

く認めざるべきではないこと、控除制度は消費者の被害回復を促進するための仕組みであることを踏まえ、限定的に定められるべきである。控除を控除対象とするに当たっては、密附先を一定の中立的な機関又は団体に限定し、また、寄せられた密附金の使途や管理方法について、消費者の被害回復に資する活動等のために適正に活用されるような制度設計が検討されるべきであるとしている。

Ⅳ 答申で明確にされていない点で、今後更に検討されるべき問題も少なくない。たとえば、①課徴金の具体的な算定率、②加徴・減算算出の特定、③控除の対象となる返金の認定方法、④密附先となるべき機関・団体等の確定、⑤民事訴訟で損害賠償請求権が確定した場合に、国の課徴金請求権と競合するようないか、⑥課徴金として徴収された金員は、直ちに国庫に帰属すると考えよいか(被害者の出捐が原資であることを考えれば、何らかの形で、消費者に還元できるような帰属の仕方を上乗せして徴収する余地はないか)等々、気になる点や技術的に早急に詰めていかねばならない問題もある。

Ⅴ しかし、いずれにせよ、案に短期間に密度の違いが密附に基づき答申がまとめられたことを革面に喜びたい。おりしも本年6月6日に、景表法改正法案が参議院で可決・成立したこのタイミングで答申が出たことは意義深い。今後、消費者庁を中心に、立法に向けた具体的な制度設計が行われていくことになるが、本答申を踏まえ、消費者法としての景表法示法の目的に沿った実効的な課徴金制度の一日も早い法制化を期待したい。

のために必要な調査に時間がかかり迅速な処分ができなくなるおそれがあるため、「一定の算定式により一律に算定すべきである」としている。その算定方法については、平成20年改正法案において、事業者単位の営業利益率を参考に算定率(当時は3%の数値が採られた)を定め、これを違反行為の対象となつた商品・役務の売上額に乗じることとされていたが、さらに過去の措置命令事案も精選した上で、「不当表示の事前抑制のための必要・十分なインセンティブを与えるべく違反行為の手元に不当な利益が残らないよう、適切に定めらるべきである」としている。

考えてみると、不当表示で課徴させられた場合、民法の取消し後の原状回復では原告側の現存利益がほとんど考慮されない(不法原因給付でもある)ことに照らせば、対象商品・役務の売上額の100%を不当な利益と考えることも不可能でなく、原価等のことを考えても、たとえば30%から50%という数字が出てもおかしくないように思われる。今後、従来の違反事例等を精選し、「不当表示の事前抑制のための必要・十分なインセンティブを与えよるべく違反行為の手元に不当な利益が残らないよう、適切に定める」ということが、立法担当者にとっての重要な課題となろう。

Ⅵ Ⅴ 「被害回復の在り方」についてである。答申は、消費者の被害回復を促進する仕組みを導入すべきであるとし、違反行為者となった消費者への返金の自主的対応を奨励して、課徴金額から一定額を控除する制度を採用すべきであるとしている。ここで控除を認めらるべき「自主的対応」は、対象商品・役務の購入等をした消費者への「自主的返金」を原則とすべきであるが、実際上、消費者への返金が困難である場合も少なくないと考えられることから、一定の中立的な機関又は団体に対する「密附」による控除の仕組みを導入し、返金を補充するものとして、認めらるべきこととしている。この密附先や密附金の使途については、課徴金が違反行為をしたが故に課徴されるものであり、違反行為者に対して課徴金の納付を回すする返戻金を返

## 景表法への課徴金制度の導入について(続報)

実証広告規制に係る表示(景表法4条2項)についても、事業者から一定期間内に合理的根拠資料の提出がなければ課徴金を課徴することとした上で、被処分者がその後の訴訟で「合理的な根拠資料を提出して不当表示でないことを立証することにより、課徴処分について争うことができるものとする手続規定を設けるべき」との結論に至っている。

Ⅳ 案 第3に、課徴金の賦課要件に係る「主観的要原則として主観的要素を課徴することなく課徴金を賦課することとし、「違反行為者から、不当表示を意図的に行ったものではなく、かつ、一定の注意義務を尽くしたにもかかわらず合理的反証がなされた場合に、例外的に対象とする」ものとしている。執行業務への負担を考慮しつつも、当事者の主観的要素を欠く場合にまで課徴金を課しても、不当表示抑制へのインセンティブは働かないとの意見に配慮したものである。つまり、本来、不当表示による消費者被害は、違反行為者の故意・過失の有無を問わず生じ得るものであり、不適切な表示は直ちに改められるべきものである。しかし、事業者が十分な注意を尽くしたにもかかわらず客観的には不当表示であったというよう場合には、課徴金の賦課による事前の抑制効果が乏しく、制度目的の達成にはつながらないとの判断による。

Ⅴ 課徴金の額の算定は、「不当な利益相当額」が基準となるべきところ、不当表示の態様は事案によって様々で、違反行為者が得る不当な利益は当該事案の取引対象や利益率等によって異なり、個々の事案に応じて賦課金額を算定することとすれば、執行業務に

Ⅰ すでに本欄(1467号58頁)で紹介したように、昨秋のホテル・レストラン等における食品メニュー偽装表示・偽装表示等の問題発生を受け、景表法等の改正に向けた動きが活発化し、昨年12月9日に内閣府大臣から、消費者委員会に対し、景表法上の不当表示規制の实效性を確保するための課徴金制度の導入等の違反行為に対する措置の在り方について意見を求める諮問があり、これを受けて同委員会では専門調査会を設置し、原則として本会議上の合同会議として急ピッチで審議を行ってきた。このたび、本年6月10日開会の第162回本会議、第13回専門調査会合同会議で答申案がとりまとめられ、続く第163回本会議で「景表法」が正式決定され、同日、森まさこ内閣府特命担当大臣(消費者及び食品安全)に手交された。以下、前回紹介した「中間整理」以降に論じられた点を中心に、その内容を紹介しよう。

Ⅱ 基本的な変化がない。トランプの彈丸から、違反行為に対するインセンティブを削ぐ課徴金制度を導入する必要性は高く、消費者の自主的・合理的な選択の確保のために、それを阻害するおそれのある不当表示を実効的に抑制することが制度目的とされた。併せて、「直接の目的」ではないものの、「消費者法としての景表法示法の目的に鑑み、また、不当表示事案における被害回復が困難であることから課徴金制度の導入による抑制の必要性が高い」と判断したこと、刺激すべき違反行為者への被害回復は被害者の出捐に由来するものであること等も踏まえ、この制度を消費者の被害回復にも資するものとする「この制度を消費者の被害回復に、要件・手続等の検討に際し「被害回復の観点」にも留意すべきことが明示されている。

Ⅲ 次に、「課徴金の賦課要件」の「対象行為」については、景表法上の偽装表示・有利誤表示を対象とすることのほか、議論のあった「不

# 「機能的表示食品」について

Ⅰ 人が口にすることは、「医薬品」と「食品」に大別され、医薬品は、薬法法によってその認証や効能表示が厳格に規制されるが、食品は、原則として効能・効果をうたうことが禁じられ、その例外として、国の規格基準に適合した「栄養機能食品（栄養機能表示が可能な）」と国が個別に許可した特定保健使用食品（いわゆる「トクホ」）。構造・機能表示及び成分リスク低減表示が可能な2種について機能的表示が可能とされることとなるが、政府は、「規制改革実施計画」及び「日本再興戦略」（平成25年6月14日閣議決定）において、加工食品及び農林水産物について、企業の責任で科学的根拠をもとに機能的表示ができる新たな方策を検討し、平成27年3月末までに実施することとした。

Ⅱ しかし、他方において健康ブームを反映して、多種多様な「いわゆる」健康食品」が市場に氾濫し、その行き過ぎた広告・宣伝は、消費者を誘惑させた疑い・サブリメント類には、医薬品との併用問題があるものも見られる。事態を憂慮した内閣府消費者委員会は、いわゆる「健康食品」の表示の在り方をめぐって一定の調査・検討を積み重ねており、すでに「健康食品の表示の在り方」に関する中間整理（平成23年8月23日）、「健康食品の表示の在り方」に関する考え方——健康食品の利用者アンケートの分析結果を踏まえて」（平成24年6月5日）の2つの意見表明と、「健康食品」の表示等の在り方に関する建議（平成25年1月29日）を发出している（これについては本誌1454号56頁参照）。

Ⅲ 食品業界からの強い要望にも応えるべく、閣議決定を経て導入が決定された「機能的表示食品」制度については、消費者庁がその制度設計を行い、表示の在り方について消費者委員会の意見が聞かれることとなったが、これに的確に答えることは容易

インターネット上で公開され、誰でも内容を確認できる制度であることや、行政が市場から製品を購入し、実際の製品に届出内容との照合成分が正しく含まれているかを検査する体制を構築しようとしていること、また、万が一、事故が起こった場合に備え、届出事業者が消費者庁に直接事故情報を報告させることとなつてきている点などを積極的に評価しつつ、食品の機能的表示にかかわる正確な情報を提供することによって消費者の自主的かつ合理的な食品選択の確保に寄与する制度を創設するにあたっては、本委員会として、「本諮問にかかる制度も、ありうべき選択肢の一つ」と判断した。

Ⅳ 更に、「制度の発現にあたっては、適切な形で」での広告規制と安全確保が施され、消費者にとってわかりやすい表示を予定している通知やガイドライン後消費者庁が策定を予定している通知やガイドラインにおいて規定されるべき事項も多く、今回の審議において具体的な確認できている。本制度の策定にあたっては、食品の安全と消費者の合理的選択の確保の観点から構想されている新たな制度及びその基準の運用を方々なものとすることを、以下の①～⑨の「実施を前提として」諮問案を認めるといふものである。簡単に紹介しよう。

- ① 施行通知やガイドラインの策定にあたっては、「食品の新たな機能的表示制度に関する検討会報告書」のうちの食品表示基準に記載されていない事項が全て網羅され、消費者の安全が必ず確保されるよう、慎重に内容を検討すること。また、食品安全委員会の知見を活用することが有効な場合には、積極的連携を図ること。
- ② 速やかな検査体制を構築し、安全性に問題がある場合は、早急に適切かつ厳格な行政処分や罰則が科されるよう、十分な執行体制が構築されること。
- ③ 届出後、当該食品の機能的表示に十分科学的根拠がないことが判明した場合にも同様とすること。
- ④ 新制度の実現により科学的根拠のない製品群が市場から淘汰されることを強く期待したい。このためには、容器包装への表示のみならず、科学的根拠のないイメージ広告等に対する食品表示法や健康増進法に基づく行政処分をより強化すべきこと。
- ⑤ ②～④の実現に向け、消費者庁は本制度の司令塔として、関係省庁と緊密に連携を取っていくこと。
- ⑥ 届出事業者から消費者庁への事故情報の報告が

必ず行われるよう、十分に留意すること。

⑦ 特に、サブプリメント形状の加工食品については、GMPに基づき製品管理の推進と誤解を招くことのないわかりやすい表示を行うこと。

⑧ この制度をより堅固なものとするために、制度の脆弱性を克服するべく、事業者の届出義務及びこれに違反した事業者に対する行政処分を行う権限についての法的基盤について、実施後すみやかに補強・整備すること。

⑨ 諮問案の構想する制度に基づき表示によって、消費者の当該食品の安全性や機能的表示への安易な期待感が増幅する懸念を払しょくすべく、消費者に対する適切な情報提供と啓発が実施されること。

Ⅴ 以上の「答申」の書きぶりには、様々な思いが込められている。言うまでもなく、新制度の必要性に対する根本的な懸念も完全には払拭されていない。しかし、最悪のシナリオには、委員会が諮問案を拒絶した場合に何の留保もなしに、野放図な自己認証表示がはびこり、消費者の届出時の水際作戦すらも突破されてしまう可能性があるのである。すでに、地方自治体が認証する「認証食品」など、様々な食品の差別化が試みられてきているところでもあり、民間の信頼できる認証制度として機能的表示食品制度が発展できるよう支援しつつ、監視指導体制を強化し、その安全性や効能に関する客観的エビデンスが示され、悪悪で無責任な「健康食品」が市場から淘汰されていくことを期待することが、現時点で採りうる最善の道と考えられたものである。

Ⅵ 最後に機能的食品に関連して、有害・有毒な食品が流通した場合は、食品衛生法の適用が問題となり、厚生労働大臣または都道府県知事が食品衛生法に基づき食品等の廃棄等の命令をすることができ、表示が著しい優良誤認・有利誤認をもたらし場合には、食品表示法上の規制がかかることも指摘しておこう。食品表示法は、食品に関する表示が食品を摂取する際の安全性の確保及び自主的かつ合理的な食品の選択の確保に重要な役割を果たしており、その適正を確保することが目的であるという法の基本的趣旨に立ち返って、この制度の適切な運用を図っていく必要がある。なお特保制度との関係・整序などは、これからの課題である。

育進法によって、「消費者市民社会」が語られ、市場における消費者の賢明な選択が、より実り豊かで公正な市場や環境に配慮した市場を形成する原動力となることが認識されるようになってきたことを考えると、この点についても、しっかりとした議論を積み重ねなければならぬ。

最後に、消費者委員会としてののみならず、これからの消費者政策にとって大きな課題の一つである消費者問題に対応する「ネットワーク」の形成について一言しておきたい。経団連行政の弊害を克服するための行政内部での連携やネットワーク作りの必要は、かねてより指摘されている通りであり、今日では、問題ごとに関係省庁での情報交換の体制が整備されつつある。他方、消費者教育推進法や消費者安全法等に基づく種々の協議会の設置や連携も求められており、地方自治体などでは、その具体化が大きな課題とされているようである。たとえば、高齢消費者の「見守りネットワーク」形成の問題一つとっても、福祉関係・介護ネットワークや老人会・民生委員などの連携は不可欠であるが、実際問題として、消費者被害などのような形で既存のネットワークと連携するに適切な効果的見守りとして、消費者団体や相談員などが一定の啓発活動のためになすべきこと、消費者問題に精通した人材の育成と、被害発生後の速やかな対応のためになすべきことでは開きがあり、異なるであろう。高齢者の社会生活・消費生活をターゲットに捉え、高齢者に、消費者政策の側面での関与の在り方が問われるわけである。しかも、地域・特性や人的・物的資源にも配慮しつつ、既存のネットワークの持ち味や強みの取組を育てる方向に沿った形での連携が求められ、そのために行政が果たすべき役割も問われる。同様のことは、食の安全や表示の適正化に向けたネットワーク作り、子供の安全に向けたネットワーク作りなども言えることである。現在、各地域に出来上がりつつある連絡消費者団体などの消費者問題ネットワークにおける位置づけも、同様の問題を抱えている。みんなでお知恵を出し合う必要がある。

\* 今後も本欄で、連署、消費者委員会からの情報提供をさせていただくつもりであるが、いままでもなく、意見にわたる部分は筆者の個人的見解である。

すること。

(2) 広報活動の充実  
消費者委員会の活動やその成果等について国民の認知度を向上するため、各種の媒体を通じて積極的な広報を行うこと。

(3) 市民連携の在り方の更なる検討  
今後取りまとめた「消費者行政における新たな市民連携の在り方ワーキング・グループからの報告」等を参考に、消費者団体等を含む多様な主体との連携、更には、国際的な観点からの連携についても検討すること。

(4) 消費者委員会事務局体制の充実・強化  
消費者委員会が独立して消費者行政全般についての監視機能を十全に果たすことを担保するため、その事務局体制の充実・強化を図ること。

以上の諸点は、いずれも継続的課題として重要である。制度の枠組みが地上がりつつある現在、これからの大きな課題は、地方消費者行政を更に充実させるネットワーク作り、具体的な諸制度の運用の適正化、そして、それを担う人材の育成である。産業振興が声高に叫ばれる中、相対的地位にある消費者の権利を守るために、きちんとしたセーフティネットを張ることは、人的・物的資源の限られた中で困難な課題ではあるが、しっかりと実現していかなければならない。市場の発展と市場における安全・安心は車の両輪だからである。消費者庁・消費者委員会も設置から7年目を迎え、その活動も、ようやく軌道に乗ってきた観がある。今後、取り組みがなばならない課題は山積しているが、国民生活センターとも連携しつつ、丁寧に、それぞれの機関の持ち味を活かして活動を展開することが望まれる。

消費生活の安全と安心は、いつの時代にも社会生活の基本的インフラであり、高齢者・子供といった相対的地位にある消費者を守ることや、被害回復のためのツールを整備することは極めて重要である。と同時に、今一つ、注意すべき潮流にも留意する必要があるように思われる。すなわち、今日の消費者が、単なる保護の対象としてのみ存在せず、様々な、その個性の発揮を望み、他者との差別化や多様化を求めていることである。弱者保護や被害者救済とともに、これまでに、消費者個人個人の実質的選択権の確保や、そのための事業者からの情報提供の在り方への配慮が問われるように思われる。消費者教

すること。

(2) 広報活動の充実  
消費者委員会の活動やその成果等について国民の認知度を向上するため、各種の媒体を通じて積極的な広報を行うこと。

(3) 市民連携の在り方の更なる検討  
今後取りまとめた「消費者行政における新たな市民連携の在り方ワーキング・グループからの報告」等を参考に、消費者団体等を含む多様な主体との連携、更には、国際的な観点からの連携についても検討すること。

(4) 消費者委員会事務局体制の充実・強化  
消費者委員会が独立して消費者行政全般についての監視機能を十全に果たすことを担保するため、その事務局体制の充実・強化を図ること。

以上の諸点は、いずれも継続的課題として重要である。制度の枠組みが地上がりつつある現在、これからの大きな課題は、地方消費者行政を更に充実させるネットワーク作り、具体的な諸制度の運用の適正化、そして、それを担う人材の育成である。産業振興が声高に叫ばれる中、相対的地位にある消費者の権利を守るために、きちんとしたセーフティネットを張ることは、人的・物的資源の限られた中で困難な課題ではあるが、しっかりと実現していかなければならない。市場の発展と市場における安全・安心は車の両輪だからである。消費者庁・消費者委員会も設置から7年目を迎え、その活動も、ようやく軌道に乗ってきた観がある。今後、取り組みがなばならない課題は山積しているが、国民生活センターとも連携しつつ、丁寧に、それぞれの機関の持ち味を活かして活動を展開することが望まれる。

消費生活の安全と安心は、いつの時代にも社会生活の基本的インフラであり、高齢者・子供といった相対的地位にある消費者を守ることや、被害回復のためのツールを整備することは極めて重要である。と同時に、今一つ、注意すべき潮流にも留意する必要があるように思われる。すなわち、今日の消費者が、単なる保護の対象としてのみ存在せず、様々な、その個性の発揮を望み、他者との差別化や多様化を求めていることである。弱者保護や被害者救済とともに、これまでに、消費者個人個人の実質的選択権の確保や、そのための事業者からの情報提供の在り方への配慮が問われるように思われる。消費者教

すること。

(2) 広報活動の充実  
消費者委員会の活動やその成果等について国民の認知度を向上するため、各種の媒体を通じて積極的な広報を行うこと。

(3) 市民連携の在り方の更なる検討  
今後取りまとめた「消費者行政における新たな市民連携の在り方ワーキング・グループからの報告」等を参考に、消費者団体等を含む多様な主体との連携、更には、国際的な観点からの連携についても検討すること。

(4) 消費者委員会事務局体制の充実・強化  
消費者委員会が独立して消費者行政全般についての監視機能を十全に果たすことを担保するため、その事務局体制の充実・強化を図ること。

以上の諸点は、いずれも継続的課題として重要である。制度の枠組みが地上がりつつある現在、これからの大きな課題は、地方消費者行政を更に充実させるネットワーク作り、具体的な諸制度の運用の適正化、そして、それを担う人材の育成である。産業振興が声高に叫ばれる中、相対的地位にある消費者の権利を守るために、きちんとしたセーフティネットを張ることは、人的・物的資源の限られた中で困難な課題ではあるが、しっかりと実現していかなければならない。市場の発展と市場における安全・安心は車の両輪だからである。消費者庁・消費者委員会も設置から7年目を迎え、その活動も、ようやく軌道に乗ってきた観がある。今後、取り組みがなばならない課題は山積しているが、国民生活センターとも連携しつつ、丁寧に、それぞれの機関の持ち味を活かして活動を展開することが望まれる。

消費生活の安全と安心は、いつの時代にも社会生活の基本的インフラであり、高齢者・子供といった相対的地位にある消費者を守ることや、被害回復のためのツールを整備することは極めて重要である。と同時に、今一つ、注意すべき潮流にも留意する必要があるように思われる。すなわち、今日の消費者が、単なる保護の対象としてのみ存在せず、様々な、その個性の発揮を望み、他者との差別化や多様化を求めていることである。弱者保護や被害者救済とともに、これまでに、消費者個人個人の実質的選択権の確保や、そのための事業者からの情報提供の在り方への配慮が問われるように思われる。消費者教

## 第4次内閣府消費者委員会委員会の始動

ヒアリングを行い、「中間取りまとめ」を踏まえて、最終取りまとめに向けた検討を深めていくこと。

(4) 特定商取引法専門調査会：引き続き検討することとされた論点について、「中間整理」に知する関係団体等からの意見や他の審議会等における議論の状況、特定商取引法改正中の重要性等も踏まえて、法律事項を優先しながら、柔軟に検討を行っていること。

(5) 特定保健用食品等の在り方に関する専門調査会：特定保健用食品を含む健康食品全般の表示・広告や、特定保健用食品の制度及び運用の見直し等に関し、今年度末の最終報告に向けて検討を行うこと。

(6) 公共料金等専門調査会：電気の小売料金全面自由化に向けた課題の検討、各電力会社の電気料金値上げ後のフォロワーシップ等を行うこと。

### 2. 発出した課題についての6カ月後のフォローアップ

(1) 美容医療サービスに係るホームページ及び事前説明・同意に関する建議 (平成27・7・7公表)

(2) 電子マネーに関する消費者問題についての建議 (平成27・8・18公表)

(3) 商業施設内の遊戯施設における消費者安全に関する建議 (平成27・8・28公表)

(※提言・意見等については必要に応じてフォローアップを実施)

3. 消費者基本計画の検証・評価・監視  
消費者庁との連携・協力の下、第3期消費者基本計画の工程表の改定等に向けて、関係省庁に対するフォローアップの実施等によりフォローアップを行うこと。

### 4. その他

(1) 消費者問題シンポジウム、関係団体(消費者団体・マスコミ等)との意見交換  
地方や関係団体から直接意見を聴取し、「現場」との結びつきの強化を図るため、引き続き定期的に実施

(1) 本年9月1日に内閣府消費者委員会の新たな委員が任命された。10名のうち、2名(河上と阿久澤良造委員)が再任した。2名の再任は、お

そらく、新食品表示制度への移行が完成途上であること、消費者契約法・特定商取引法の施行に向けた審議が進捗していること、河上が委員として選出された後、203回)が開催され、河上が委員長に選出された後、その指名によって地本誠司委員が委員長に就任した。また、第3次委員会から引き継ぎ形で、諮問等に応じて直ちに活動を開始する必要がある食品表示部会・新開発食品調査部会(部会長に阿久澤委員が指名された)のほか、公共料金等専門調査会、消費者契約法専門調査会、特定商取引法専門調査会、特定保健用食品等の在り方に関する専門調査会などの下部組織の継続が確認され、すみやかな審議開始に向けた準備が進められたこととなった。当面は、各委員の間での意見交換等を通じ、今後取り組むべき課題や問題意識を共有することが必要であるが、さしあたって継続して取り組むべき課題や、従来の建議等のフォローアップ、新基本計画の検証作業などが待ち構えており、停滞は、許されない。

(2) 委員会から第4次委員会への「留意事項」として、次のような点が挙げられており、新たに発生する諸課題とともに、これらの点にも引き続き留意することが求められている。

### 1. 下部組織の運営

(1) 食品表示部会：引き続き食品の表示に関する諸問などに応じて調査審議を行うこと。

(2) 新開発食品調査部会：特定保健用食品の認可手続を速く進めるとともに、審査の合理化・迅速化、審査内容・手続の透明化等を図ること。

(3) 消費者契約法専門調査会：秋以降、団体等から

**C** Jurist Column June 2016

霞が関インフォ / 消費者委員会

Kawakami Shoji

河上正二

東京大学教授 (第4次消費者委員会委員長)

# トクホ食品の在り方 に関する建議 について

**I** 内閣府消費者委員会では、本年4月12日の本会議において、特定保健用食品等の在り方に関する専門調査会からの報告書を受けて、「健康食品の表示、広告の適正化に向けた対応策と、特定保健用食品の制度・運用見直しについての建議」を取りまとめ、消費者担当大臣あてに発出した。委員会では、既に、平成25年1月29日、「健康食品」の表示等の在り方に関する建議<sup>1)</sup>を提出し、消費者庁に対して、特定保健用食品(以下「トクホ」という)を含む健康食品の機能性表示の問題点に関する検討や、健康食品の安全性に関する取組の推進、機能性の表示に関する検討、健康食品の特性等に関する消費者の理解の促進についての対応を求め、その後の状況を注視してきたところである。しかし、諸大なイメージ広告や言い切り型の誤認誘導的な広告の例は後を絶たず、いわゆる「健康食品」の表示・広告の問題は解決していない。さらに、比較的問題は少ないものの、トクホ製品に関する、実態の効果が合わない宣伝や広告が散見されることも否定できない。

**II** トクホの制度は、既に制定から20年以上経過し、トクホ許可を受けた製品も約1200品目に達し、ある程度「健康に役立つ」食品として認知されるようになってきている。しかし、実際に表示が有効に利用されているかについては疑問もあり、しかも、昨年4月から開始された機能性表示食品制度<sup>2)</sup>によって、消費者庁への事前届出のみによって企業の責任で機能性表示を行うことが可能になった現在(同制度については本欄ジュリ1477号60頁参照)、各制度を正しく理解し、適切な商品選択を通じて、問題のある食品を市場から淘汰する環境を早急に整える必要性は、ますます高まっている。いまこそ、トクホ製品が食生活の改善に寄与し、その採取によって国民の健康の維持増進を図る食品であるべきであるとの原則に立ち戻って、その存在意義を確認し、更にその機能を高めるよ

の審査等取扱い及び指導要領(消費者庁次長通知)を見直し、許可を受けた際に確認されている効果を認める効果を類推させる表示・広告を一切禁止することや、適切な利用方法を利用者が適切に認識できるように表示・広告とすることを明記すべきこと、(ii)企業が製品でアピールしてきたことを製品表示や広告に記載する場合は必ず国の健康政策・栄養政策として国民に常に認識してほしい事項(国の定めた定型文)と並列して表示しなければならぬといった一定のルールを設けることも示されている。さらに、(iii)表示・広告に関する制限の運用について、表示許可を受ける事業者が明確に理解できるように具体例などを用いて、Q&Aやガイドラインにおいて更なる明確化に努めべきこととされている。その他、③健康増進法による監視機能を強化し、栄養士やアドバイザー・スタッフなど第三者がサポーターとなるような仕組みの検討、行政手続法36条の3や食品表示法12条1項の申出制度の活用が要にされるよう、これらの申出制度を、消費者や上述の専門家などに周知することも有効としている。

**III** 消費者委員会では、機能性表示食品制度の運用状況を注視しつつ、差し当たりトクホ制度のより適切な運用のための問題点を整理・検討するため、第193回本会議で専門調査会を設置し審議を行い、今般の報告書を取りまとめた。報告書は、大きく、「表示・広告について」と「特保の制度・運用について」に分かれ、政府として求められる取組が明らかにされており、これが建議のベームスとなっている。

**IV** 専門調査会では、審議にトクホ利用者が7500人を対象とする意識調査を利用しているが、同意調査によると、許可表示を確認せず製品を利用している人が7500人中5712人で、全体の76%に上り、多くは製品のキャッチコピーや広告のみを製品選択の参考にしていているという。消費者が正確な知識に基づかず製品を利用している状況下では、トクホであっても、一部の表示・広告が消費者に実際より高い効果が得られるとの期待を抱かせたり、トクホとして確認されていない効果を期待させたりするなどの、消費者の誤った認識につながる可能性がある。専門調査会報告では、こうした問題点を改善すべく、消費者の理解を進めるための周知活動の強化、消費者の誤認を招く表示・広告の撲滅につながる取組の強化の両面からの様々な取組に向けた提言を取りまとめている。

**V** 具体的には、①「不正な表示・広告の適切な取り締まりのための行政の取組」として(i)健康増進法における不実記述広告規制の導入の検討、(ii)同法31条の「著しく事実と相違する表示をし、又は著しく人を誤認させるような表示」の「著しい」の具体的判断基準を一律明確化すること、(iii)同法から「著しい」という文言を削除することの検討などが挙げられている。

また、②「特定保健用食品の審査等取扱い及び指導要領に関する見直し」について、(i)特定保健用食品

後もトクホの一形態として存在する必要があるかが問われる。

再審査制・更新制は、大きな問題であるが、差し当たり、再審査制の実効性確保のための体制整備等が求められ、更新制の代替として、再審査の要件に試験水準の大幅な変化が含まれることを明らかにし、その点も踏まえて再審査の必要の有無を検討すべきであるとしている。今後は、消費者委員会・食品安全委員会も連携し、新たな科学的知見を取集めできる体制を充実し、事業者の報告と併せて分析を行うことで、再審査を行う必要があるかを科学的・中立的に判断する体制を、早急に整える必要がある。なお、事業者・行政双方の審査に係る負担を軽減するためにも、規格基準型の適用範囲を拡大することも必要であるが、拡大検討は、有効性・安全性を確実に担保するために、専門家の意見を聴きつつ実施し、基礎条件をクリアしたものを実際に規格基準化できるかを否かを、定期的に検討する仕組みや体制も早急に確立すべきである、としている。

最後に、製品の情報開示や成分等に関する情報提供、特に国立健康・栄養研究所の自主事業として行われているトクホの製品情報提供は、国の責任で情報公開の義務化を行い、販売中の全許可品について情報公開すべきであり、掲載すべき情報の形式や基準を国が明確化し、企業が混乱しないようにする必要がある。消費者に対する情報であるだけに、医療関係者や栄養士といった専門家が、消費者から相談を受けた際などにも利用できるように、関与成分同士や、関与成分と医薬品との相互作用情報について、各種研究で公表されている情報などの客観的情報を追加すべきことも求められる。

**VI** 機能性表示食品が市場に出始めたいま、トクホ制度の在り方を抜本的に見直す良い機会である。もちろん、機能性表示食品制度についても、近い将来、検証と改善が求められよう。今回の報告書並びに建議を参考に、「健康食品」と呼ばれる商品群が、より消費者のニーズに合った品質・表示を確保できるようになり、市場から怪しげな健康食品が淘汰されていくことを心から期待したい。

**VII** トクホの制度・運用については、機能性表示食品制度が導入されたことを踏まえ、作用機序等が曖昧な場合に該当する「条件付きトクホ」が、今



4項・46条2項・47条の2第2項・56条3項・4項・57条の2第2項・58条の12第2項・58条の13第2項(項など)、監督庁による報告取次・検査・立入権・質問権についての66条、各種罰則規定の整備などがこれである。

なお、広域連携による都道府県知事による行政処分等の効力の拡張については、体制の充実等の観点からさらに検討を深めることが必要とされている。また、新たな技術・サービスの発進・普及に関連して、⑥インターネットやレンタルオフィス、パーチャルオフィスなどでの違反事業者の所在地が特定できない場合に備え、特商法関連規定として公示送達制度を設けることも実現した(改正法66条の5)。

Ⅳ 刑事罰など

今回の特商法の改正で、行政的規制措置や刑罰の部分で注目すべき進展があったことに、改めて注意を喚起しておきたい。すなわち、①次々と法人を立ち上げて違反行為を行うような悪質な事業者に対して、業務停止を命じられた法人の取締役や同等の支配力を有すると認められる者等に停止範囲内の業務を新たに法人を設立して継続することを禁じ、これに違反した場合、個人に3年以下の懲役又は300万円以下罰金、法人に3億円以下の罰金を科し(改正法8条の2第1項・70条1項2号)、②行政調査権限を強化して質問権を追加し、違反や忌避に対しては、個人に6か月以下の懲役又は100万円以下の罰金、法人に100万円以下の罰金を科せられる(66条1項・71条3号)。さらに、③不実告知に対する法人への罰金を300万円以下から1億円以下、業務停止命令違反に対する懲役刑の上限を2年から3年にそれぞれ引き上げ(70条・74条)、業務停止命令を受けたような悪質な処分事業者に対し消費者利益を保護するため必要な措置を指示することができることとし、違反した場合に、個人は6か月以下の懲役又は100万円以下の罰金、法人は100万円以下の罰金を科せられるものとした(71条)。この消費者利益を保護するために「必要な措置」(7条・14条・22条・38条・56条・58条の12参照)に、計画的な返金実施等の指示も含まれるとすれば、消費者個人の被害回復にも繋がる制度となる。経済刑法の新たな役割を考えさせられるところである。

が、フックシミュレーションにも拡張された(オプトイン規制)。また、電話勧誘販売における規律では、現在、訪問販売で導入されている過量販売解除権が適用対象となっていたが、これをどう考えるかも問題となった。「答申」では、過量販売等の要件の明確化に留意した上で規制導入の方向で検討するものとし、その結果、改正法22条4項に、過量販売についての禁止規定、24条の2に消費者の契約解除権が導入された(無論、消費者にその取引を必要とする特別の事情がある場合は除かれる)。

3. 特定継続的役務提供関連

特定継続的役務提供に関連して、特に議論されたのは「美容医療契約」についてである。美容医療契約のうち、特に役務が継続的に提供されるものについては、特定継続的役務提供として規制すべく、これを政令指定することに意見の一致がある。具体的に範囲をどう画するかについては、今後、業界の実情を踏まえた検討が必要だが、速やかな政令指定が望まれる。なお、継続性のない1回だけの施術などに関しても多くの問題事例があることを考えると、このように限られた局面での対応のみで十分かは疑問であり、そのような事案については、消費者契約法あるいは医療法での対応が必要となろう。

Ⅱ 執行関連

「答申」では特商法の執行上の課題として、①業務停止命令を受けた事業者の役員等が新たに別法人で同種の事業を行うこと等を禁止すべき必要な法律上の措置を講ずるべきこと、②業務停止命令の期間を現行の最長1年から長期間化できるようにすること、③報告徴収・立入検査等の対象範囲の拡張(密接関係者など)、④執行強化に向けた課題では、所在地が不明な違反事業者に対し、公示送達による行政処分に関する規定を整備すること、⑤抑止力として機能するよう罰則を引き上げ、行政処分を行うことができるよう必要な措置をなすべきこと、が指摘されていた。

改正法は、これらの点について、相当に踏み込んだ形で内容を実現している。すなわち、過量販売等に関する39条、39条の2、役務提供事業者に対する47条の2、業務提携誘引販売業に関する57条の2、訪問購入に関する58条の13の2、それらについての指示命令等の徹底した公表義務(7条2項・8条の2第2項・14条3項・4項・15条の2第2項・22条2項・23条の2第2項・38条5項・6項・39条の2第

河上正二  
消費法・特商法  
改正法の成立(2)

——特商法改正

に存在する再勧誘禁止の趣旨から考えても、消費者が、「予め、明示的に」勧誘を拒絶している場合、なお直接勧誘が許されるべきであるとの論拠は乏しく、これを正当化することは困難であるように思われる。現に、再勧誘禁止等の規制によっては十分な効果を上げることができず、問題が多発していることは明らかかと思われるが、今少し、具体的分析と行為規制拡充による事業者活動への影響についての実態の分析や予め、意思表示の方法の検討が必要ということである。すなわち、地方の条例レベルでは不招請勧誘禁止の問題が利用され始めており、状況の変化は時間の問題であろうと思われる。

Ⅱ 特商法改正(個別取引類型ごとの論点)

1. 訪問販売関連

訪問販売関連では、アポイントメントセールスにおける来訪要請方法の問題がある。現在は政令で指定された来訪要請方法のみを規制対象としているが、勧誘目的を告げない来訪要請でも、住居訪問以外における対面での要請やSNSによる要請などを政令で追加規定することの要否が論じられてきた。悪質事業者による呼出行為には常に一定の危険性がつきまとうが、規制の必要な取引をどのよう画するかは課題である。また、改正法は、取消後の清算について消費者契約法と同様、現存利益の返還で足りるものとした(改正法9条5項)。

2. 通信販売・電話勧誘販売関連

通信販売関連の論点においては、民事の取消権に類する被告回復措置が必要ではないかとの意見が多く、必要に応じた検討が求められている。引き続きの課題である。FAX広告に関する規制の導入に関しては、FAXが技術の発達等で大量送信とか低コストでの送信がされるに当たり、電子メールでの広告が現在規制されていることとの関係をどう考えるかが問われているが、改正法12条の5では、電子メール広告の規制

前号では第190回国会で成立した消費者契約法改正を取り上げた。本号では引き続き特定商取引法の改正について概観する(なお、意見にわたる部分は筆者の個人的見解である)。

Ⅰ 特商法改正(分野横断的事項)

1. 指定権利制の見直し

特定商取引に関する法律(以下「特商法」という)における分野横断的事項のうち、「答申」(2016年1月7日)では、法の規制対象の見直しとして、指定権利制を見直し、規制の後追問題の解消のため必要な措置を講ずるべきことが求められた。改正法は、商品・役務・権利の三分類を基本的に維持することとしたが(その理由は必ずしも明らかでない)、「権利」と称される問題商品のほとんどは、「役務」を含むものとして規制対象に含まれることを解釋上明らかにした上で、「特定権利」として施設利用権など既存の指定権利のほか、「社債その他の金融債権」、会社の「株式」、「社員権」、「社員持分権等」を明文で掲げた(改正法3条4項)。指定権利制廃止に比べると、いささかわかりにくい構造であるが、これによって、少なくとも現在問題となっている「権利」と称される問題商品に対して際限なく対応できると期待されている(衆議院附帯決議(一)、参議院附帯決議(一)の検討要請も参照)。

2. 不招請勧誘規制

「答申」では、最大の論点であった勧誘対策における「事前拒絶者に対する直接勧誘の規制」の問題については、さしあたり、不招請勧誘禁止規制は断念され、法執行の強化、自主規制の強化、相談体制等の強化・充実、情報共有・連携の促進、高齢者被害対策の強化、消費者教育の推進などによって対応し、その状況を監視することとされた。当面、これら複数の取組みが積極的に行き進められることで、特商法の目的達成に向けた着実な取組みが期待される。もっとも、す