

2016年8月27日(土)
インペリアルパレスシティホテル福岡 2F 「セレナ」

基調講演「消費者委員会の活動と消費者被害について」

内閣府消費者委員会委員長
河上 正二

<講演資料>

消費者委員会の活動と消費者被害について・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1p～

<参考資料>

資料1. 消費者委員会リーフレット・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 6p～

資料2. 第4次消費者委員会委員名簿・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 8p～

資料3. 消費者委員会の審議体制・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 9p～

資料4. 消費者委員会の活動実績・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 10p～

資料5. メールマガジン配信中・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 14p～

資料6. ジュリスト「霞が関インフォ/消費者委員会」原稿・・・・・・・・・・ 15p～

(2014年7月号74p～75p:景表法への課徴金制度の導入について(続報))

(2015年3月号60p～61p:「機能性表示食品」について)

(2015年11月号54p～55p:第4次内閣府消費者委員会の始動)

(2016年6月号56p～57p:トクホ食品の在り方に関する建議について)

(2016年7月号82p～83p:消契法・特商法改正法の成立(1)ー消契法改正)

(2016年8月号66p～67p:消契法・特商法改正法の成立(2)ー特商法改正)

資料7. 不当景品類及び不当表示防止法の一部を改正する法律 概要・・・・ 21p～

資料8. 消費者基本計画行程表(表示の充実と信頼の確保)・・・・・・・・・・ 22p～

資料9. 被害状況など関連図表・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 35p～

- 1 消費者委員会という組織と、その役割【→参考資料1, 2】
 - ・消費者庁・消費者委員会設置法(2009年9月1日)
 - ・審議会機能・行政監視機能・消費者とのパイプ機能
設置法第6条に基づき、消費者の利益の擁護及び増進に関する基本的な政策などに関する重要事項について、自ら調査・審議を行い、内閣総理大臣や関係各大臣等に建議ができるほか、消費者安全法43条に基づき内閣総理大臣に対する勧告を行うことができ、その職務を遂行する上で必要に応じ、関係行政機関の長に対し、報告を求めることができる(設置法8条)。
 - ・消費者委員会の組織【→参考資料3】

- 2 これまでの調査・審議の主要な活動実績【→参考資料4, 5】
建議・提言・意見表明、調査報告書など、消費者団体・事業者団体との意見交換等「諮問」に対する「答申」

- 3 主たる基本課題
商品の安全確保、取引の公正・適正化、
食品表示の適正化、＜個人情報保護＞、公共料金適正化
消費者基本計画の検証・評価・監視など

- 4 消費者基本法(2004年6月改正)にみる消費者の利益
「ケネディ教書」(1962年)に始まる「消費者の権利」
第2条「国民の消費生活における基本的な需要が満たされ、その健全な生活環境が確保される中で……」という大前提のもと
①安全が確保されること
②適切な選択が行えること
③必要な情報を知ることができること
④消費者教育を受けられること
⑤消費者の意見が反映されること
⑥被害の救済を受けられること
これらの「消費者利益」が害されている状態 → 「消費者被害」

- 5 消費者被害の救済にむけて
景品表示法と課徴金制度【→参考資料7】
消費者契約法・特定商取引法の改正【→参考資料6】

- 6 現代の消費者被害の特質を踏まえた対応を
- ①**広域化・複雑化・ボーダレス化** [→ 連携と調整]
 - ②**少額多数被害**の存在と、泣き寝入り[→ 団体訴訟への道]
 - ③同じ侵害行為も、消費者の属性（**高齢者・若年者・障害者**など）によって被害が深刻化すること[脆弱な消費者の保護]
 - ④消費者教育・消費者啓発によって回避可能なリスクと、どのような啓発によっても被害に遭遇する、リスク耐性のない消費者の存在(cf.「**適合性原則**」のこと)
「情報アプローチ」の限界への対応 [不招請勧誘禁止ルール]
 - ⑤規制と被害救済における**民事・行政・刑事**の責任の組み合わせを
 - ⑥消費者の**実質的選択権の確保と広告・表示の適正化**という課題

○参考【広告・表示・情報提供】 法学セミナー 2016年8月号 河上・債権各論講義(6)より

(1) 広告・表示の意味を考える

「**広告**」は、一般に、事業者が顧客を誘引するために、自分の商品を広く世間に知らせる行為や表示を意味する。その手法は多彩で、新聞・雑誌広告、テレビ・コマーシャル、パンフレット、ウィンドウのディスプレイ、チラシ、インターネット広告など実に多くの媒体が利用される。似て非なる概念に「**表示**」があり、こちらは何らかの事柄を他者に知らせるための「手段」を指すものであるから、広告もこれに含まれる(景表法2条4項は「広告その他の表示」として、表示を上位概念にしている)。ただ、「食品表示」等のように、狭い意味での「表示」として論じられる商品ラベルやタグに記載された商品の仕様・品質・分量などは具体的な「事実」の開示であって、広告のような販売促進的意味合いはあまりなく、「イメージ広告」のような問題も起きにくいと言えるかもしれない。しかし、こうした広告と表示の区別は、そこでの情報が顧客に対して結果的にいかなる影響を及ぼすかによって、区別の意味を失う可能性がある(カルシウムをたっぷり含んだ牛乳、プロテイン入りシャンプー、カンミヤ100%のコートなど、表示内容が顧客の購買意欲を刺激する結果となる)。広告・表示を問わず、その内容を手がかりに、顧客が当該商品を購入するかどうかを決定するならば、いずれにせよ顧客の動機に働きかける重要な要素となり、その法的扱いや適正化が課題となるからである。

(2) 広告の法的意味は？

「広告」の法的意味について、従来は、それが不特定多数の者に対する一方的な意思表示であるから、当事者間での主観的意思の合致は問題になることはなく、それら不特定多数の中の一人が広告の示すとおりに契約を締結したい旨の意思表示をしても契約は成立せず、広告は、「申込みの誘引」にとどまると考えられてきた。しかも広告と意思表示との因果関係も明確ではない。しかし、今日では、広告の内容が商品の品質・用法などを具体的に指示し、意思表示をした者がそれらを重要と考え、広告を信頼して意思表示をしたか

ぎりにおいて、その意思表示は「承諾」と解釈すべきであると見解も有力である。このような見解では、商品が、不動産のように非代替性の大きなものでないときは、カタログ送付なども「申込み」と理解され、広告は、これに応じた意思表示によって、そのまま契約の内容になる可能性が開かれている（PECL2－201も参照）。

一般的にも、当事者間での「契約の解釈」においては、対面での具体的交渉で言明された事柄や合意書面に記載されたもののみならず、それまでの接触からはじまる様々なやりとりや前提とされた事実(広告その他の言動を含む)が、最終的合意内容に反映され得ると考えるべきであって、私法的に無色なものではあり得ない(たとえば、旅行代理店の旅行パンフレットの最終頁に旅行約款が小さな活字で印刷されているのを想起されたい)。

ちなみに、かつて、消費者契約法4条の「勧誘に際して」の表示には、客観的に見て「特定の消費者に働きかけ、個別の契約締結の意志の形成に直接影響を与えているとは考えられない場合」として広告表示は含まれないとする公的解釈が存在し（消費者庁企画課編・逐条解説消費者契約法<第2版>108頁[商事法務研究会、2010年]など）、一部に影響を与えたが、不適切である。特に、同法では、広告による表示内容と顧客の意思表示が要件の上で因果関係で結ばれているだけに、当然、射程に収めるべきものであったといえよう（河上編・消費者契約法改正への論点整理（信山社、2013年）372頁[山本敬三]など参照）。さらに、インターネットの普及した今日では、広告と見えるサイトから直ちに注文ができ、ターゲティング広告では、不特定多数ではなく特定の属性をもった顧客予備軍に集中的に商品の提案情報が送られるだけに、通常の申込みとの区別はますます微妙なものになりつつある。

（3）広告と錯誤

虚偽広告・誇大広告を信じて対象商品を購入した場合、錯誤を語ることが可能か。とくに、単なるイメージ広告ではない事実に関する情報提供型の広告の場合に問題となる。しかし、現実には、①情報の解釈が一樣でないこと、②ある広告に接したとき消費者が持つに至る期待内容と広告との対応関係の多様性、③契約締結に至った動機に広告が占めた重要性が一樣でないことから、錯誤無効にたどり着くことは必ずしも容易ではないと言われる。しかしながら、事業者が行った広告・宣伝内容と事実が一致しない場合には、平均的消費者の認識と事実の間に不一致が生じていると「推定する」ことは可能であり、このような錯誤状態に合理的顧客が陥っていることは、事業者にとって定型的に予見可能と考えるべきであろう（むしろ、それを狙っての広告ではないか）。もちろん、広告によってもたらされた顧客の期待の全てが保護されるわけではないが、少なくとも、通常の顧客にとって契約を締結するかどうかにとって重要な事項に関する限り、欺瞞的広告による錯誤による無効主張を認めることは可能というべきではないか。

（4）偽装・誇張・誇大な広告の規制

我が国における広告・表示に対する規制には、一般規制と個別規制が存在するが、それらのほとんどは行政的な事業者に対する市場行動規制であり、私法的効果を伴う民事の規制は乏しい。このうち、積極的に一定の表示を義務づける**積極型規制**には、食品表示法（平成25年法70号）、食品衛生法（昭和22年法233号）、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（昭和25年法175号）いわゆる「JAS法」、健康増進法（平成14

年法 103 号)、家庭用品品質表示法(昭和 37 年法 104 号)などがある(食品表示に関しては食品表示法[2015 年 4 月 1 日施行]による表示の一元化が実現した)。これに対し、虚偽・誇大広告を禁ずるタイプの**消極型規制**では、景品表示法(昭和 37 年法 134 号)が重要であり、不正競争防止法 2 条 1 項 13 号、特商法、食品衛生法、健康増進法の諸規定のほか、食品安全基本法(平成 15 年法 48 号)、医薬品医療機器等法(旧薬事法)、消費生活用製品安全法(昭和 48 年法 31 号)などの個別規制法が存在している。

とくに**景品表示法**は、業種横断的に、一般消費者の自主的・合理的選択を阻害する不当表示を規制しており、具体的に、「**優良誤認表示・有利誤認表示**」が規制対象となっている(同法 5 条 1 項 1 号、2 号参照)。平成 26(2014)年には、不当表示を行った事業者に対して、不利益を課する「**課徴金制度**」が導入され、違反行為者が、被害を受けた消費者に対して返金計画を立てて実行した場合にはその返金相当額を課徴金から減額するという形で、間接的に、消費者の被害回復を促進することに寄与する仕組みが導入されている。

しかし、こうした行政的な対応だけでは必ずしも十分ではないため、顧客からの損害賠償請求を認める方向が模索されている。せめて、景表法上「著しく優良・著しく有利と誤認させる表示である」と認められるような場合には、民事的効果(損害賠償責任)を結びつけることが望ましい。

(5) 消費者契約と広告規制・適正化の将来

消費者基本法は、国は、消費者が商品の購入や使用、役務の利用に際して、その選択を誤ることがないように「商品及び役務について、品質等に関する広告その他の表示に関する制度を整備し、虚偽又は誇大な広告その他の表示を規制する等必要な施策を講ずるものと」している(同法 15 条)。そこでは、消費者の実質的な選択権の保障が求められている。しかし、これまでのところ、広告に関しては、私法上、一般的な規制は存在せず、不当な広告によって損害を受けた場合には、広告主・広告推奨者・広告媒体業者などの責任を不法行為法によって追及するほかない状態にあった(最判平成元・9・19 集民 157 号 601 頁＝消費者判百 12 事件[山田卓生][広告掲載新聞社の責任]、大阪地判昭和 62・3・30 判時 1240 号 53 頁[広告出演者の責任(肯定)]、東京地判平成 6・7・25 判時 1509 号 31 頁＝消費者判百 13 事件[滝沢昌彦][広告出演者の責任(消極)]。しかし、広告の現状からすれば、契約内容として取り込んだ上で、完全履行を請求したり債務不履行責任を問う可能性があるだけでなく、表示が契約締結にとって重要な動機であった場合には要素の錯誤を、表示が虚偽であることを事業者が認識し、かつ、それによって消費者を欺罔しようとする故意のあるときは詐欺取消を認めるなど不実表示を理由に契約の効力を否定するなどの手段が、容易に可能となるよう「推定」の工夫をする余地がある。消費者契約法 4 条は、そうした要件の客観化の工夫の一つではあるが、なお改善の余地がある。また、広告・表示を誤認して商品を購入した顧客の個々の被害額が大きくないとすれば、「泣き寝入り」とならないためにも、消費者団体等による集団的な損害賠償システムが実効性を発揮できるような環境を整備することも必要である(消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事裁判手続の特例に関する法律(平成 25 年法 96 号)が 2016 年 10 月から施行され、これをうまく機能することが期待される)。

(6) 事業者の情報提供義務・説明義務・助言義務

事業者の**情報提供義務**が問題となる局面は、多くの場合、相手の「認識」に働きかけるものであり、**説明義務**は「理解」に働きかけ、**助言義務**は「判断」に働きかけるものである。私的自治・意思自治の原則からすると、各人が契約に拘束される根拠は、それが各人の意思決定に由来するものであるからであり、その前提として、各人が自ら自己の判断の材料となる情報を収集・分析し、それによって当該契約が自分の取引目的に適合するかどうかを認識した上で、契約を締結することが要請される。したがって、一般的に契約交渉当事者の情報提供義務を語ることは困難で、おそらく適切でもない。しかし、現実問題として、当事者の情報収集・分析能力には構造的に格差が見出される局面も少なくないため、情報劣位者にとって著しく不利な取引が行われる可能性があることは否定できない。そこで、そのような情報・交渉力劣位者の実質的な契約自由を回復し、自ら決めたとという状態を作出するため、信義誠実の原則を媒介としながら、その相手方に情報提供義務あるいは説明義務が課せられる局面が増えている。そこでの信義則は、当事者間での情報格差是正義務と自己決定基盤の環境整備義務を要請している。具体的には、不動産売買契約、フランチャイズ契約、リース契約、銀行取引契約、証券取引・投資契約、保険契約などについて裁判例が多い。特に、専門的知識や情報について著しい格差があり、一方が相手方の専門的判断に依存するような局面では、更に進んで助言義務・警告義務が語られる場合もある(大阪地判昭和 62・1・29 判時 1238 号 105 頁、広島高判平成 9・6・12 判タ 971 号 170 頁など)。今日では、当事者間の関係に応じて、情報提供義務が具体的に導かれ、そこでの性格や程度、効果も決まると考えられる。

＊【**情報提供義務・説明義務・助言義務**】 情報提供義務は、契約当事者間での知識や情報に大きな格差がある場合に、そのような知識・情報を保有する側が、相手側において情報をよく知った上で契約を締結できるように、一定の情報を提供することが信義則上認められるような場合に、一定の情報を提供する義務を負うとするものであり、その情報提供が主として客観的事実の指摘や説明に関する場合に用いられる。概念的には、「情報提供」では一定の事情を相手方に「**認識**」させることが主たる目的となり、「説明義務」では認識を超えた「**理解**」に働きかける場合が多いように思われるが、実際問題として、単なる情報提供義務と説明義務には大きな違いはない。他方、「助言義務」では、一定の信頼関係などを基礎に、一方の専門家としての情報・知識に依拠して、他方が、契約の当否に関しての自己の判断材料を得ようとするものであり、「**判断**」に働きかける点で、更に踏み込んだ情報の提供になる。すべてを説明義務に包摂すれば情報提供義務・説明義務と助言義務を区別することに大きな意味はないとする見解もあるが、当事者間の関係性や説明の目的、義務の程度など考えると、助言義務は、やや異質な側面をもつ。