ほぼ横ばいが続いている¹⁵。この間、消費者法制度の改正、執行強化等の対策はとられているものの、目立った減少はみられない。

定期購入に関する相談件数は増加している。2020年59,575件、2021年51,453件、2022年は75,478件と2021年から2022年にかけて急増している。特定商取引に関する法律(昭和51年法律第57号。以下「特商法」という。)改正により定期購入に対する規制は強化されたが(2022年6月1日施行)、手口が巧妙化していることが背景にある。

¹² 総務省「令和4年通信利用動向調査」

¹³ 消費者庁「令和5年版消費者白書」

¹⁴ PIONEER(パイオネット:全国消費生活情報ネットワークシステム)とは、独立行政法人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のこと。

¹⁵ 消費者庁「令和5年版消費者白書」

(2) 消費者に不利益をもたらし得るビジネスモデルの存在

前述の定期購入に加えて、消費者に一方的にリスクを負わせ、消費者に不利益をもたらすビジネスモデルの存在が目立っている。例えば、2022 年度以降、エステサービスに関する相談が急増しており¹⁶、なかでも、高額の前払金を支払う長期契約に関するものが多くみられる。加えて、いわゆるレスキューサービスについても、事前に契約内容や金額の説明が十分なされない等の問題がある。この中には、いわゆる業法のない商取引も含まれ、こうした分野における消費者被害への対応は遅れ放置されている。

また、消費者に不利益をもたらす商慣行の存在（例えばLPガス事業）も見受けられる。さらには、配当を約束する預託商法やいわゆる破綻必至商法による被害も生じている。

4 AI 技術の進展

(1) 消費者のAI に対する不安

消費者はAI について漠然とした不安を感じている。特に生成AI 技術の普及は目まぐるしい。意識調査¹⁷によれば、生成AI の普及の期待と不安について、「期待」が40%であるのに対し、「不安」は59%となっている。「不安」と感じる内容は、①偽情報や誤情報の流布、②過度な依存による知性の低下、③進化したAI の暴走、④雇用の喪失、⑤サイバー攻撃への悪用、⑥個人情報流出、⑦著作権侵害などのトラブルとなっている。

(2) AI 技術がもたらす消費者問題

AI は消費者に対し、プラットフォーム等を通じて、アテンション・エコノミー¹⁸、フィルターバブル¹⁹、エコーチェンバー²⁰といったリアルの世界では実現されにくい環境を容易にもたらしている。

AI は、社会課題の解決やイノベーションの創出等社会にメリットをもたらす一方、リスクとして、人間の心や意思決定過程に介入する可能性も指摘されてい

¹⁶ 第426回消費者委員会本会議(2024年3月18日開催)独立行政法人国民生活センター説明資料。脱毛エステについては男性からの相談も増えており、また契約当事者が20歳代以下からの相談が太宗を占める。

¹⁷ 日本世論調査会が実施した生成AI に関する全国世論調査。調査時期は2023年11~12月。18歳以上の男女3千人を対象とした。(2024年1月4日報道より)

¹⁸ 人々の関心・注目が経済的価値を持ち、情報の正確性よりも人々の関心を集めることが重視される状況。刺激的・魅惑的なコンテンツで利用者をひきつけ、そこで獲得した当該利用者の消費時間ないしアテンションを広告主等に販売する。こうして利用者を引き付けインプレッション(コンテンツが見られた回数)を獲得すればするほど多くの広告収入を得ることができる仕組みの活用が広がっている。

¹⁹ 望むと望まざるとにかかわらず好みの情報ばかりに包まれ、自身の考え方や価値観のバブルの中で孤立すること。

²⁰ SNS等において、似た興味関心を持つユーザーの集まりの中でコミュニケーションが繰り返され、互いの意見や価値観が肯定されることによって思考が極端化していくこと。

る。さらに、A I の出力結果には、学習データ等の影響により差別及び偏見といったバイアスが含まれる可能性があるにも関わらず、人事、採用、融資等に関する重要な決定に用いられることがあり得る。これらは、いわゆる自己決定権を損ね、差別及び偏見の助長につながりかねないものである。加えて、生成A I の登場により、偽・誤情報、偽動画、偽広告等が生み出されやすくなっている。

(3) A I 事業者ガイドラインの公表

総務省及び経済産業省は、事業活動においてA I に関係する全ての者（企業に限らず、公的機関を含めた組織全般）を対象とした「A I 事業者ガイドライン」を取りまとめている。A I がもたらす社会的リスクの低減を図るとともに、A I のイノベーション及び活用を促進していくことが目的である。関係事業者による自主的な取組を促し、非拘束的なソフトローによって目的達成に導く考え方で作成されている。A I をめぐる状況がめまぐるしく変化するため、教育・研究機関、一般消費者を含む市民社会、民間企業等のマルチステークホルダーの関与の下で、Living Document として適宜、更新を行うことが予定されている。

(4) A I セーフティ・インスティテュート等の設置

A I の安全性を評価するための基準策定や偽情報対策に有効な技術の調査研究等を行う政府機関(A I セーフティ・インスティテュート)が、経済産業省所管の独立行政法人情報処理推進機構の中に設置された(2024年2月)。また、文部科学省が所管する大学共同利用機関法人情報・システム研究機構国立情報学研究所内に生成A I モデルの透明性・信頼性の確保に向けた研究開発を行うセンターが設置された(2024年4月)。本センターでは、生成A I の挙動原理の解明や、データ改変やデータバイアス等の影響を抑制する技術開発等に向けた研究を行う。

(5) 消費者のA I リテラシー向上に関する取組

消費者のA I 利活用に関して、消費者庁は、消費者がA I 利用に当たって身に付けるべき基礎的リテラシーの向上を目的として、A I 利活用ハンドブック(消費者のデジタル化への対応に関する検討会、消費者庁、2020年7月)を公表している。ただし、生成A I 出現前のものであり、それに伴った内容のアップデートはされていない。

5 取引の国際化

(1) 取引の国際化の進展に伴う越境取引に係る消費者トラブルの増加

越境消費者取引に係る相談件数は、2022年度に5,006件となっている。2013年度以降毎年4,000~6,000件程度で推移²¹している。相談内容の取引類型は、電子

²¹ 独立行政法人国民生活センター「2022年度越境消費者相談の状況ー越境消費者センター(CCJ)よりー」(2023年8月9日)

商取引が 99%を占めている。トラブルの内容は、①購入した衣類や航空券等、登録した覚えのないサイトからの利用料の請求といった「解約」、②詐欺的な投資に関する「詐欺疑い」、③「商品未到着」、④「返品」、⑤「不良品」となっている。

6 決済のキャッシュレス化

(1) 決済サービスの多様化と法制度のすき間

社会のデジタル化の進展に伴い支払いのキャッシュレス化が進み、キャッシュレス比率は、2021年の32.5%から2022年には36.0%に増加している²²。その手段も後払い決済(BNPL²³)、キャリア決済、コード決済、デビットカード、プリペイド式電子マネー等多様化している。BNPLは割賦販売法(昭和36年法律第159号)の規制が及ばず、決済サービス提供事業者による加盟店の審査・管理が不十分なケースがある。キャリア決済は、通信料と一体となって請求がなされ、請求内容に納得できないまま一括で支払わざるをえないケースもみられる。支払い手段に応じて、割賦販売法、銀行法(昭和56年法律第59号)、資金決済に関する法律(平成21年法律第59号)と適用法令が異なり、法のすき間に落ちているものもある。決済の仕組みは複雑化し、消費者には理解しづらいものとなっている。

(2) 消費者被害の増加

キャッシュレス決済に関する相談は総じて増加傾向にある²⁴。また、クレジットカードの不正利用被害額は、2022年に約437億円に達し過去最悪となった後、2023年は約541億円となりさらに悪化している²⁵。

7 生命・身体に関する事故の状況

(1) 生命・身体事故の増加

消費者安全法(平成21年法律第50号)の規定に基づき、消費者庁に通知がなされた生命身体事故等の件数は増加している。2018年度に2,695件となり、2022年度には4,914件となっている²⁶。事故情報データベースに集約された生命・身体に関する事故情報等は、2022年度の登録件数は30,609件であった²⁷。

(2) 依然として多い子どもの事故

²² 第416回消費者委員会本会議(2023年11月14日開催)経済産業省説明資料

²³ Buy Now Pay Laterの略。個々の商品・サービスの購入時にBNPL事業者独自の与信を受け、クレジットカード等を利用することなく、2か月以内での後払いができるサービスのこと。BNPLに関する相談件数は、2021年度の20,300件から2022年度に42,849件と大きく増加している(第416回消費者委員会本会議(2023年11月14日開催)独立行政法人国民生活センター説明資料)。

²⁴ 第416回消費者委員会本会議(2023年11月14日開催)独立行政法人国民生活センター説明資料

²⁵ 一般社団法人日本クレジット協会「クレジットカード不正利用被害の発生状況」(2023年12月)

²⁶ 消費者庁「令和5年版消費者白書」

²⁷ 事故情報データベースには消費者安全法の規定に基づく通知に加え、PIO-NETデータ(生命・身体に関する相談情報)、事業者からの重大製品事故の報告、事故情報データベース参画機関からの通知が含まれる。

保育、学校現場における子どもの事故は依然として多い。2018年～2022年の5年間では、年間75万件～100万件程度で推移している²⁸。保育所等での発生率は2020年2.32%、2021年2.60%、2022年2.37%²⁹とほぼ横ばいである。

(3) こども家庭庁の設置

こども家庭庁の設置(2023年4月)により、こどもの安全に関する政策(こどもの事故防止に関する事務)がこども家庭庁に移管されている。こども家庭庁の成育局安全対策課長を議長とする、こどもの事故防止に関する関係府省庁連絡会議も設置されている。

(4) 製品安全4法³⁰の改正の動き

海外事業者がオンラインモールを始めとする取引デジタルプラットフォームを利用するなどして国内消費者に直接販売する製品について、製品の安全性に法的責任を有すべき国内の製造・輸入事業者が存在しないといった課題がある。玩具などの子供用の製品について、海外からの製品も含め安全性が確認できない製品に対する販売規制がない(事故がおきてから対応)といった課題も存在している。海外から直接販売される製品の安全確保や子供用の製品による事故の未然防止を通じ、国内消費者が製品を安全に使用できる環境を整備するため、①インターネット取引の拡大への対応、②玩具等の子供用の製品の安全確保への対応という内容を含む、製品安全4法の改正がなされる見込みである。

8 特定保健用食品・機能性表示食品の状況

(1) 特保の許可件数の伸び悩みと機能性表示食品の届出件数の増加

1991年に特定保健用食品制度が創設され、その後、2015年4月に、機能性表示食品制度が創設されている。いずれも、科学的根拠に基づき機能性を表示することができる食品であるが、特定保健用食品は、効果や安全性について国が審査を行い、食品ごとに許可を受けるものであり、機能性表示食品は、販売前に国に届出を行ったうえで事業者の責任において表示するものであるという違いがある。機能性表示食品は、制度創設後、届出が増加を続けており、その件数は、特定保健用食品の許可件数を大きく上回る状況となっている。しかしながら、これらの制度の内容について、消費者の理解は進んでいない状況にある³¹。

(2) 機能性表示食品に関する消費者問題

²⁸ 第419回消費者委員会本会議(2023年12月19日開催)有識者発表資料

²⁹ 第419回消費者委員会本会議(2023年12月19日開催)有識者発表資料

³⁰ 「消費生活用製品安全法」(昭和48年法律第31号)は経済産業省、農林水産省、消費者庁共管、「電気用品安全法」(昭和36年法律第234号)、「ガス事業法」(昭和29年法律第51号)、「液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律」(昭和42年法律第149号)は経済産業省所管。

³¹ 消費者庁委託調査「令和4年度食品表示に関する消費者意向調査報告書」(2023年3月)。「機能性表示食品についてどのようなものか知っている」は19.0%であるのに対し、「聞いたことはあるがどのようなものか知らない」は63.2%、「聞いたこともなくどのようなものか知らない」は17.9%。

機能性表示食品は、国に提出された安全性や機能の根拠に関する届出情報を元に消費者が商品選択をする制度でありながら、誇大な広告や表示もみられる状況となっている。直近では、機能性表示食品による健康被害も生じている。

第2 次期消費者基本計画における重点事項（消費者が望む姿）

I 新しい消費者問題への消費者視点からの対応

1 デジタル社会における安全・安心の確保

(1) デジタルプラットフォームにおける消費者保護の推進^{添付資料1}

ア 取引DPF消費者保護法における消費者保護の取組の強化

- デジタルプラットフォーム事業者は、当該プラットフォーム上において、利用者が安全に取引を行うことができ、合理的な選択の機会を確保できるシステムを構築する役割を担う立場にある。取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護に関する法律(令和3年法律第32号。以下「取引DPF消費者保護法」という。)は、施行(2022年5月1日)後3年を目途にこの法律の施行状況及び経済社会情勢の変化を勘案し、検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるとされていることから、適切な点検が行われることが望まれる。
- 検討においては、取引DPF消費者保護法施行後もプラットフォーム関連の相談が減少しているとはいえないことから、相談内容を分析しその要因を明らかにすることが必要である。また、トラブルが生じた場合に法規制が整備された海外に対する対応が優先され、我が国への対応が劣後するリスクもあることから、我が国の問題に対するプラットフォームの対応の優先順位を上げるといった観点からも、EUを始めとする諸外国の施策や立法動向を注視し、実効性のある方策を検討することが望まれる。

イ 取引DPF消費者保護法の在り方

- 取引デジタルプラットフォームから販売業者等に対し、アカウント登録時に販売業者等の特定に資する情報の提供を求めていなかったり、その裏付けとなる公的書類の提出を求めていない場合がある。消費者保護の実効性を高めるため、販売業者等の特定に資する情報の提供(取引DPF消費者保護法第3条第1項第3号³²⁾については、努力義務ではなく義務にすることも含め

³²⁾ (取引デジタルプラットフォーム提供者の努力義務)

第三条 取引デジタルプラットフォーム提供者は、その提供する取引デジタルプラットフォームを利用して行われる通信販売に係る取引の適正化及び紛争の解決の促進に資するため、次に掲げる措置を講ずるよ

検討することが望まれる。

- ▶ 取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益を害するおそれがあると認めるときは内閣総理大臣（消費者庁）に申し出ることができる（同法第10条³³）が、申出の件数が少ない³⁴。申出件数や相談件数以上にトラブルが発生している可能性や、申出先が分からないために申出できないという課題があるとも考えられる。申出制度をさらに周知するとともに、消費生活相談員から相談者に対し申出を促す等、消費者庁の積極的な対応が求められる。
- ▶ 取引DPF消費者保護法第3条第3項に基づき定める指針³⁵において示されている望ましい取組（ベストプラクティス）を普及・推進するため、例えば、デジタルプラットフォームの取組の優良事例の類型化等を行う他、表彰制度の創設を検討することが望まれる。
- ▶ 上記のほか、官民協議会で消費者団体や出席者から指摘されている諸課題について検討し、必要な対策を行うことが望まれる。
- ▶ CtoC取引の「場」となるデジタルプラットフォームの提供者の役割、取引デジタルプラットフォーム提供者が努力義務として講ずべきとされている措置についての更なる実効性の確保等、国会附帯決議で指摘されたことについて対応を行うことが望まれる。

ウ 透明化法の適切な運用

- ▶ 特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律（令和2年法律第38号。以下「透明化法」という。）は、特定デジタルプラットフォームを利用する商品等提供利用者の利益を保護するため、BtoBの取引関係を規制する目的の法律であるが、消費者を含む一般利用者に関わる部分もある。例えば、総合物販オンラインモール・アプリストア分野では、商品の表示順位についてや商品の返品、返金の取扱いのルールに関すること、デジタル広告分野では、パーソナル・データの取扱いに関することが該当する

う努めなければならない。

三 当該取引デジタルプラットフォームを利用する販売業者等に対し、必要に応じて、その所在に関する情報その他の販売業者等の特定に資する情報の提供を求めること。

³³（内閣総理大臣に対する申出）

第十条 何人も、取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益が害されるおそれがあると認めるときは、内閣総理大臣に対し、その旨を申し出て、適当な措置をとるべきことを求めることができる。

2 内閣総理大臣は、前項の規定による申出があったときは、必要な調査を行い、その申出の内容が事実であると認めるときは、この法律に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない。

³⁴ 2023年4月1日～10月31日の期間計205件（1日当たり平均1件）。

³⁵ 「取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護に関する法律第3条第3項に基づき取引デジタルプラットフォーム提供者が行う措置に関して、その適切かつ有効な実施に資するために必要な指針」（令和4年5月2日内閣府告示第66号）

と考えられる。特定デジタルプラットフォーム提供者は、プラットフォーム上の商品の表示順位や一般利用者の商品等購入データを一般利用者に開示することとされている。モニタリング会合やパブリックコメントにおける消費者視点の意見には、商品等提供利用者の利益を保護し、商品等提供利用者とプラットフォームの取引関係の透明性・公正性の向上につながるものもあると考えられることから、こうした意見にも耳を傾け、適切な運営につなげることが望ましい。

(2) ダークパターン、アテンション・エコノミー等への対応

ア ダークパターン、アテンション・エコノミー等への対応

- ダークパターンとは、ユーザーの自律性、意思決定または選択を破壊または損なう実質的効果をもって設計または操作されたユーザー・インターフェースである³⁶。ユーザーを混乱させ、実際の選好とは異なる特定の行動を取らせるように意図的にデザインされたものといえる。インターネット取引が広く行われる状況において、こうしたユーザー・インターフェースを早急に規律する必要がある。
- AIを含むテクノロジー、認知科学が消費者の行動及び意思決定に及ぼす影響や、ニューロマーケティング（脳科学的知見を活用して消費者の無意識や感情を分析、それをマーケティングに応用）について実態調査を行い、必要な対応を行うことが望まれる。
- アテンション・エコノミーと呼ばれるビジネスモデルが広がっている。当該ビジネスモデルが引き起こすアテンションや時間の搾取について実態調査を行い、必要な対応を行うことが望まれる。
- ダークパターンやアテンション・エコノミーは、従来行動経済学・心理学において研究されてきたタイムプレッシャーや希少性の知覚、デフォルトの変更、顕著性のある情報への反応など人々の認知や行動のバイアスを利用するものであり、OECD諸国においてすでに行われている法規制やこれまで行われているデジタルナッジ³⁷などの研究と利用動向を注視しつつ、対応を検討することが望まれる。
- 事業者が消費者の過去の購買行動履歴及び競合価格をもとにAIを利用して第一種価格差別³⁸など事業者の利益を最大化させ、消費者厚生を低下させる

³⁶ 第414回消費者委員会本会議(2023年10月30日開催)委員提出資料

³⁷ 罰則・ルールで行動を強制したりすることなく、本来人間が持つ心理や行動の特性を利用する行動科学に基づくきっかけで人々の意思決定に影響を与え行動変容を促すことをナッジといい、それを活用したデジタル上のコミュニケーション設計のこと。

³⁸ 購入者の支払意思額と等価または近似する形で価格設定をすること。なお、消費量や購入パターンなど

行動を行うことが容易になっている。こうした課題については関係行政機関が連携して調査・監視を行うことが望まれる。

イ デジタル空間における情報流通の健全性確保

- 偽・誤情報、偽動画、偽広告が消費者にもたらす問題に取り組む必要がある。これらがインターネット上に流通する背景には、利用者を偽情報等で引き付け、インプレッションを稼ぎ、その規模に応じて偽情報を流布させた者に広告収入がもたらされるビジネスモデルがある。こうしたビジネスモデルの存在や、SNSやインターネットが無料で使用できる代わりに個人のデータが提供されているプラットフォームの仕組みを消費者も認識することが必要である。関係行政機関から消費者に対し、その背景も含めた注意喚起や情報提供を行うべきである。また、暴力・過激的、アディクションを引き起こす広告・コンテンツの問題にも取り組む必要がある。
- また、総務省は、誹謗中傷等のインターネット上の違法・有害情報の流通に関する問題について、大規模プラットフォーム事業者に対し、①対応の迅速化、②運用状況の透明化を求めるため制度改正を行うこととしている。制度改正含め、引き続き実効性確保に向けた取組が必要である³⁹。
- デジタルライツ、デジタル技術が惹起する消費者問題に対応するため、消費者団体や市民社会をエンパワーする取組を促進することが望まれる。

ウ アフィリエイト広告への対応

- アフィリエイト広告⁴⁰については、現時点、広告主が責任をもってアフィリエイト広告を管理することにより、景表法の不当表示となるような広告を防止できるとされ、景表法、特商法、健康増進法(平成14年法律第103号)等⁴¹を適正に執行することで問題となる表示を是正させるべきと整理されている⁴²。アフィリエイト広告について引き続き実態把握を行い、必要な措置を講ずることが望まれる。

購入者側が選択できるオプションごとに異なる価格設定をすることを第二種価格差別、年齢・性別等観察が容易な消費者属性に応じて異なる価格設定をすることを第三種価格差別という。

³⁹ 「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律」(平成13年法律第137号)を、「特定電気通信による情報の流通によって発生する権利侵害等への対処に関する法律」に改めることにし、①対応の迅速化として、削除申出窓口・手続の整備・公表、削除申出に対する判断・通知等、②運用状況の透明化として、削除基準の策定・公表、削除した場合の発信者への通知等を義務づけることとしている。

⁴⁰ アフィリエイトプログラムを利用した成果報酬型広告のこと。ブログ等のサイト運営者(アフィリエイトター)が当該サイトに商品等のバナー広告等を掲載し、サイト閲覧者がバナー広告等をクリックすること等により、アフィリエイトターに対して広告主から成功報酬が支払われることとなっている。

⁴¹ 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)

⁴² 消費者庁「アフィリエイト広告等に関する検討会報告書」(2022年2月15日)

(3) 新たなデジタルサービスと消費者保護

- デジタル技術の進展により自動運転の実現やメタバース空間⁴³における活動等消費者の利便性が高まることは望ましい。他方、新たなサービスについて、消費者保護の観点置き去りにされないようにすべきである。例えば、メタバース空間で生じた消費者トラブルについて、どのような法律が適用され、規制主体は何か、消費者トラブルについて誰がどのような責任を取り、被害回復が図られるのかといった点が関係行政機関において明らかにされることが必要である。

(4) デジタル・ジェロントロジーの達成

- 人生100年時代の今日において、消費者は生まれてから最期の時を迎えるまで、デジタルと向き合うことを常に意識する必要がある、ここではデジタル・ジェロントロジーと呼ぶ。一生を通じて消費者がデジタルを利活用し、社会のデジタル化に取り残されず、そのメリットを最大限享受することが必要である。そのためには、ウェブサービスやウェブアプリケーションを使いやすくするための標準化や情報の探しやすさ、アクセシビリティ等の向上が不可欠である。さらに、表示・広告規制やデジタルに関する消費者教育等取り組むべき課題を全省庁挙げて洗い出し、必要な措置を実施することが望まれる。

(5) 消費者をエンパワーする技術の利活用

- 消費者行政の分野において、技術を活用して消費者問題を解決する視点は重要である。消費者被害の未然防止や消費者が消費者契約を取り交わす場面に注意を促す等、消費者をエンパワーするためのデジタル技術の利活用を進め、そうした取組を支援することが望まれる。また、技術を社会に普及させる上での課題（プライバシー、個人情報保護、事業者のインセンティブとなる仕組み等）についても検討が必要である。

2 AIと消費者保護の在り方

(1) AIの議論の場へ消費者、消費者団体が参画する仕組みの構築

- 国が行うAIの政策検討の場へ消費者や消費者団体が参画する仕組みを講じ、政策に消費者の視点を盛り込むことが必要である。例えば、消費者への影響が大きいAIに関する議論を行う場合は、消費者の意見を代表する者の意見

⁴³ 現実世界と同等のコミュニケーションや経済活動ができるオンライン上のバーチャル空間。

を必ず聞くことを規定や指針等に明記することも考えられる。

(2) AI事業者ガイドラインの事業者・消費者への周知、適切な運用と諸外国の動向も踏まえた制度の在り方の検討

- AI事業者ガイドラインは業務外利用者を対象としていないとしても、AIの活用が消費者にも影響が及ぶものであることを踏まえ、事業者への周知だけでなく、消費者に対してもその内容や重要性の周知を行うべきである。また、ガイドラインの運用においても、一般消費者を含む市民社会、教育・研究機関、民間企業等で構成されるマルチステークホルダーが関わり、Living Documentとして更新を行っていくことが不可欠である。
- 財・サービスやコンテンツの個人間取引が活発になっている現状では、消費者個人もAIを活用し提供者になることもありうる。AI事業者ガイドラインは様々な事業活動においてAIの開発・提供・利用を担う全ての事業者を対象としており、当事者のいずれも事業者と評価しえない、個人間取引は対象とはしていないが、その点についても検討し対策を取ることが望まれる。
- EUではAIを包括的に規制する法律が欧州議会で可決され、判断能力に著しい影響を与えるサブリミナル技法⁴⁴や操作的・欺まんの技法、年齢・障害・特定の状況に起因する脆弱性の悪用などが禁止される見通しである。我が国においても、EUをはじめとする諸外国の動向も踏まえつつ、制度の在り方について柔軟に検討することが望まれる。

(3) 行政・事業者・消費者の総合窓口の整備

- AI技術や政策は今後も進展していくことが見込まれる。これを踏まえ、行政、事業者、消費者等からのAIに関する問合せや、消費者がAIに感じている不安の相談、苦情、改善要望の申出先が一本化された総合窓口を整備するとともに、問合せ等が適切に処理され、それを客観的に評価できる仕組みが必要である。

(4) AIリテラシーの向上

- AIのメリット（労働力不足の解消、事務作業の効率化、サービスの質の向上、イノベーションの創出、地球規模の課題解決）とリスク（機密情報漏洩、個人情報への不適正利用、犯罪の巧妙化・容易化、偽情報・誤情報等による社

⁴⁴ 人間が意識の中で認知・識別できない映像や画像をそれと見えない動画や画像などに巧みに混ぜ込み、本人が気づかない無意識下・潜在意識に働きかけて特定の情報やメッセージを刷り込むこと。

会不安、サイバー攻撃の巧妙化、教育への影響、著作権侵害の懸念、雇用への影響)を消費者に十分に伝えるべきである。

- 上記に加え、A I 技術の進展により可能となった、アテンション・エコノミー等の消費者に対するビジネスモデルの仕組みや、A I は使われ方次第で自己決定権を損ねたり、差別及び偏見を助長する可能性があること⁴⁵を含め、リテラシー教育を実施すべきである。
- 消費者のA I リテラシー向上のためには、学校教育だけでなく、事業者や地域社会、インターネット等を活用した学びの場の多様化が重要である。
- A I 利活用ハンドブックには、生成A I の観点が含まれていないため、技術の進化を踏まえた内容の見直しを行い消費者に広く周知すべきである。

3 取引の国際化への対応

(1) 法や執行の及ばない海外事業者への対応^{添付資料2}

- 法や執行体制が及んでいない事業者については、規律すべき法令あるいは監督すべき所管官庁が判然としないため、悪質な事業者が活動しやすく、消費者トラブルも発生しやすい問題があり対応が必要である。
- 外国法人等に対する法令の適用の検討に当たっては、電気通信事業法(昭和59年法律第86号)などの立法例が参考になる。同法では、国外事業者に国内代表者等の指定を義務付けることで、業務改善命令等に係る文書をその者に送達することにより業務改善命令等を行うことが可能となっており、かつ法令等違反行為を行った者の氏名等の公表制度を設けることで法執行の実効性を担保している。このように、法執行の一定の実効性を担保する仕組みを構築することは可能であり、関係行政機関において検討する必要がある。

(2) 海外OTAによる消費者問題への対応^{添付資料2}

- 海外OTA⁴⁶について、キャンセルに関するトラブルが多いとのことであり、相談事例について情報収集を行い、その原因等について詳細に分析する必要がある。消費者からの相談、問合せについて責任をもって対応する体制が構築されることが望まれる。
- 海外OTAと日本の消費者との旅行契約については、法の適用に関する通則法第11条⁴⁷により実体法では消費者の常居所地である日本の法律が適用さ

⁴⁵ 第1-4(2)参照。

⁴⁶ 海外OTA(Online Travel Agent)とは、海外に事業拠点があるものの、日本国内に事業拠点がなく、日本国内の旅行者向けに事業を行うオンライン旅行取扱事業者を指す。

⁴⁷ 法の適用に関する通則法(平成18年法律第78号)
(消費者契約の特例)

れるのに、業法では海外OTAは日本に営業所がなく域外なので適用されないというのは、実体法と消費者を守るべき業法の間には齟齬が生じている。

- 国内に営業所が無くてもオンラインだけで営業ができる現状を踏まえると、リアル店舗の所在を基準に登録を求める制度には限界がある。営業所が海外にある場合でも、オンラインで日本の消費者に広く営業活動を行っているなど、別の基準を設けて登録制度を見直すことが望まれる。
- 近時の立法実務ではいわゆる立法管轄権と執行管轄権⁴⁸を分けて考えることが多く、立法管轄権についてはサービスを受ける人が国内にいれば行使すべきとの発想に基づいた規定が置かれている。執行管轄権が行使できないから立法管轄権が行使できないというのは標準的な理解ではなく、海外OTAについて域外適用を考えるような制度改正を行うことが望まれる。

4 複雑化、多様化する決済制度の透明化^{添付資料3}

(1) 規制の対象外となっている決済サービスに対する法整備

- BNPLやキャリア決済など、規制の対象外となっている支払い手段が存在し、消費者トラブルが生じている。所管省庁を決め、消費者保護の措置等、法整備を検討することが望まれる。

(2) クレジットカード決済代行業者に対する規制強化

- クレジットカード会社と加盟店との間に立替払い等を行う決済代行業者が存在し、取引の複雑化、重層化が進んでいる。加盟店管理を徹底する観点から、アクワイアラー⁴⁹と同様、決済代行業者⁵⁰について、登録制や加盟店調査義務の導入などを検討することが望まれる。

(3) 2月内払いクレジットカード決済に関するトラブルの実態調査と法整備

第十一条 消費者（個人（事業として又は事業のために契約の当事者となる場合におけるものを除く。）をいう。以下この条において同じ。）と事業者（法人その他の社団又は財団及び事業として又は事業のために契約の当事者となる場合における個人をいう。以下この条において同じ。）との間で締結される契約（労働契約を除く。以下この条において「消費者契約」という。）の成立及び効力について第七条又は第九条の規定による選択又は変更により適用すべき法が消費者の常居所地法以外の法である場合であっても、消費者がその常居所地法中の特定の強行規定を適用すべき旨の意思を事業者に対し表示したときは、当該消費者契約の成立及び効力に関しその強行規定の定める事項については、その強行規定をも適用する。

2 消費者契約の成立及び効力について第七条の規定による選択がないときは、第八条の規定にかかわらず、当該消費者契約の成立及び効力は、消費者の常居所地法による。（3～6略）

⁴⁸ 立法管轄権とは法がある人、事物、行為に対して適用可能かどうか、執行管轄権とは逮捕や押収、命令等の法の執行が可能かどうかをいう。

⁴⁹ クレジットカードの加盟店管理会社のこと。

⁵⁰ アクワイアラーとクレジットカード加盟店の間を取り次ぐ事業者のこと。

- 2月内払いクレジットカード決済については、割賦販売法でイシューアー⁵¹に苦情の適切処理義務が規定されていないことから、適切に消費者トラブル対応がなされていない可能性がある。消費者トラブルと自主規制の実効性等について実態調査を行い、支払停止の抗弁⁵²の適用(いわゆる抗弁の接続)を含め法整備について検討することが望まれる。

(4) クレジットカード決済システムにおけるセキュリティ対策の強化

- 経済産業省と業界の取組にもかかわらず、カード番号の不正利用被害は増加している。情報漏えい、フィッシング対策等を一層強化していくべきである。

(5) 過剰与信の実態把握と防止

- 利便性の高いキャッシュレス決済は、お金の遣い過ぎを助長させるおそれがあり、過剰与信の実態把握が必要である。経済産業省の「キャッシュレスの将来像に関する検討会」(2023年3月)では、目指す社会として「支払を意識しない決済が広がり、データがシームレスに連携されるデジタル社会」とされており、「支払いを意識しない決済」とは、支払の意思は自分でコントロールしつつ、特別な意識を払わずとも決済が行える状態を指す」とされている。消費者が意思を持って判断できるよう、事業者に対し、決済時の分かりやすい注意事項の表示・説明を求めるなど過剰与信の防止に積極的に取り組むべきである⁵³。

(6) 横断的で統合的な決済法制の構築

- 決済を規制する法律が分散し、消費者にとって分かりにくいだけでなく、規制のすき間や規制の強弱を悪質事業者が利用している。決済サービスの違いにより消費者保護のレベルが異なるのは合理的でない。決済制度の透明性、安全性の観点から、横断的で統合的な決済法制を構築することが望まれる。

5 食品ロスへの対応

(1) 食品ロスへの対応^{添付資料4}

SDGsを踏まえ、2000年度比で2030年度までに食品ロス量を半減させる目標

⁵¹ クレジットカードの発行会社のこと。

⁵² 支払停止の抗弁制度は、販売業者等からの商品の引渡しがない等の場合に、購入者等は、販売業者等との間で生じている事由をもって、支払いの請求をする包括信用購入あっせん業者に対抗することができることとしているものである。

⁵³ 割賦販売法及び貸金業法(昭和58年法律第32号)では、消費者の支払能力を超えるクレジット契約の締結を禁止するため、クレジット業者に支払可能見込額の調査が義務づけられている。他方、貸付データが信用情報機関に直ちに反映されず、同日内であれば過剰貸出を確認できないという課題が指摘されている。

達成に向けた取組が進められているが、目標達成には更なる削減が必要となっている。政府は、2023年12月に「食品ロス削減目標達成に向けた施策パッケージ」を策定している。施策パッケージにおける各種施策を2024年度に実行に移しつつ検討を深め、その結果を、次期「食品ロスの削減の推進に関する基本的な方針」（2025～2029年度）に反映させることが必要である。なお、食品ロスの削減に向けては、行政、事業者とともに、消費者も主体的に取り組んでいく必要がある。他方で、食べ残しの持ち帰り等では消費者がリスクを負う面もありうるため、削減目標達成と消費者の安全確保とのバランスに配慮しつつ取り組むことが望まれる。

ア 食品ロスの発生抑制

- 食品ロス削減に向けては、まずは食品ロスの発生抑制を中心に考えるべきである。事業系食品ロス削減に向けては、商慣習の見直しや事業者の工夫及びそれらを支援する施策（情報提供、インセンティブの付与等）の推進を行うことが望まれる。また、消費者の意識変化や行動変容を促進する施策（消費者教育、広報・啓発活動、消費者のライフスタイル転換につながるための新たな製品・サービスの開発普及支援等）を強化することが望まれる。

イ 食品寄附に係る民事上の責任の軽減に係る検討

- 食品寄附に関わる民事上の責任の軽減については、施策パッケージにおいて将来的に検討していく課題とされたが、消費者の安全や万が一事故が起きた時の被害救済など、消費者の権利に十分配慮したうえで検討を進めるべきである。
- 安心して寄附ができる環境整備のため、フードバンクについて実態の把握を進めることが望まれる。

ウ 外食での食べ残し持ち帰り促進

- 食べ残しの持ち帰り促進については自己責任を前提とされているが、食品衛生上取扱いが難しいことから、大きな食品事故につながらないように配慮しつつ、消費者及び事業者双方が安心して持ち帰り・提供できる環境整備につながるようガイドライン策定等の取組を進めることが望まれる。

II 従来からの課題への抜本的な対策

6 高齢者、障害者等要支援消費者の権利擁護の充実

(1) 地域ネットワークや各制度の整備等による要支援消費者への対応 添付資料5

ア 各省庁の施策ごとに設置されている地域ネットワークの見直しと連携強化

- 人口が減少し地域コミュニティが希薄化する一方で、独り暮らし、認知機能

の低下した高齢者の増加が見込まれている。他方、高齢者一人ひとりの多様化、働くシニアの増加、高まる自律・自立志向を踏まえ、画一的な高齢者の見方を改める必要がある。また、地方公共団体は各省庁から施策ごとに協議会、ネットワークづくりを求められている状況にあるが、人員や予算の資源制約に直面している。特に地方においては、人口減少や民間組織を含め地域ネットワークを維持するための担い手不足が深刻な状況にある。こうした前提を踏まえた上で、地域ネットワーク等の在り方について、重層的支援体制整備事業と消費者安全確保地域協議会制度との一層の連携や、これまでの延長ではない抜本的な対応が早急に求められる。

- 消費者庁は、地域ネットワークの効率的な運用に向けたガイドラインの作成や地方公共団体における効率的運用事例の周知等を行っているものの、消費者安全確保地域協議会の設置率は全自治体の3割に満たない状況にある。こうした状況を踏まえ、関係行政機関は、地域ネットワークの運用の見直し、ネットワークの根拠法の見直し等による簡素化、効率化に向けた措置の可能性について関係者間で認識を共有し検討を始めることにより、高齢者等の見守り活動の更なる効率化に向けた支援を進めることが望まれる。
- 地方公共団体の連携努力に依存するだけでは、地域間の格差が生じることも想定される。国は、見守り活動におけるデジタル技術の活用事例の周知や、当該活動への支援を行うことが望まれる。

イ 成年後見制度を身近なものにするための利用促進と制度改正

- 高齢者等の消費者被害防止、権利擁護の観点から、成年後見制度は重要な枠組みと考えられるが、成年後見制度を利用する者は少なく、成年後見制度の更なる利用促進を図ることが望まれる。
- 制度の不知や運用上の問題で制度利用が阻害されないよう、後見人側だけでなく、30代、40代の将来的に活用可能性のある年齢層や、利用する本人も対象とした更なる広報と制度運用の改善を進めるべきである。身元保証等高齢者サポート事業の利用を任意後見人で代替する事例等、現行制度の活用事例の周知も有用である。
- 成年後見制度の見直しについては、法制審議会に諮問がなされている⁵⁴。現行制度の課題として、①利用動機の課題(例えば遺産分割)が解決しても、判断能力が回復しない限り利用をやめることができない、②成年後見人には包括的な取消権、代理権があり、本人の自己決定が必要以上に制限される場合

⁵⁴ 法制審議会第199回会議(2024年2月15日開催)。また、「成年後見制度の在り方に関する研究会」(公益社団法人商事法務研究会)は報告書を取りまとめている(2024年2月22日)。

がある、③本人の状況の変化に応じた成年後見人等の交代が実現せず、本人がそのニーズに合った保護を受けることができない、④本人の判断能力が低下したのちも適切な時機に任意後見監督人の選任申立てがされず、任意後見契約の効力が生じない、が掲げられている。判断能力が不十分となっても、本人らしい生活の継続や地域社会への参加が可能となり、本人の尊厳が守られる仕組みとなることが望ましく、前述の課題が解決された制度となることが求められる。

ウ 成年後見制度、地域ネットワークを補完する消費者法制度の構築

- ▶ 成年後見制度について、障害者権利条約との関係で、本人の自己決定権を尊重する方向での見直しが求められている。法定後見が縮小する方向で改正される場合、それを補う支援の受け皿づくりが重要となり、消費者被害の未然防止、拡大防止の観点から消費者法制度の重要性は一層高まっているといえる。成年後見制度や地域ネットワークを補完する消費者法制度の構築が望まれる。

エ 身元保証等高齢者サポート事業のガイドラインの策定、実効性の確保

- ▶ 身元保証等高齢者サポート事業については、業法や監督する所管省庁がなく消費者保護の仕組みがない。2017年1月の「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」に関連して、昨年12月25日の「第4回認知症と向き合う「幸齢社会」実現会議」において決定された「認知症と向き合う「幸齢社会」実現会議とりまとめ」⁵⁵を踏まえて策定される予定のガイドラインの実効性確保を図るべきである。

(2) 日常生活自立支援等による要支援消費者への支援の強化

- ▶ 障害等のある要支援消費者は、特別支援学校等を卒業した後社会に巣立っていく。要支援消費者の相談の増加を踏まえ、支援学校における消費者教育の強化とともに金銭管理や家計管理に関する金融教育の強化が必要である。
- ▶ 日常生活自立支援事業⁵⁶の専門員からは、要支援消費者は体調によってお金の使い方に波があることや、散財傾向にある当事者への対応や、決済のキャッシュレス化に伴う支援の困難さなどが指摘されている。要支援消費者が社会で生活を送る中でサポートが切れ目なく実施されるよう、福祉サービスの

⁵⁵ 認知症と向き合う「幸齢社会」実現会議「認知症と向き合う「幸齢社会」実現会議とりまとめ」（2023年12月25日）

⁵⁶ 認知機能の低下した高齢者、知的障害者、精神障害者など判断能力が不十分な方の権利擁護に資することを目的として、自立した地域生活が送れるよう、福祉サービスの利用援助を行うもの。

関係者と消費者行政の連携を図る等支援の仕組みの強化が望まれる。

- 日常生活自立支援事業については、地域によっては予算がニーズ増に追い付いておらず、利用待機者がいる状況にあり、本事業の体制強化が望まれる。

(3) 要支援消費者の権利擁護のための体制整備

- 前述のような制度、ネットワークの担い手としては、地域包括支援センター、社会福祉法人、消費者行政関係者等とともに、社会福祉協議会がある。社会福祉協議会は、全ての市区町村、都道府県・指定都市、全国の団体に組織されている民間非営利組織であり、「地域福祉の推進を図ることを目的とした団体」として社会福祉法(昭和26年法律第45号)に規定されている。当該機関の活動内容は多岐にわたり、消費者行政が担う活動と大宗は重複しているといえる⁵⁷。地域においては、地方公共団体が要支援消費者を含めた権利擁護のための体制整備を推進すべきであるが、その際、社会福祉協議会を地域ネットワークの中核に据え、消費生活センター等の消費者行政部門と福祉行政部門とともに活動を強化していくことも一案である。(P)

7 生命・身体の安全の確保

(1) 製品安全4法の改正と事故情報の収集・分析の実効性確保^{添付資料6}

- 消費生活用製品安全法等の一部を改正する法律案(2024年3月1日閣議決定)が国会に提出されている。同法案では、玩具等の子供用の製品の安全確保への対応として、「子供用特定製品」を創設し規制対象とするとされ⁵⁸、また、インターネット取引の拡大への対応として、①海外事業者の規制対象化(国内管理人の選任)⁵⁹、②取引デジタルプラットフォーム提供者に対する出品削除要請等の創設⁶⁰、③届出事項の公表制度の創設⁶¹、④法令等違反行為者

⁵⁷ 具体的には①高齢者や障害者などの「見守り活動」、②認知機能の低下した高齢者、知的障害者、精神障害者等の判断能力が不十分な人が地域において自立した生活を送れるための「日常生活自立支援事業」、③成年後見制度利用促進のための中核機関、④どこに相談したらよいかわからない相談も受け止め必要に応じて関係機関につなぐ「福祉総合相談・専門相談活動」等を担っている。

⁵⁸ 具体的には、子供用特定製品について、その製造・輸入事業者に対し、国が定める技術基準への適合、対象年齢・使用上の注意等の警告表示を求める等。

⁵⁹ 海外事業者が取引D P Fを利用するなどして国内の輸入事業者を介さず国内消費者に直接製品を販売する場合、当該海外事業者を消費生活用製品安全法等において届出を行える対象として明確化するとともに、規制の執行を担保すべく、当該海外事業者に対し、国内における責任者(国内管理人)の選任を求める。

⁶⁰ 取引D P Fにおいて提供される消費生活用製品について、国内消費者に危険が及ぶ恐れがあると認められ、かつ、その製品の出品者によってリコール等の必要な措置が講じられることが期待できないときは、取引D P F提供者に対し、当該製品の出品削除を要請できるなどの措置を講ずる。

⁶¹ 届出事業者の氏名や特定製品の型式の区分、国内管理人の氏名等を公表する制度を創設する。

の公表制度の創設⁶²といった措置が講じられることとされている。国内消費者が製品を安全に使用できる環境を整備するためのものであり、法案の動向を注視することが必要である。

- 消費者事故情報の収集、分析と活用の強化の観点から、事故情報データベースの入力情報の質の向上、医療機関ネットワーク事業の参画医療機関の拡充等について検討することが必要である。SNS上の情報も含む事故情報の分析等を、消費者の行動変化のみならず、製品の改善や制度の改正につなげることが必要であり、関係行政機関で連携し、その後の制度・製品等の改善にどの程度つながっているかについて把握を行うことが望まれる。

(2) 子どもの事故防止に向けた実効性のある仕組みの構築^{添付資料6}

ア 事故防止に向けた法制度やチャイルド・デス・レビュー等の仕組みの整備

- 子どもの死亡に関する検証制度であるチャイルド・デス・レビューについて、こども家庭庁でモデル事業が実施されているが、①捜査機関から捜査情報が得にくい⁶³、②個人情報保護のため必要な情報が集まらない、③遺族同意が原則とされているといった現状があり、こうした点を改善した上で、制度を整備することが望まれる。
- 事故による子どもの傷害は多発している。死亡数は減少傾向にあるものの、重症障害数に減少傾向はみられず、その原因の一つは信頼できるオープンデータに基づいた科学的アプローチや科学的知見に基づいて強力な司令塔の下で効果的な施策を推進することが困難であるためといった指摘がなされている⁶⁴。子どもの事故対策の実効性を高めるためには、傷害情報を継続的に収集するシステムの構築とオープンデータ化や、傷害データを継続的に分析すること等が重要であり、制度的な裏付けも含め、こうした取組の強化が望まれる。

イ こども家庭庁の取組の強化

- こども家庭庁は、子どもの安全確保のため、子どもの事故にかかる未然防止、再発防止についての司令塔機能を発揮し、保護者や子どもに向けた事故防止のための消費者教育、消費者、教育・保育施設への支援やサポートを充実さ

⁶² 法律や法律に基づく命令等に違反する行為を行った者の氏名等について、公表することができる制度を創設する。

⁶³ 「都道府県 Child Death Review モデル事業の手引き（第2版）」（2021年3月厚生労働省子ども家庭局母子保健課）において、刑事訴訟法（昭和23年法律第131号）第47条及び第196条の規定の趣旨に鑑み、捜査に関する情報については当該モデル事業で取り扱うことが困難と整理されている。

⁶⁴ 日本学術会議臨床医学委員会・心理学・教育学委員会・健康・生活科学委員会・環境学委員会・土木工学・建築学委員会合同子どもの成育環境分科会見解「子どもの傷害を減らすためのデータ収集および利活用の促進」（2023年9月28日）

せることが望まれる。

- 子どもの事故防止のためには、子どもの事故につながる製品の改善を図ることが重要であり、事故情報や製品の不具合情報を関係行政機関や事業者間で共有し、連携して製品改善に向けた取組を行うことが望まれる。また、消費者が子どもの事故防止に資する製品を選択できる仕組みをつくることが重要であり、認証制度や表彰制度の活用を検討することが望まれる。
- 子どもが使用することがもともと想定されていなかった製品による事故も発生している⁶⁵。対象年齢、使用上の注意等の警告表示を行う際には、その点に留意するよう事業者・事業者団体に周知することも必要である。
- 教育・保育施設等で子どもに提供される食事に関する窒息・誤嚥等による事故が生じている。生命に直結する問題であり、教育・保育施設等の現場において、周知徹底する等万全の対応がとられることが重要である。

(3) 製造物責任法の見直し

- 製造物責任法(平成6年法律第85号)は、制定から30年が経過している。この間の同法の消費者保護への活用のなされ方について調査し、仮に十分活用されていないのであればその要因を明らかにし必要な措置をとることが望まれる。
- 消費者が商品を購入する環境は30年前とは異なっており、デジタル化の進展等社会環境の変化に基づく観点からの見直しが求められる⁶⁶。EUでは新たな製造物責任指令案の審議が進められており、海外の法制度の状況を調査しそれを踏まえた検討を行うことが望まれる。

8 消費者に不利益をもたらし得るビジネスモデル対策の徹底

(1) 悪質な定期購入やSNSを利用した勧誘への対応等、時代の変化に即した特定商取引法の在り方

ア 時代の変化に即した特商法の改正

- デジタル社会の進展に伴い、インターネット通販などによる消費者被害いわば「デジタルの陰」も拡大している⁶⁷。SNSによる通信販売の勧誘は、不

⁶⁵ 例えば、シュレッダーなど元来オフィス等にあるもので家庭にはなく子どもが使用することを想定していなかったと考えられるものなど。

⁶⁶ 消費者委員会「消費者団体ほか関係団体との意見交換会」(2024年2月21日開催)一般社団法人全国消費者団体連絡会、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・相談員協会意見。現行法はデジタル製品やソフトウェアは対象とはなっていない。責任主体にオンラインプラットフォーム提供者は対象とならない。また、製品技術が高度化しており欠陥や因果関係の立証が一層困難になっているが、現行法では立証責任は消費者側にあり、欠陥や因果関係の推定規定が設けられることも必要である。

⁶⁷ 消費者委員会「消費者団体ほか関係団体との意見交換会」(2024年1月30日開催)主婦連合会、一般社団法人北海道消費者協会意見。

意打ち性が高く、個別型、劇場型、催眠商法型の傾向が強いため訪問勧誘と大差はない。デジタル社会の進展に合わせ、特商法において、通信販売にクーリング・オフ規定を導入するなど時代に即応した法規制の強化が望まれる。また、チャットを利用した勧誘による販売については、取消権やクーリング・オフといった民事ルールについて検討することが求められる⁶⁸。

- 訪問販売や電話勧誘販売について事前拒否者に対する勧誘を禁止する制度や、マルチ商法の参入規制の導入が望まれる。
- 「もうけ話」につられた若者が、高額な購入資金や受講料で「借金漬け」にされ、「仲間を勧誘すると報奨金を払う」といった手口による「後出しマルチ」被害が拡大している。他にも、情報商材や副業サイト等による消費者被害も拡大しており、抜本的な対策が望まれる。
- 悪質な定期購入について、法規制をすり抜ける手口が巧妙化しており、実効性のある対策が必要である。特商法の更なる改正、罰則の強化等の対策を講ずることが望まれる。

イ 災害時における特商法の執行強化等

- 震災等の災害時に災害に便乗した消費者トラブルが発生している。①屋根の修理に「火災保険の保険金が使える」と業者に勧誘された後、工事代金より少ない金額の保険金しかおらず解約したい、②不安をあおられ工事の契約を強いられた、費用が高額なので解約したい、などが掲げられる。その対策として、「業者の説明をよく聞き、他の複数の業者から見積りを取ったり、周囲に相談したりして慎重に検討」「修理費の負担などについて、賃貸契約の内容をよく確認」といった注意喚起がなされている。他方、災害等緊急時において、消費者に契約書の詳細な確認等を求めることは難しい。地方公共団体の機能不全が見込まれる中で、災害時の消費者ホットラインの対応強化のみならず、特商法等について災害時における悪質行為に対して、国が直接法執行することも含めた執行強化策を検討することが望まれる。
- 感染症の世界的大流行(パンデミック)時に、解約金に関する消費者問題が生じ得る。事業者により対応が異なる場合や感染状況の変化に伴って裁判所においても判断が変わる可能性がある⁶⁹。こうした消費者問題に対する対応策について検討が必要である。

(2) 相手方事業者の特定が困難な課題への対応

⁶⁸ 消費者委員会「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」(2023年8月)

⁶⁹ 緊急事態宣言が出される以前はキャンセル料の支払いが認められ、感染がより広がった時点ではキャンセル料は不要との判断がなされる等裁判所において判断が分かれた。

- ▶ インターネット上の消費者トラブルに、相手方事業者の特定が困難な場合が見受けられる⁷⁰。具体的な問題としては①相手方事業者が利用するツールを提供する事業者が厳格な本人確認及びその確認資料を保存していない場合がある、②相手方事業者に関する情報の開示を求める法的手段が不十分であることが考えられる。こうした課題について実態を把握した上で、必要な対応を行うことが望まれる⁷¹。

(3) 消費者トラブルの生じやすい事業形態(業法がない、前受金がある、長期契約等)への対応

- ▶ エステサービスにおいて、高額の前払金を支払う長期契約が多くみられるが、事業者による前受金の保全措置が取られていない場合には、事業者倒産時に、消費者が十分に前払金の返還を受けることができないリスクがある。こうした契約の中には、「前払金・長期契約・回数無制限」がセットになり消費者にお得感を強調しているものも見られる。エステサービスにおいては業界を規制する業法はなく、また業界を監督する官庁もない。事業者団体による自主規制はあるが、団体に属さない事業者が多い等の理由によりその実効性は不十分である。このような業態について、業法を制定し許認可等の制度を設ける、事業者に対し前受金の保全措置を設けることを義務付けるなどの一定の対策を講ずる、あるいは事業者団体による消費者保護の取組を機能させるための支援を行う等の方策を措置すべきである。
- ▶ レスキューサービス⁷²による消費者問題が生じている。例えば①トイレの水が流れにくいので無料点検・見積りを依頼したのに事業者の訪問時に新品便器との全面取替えを勧誘され高額な契約を行う、②水栓の水漏れの修理を依頼したのに事業者の訪問時に台所全体の大規模リフォームを勧誘され高額な契約を行うなどの事例がある。こうした困りごとにある場合、消費者は通常、住居の設備、工事手法等の知識を持ちえないし、第三者に相談する余裕もない。特商法の規制対象となる場合もあるが⁷³、こうしたビジネスモデルに対する抜本的な対応を行うことが望まれる。
- ▶ エステサービスやレスキューサービスのみならず、消費者トラブルの生じやすい事業形態について、関係行政機関は所管する事業に関し事業者団体、消

⁷⁰ 消費者委員会「消費者団体ほか関係団体との意見交換会（2024年1月30日開催）日本司法書士会連合会意見。

⁷¹ SNSを通じて投資話もちかけられる詐欺やいわゆるロマンス詐欺の被害も増加しており、2023年の被害額は約455億円とのことである。（警察庁(2024年3月7日公表)）。

⁷² トイレの故障、水漏れ、鍵の紛失等、日々の生活の中で困った出来事が突然発生し、自分では対処できないときにそれらを解決するサービスのこと。

⁷³ 消費者がもともと高額な修理代金を伴う契約を締結する意思を有していなかったといえる場合には、クーリング・オフが認められるとされている。

費者・消費者団体と協力して洗い出しを行い、そうした事業形態への対応を行うことが望まれる。

(4) 消費者に不利益をもたらす商慣行の撤廃^{添付資料7}

- LPガス事業では、事業者自らの意思により、またはオーナー等不動産関係者や建設業者から要求を受け、設備・機器等の無償貸与等を行い、その費用を賃借人からLPガス料金として回収するといった消費者に不利益をもたらす不透明な商慣行が存在している。
- こうした商慣行を是正するため、①LPガス事業者の過大な営業行為の制限、②三部料金制の徹底（設備費用の外出し）、③LPガス料金の入居希望者への事前提示等を行うべきである。
- ①～③については、経済産業省において液石法施行規則⁷⁴が改正されたところであり（2024年4月2日公布）⁷⁵、通報フォームの開設、公開モニタリングなどにより、実効性確保に向けた取組を行うとともに、関係行政機関が連携して不動産関係者に周知することが重要である。また、③に資するよう、宅地建物取引業法（昭和27年法律第176号）において、ガスの供給設備と同様に⁷⁶、重要事項説明の対象にLPガス料金を加えることも検討することが望ましい。
- LPガス事業だけでなく、賃貸住宅の退去時に係る原状回復⁷⁷や敷金の返還等消費者に不利益をもたらす不透明な商慣行について、関係行政機関は所管する事業に関し事業者団体、消費者・消費者団体と協力して洗い出しを行い、そうした商慣行の撤廃を行うことが望まれる。

(5) いわゆる破綻必至商法への対応

- 事業の実体がないにもかかわらず高い利率による利益還元等をうたい、消費

⁷⁴ 液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律施行規則（平成9年通商産業省令第11号）

⁷⁵ ①LPガス事業者の過大な営業行為の制限、③LPガス料金の入居希望者への事前提示は2024年7月2日施行、②三部料金制の徹底は2025年4月2日施行。

⁷⁶ 昭和27年法律第176号宅地建物取引業法（重要事項の説明等）

第三十五条 宅地建物取引業者は、宅地若しくは建物の売買、交換若しくは貸借の相手方若しくは代理を依頼した者又は宅地建物取引業者が行う媒介に係る売買、交換若しくは貸借の各当事者（以下「宅地建物取引業者の相手方等」という。）に対して、その者が取得し、又は借りようとしている宅地又は建物に関し、その売買、交換又は貸借の契約が成立するまでの間に、宅地建物取引士をして、少なくとも次に掲げる事項について、これらの事項を記載した書面（第五号において図面を必要とするときは、図面）を交付して説明をさせなければならない。

四 飲用水、電気及びガスの供給並びに排水のための施設の整備の状況（これらの施設が整備されていない場合においては、その整備の見通し及びその整備についての特別の負担に関する事項）

⁷⁷ 独立行政法人国民生活センター「住み始める時から、「いつか出ていく時」に備えておこう！-賃貸住宅の「原状回復」トラブルにご注意-」（2023年2月1日）

者から抛出された金銭を別の消費者の配当に充て、最終的には破綻するいわゆる破綻必至商法による消費者被害が繰り返し発生している。改正預託法の施行後の状況を注視することが必要ではあるが、破綻必至商法を行う事業者を市場からより効果的に排除するべく、行政による破産手続開始の申立その他の手法による、消費者の被害の拡大防止等に資する措置をとることが可能となる制度整備又は拡充に向けた検討を行うことが望まれる⁷⁸。

9 特保・機能性表示食品の課題等への対応

(1) いわゆる健康食品による健康被害の実態把握、課題への対応

- いわゆる健康食品について、健康被害情報が十分に収集されておらず、その実態が明らかになっていない。「いわゆる「健康食品」・無承認無許可医薬品健康被害防止対応要領について」（2024年3月）の制定により、指定成分等含有食品以外のいわゆる健康食品についても健康被害情報の収集強化が期待されるが、その実効性について注視する必要がある。また、収集された情報を基に分析を行い、把握された実態や課題を踏まえた対応を行うべきである。

(2) 特保・機能性表示食品の実態把握、課題への対応

- 機能性表示食品は、事業者において効果がある証拠が存在するとして消費者庁に届け出れば食品への表示が許される制度である。効能をうたう以上、用量に合わせた安全性の評価がなされているべきであるが、事実上機能性表示食品にはそれが無い。特定保健用食品の許可申請が伸びなやむ一方で、機能性表示食品の届出が増加していることについて実態や課題を把握し、必要な対応を行うことが望まれる。
- 事業者が届け出た情報を元に消費者が商品を選択する制度であることから、消費者への情報開示が十分になされるべきである。届出の範囲を逸脱した表示・広告及び届け出た機能性の内容を誤認させる表示・広告に対しては、行政指導や景表法による措置命令を積極的に行い、消費者に対してその情報を公開するなど、景表法、健康増進法、食品表示法、薬機法等の関係法令に基づき的確に対処することが望まれる⁷⁹。
- 機能性表示食品の安全性や機能性の科学的根拠を確保するため、事業者に対して消費者に対する健康被害情報の公表を食品表示法上に義務付けるとともに、消費者庁が事後的な監視・監督を行った結果についても消費者の商品選

⁷⁸ 消費者委員会「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～」(2023年8月10日)

⁷⁹ 日本弁護士連合会「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)

扱に必要かつ十分な内容が開示されることが望まれる。

- 機能性表示食品について、不適切な表示があるとして消費者から食品表示法上の申出があり、調査の結果、問題が確認された場合には、調査結果を申出人に対し通知することを内閣総理大臣等に法的に義務付けることにより、消費者に対して十分な情報が開示されることが望まれる。
- 直近では、機能性表示食品による健康被害が生じている。原因究明と再発防止策を早急にとるべきである。安全上の問題が生じた場合の事業者の対応の在り方等の運用上の問題や、同制度の在り方についても課題を整理し必要な対応を行うべきである。

(3) 食品衛生基準行政の消費者庁への移管に関し適切な連携の確保

- 食品衛生基準行政が、2024年4月に厚生労働省から消費者庁へ移管されている。食品衛生基準行政とその監視行政が適切に機能するよう消費者庁と厚生労働省は連携し、運用及び保健所を含めた体制強化を図るべきである。

10 消費者教育の推進

(1) 消費者教育、金融教育、デジタルリテラシー強化の取組の推進

ア 消費者教育の推進

- 消費者保護基本法から消費者基本法への改正（2004年）は、消費者教育を受けることが消費者の権利の一つであることの趣旨を明確化した。また、消費者教育の推進に関する法律（平成24年法律第61号）では、消費者教育とは「消費者の自立を支援するために行われる消費生活に関する教育（消費者が主体的に消費者市民社会の形成に参画することの重要性について理解及び関心を深めるための教育を含む）及びこれに準ずる啓発活動」であることを定義づけている。新しい技術、環境等がもたらす消費者問題に関する教育が行われることは消費者の権利であることを明確にし、リテラシー格差や取り残される消費者が放置されない取組を行うことが望まれる。
- 成年後見制度や介護保険制度等広く消費者が関わる制度について、制度改正が行われていくものや新たに制度が創設されていく場合がある。特に、高齢期になって必要となる制度について、消費者がその制度を正しく利活用できるような仕組みを構築することを検討すべきである。

イ 若年者への基本的な消費者教育の強化

- インターネットの検索による副業紹介、SNSを使った巧みな勧誘による情報商材の購入や投資詐欺、ネットワークビジネスをうたうマルチ商法等、社会人を含めた若年者が被害に遭いやすいお金に関するトラブルについて消費

者教育を強化すべきである。

- 奨学金の返済やキャリア決済の支払いが滞ることにより、信用情報に支払いが遅れた事実が反映され、その後の生活に支障をきたす場合があることを周知啓発すべきである。
- SNSで知り合った人からのメッセージで「新たな会員を紹介すると紹介料も受け取れるので一緒にやろう」等と誘われたことをきっかけに、消費者が加害者となる危険性もある。インターネットやSNSの広告や口コミサイトに対し、批判的な思考や消費者力(気づく力、断る力、相談する力、周囲に働きかける力)を形成するような取組も必要である。

ウ 高齢者への消費者教育の強化

- 我が国の総人口の約3割を占める高齢者への消費者教育は重要である。高齢者の販売購入形態別の消費生活相談の割合は、65歳から74歳ではインターネット通販の割合が高く、85歳以上では訪問販売が高い。また、化粧品や健康食品に関する定期購入の相談も近年大幅に増加している⁸⁰。こうした高齢者の消費者被害の実態を把握し、必要な対応を行うべきである。

エ 金融教育の推進

- 消費者教育の体系イメージマップと金融リテラシーマップの整合性を持たせる取組や、金融リテラシー向上のための取組を強化すべきである。
- 金融経済教育推進機構⁸¹が行う金融教育については、販売推奨との境目を明確にすることが重要である。また、消費者教育については、学校への展開が困難であることの解決の糸口につなげるべく、教育委員会や都道府県立の校長会、私立中学高等学校協会等を巻き込み、中学校、高校、大学といった学校関係者の機構への登用を促進する取組を行うことが望まれる。
- 金融経済教育推進機構における取組として、認定アドバイザー制度が創設されることとなっている。その認定に当たっては、金融サービスを提供する事業者の従業員等と兼ねていないこと、アドバイザーが無条件に投資へ誘導するような教育が行われることがないこと等⁸²に留意することが必要である。

オ デジタルリテラシーの向上

⁸⁰ 消費者庁「令和5年版消費者白書」

⁸¹ 金融サービスの提供及び利用環境の整備等に関する法律(平成12年法律第101号)に基づき2024年4月に設立。

⁸² 日本弁護士連合会「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)

- 消費者は、デジタルと向き合うことを生涯を通じて常に意識する必要がある、学校、地域、家庭、職域において消費者がリテラシーを高めることができる環境を整備することが必要である。特に、被害額が大きくなりがちな社会人における消費者教育の重要性に目を向け、関係行政機関は事業者の協力を得つつ必要な対策を行うことが望まれる。

(2) 障害者等要支援消費者の自立のための消費者教育の強化

- 日常的な見守り等の支援が必要な障害者等の要支援消費者の消費者教育を強化すべきである。こうした要支援消費者については、特別支援学校が中心となり、消費生活センター、社会福祉協議会等と協力し、それぞれが状況を把握し連携して実施することが必要である。
- 消費者トラブルの早期解決には、予防的支援として特別支援学校における消費者教育と、地域社会や家庭、職域などでは消費生活センターの消費者教育の拠点としての機能強化が望まれる。そのためには消費者教育コーディネーターの配置や育成のための人員や予算配分が不可欠である。
- 当事者は、成人を迎えると消費生活においては契約主体としての責任が求められる。消費者トラブルを防ぐという自己防衛力を養うだけでなく、本人の思いを家族や支援者に伝え、周囲のサポートを活用しながら生活できる地域におけるネットワークの強化も必要である。

III 消費者政策の基盤整備

1 1 環境変化に応じた消費者法制度の抜本的・根本的な見直し

(1) 消費者法制度のパラダイムシフトの検討とその実現

- 消費者契約法(平成12年法律第61号)や特商法等消費者法制度について、デジタル化や超高齢化といった社会経済環境の変化や消費者の多様な側面⁸³を踏まえたものになっているかどうかや、行政と民間の役割の在り方⁸⁴の観点からの見直しが必要である。この点、消費者委員会は内閣総理大臣から諮問⁸⁵を受け、消費者法制度の在り方について専門調査会を設置し検討している。新たな消費者法制度の構築に向けた検討結果を踏まえ、関係行政機関は必要に応じ制度改正に向けた取組を行うべきである。

⁸³ 属性、知識、経験の有無に加え、情報・交渉力の不足、年齢、精神状態等人に内在する弱さ。

⁸⁴ 例えば、行政法と民事法の重畳や消費者個人を保護する行政法の在り方等。

⁸⁵ 「超高齢化やデジタル化の進展等消費者を取り巻く取引環境の変化に対応するため、消費者の脆弱性への対策を基軸とし、生活者としての消費者が関わる取引を幅広く規律する消費者法制度のパラダイムシフトについて検討すること。具体的には、消費者が関わる取引を幅広く規律する消費者取引全体の法制度の在り方、ハードロー的手法とソフトロー的手法、民事・行政・刑事法規定等種々の手法をコーディネートした実効性の高い規律の在り方、デジタル化による技術の進展が消費者の関わる取引環境に与える影響についての基本的な考え方を検討すること。」(2023年11月7日)

(2) 消費者行政における事前規制、事後規制、自主規制の在り方の検討

- 消費者法制度を巡る問題として規制対象となる事業者が多く、他方行政資源が限定されていることがあげられる。事前規制である許認可や事業者の事前届出制、前述の通り事業者数の多さに比して行政資源が限定されることによる自主規制の重要性、自主規制に対する枠組み、インセンティブの在り方について検討すべきである。
- 特商法や景表法の執行対象となる事業者は極めて多い。多数の事業者に対し、人的、予算的にごく限られた行政が執行を行うことの困難について対策をとるべきである。このため、当該課題に対する考え方を整理するとともに、人員体制等抜本的な改革が必要である。

1 2 消費者行政における E B P M 等の推進

(1) 消費者行政における政策手段の網羅的把握と政策分析の実施

- 消費者保護を実効あるものにするためには、ハードローのみならず近年利用されているソフトローや事業者に対するインセンティブの付与など、様々な政策を総動員することが求められる。関係行政機関は、OECD 諸国を中心として消費者政策で行われている様々な政策手段やその採用に至るプロセスについて、幅広く情報収集と分析を行うことが望まれる。

(2) 消費者行政における E B P M の基盤整備・政策での活用

- 政府統計、行政記録情報、民間ビッグデータを活用した消費者問題の発見や、政策の効果の因果関係の分析の取組を進めるべきである⁸⁶。特に P I O-N E T 情報のみならず、警察への相談情報や刑事・民事訴訟データも利用した消費者行政における E B P M の基盤整備や政策での活用⁸⁷が望まれる。
- E B P M の取組の推進により政策効果の把握に努め、ワイズスペンディング⁸⁸を消費者行政においても徹底することが望まれる。

⁸⁶ 米国 F T C (Federal Trade Commission: 連邦取引委員会) では、消費者から寄せられた苦情情報を集約するデータベース (consumer sentinel : 消費者センチネル) が運用されている。消費者センチネルには、F T C の苦情情報だけでなく、消費者金融保護局、連邦捜査局等の連邦政府機関や州政府、商業改善協会等の民間機関等約 45 機関に寄せられた苦情情報が登録されている。こうした苦情情報を行政処分へ活用したり、事業者とともに被害防止に活用する取組も参考になる。

⁸⁷ OECD 諸国では自動車会社の排ガス不正広告に対して数兆円の賠償金が科される事案などがあるが、データに基づいて消費者被害額や不正を行わない企業の逸失利益額など計量経済学的な手法での被害額の算定と、これに基づいた適正な消費者行政への正当な額の予算要求が行われるべきである。

⁸⁸ ワイズスペンディングとは政策効果が乏しい歳出を徹底して削減し、政策効果の高い歳出に転換し、歳出の内容を前向きに不断に見直すこと。ex : 例えば外国人旅行者について、ビザの規制改革、統計整備を行うこと等を通じてインバウンドを増加させた。

- 次期P I O-N E Tについては 2026 年度から稼働することとなっているが、E B P Mの推進の観点から、U I・U X⁸⁹機能の向上のみならず、①地域や事業者、対象年代別での被害推移の時系列的な予測機能、②予測からの乖離を検知するアラート機能等消費者被害の防止のためのモニタリング機能、③各種消費者政策の事後評価への活用が可能となるようなシステム要件や変数定義が行われること等について検討し、可能な範囲で措置されることが望まれる。

(3) 消費者行政における行動経済学・心理学の活用

- 政策の実効性を高める観点から、消費者が一般的に陥りやすい判断のバイアスに係る行動科学的な先行研究知見・実証研究による証拠を収集する等、行動経済学・心理学等の消費者政策への一層の利活用を検討すべきである⁹⁰。

13 消費者団体の活性化

(1) 消費者団体の課題等への対応⁹¹

- 消費者団体の認知度は低い現状にある（消費者委員会が実施したウェブ調査によれば「どのようなものか知っている」と回答した者は約10%）が、政策決定過程における消費者意見の反映や適格消費者団体等による被害の拡大防止、回復の取組を進める観点から、国はこうした団体の活動を活性化していくことが望まれる。
- 消費者の意見表明や消費者団体の活動の活性化に向けては、活動・役割の認知度の向上、知見・経験等の活用、専門性の維持・充実、活動時間・活動方法の工夫、行政側から消費者への分かりやすい情報提供等が論点と考えられる。消費者団体が持続的に活動可能となるよう、国による積極的な情報提供、I T活用に関する技術支援、交流・連携の場の設定、団体の自律的な活動を妨げない形での財政支援などの方策の検討と実行が必要である。
- 特に、財政的な問題は深刻である。消費者契約法に規定され、差止請求を担

⁸⁹ U I (user interface): ホームページ内で閲覧・操作する要素のこと。U X (user experience): ホームページ等を利用したときのユーザー体験・得られる感情(ストレスを感じる等)のこと。

⁹⁰ O E C D諸国では光熱水道費や通信費などの契約料金体系の提示の場面などを中心に、消費者への情報提示において年間推定請求額を提示させることを義務化させている。これは、消費者が間違った料金設定（本来は節約できる可能性があるのに現状執着があり正しい選択をしない）を選択する傾向があるという行動科学での実験を根拠としている。

⁹¹ 消費者委員会が実施した調査（2023年6月実施）によれば、消費者団体（全国・都道府県域で活動する団体）の現状は、会員数は総じて変化がないか減少傾向にあり、個人会員は60代・70代が中心。財政基盤は、約4割が100万円を下回る。また適格消費者団体（調査時点、23団体）は、個人会員は40～60代が多くを占めており、弁護士や消費生活相談員が中心。財政基盤は過半数の団体で500万円未満となっている。

う適格消費者団体(被害回復も担う特定適格消費者団体を含む。)の年間収入(2021年度)は過半数の団体で500万円を下回り、1,000万円以上の団体は6団体のみとなっている。当該団体は、差止請求を行い不当な勧誘や不当条項の改善等において実績を上げているが、現状を鑑みると、持続可能な状況とはいえず抜本的な対策が必要である。

(2) 消費者政策における消費者団体の位置づけの検討・明確化

- 消費者政策における消費者団体の位置づけを検討することが必要である。その際、我が国の消費者団体の実態調査を行うとともに、消費生活相談や法執行過程における消費者団体の参画も含め、海外の消費者団体の活動実態や、海外消費者団体と行政の連携・支援状況を調査することが望まれる。

1.4 事業者・事業者団体による消費者志向経営の推進

(1) 消費者と事業者による共創の実現

- 地域・社会貢献を本業の一つの柱として据え、本業を通じた地域・社会貢献活動を行う事業者が増えている。様々な消費者問題は消費者と事業者の間で生じていることを踏まえ、消費者問題の未然防止、再発防止、被害回復のために事業者、消費者、行政との対話、連携が必要である。特に、消費者行政においては、事業者との連携関係が重要であり、こうした取組を行うインセンティブを構築することが望まれる。
- 消費者志向経営の推進は、SDGsの達成に資すると考えられる⁹²。事業者が消費者と視点を合わせ、消費者と事業者の双方向コミュニケーションを進化させることにより、消費者と事業者の共創・協働の取組を実現し、事業者としての社会的責任を果たすことが必要である。
- 消費者においてもエシカル消費など消費行動で社会を変えることが望ましい。被害に遭わない消費者であることにとどまらず、消費者は消費者市民社会の形成に参画しその発展に寄与していくことが重要である。消費者市民社会の一員としての行動は、SDGs、エシカル消費、サステナブルの考え方と目指す方向が同じであり、消費者自らの行動が社会・経済及び地球環境により良い影響を与えるものと考えられる。この認識のもと、「自立した消費者」として考え行動できる消費者が、消費者市民社会の形成を目指す取組を推進できるよう、関係行政機関は支援すべきであるが、事業者・事業者団体とし

⁹² 消費者委員会「消費者団体ほか関係団体との意見交換会」(2024年1月30日開催)公益社団法人消費者関連専門家会議意見。

ても支援していくことが望まれる。

1.5 消費者行政の体制整備

(1) 消費者行政の体制整備

ア 消費者庁（新未来創造戦略本部含む）、国民生活センター、消費者委員会の体制整備

- 経済社会の健全な発展のためには消費者保護が重要であることを認識し、消費者行政の底上げを図ることが必要である。そのため、国においては、消費者庁、国民生活センター及び消費者委員会の連携強化を含む体制整備が必要であり、以下に掲げる観点も含め、消費者行政の在り方について検討を行うことを次期消費者基本計画期間中の最重要課題の1つに据え、結論を得るべきである。
- 消費者法制度の整備、特商法や景表法の執行、すき間事案への対応、財政支援を含む地方消費者行政の充実強化、適格消費者団体への支援を担うのは消費者庁であり、消費者庁は消費者問題に関し、責任を負う行政機関である。これら重要施策の実現を図るためにも、消費者庁の権限、人員、予算等の体制強化を図るべきである。
- 消費者行政部門⁹³及び各省庁においても、消費者問題に関する幅広い経験と、専門性の高い人材の更なる育成に努めることが必要である。
- 新未来創造戦略本部は、①全国展開を見据えたモデルプロジェクトの拠点、②消費者政策の研究拠点、③新たな国際業務の拠点等として活動している。いずれも重要な業務であるが、特に消費者政策や消費者課題について専門的に研究分析を深めることは重要と考えられる。当該機関の研究・活動成果を、消費者行政の発展に更に効果的に活用していくことが重要である。

イ 消費者行政部門と警察部門との連携

- 消費者行政と警察との連携は重要であり、国レベルから地方の消費生活センターを含め、可能な範囲で情報共有、緊密な連携を行い、消費者問題の解決につなげることが必要である。

ウ 人口減少を踏まえた地方消費者行政の体制整備、消費者庁と地方消費者行政の分担の見直し

- 地方消費者行政の充実・強化に向け、地方消費者行政強化交付金等を通じて一定の成果を上げてきたところである。国から地方への様々な支援を継続し、

⁹³ 消費者庁（新未来創造戦略本部含む）、国民生活センター、消費者委員会。

他方、今後の少子高齢化等の社会情勢の変化も踏まえ、あるべき支援の姿を検討すべきである⁹⁴。

- 地方における人口減少、高齢化等が想定を上回るペースで進行し、各地域や各部門において人手不足が生じており、地方公共団体においても専門人材の確保の難しさが指摘されている⁹⁵。こうした前提にたち、地方消費者行政支援を継続することが必要である。特に、消費者行政を支える消費生活相談員に対するの待遇面の改善について、あるべき姿について検討し、必要な対応を行うべきである。
- 地方における人材等のリソース不足のもとでは、地方公共団体は見守りを含めた消費者行政に対応しきれない状況になりつつある。地方消費者行政の事務のうち、基盤整備など中央が一元的に取り組んだ方がよい業務を整理し、消費者庁が一元的に対応する業務の拡大可能性を検討すべきである。

エ 消費者の権利を主張できる環境の整備

- 現状、消費者は消費者被害に遭って疑問に思うことがあっても権利行使をしない傾向にある⁹⁶。我が国の消費者の権利はより実質的に保障されるべきであり、消費者の権利を主張できる環境整備が必要である。
- 高齢化、デジタル化の進展が加速することを見据えると、消費者問題は一層増大し複雑化することが見込まれる。消費者庁及び消費者委員会等の行政機関は、常に消費者の意見を聴きその内容の実現に責任を負うべきである。

(2) 消費者問題における戦略的コミュニケーション設計の実現

- 消費者自身が消費者問題を自分ゴトとしてとらえ、被害の発生・拡大を防止し、安全・安心な消費生活を可能にするため自ら考え行動することを可能にする戦略的コミュニケーション設計づくりを検討すべきである。その際、どの層に向けて、どのような内容をどのような手段で発信するかが重要である

⁹⁴ 「消費生活の「現場」は地方であり、消費者に身近な地方消費者行政の充実・強化は、消費者の安全・安心の確保のために極めて重要な課題、との認識は、その通りと考える。しかし、さらなる充実を目指すには「地方の財源確保を促す必要がある」ともされている。地方自治体には、自由度の高い財源の確保や、専門知識を有した人材の配置が難しいところが多く、国の支援がなければ、せっかくつくり上げた枠組みの崩壊さえ懸念される。国の継続的な支援が強く求められる。」消費者委員会「消費者団体ほか関係団体との意見交換会」(2024年1月30日開催)一般社団法人北海道消費者協会意見。

⁹⁵ 第33次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」(2023年12月21日)

⁹⁶ 消費者委員会が実施した調査(2023年6月実施)によれば、自らの意見を事業者の事業活動や行政の政策決定に反映させるための意見発信について「特に何もしない」との回答が60.7%、行政が実施しているパブリックコメントや公聴会について「行われていることを知らない」との回答が75.4%、「消費者の意見が行政の政策決定に反映されていると思うか」について「反映されていない」との回答が86.5%という状況にある。

⁹⁷。また、周知広報、注意喚起情報が、関係行政機関からそれぞれに発信されるだけでなく、消費者問題の重要案件については、消費者庁が司令塔機能を発揮し、関係行政機関が一斉・総力的に注意喚起を行うこと等についても検討を行うべきである。

(3) 地方公共団体や相談現場の意見も踏まえた消費生活相談デジタル化の推進

- 消費者行政の重要なインフラ機能の1つに、P I O - N E T 情報がある。相談情報は消費者への注意喚起、監督官庁による執行、法制度やガイドラインの改正、事業者における製品改善等消費者問題の解決に活用されているが、現状ではこのことが十分に知られているとは言い難い。消費生活センターに相談することの重要性や消費生活センターの役割の重さについて、消費者等への周知啓発を充実すべきである。
- 消費者庁及び国民生活センターは、人口減少、デジタル化、国際化等将来の社会変化を見据え、デジタル社会に即した消費生活相談やP I O - N E T の抜本的な刷新を図るため、消費生活相談デジタル・トランスフォーメーション（D X）アクションプランを策定し、2026年9月に新システムへ移行することを目指している⁹⁸。この移行を確実に行うことが必要である。
- 地方公共団体からは、アクションプランの具体化に向けた多様な意見や懸念が出されている。D X化がもたらすメリットの発揮と、D Xの実現に向けた課題⁹⁹の解決を行うことにより、消費生活相談の質の担保を図ること、その際には相談の現場を理解し現場の声を尊重して進めていくことが求められている¹⁰⁰。消費者庁、国民生活センターはこうした意見に対応すべきである。

おわりに

消費者庁が毎年実施している消費者意識基本調査（2023年6月13日公表）によれば、「あなたは、現在の生活にどの程度満足していますか」の質問に対し、満足

⁹⁷ 媒体はSNS・動画等消費者のニーズに応じた方法であること、内容は消費者が無理なく理解できる用語を用いることも重要である。

⁹⁸ 新システムの柱は、①多様な相談者のニーズに対応（オンライン相談、FAQ・ウェブサイト充実等）、②相談員の負担軽減、業務の高度化（音声入力機能、相談支援システム、テレワーク対応など）、③相談データの分析強化・有効活用とされている。

⁹⁹ 広域連携について、消費生活相談は自治事務であり、基礎自治体と広域自治体に上下関係がない点を踏まえる必要があることや、相談員の処遇について、自治体によって雇用条件、窓口開設時間などに差があることなど様々な課題を踏まえた具体化が必要と考えられる。

¹⁰⁰ 「最初のD X化の仕組みの構築、運用方法を考えるのは「人」であることから、現場を正しく理解し、現場の声を最大限尊重して進めていくべき。」消費者委員会「消費者団体ほか関係団体との意見交換会」（2024年2月21日開催）公益社団法人全国消費生活相談員協会意見。

の割合は60.9%（前年78.1%）となり、他方不満の割合が36.6%（同21.2%）となっている。満足の割合が大幅な減少をみせ、約4割の消費者が現在の生活に不満をもち、また不満の割合は2019年調査以降最も大きくなっている。消費者行政の最終目的の1つが、消費者が人生を楽しむこと幸せを感じることであれば、こうした調査結果をもたらした背景を分析し、消費者行政において何をすべきか、何かできるのかを検討していくことも重要ではないか。

本意見は、次期消費者基本計画期間中に取り組むべき消費者政策について、現時点、消費者委員会として優先的に取り組むべきと考える重点事項について取りまとめたものである。十分に検討の上、次期消費者基本計画に盛り込んでいただきたい。

今回の意見に盛り込めなかった事項については、今後、必要に応じ調査審議を行い意見表明をする予定である。