

府消委第 39 号  
令和 5 年 3 月 9 日

内閣総理大臣 岸田 文雄 殿

消費者委員会  
委員長 後藤 卷則

答 申 書

令和 5 年 3 月 8 日付け消表対第 269 号をもって当委員会に諮問のあった不当景品類及び不当表示防止法第 5 条第 3 号の規定に基づく指定については、不当景品類及び不当表示防止法(昭和 37 年法律第 134 号)の趣旨に鑑み妥当であり、その旨答申する。

以上

府消委第86号  
令和5年5月11日

内閣総理大臣 岸田 文雄 殿

消費者委員会委員長 後藤 巻則

答 申 書

令和5年5月9日付け消取引第506号をもって当委員会に諮問のあった下記事項については、特定商取引に関する法律（昭和51年法律第57号）の趣旨に鑑み妥当であり、その旨答申する。

記

安定的かつ効率的な資金決済制度の構築を図るための資金決済に関する法律等の一部を改正する法律（令和4年法律第61号）の施行に伴い、別添の案のとおり、特定商取引に関する法律第26条第1項第8号ニに規定する適用除外の対象として政令で定められている役務の提供に関し、特定商取引に関する法律施行令（昭和51年政令第295号）別表第2の改正を行うことについて

以上

改正案	現行
<p>別表第二（第十一条、第十二条関係）</p> <p>一（三）（略）</p> <p>四 農業協同組合法（昭和二十二年法律第三百三十二号）第九十条の二第三項に規定する特定信用事業代理業者が行う同条第二項に規定する役務の提供又は同法第九十二条の四第一項において準用する同条第二項の規定により読み替えられた銀行法（昭和五十六年法律第五十九号）第五十二条の四十二第一項に規定する業務として行う販売若しくは役務の提供（同項に規定する主務大臣の承認を受けた業務として行うものを除く。）、農業協同組合法第九十二条の五の三第一項に規定する特定信用事業電子決済等代行業者（以下この号において単に「特定信用事業電子決済等代行業者」という。）が行う同法第九十二条の五の二第二項に規定する役務の提供、同法第九十二条の五の八第六項の規定により特定信用事業電子決済等代行業者とみなされる電子決済等代行業者（銀行法第二十一条第二項に規定する電子決済等代行業者をいい、同法第五十二条の六十の八第二項の規定により当該電子決済等代行業者とみなされる電子決済等取扱業者及び金融サービスの提供に関する法律（平成十二年法律第一百号）第十八条第二項</p>	<p>別表第二（第十一条、第十二条関係）</p> <p>一（三）（略）</p> <p>四 農業協同組合法（昭和二十二年法律第三百三十二号）第九十条の二第三項に規定する特定信用事業代理業者が行う同条第二項に規定する役務の提供又は同法第九十二条の四第一項において準用する同条第二項の規定により読み替えられた銀行法（昭和五十六年法律第五十九号）第五十二条の四十二第一項に規定する業務として行う販売若しくは役務の提供（同項に規定する主務大臣の承認を受けた業務として行うものを除く。）、農業協同組合法第九十二条の五の三第一項に規定する特定信用事業電子決済等代行業者（以下この号において単に「特定信用事業電子決済等代行業者」という。）が行う同法第九十二条の五の二第二項に規定する役務の提供、同法第九十二条の五の八第六項の規定により特定信用事業電子決済等代行業者とみなされる電子決済等代行業者（銀行法第二十一条第十八項に規定する電子決済等代行業者をいい、金融サービスの提供に関する法律（平成十二年法律第一百号）第十八条第二項の規定により銀行法第二十条第十八項に規定する電子決済等代行業者とみなされる金融サービス仲介業者（金融サ</p>

の規定により当該電子決済等代行業者とみなされる金融サービス仲介業者を含む。以下同じ。）が行う農業協同組合法第九十二条の五の二第二項に規定する役務の提供及び同法第九十二条の六第一項第八号に規定する指定紛争解決機関が行う同条第五項第一号に規定する役務の提供

五〇八（略）

九 協同組合による金融事業に関する法律（昭和二十四年法律第百八十三号）第六条の三第三項に規定する信用協同組合代行業者が行う同条第二項に規定する役務の提供又は同法第六條の四の二第一項において準用する銀行法第五十二条の四十二第一項に規定する業務として行う販売若しくは役務の提供（同項に規定する内閣総理大臣の承認を受けた業務として行うものを除く。）、協同組合による金融事業に関する法律第六條の四の四第一項に規定する信用協同組合電子決済等取扱業者が行う同法第六条の四の三第二項に規定する役務の提供、同法第六条の五の三第一項に規定する信用協同組合電子決済等代行業者（以下この号において単に「信用協同組合電子決済等代行業者」という。）が行う同法第六条の五の二第二項に規定する役務の提供、同法第六条の四の四第二項の規定により信用協同組合電子決済等代行業者とみなされる信用協同組合電子決済等取扱業者が行う同法第六条の五の二第二項

サービスの提供に関する法律第十一条第六項に規定する金融サービス仲介業者をいう。第四十号において同じ。）を含む。以下同じ。）が行う農業協同組合法第九十二条の五の二第二項に規定する役務の提供及び同法第九十二条の六第一項第八号に規定する指定紛争解決機関が行う同条第五項第一号に規定する役務の提供

五〇八（略）

九 協同組合による金融事業に関する法律（昭和二十四年法律第百八十三号）第六条の三第三項に規定する信用協同組合代行業者が行う同条第二項に規定する役務の提供又は同法第六條の五の五第一項において準用する銀行法第五十二条の四十二第一項に規定する業務として行う販売若しくは役務の提供（同項に規定する内閣総理大臣の承認を受けた業務として行うものを除く。）、協同組合による金融事業に関する法律第六條の五の三第一項に規定する信用協同組合電子決済等代行業者（以下この号において単に「信用協同組合電子決済等代行業者」という。）が行う同法第六条の五の二第二項に規定する役務の提供及び同法第六条の五の九第六項の規定により信用協同組合電子決済等代行業者とみなされる電子決済等代行業者が行う同法第六条の五の二第二項に規定する役務の提供

に規定する役務の提供、同法第六条の五の九第六項の規定により信用協同組合電子決済等代行業者とみなされる電子決済等代行業者が行う同法第六条の五の二第二項に規定する役務の提供及び同法第六条の五の十二第一項第八号に規定する指定紛争解決機関が行う同項各号列記以外の部分に規定する役務の提供

十〇十八 (略)

十九 信用金庫法（昭和二十六年法律第二百三十八号）第八十五条の二第三項に規定する信用金庫代理業者が行う同条第二項に規定する役務の提供又は同法第八十九条第五項において準用する銀行法第五十二条の四十二第一項に規定する業務として行う販売若しくは役務の提供（同項に規定する内閣総理大臣の承認を受けた業務として行うものを除く。）、信用金庫法第八十五条の三の二第一項に規定する信用金庫電子決済等取扱業者が行う同法第八十五条の三第二項に規定する役務の提供、同法第八十五条の五第一項に規定する信用金庫電子決済等代行業者（以下この号において単に「信用金庫電子決済等代行業者」という。）が行う同法第八十五条の四第二項に規定する役務の提供、同法第八十五条の三の二第二項の規定により信用金庫電子決済等代行業者とみなされる信用金庫電子決済等取扱業者が行う同法第八十五条の四第二項に規定する役務の提供、同法第八十五条の十一第六項の規定により

十〇十八 (略)

十九 信用金庫法（昭和二十六年法律第二百三十八号）第八十五条の二第三項に規定する信用金庫代理業者が行う同条第二項に規定する役務の提供又は同法第八十九条第五項において準用する銀行法第五十二条の四十二第一項に規定する業務として行う販売若しくは役務の提供（同項に規定する内閣総理大臣の承認を受けた業務として行うものを除く。）、信用金庫法第八十五条の五第一項に規定する信用金庫電子決済等代行業者（以下この号において単に「信用金庫電子決済等代行業者」という。）が行う同法第八十五条の四第二項に規定する役務の提供、同法第八十五条の十一第六項の規定により信用金庫電子決済等代行業者とみなされる電子決済等代行業者が行う同法第八十五条の四第二項に規定する役務の提供及び同法第八十五条の十二第一項第八号に規定する指定紛争解決機関が行う同項各号列記以外の部分に規定する役務の提供

信用金庫電子決済等代行業者とみなされる電子決済等代行業者が行う同法第八十五条の四第二項に規定する役務の提供及び同法第八十五条の十二第一項第八号に規定する指定紛争解決機関が行う同項各号列記以外の部分に規定する役務の提供

二十〇二十八 (略)

二十九 銀行法第二条第一項に規定する銀行が行う同法第十条第一項若しくは第二項に規定する販売若しくは役務の提供又は同項、同法第十一条若しくは第十二条に規定する業務として行う販売若しくは役務の提供、同法第二条第十五項に規定する銀行代理業者が行う同法第十四項に規定する役務の提供又は同法第五十二条の四十二第一項に規定する業務として行う販売若しくは役務の提供（同項に規定する内閣総理大臣の承認を受けた業務として行うものを除く。）、同法第二条第十八項に規定する電子決済等取扱業者が行う同法第二十六項に規定する役務の提供、電子決済等代行業者が行う同法第二十一項に規定する役務の提供、同法第二十四項に規定する指定紛争解決機関が行う同法第三十項に規定する役務の提供及び同法第四十七条第二項に規定する外国銀行支店が行う同法第十条第一項若しくは第二項に規定する販売若しくは役務の提供又は同項、同法第十一条若しくは第十二条に規定する業務として行う販売若しくは役務の提供

三十〇三十九 (略)

二十〇二十八 (略)

二十九 銀行法第二条第一項に規定する銀行が行う同法第十条第一項若しくは第二項に規定する販売若しくは役務の提供又は同項、同法第十一条若しくは第十二条に規定する業務として行う販売若しくは役務の提供、同法第二条第十五項に規定する銀行代理業者が行う同法第十四項に規定する役務の提供又は同法第五十二条の四十二第一項に規定する業務として行う販売若しくは役務の提供（同項に規定する内閣総理大臣の承認を受けた業務として行うものを除く。）、電子決済等代行業者が行う同法第二十七項に規定する役務の提供、同法第二十項に規定する指定紛争解決機関が行う同法第二十四項に規定する役務の提供及び同法第四十七条第二項に規定する外国銀行支店が行う同法第十条第一項若しくは第二項に規定する販売若しくは役務の提供又は同項、同法第十一条若しくは第十二条に規定する業務として行う販売若しくは役務の提供

三十〇三十九 (略)

四十 金融サービスの提供に関する法律第十一条第六項に規定する金融サービス仲介業者が行う同条第八項に規定する金融サービス仲介業務に係る役務の提供及び同条第九項に規定する指定紛争解決機関が行う同条第十二項に規定する役務の提供

四十一～四十六 (略)

四十七 資金決済に関する法律(平成二十一年法律第五十九号)第二条第一項に規定する前払式支払手段発行者が行う同法第三条第一項に規定する商品(当該前払式支払手段発行者が発行するものに限る。)の販売又は同項に規定する前払式支払手段(当該前払式支払手段発行者が発行するものに限る。)の発行に係る役務の提供、同法第二条第三項に規定する資金移動業者が同条第二項に規定する事業として行う商品の販売又は役務の提供、同条第十二項に規定する電子決済手段等取引業者(以下この号において単に「電子決済手段等取引業者」という。)が行う同条第十項に規定する役務の提供、同条第十六項に規定する暗号資産交換業者が行う同条第十五項に規定する役務の提供、同条第二十三項に規定する指定紛争解決機関が行う同条第二十四項に規定する役務の提供、同条第二十七項に規定する特定信託会社(同法第三十七条の第二第三項の規定による届出をしたものに限る。)が同法第二条第二項に規定する事業として行う役務の提供及び同法第六十二

四十 金融サービスの提供に関する法律第十一条第六項に規定する金融サービス仲介業者が行う同条第八項に規定する金融サービス仲介業務に係る役務の提供及び同条第九項に規定する指定紛争解決機関が行う同条第十二項に規定する役務の提供

四十一～四十六 (略)

四十七 資金決済に関する法律(平成二十一年法律第五十九号)第二条第一項に規定する前払式支払手段発行者が行う同法第三条第一項に規定する商品(当該前払式支払手段発行者が発行するものに限る。)の販売又は役務の提供、同法第二条第三項に規定する資金移動業者が行う同条第二項に規定する商品の販売又は役務の提供、同条第八項に規定する暗号資産交換業者が行う同条第七項に規定する商品の販売又は役務の提供及び同条第十三項に規定する指定紛争解決機関が行う同条第十四項に規定する役務の提供

条の八第二項の規定により電子決済手段等取引業者とみなされる発行者が行う同法第二条第十一項に規定する役務の提供  
四十八・四十九 (略)

四十八・四十九 (略)



府消委第 87 号  
令和 5 年 5 月 11 日

内閣総理大臣 岸田 文雄 殿

消費者委員会委員長 後藤 卷則

答 申 書

令和 4 年 10 月 5 日付け消公協第 209 号をもって当委員会に諮問のあった、消費者の自主的かつ合理的な選択の機会を確保する観点から、電力市場における競争環境整備に向けた諸課題（内外無差別の卸取引など）について、下記のとおり答申する。

記

別添「電力市場における競争環境整備に向けた諸課題に関する消費者委員会意見」の内容を踏まえ、消費者の自主的かつ合理的な選択の機会を確保する観点から、経済産業省に対応を求めるなど、消費者庁において必要な取組を進めることが適当である。

## 電力市場における競争環境整備に向けた諸課題に関する消費者委員会意見

令和5年5月11日

消費者委員会

### 1. 現状・課題

- 2016年の電力小売全面自由化により、消費者は電力会社や料金メニューを自由に選択できることとなった。一方で、消費者保護のため、小売電気事業者間の適正な競争関係が確保されるまでの間は、経過措置として、大手電力の料金規制が維持されることとされ、現在も全国全ての地域で経過措置が解除されていない。
- 2013年からの電力システム改革<sup>1</sup>は、電力の安定供給を確保することのほか、燃料コストの増加等による電気料金の上昇圧力の中にあっても、競争の促進やメリットオーダーの徹底などにより電気料金を最大限抑制すること、また、電力会社、料金メニュー、電源等を選びたいという需要家の様々なニーズに多様な選択肢で応えることができる制度に転換することなどを目的とするものであった。競争を促進することにより価格競争を促進し、消費者の自主的かつ合理的な選択の機会の確保を図るものであったが、未だ十分な競争環境が整わない中で、ウクライナ情勢や円安による資源価格高騰等を背景に、電気料金が上昇する状況となっている。
- 現下の外的要因による物価上昇の局面下においては、経過措置料金規制が維持されていることは消費者保護に資する面もあるが、大手電力7社から規制料金の値上げ申請がなされ、消費者は生活に不可欠なインフラである電気料金の動向を注視しているところである。
- こうした状況下で、2022年12月以降、大手電力による不正事案(カルテル、情報漏洩・不正閲覧、インサイダー情報の非公表及びインサイダー取引、その他事実等)が立て続けに発覚した。電力システム改革の趣旨に反する不正事案の相次ぐ発覚は、大手電力や電力市場に対する消費者の信頼を著しく損なうものである。2022年10月5日に電力市場における競争環境整備に向けた諸課題について消費者庁から諮問を受けて以降、これらの事案が発覚したこともあり、本委員会においては、これらの事案にかかる関係省庁による調査結果が一通り公表されるのを待ち、本年4月18日に関係省庁から事案の概要についてヒアリングを行った。事案の概要は別添のとおり。

<sup>1</sup> 「電力システムに関する改革方針」(2013年4月2日閣議決定)において、電力システムの改革の目的は、①安定供給の確保、②電気料金の最大限の抑制、③事業者の事業機会及び需要家の選択肢の拡大、とされている。

- これらの不正事案は、小売電気事業者間の公平・公正な競争を阻害する、電力システム改革の趣旨に反するものである。一連の不正事案が発覚した状況を踏まえ、今般、消費者の信頼回復、また、自主的かつ合理的な選択の機会の確保を図るために、電力システムの基盤となる競争環境の整備に向けた諸課題について、本委員会で消費者の利益擁護の視点から調査審議を行ったので、以下のとおり意見を述べる。

## 2. 必要と考えられる対応

消費者の自主的かつ合理的な選択の機会の確保を図るため、また、一連の不正事案により損なわれた消費者の信頼を回復するため、大手電力や経済産業省においては、小売電気市場における公平・公正な競争環境の確保に向けた思い切った取組を早期にかつ総合的に検討・実施することが不可欠である。あわせて、2016年の電力小売全面自由化や電気料金に対する消費者の理解が十分でないことも踏まえ、電力会社や経済産業省においては、電気料金のメニューや電気料金の構成について消費者に対する丁寧で分かりやすい情報提供を継続して行っていくことも不可欠である。加えて、電力システム改革の経緯や一連の不正事案、ガバナンスについても透明性を持って情報開示していくことも求められる。

消費者委員会としては、

- ① 電力の各制度は、消費者にとっては複雑で分かりにくいものとなっている。電力会社や経済産業省は、海外の規制当局が行った具体的な施策などを参考に、消費者への分かりやすく丁寧な情報提供に最大限の努力をすべきである。
- ② 送配電会社の所有権分離や、発電分離などについては、今後もそれぞれのメリット、デメリットも含めて総合的に検討すべきである。コミットメントの検証結果や電気の販売・調達の実態調査の分析等も踏まえると、競争環境整備に向けた現在の電力会社の取組では不十分と判断せざるを得ず<sup>(脚注2参照)</sup>、経済産業省及び事業者は改善に向けて可及的速やかに更に踏み込んだ検討を行うべきである。
- ③ 今回の一連の不正事案は消費者を含むすべてのステークホルダーに対する信頼関係を失墜させた。公平・公正な競争環境の整備を進める中、長期間にわたる独占禁止法違反に対する公正取引委員会の排除命令が出たことは、構造的な問題であり、各電力会社のガバナンスに実効性が認められないと言わざるを得ない。電力システム改革の大前提である各社のガバナンス体制ならびにその運用を抜本的に見直し強化することが急務である。各社において原因究明や再発防止策が練られているところであるが、内部統制の体制・運用の強化はもとより、経営を監督する取締役会の機能強化および審議状況の積

極的開示など、信頼回復に向けた最大限の取組みをすべきである。また、電力・ガス取引監視等委員会の監視機能の強化を図るとともに、今回の対応が一過性のものとならないよう、経済産業省は電気事業法やガイドラインについて行為規制や罰則強化を含め更なる対応を検討すべきである。

との結論に達した。

#### (1) 消費者への分かりやすい情報提供

- 電気料金の基本的な構成や電源や時間帯による価格の変化等、電気料金がどのように決まっているかを十分に理解できていない消費者も多いと考えられる。電力会社や料金メニュー等について消費者が十分に理解し、エシカル消費の観点からも、容易に比較し選ぶことができるよう、経済産業省及び各電力会社は、こうした情報について分かりやすく、かつ、消費者に届くよう、継続的に情報提供していくことが必要である。また、消費者庁も、経済産業省と連携して、消費者に対する分かりやすい情報発信を積極的に行うことが必要である。

特に、料金が事後的に変動する要因や変動幅等の情報など、価格が上昇するリスクに関する情報は丁寧に分かりやすく提供されることが求められる。また、消費者にとって理解しやすいよう、例えば、ポイントを絞った情報提供や図表・グラフ・概念図等を用いた情報提供などの工夫を行うことも有用である。合わせて、消費者の理解度を把握し、啓発の効果を経年的にモニタリングすることやKPIの設定も行うべきである。

- 消費者が自らのライフスタイル等に応じて最適な選択ができるようにするためには（例えば、単に価格のみならず、再生可能エネルギーのメニューを選ぶ、デマンドレスポンスのメニューを選ぶ等）、公平・公正な競争環境を確保して健全な新電力を育成すること（再生可能エネルギーの導入拡大）や、電気使用の合理化を図るためのデマンドレスポンス市場の育成を行うことなども必要であり、これらに関する情報提供や消費者啓発について、経済産業省は消費者庁とも連携し積極的に進めていく必要がある。

#### (2) 小売の電気市場における公平・公正な競争環境の確保に向けた取組

- 公平・公正な競争環境の整備のための手法として、社内外・グループ内外の取引条件を合理的に判断し、内外無差別に電力卸売を行うことなどを内容とする大手電力の自主的コミットメントの取組が2021年度から運用されており、これまでのところ一定の進捗や先進的な取組事例も見られる。しかしなが

ら、明確な時間軸が設定されていないために進捗にバラツキがあり<sup>2</sup>、相次ぐ不正事案が発覚していることも踏まえ、全体として取組を加速すべきである。電力・ガス取引監視等委員会においては、各社のコミットメントに基づく取組についても、その実態及び実効性をよく確認するべきである。

- 現在、電力・ガス取引監視等委員会において、6月をめどに確認すべき項目を定めて2023年度の相対取引契約の内外無差別性を評価することを検討していること<sup>3</sup>は評価できる。

この点、外部から無差別性の実態や実効性を確認することは困難を伴う面もあるため、実際に評価を行う際には、(取組の先進例として脚注2に記載したケースも含め)各社の取組や成果について丁寧かつ詳細に実態を精査することによって、内外無差別が確保されているかを検証・評価する必要がある。

- 送配電会社の所有権分離や、発電分離などについては、今後もそれぞれのメリット、デメリットも含めて総合的に検討すべきである。コミットメントの検証結果や電気の販売・調達の実態調査の分析等も踏まえると、競争環境整備に向けた現在の電力会社の取組では不十分と判断せざるを得ず(脚注2参照)、経済産業省及び事業者は改善に向けて可及的速やかに更に踏み込んだ検討を行うべきである。

この点については、発電分離によって発電部門と小売部門がそれぞれ独立して最大限利潤を追求できるようになることは大手電力にとってもマイナスにならないのではないかとこの意見もあった。

なお、発電分離が実行されれば公正な競争環境が必ず確保できるということではなく、その場合でも、市場のモニタリング等により、内外無差別の確保がなされているかを絶えず確認していくことが必要となる。

<sup>2</sup> 進捗が遅い点、不十分な点

- ・ 確定数量契約、変動数量契約の問題では依然として内部で取引が多く、かつそれが優遇されている。
- ・ 交渉スケジュールや、アクセスできる商品といった点で、改善の余地がある。
- ・ 情報遮断に加え、会計部門間の整理も促していく必要がある。
- ・ 従来からの長期契約により、現在、全くグループ内外無差別になっていない社もある。

横展開を推進すべき、取組の先進例

- ・ 北海道電力の第三者が運営するプラットフォーム上での(自社小売も社外と同じく参加する形での)卸販売
- ・ 東北電力や関西電力の全量入札の取組
- ・ 卸標準メニューの公表に関し、複数年契約メニューを公表している社は無いが、昨今の市場価格の変動を踏まえると、複数年契約を一定割合ポートフォリオに含めることはリスクヘッジの観点で有効

<sup>3</sup> 2023年3月27日(月)電力・ガス取引監視等委員会第83回制度設計専門会合

- スポット市場の拡大に向けて、大手電力がグループ内で取引している電力を含めて一定量を市場に放出するグロスビディングの今後の在り方について検討がなされている。こうした状況の中で、大手電力の発電電力量の一定割合をスポット市場に玉出しすることを義務付けることなども含め、さらに踏み込んだ検討を行うべきである。
- 新電力による電源アクセス環境の整備は、内外無差別の確保に寄与し、小売電気事業者間の競争促進が図られると考えられる。資源エネルギー庁において、中長期的な電源の安定確保という基本的な方向性の下、価格安定性と競争促進に寄与する環境整備の検討を進めるべく議論が行われており、発電事業者側及び小売電気事業者側双方の視点から検討を行うべく、電気の販売・調達の実態や取引における課題・ニーズ等を把握する目的でのアンケート調査・分析作業に取り組んでいることは、評価できる。

### (3) 一連の不正事案を踏まえた抜本的取組の検討の必要性

- 一連の不正事案については、電力システム改革の本来の目的であった公平・公正な競争環境が全く整備されていないことを明らかにしたものであり、電気料金の高騰により消費者が大きな負担を強いられている中、消費者の大手電力に対する不信感を高めるものとなった。これに対して、現在、再発防止策として、不正閲覧については、内部統制の抜本的強化や、スイッチングシステムの改善などの制度的な対応などが検討されているほか、カルテルについては、主にコンプライアンスの徹底や研修の実施、法令遵守状況の点検・監査などが掲げられているところである。
- 再発防止策として掲げられているこれらの取組は、電力市場自由化の中で、企業としてこれまでに当然行われてしかるべき取組・対応である。消費者の信頼を回復するためには、今後二度とこういった不正事案が発生することがないように、これまで不正事案の発生を許容してきた体制・仕組みを抜本的に見直すことを検討すべきである。また、経営を監督する取締役会の機能強化および審議状況の積極的開示など、信頼回復に向けた最大限の取組をすべきである。
- 電力の安定供給と公平・公正な競争環境の確保を両立することはもとより不可欠であるが、これまで、安定供給を大義名分として、体制・仕組みを抜本的に見直すことなく、公平・公正な競争を阻害する結果となっていたのではないかと考えられる。顧客情報の不正閲覧にしても、営業利用は多くの大手電

力で確認されていないとして、あくまでも顧客への丁寧・迅速な対応のために行われたとの説明がなされているが、そもそもそうであったとしても、新電力とイコールフットイングになっておらず公平・公正な競争が阻害されているとも評価できるところである。

- 2013年の電力システム改革の議論の際、送配電部門の中立性の一層の確保を図るに当たり、一般電気事業者の送配電部門を別会社とする方式は法的分離の前提で改革を進めるとされ、所有権分離については改革の効果を見極めて、それが不十分な場合の将来的な検討課題とされた。

法的分離を前提に情報遮断を徹底することが各社から約束されたにもかかわらず、不正行為が繰り返し行われていたことを真剣に受け止め、電力システム改革により実現したいと考えていた理想像と、現実には大きなギャップが生じている。こうした状況に対して、どういった対応が取られるべきか、便宜を図る動機をなくすためにも、所有権分離等について、消費者のメリット・デメリットを総合的に勘案しつつ、いずれの選択肢も排除することなく、送配電部門の独立性・中立性を徹底するための抜本的取組の検討を早期に行う必要がある。

- 加えて、電力・ガス取引監視等委員会は、これらの不正を見抜けず、電力市場を監視する立場としての役割を果たせていなかったと言わざるを得ない。この役割を果たすためには、高い専門性を有する職員を配置し、十分なリソースと中立性、独立性を確保し、機能強化を図ることが求められるとともに、監視機能の透明性を図るべきである。状況によっては法令上の対応も検討を進めるべきである。

### 3. その他留意事項

- 昨今の卸電力市場のスポット価格上昇等を背景に、リスクマネジメント不足等により撤退した新電力も存在する。そもそもガバナンス上の問題を抱えている新電力については撤退も止むを得ないとの考え方もあるが、そうした小売電気事業者と契約をしていた消費者にとっては、消費者トラブルとなるケースもあるとの指摘がある。これらを踏まえ、現在、経済産業省において検討している小売電気事業者に対する規律の強化について、大手電力系の小売電気事業者も含めた小売電気事業者全体のガバナンス不足、消費者志向経営の欠如の観点から検討し、消費者保護が図られるよう、適切な行政指導を行うことも含め、実効性を担保する方策を具体的に検討すべきである。

- 大手電力は、持株会社方式、発電・小売親会社方式であっても、いずれも東証プライム市場で株式を公開している。プライム市場で株式を公開するためには、流通株式時価総額 100 億円以上、流通株式比率 35 パーセント以上、独立社外取締役の選任基準を定めた取締役会の機能発揮等のコーポレートガバナンス・コードの策定要件に適合しなければならない。換言すれば、プライム市場で株式を公開している以上、多数の投資家等のステークホルダーの権利を擁護するために、より強いコンプライアンスが求められている。ところが、今回の一連の不祥事は、東証プライム市場で株式を公開している企業として、コンプライアンス遵守の観点から、大きく市場の信頼を裏切ったものであると評価できる。したがって、大手電力のガバナンスを支える株主等のステークホルダーが、今回の不祥事に対してどのような対応を行うかを十分把握することが重要である。
  
- 大手電力は、流動株式比率 35 パーセント以上が必要なプライム市場で株式を公開している。仮に、送配電会社の所有権分離や、発販分離などについて検討を行う場合、公開企業の資産の大幅な異動を伴うものであるから一般投資家も含めた消費者のメリット・デメリットを勘案することが必要である。更に、所有権分離を行うとした場合、株主によるコーポレートガバナンスを踏まえて、投資家保護の観点から総合的に検討することが重要である。
  
- 一般送配電事業者は、個人情報保護法上の個人情報取扱事業者であり、その個人情報（個人識別符号も含む）は、予め本人の同意を得た場合を除いて、第三者提供については制限がなされている。今回の不正閲覧事案について、個人情報保護委員会が勧告及び命令を発するか否か、仮に同委員会が、一般送配電事業者に対して、個人情報保護の観点から勧告及び命令を発した場合、事業者が、顧客である消費者の個人情報保護の観点から、どのような再発防止策を講じるかについて注視することが重要である。
  
- 経過措置規制料金が残る間は大手電力の小売の経過措置規制料金がセーフティーネットの役割を果たしているが、経過措置が解除された場合、国民にとって欠くことのできない電力供給のセーフティーネットの在り方についても検討すべきである。

以 上



**別添****1 カルテル**

大手電力ら6社が、電気料金の水準の低落を防止して自社の利益の確保を図るため、独占禁止法第3条（不当な取引制限の禁止）の規定に違反する行為を実施。

事業者	合意対象	合意内容
中部電力株式会社、 中部電力ミライズ株式会社 関西電力株式会社	特別高圧需要 高圧大口需要 (官公庁等を除く。)	相手方供給区域に所在する相手方の顧客獲得のための営業活動の制限
中国電力株式会社 関西電力株式会社	特別高圧需要 高圧大口需要又は高圧 小口需要（官公庁等を 除く。） 官公庁等（中国電力管 内)	・相手方供給区域に所在する顧客獲得のための営業活動の制限。 ・関西電力による中国電力管内での入札参加及び安値入札の制限
九州電力株式会社、 九電みらいエナジー 株式会社 関西電力株式会社	官公庁等	相手方供給区域での安値入札の制限

こうした行為に対し、2023年3月30日、独占禁止法の規定に基づき、公正取引委員会は当該事業者に対し排除措置命令及び課徴金納付命令を発出。

**2 情報漏洩・不正閲覧**

一般送配電事業者が管理する託送システムにおける新電力の顧客情報を、大手電力が閲覧できる状態となっており、また実際に閲覧されていたもの。

事業者	閲覧の概要
関西電力株式会社	新電力顧客情報を顧客対応のみならず営業活動においても用いていた。
九州電力株式会社	九州電力送配電株式会社のシステムを組織的に利用し、多くの従業員が閲覧情報を顧客対応に用いていた。
中国電力株式会社	中国電力ネットワーク株式会社の端末を組織的に利用し、多くの従業員が閲覧情報を顧客対応に用いていた。
中部電力ミライズ株式会社	多くの従業員が閲覧情報を顧客対応に用いていた。
東北電力株式会社	一部部署において従業員が閲覧情報を顧客対応に用いていた。
四国電力株式会社	非常災害業務委託に関して与えられた閲覧権限を利用して、多

	くの従業員が閲覧情報を顧客対応に用いていた。
沖縄電力株式会社（小売部門）	送配電部門の運用の不備により情報を閲覧した従業員が少数存在した。

2023年3月31日、電力・ガス取引監視等委員会から経済産業大臣に対し、関西電力株式会社、九州電力株式会社等に対して、電気事業法に基づく業務改善命令を行うよう勧告。同勧告を受け、経済産業省として4月17日、業務改善命令を発出。また、同日、電力・ガス取引監視等委員会は、東北電力株式会社、中部電力ミライズ株式会社、中国電力株式会社、四国電力株式会社等に対し業務改善勧告を、沖縄電力株式会社等に対し業務改善指導を、北海道電力株式会社、東京電力エナジーパートナー株式会社、北陸電力株式会社等に対し要請を実施。

### 3 中国電力株式会社によるインサイダー情報の非公表及びインサイダー取引

中国電力株式会社が、自社の燃料在庫が払底するおそれから、燃料の消費を抑制することを目的としてスポット市場で高値での買い入札を継続的に行い、自社発電ユニットの出力抑制を実施。

本来、一定規模以上の出力低下が合理的に見込まれる場合には、卸電力市場の価格に重大な影響を及ぼす事実として、適時に公表することとされているが、同社は、これを公表することなくスポット市場で取引を行っていた。

2023年3月31日、適時の公表を行わないことは、公正かつ有効な競争の観点から問題となる行為として、電力・ガス取引監視等委員会は同社に対し、電気事業法に基づく業務改善勧告を実施。

### 4 公正取引委員会からの情報提供

電気の小売供給市場における競争の適正化を図るため、公正取引委員会から電力・ガス取引監視等委員会に対し情報提供されたもの。

(一例)

大手電力の中には、

- ・各供給区域における電気の需要の大部分に相当する電気を自ら発電又は調達してきたところ、自社又はその販売子会社の小売価格及び自社の販売子会社に卸供給する価格を、当該販売子会社以外の新電力に卸供給を行う価格よりも安価に設定していた者がいた。
- ・新電力に対し、相対取引で電気の卸供給を行うに当たり、当該大手電力の供給区域においては当該電気の小売供給を行わないように求めていた者がいた。

(参考) 調査審議等の経過

- 2022年10月5日 ○諮問  
10月28日 ○調査審議① 第382回消費者委員会本会議
- 12月1日 ○公正取引委員会が、中部電力、中国電力、九州電力に独占禁止法違反(不当な取引制限)に当たる行為があったとして処分案を通知  
【カルテルの疑い】
- 2022年12月～  
2023年3月 ○電力・ガス取引監視等委員会から一般送配電事業者及び関係小売電気事業者に対して、報告徴収、立入検査等を実施  
【情報漏洩・不正閲覧】
- 3月30日 ○公正取引委員会から対象事業者に対し排除措置命令及び課徴金納付命令の発出  
○電力・ガス取引監視等委員会から対象事業者に対し報告徴収を実施  
【カルテル】
- 3月31日 ○電力・ガス取引監視等委員会から経済産業大臣に対し、業務改善命令を行うよう勧告  
【情報漏洩・不正閲覧】
- 4月17日 ○経済産業省から対象事業者に対し業務改善命令を発出  
○電力・ガス取引監視等委員会から対象事業者に対し業務改善勧告、業務改善指導及び要請を実施  
【情報漏洩・不正閲覧】
- 4月18日 ○調査審議② 第398回消費者委員会本会議  
5月11日 ○調査審議③ 第400回消費者委員会本会議

消公協第 1 2 9 号  
令和 5 年 4 月 2 8 日

消費者委員会  
委員長 後藤 卷則 殿

消費者庁長官 新井 ゆたか  
(公 印 省 略)

特定小売供給約款の変更認可申請について

令和 5 年 4 月 27 日付け 20230427 資庁第 1 号で資源エネルギー庁長官から協  
議のあった標記に関し、当庁が回答するに当たり、貴委員会の意見を求めます。

## 特定小売供給約款の変更認可申請に関する消費者委員会意見

令和5年5月12日

消費者委員会

消費者委員会は、本日、公共料金等専門調査会から、本件に関する意見の提出を受けた。

消費者庁においては、本意見を踏まえ、経済産業省との調整を進めることを求める。

# 特定小売供給約款の変更認可申請に関する 公共料金等専門調査会意見

令和5年5月12日

消費者委員会公共料金等専門調査会

- 第1 事業者の信頼性に関する事項について
- 第2 電気料金制度全般に関して対応が求められる事項について
  - 1 電力システム改革がもたらす影響の消費者への説明
  - 2 経過措置料金規制、燃料費調整制度に関する消費者保護の観点からの検討
  - 3 自由料金の値上げへの対応
  - 4 再エネ賦課金、電源構成の多様化に関する消費者への情報提供
  - 5 福祉政策の観点からの消費者保護策の重要性
- 第3 電気規制料金値上げ査定方針案について
  - 1 採録期間の見直しによる再計算の実施
  - 2 経営効率化の深掘り
  - 3 燃料費・購入電力量の抑制
  - 4 人件費の分析
  - 5 事業報酬率の算定方法
  - 6 原子力発電の再稼働
  - 7 基本料金と電力量料金の設定方法
  - 8 事業者による改定率の差異と地域間格差
  - 9 自由化部門と規制部門の収支のモニタリング
  - 10 消費者意見の反映の方法
- 第4 消費者に対する周知等に関する事項について
  - 1 消費者から寄せられた意見、疑問点への丁寧な説明
  - 2 消費生活相談を踏まえた対応
  - 3 消費者からの問合せ対応の体制整備
  - 4 消費者への丁寧な説明の継続

## 参考資料

- 1 消費者団体等との意見交換における御意見(概要)
- 2 消費者委員会に寄せられた御意見(概要)
- 3 調査・審議経過

消費者委員会は、令和5年4月28日付で消費者庁より「特定小売供給約款の変更認可申請について」の付議を受けた。公共料金等専門調査会において、各電力会社からのヒアリングや、消費者団体との意見交換の実施を含め、令和5年2月～5月にかけて計7回の調査審議を行った結果、上記付議に対する専門調査会としての意見は以下のとおりである。

## 第1 事業者の信頼性に関する事項について

事業者から、経済産業省に対し規制料金値上げ認可申請がなされたのは令和4年11月と令和5年1月である。主な値上げ要因は燃料価格の上昇と為替レートの円安傾向とのことであり、当時の様々な情勢に鑑みると消費者においてはやむを得ないとの受止めもあった可能性がある。

ところが、経済産業省において申請内容の審査が進む中、事業者のカルテルの疑い、顧客情報の不正閲覧、経済産業省の管理システムの不適切利用、景品表示法違反の疑いといった事業者の信頼性を揺るがす問題が次々に明らかになるに至った。

専門調査会ではこの点に関し以下のような意見が出された。

- ①カルテルの疑い、顧客情報の不正閲覧、経済産業省の管理システムの不適切利用に関しては、電力自由化の根幹を揺るがす事態である。閲覧した情報を営業情報として用いたか否かを問わず閲覧しただけでも問題と考えるべきである。既に、事業者において再発防止に向けた対応を行ったとのことであるが、消費者の事業者に対する信頼性を壊す行為である。経済産業省は、これらの事案が事業者の料金値上げ申請に影響していないのか検証すべきである。
- ②不正事案について、実態が明らかになり再発防止策が取りまとめられた段階で事業者は消費者に説明する必要がある。
- ③送配電部門の中立性確保を徹底するため、令和2年4月に、送配電部門の発電・小売部門からの分社化（法的分離）が義務付けられるとともに、行為規制遵守のための体制整備（アクセス制限等）が義務付けられていた。それにも関わらず不正閲覧は生じており、送配電部門の中立性確保が現在の取り組みでは不十分であれば更に踏み込んだ検討を行うべきである。

なお、専門調査会委員からは、関係省庁による行政処分は行われたものの<sup>1</sup>、消費者

<sup>1</sup> 顧客情報等の不適切な閲覧については、令和5年4月17日、経済産業省から5社（関西電力送配電、関西電力、九州電力送配電、九州電力、中国電力ネットワーク）に対する業務改善命令等が出された。

カルテルについては、令和5年3月30日、公正取引委員会から電力会社6社（中部電力株式会社、中部電力ミライズ株式会社、中国電力株式会社、九州電力株式会社、九電みらいエナジー株式会社、関西電力株式会社）が独占禁止法の規定に違反したとし、そのうち5社（中部電力株式会社、中部電力ミライズ株式会社、中国電力株式会社、九州電力株式会社、九電みらいエナジー株式会社）に対し排除措置命令及び課徴金納付命令がなされた。経済産業省は、7社（中部電力株式会社、中部電力ミライズ株式会社、関西電

への説明が十分に行われたとは言い難い中で、料金値上げを単純に認めてもよいのか、それ以前に料金値上げ認可のプロセスの一環として付議を受けそれに対する意見を述べることは、上記の事案を容認することになるのではないかとの意見も出された。

この点、専門調査会においても、事業者から一連の事案についてヒアリング<sup>2</sup>を実施するとともに、様々に議論を重ねた結果、①電気は生活必需財であり、日々安定的に使用できることが必要不可欠であること、②燃料価格の上昇等環境要因に起因する事業者の赤字を放置し続けてよいのか疑問があること、③規制料金の認可申請にかかる付議を受けた以上、査定内容について専門調査会として意見を述べることは本来の任務、義務であり、またこのタイミングで合わせてカルテル等一連の問題について意見表明すべきであるとの整理に至った。

専門調査会としては、事業者の信頼性に関する問題について未だ完結しているとは考えていない。一義的には、各電力会社が消費者に対し、今回の一連の顛末や再発防止策について説明すべきである。この点、専門調査会において実施した事業者からのヒアリングでは、消費者の理解を得るには説明が不十分と思われる事業者もあったことから、消費者への説明内容や情報提供の在り方について改善を求めたい。さらに、各社において原因究明や再発防止策が練られているところであるが、内部統制の体制・運用の強化はもとより、経営を監督する取締役会の機能強化および審議状況の積極的開示など、信頼回復に向けた最大限の取組みをすべきである。また、経済産業省は事業者に対し業務改善命令等を行ったところであるが、今回の情報漏洩等を受けて、再発防止の徹底を図るため、電力・ガス取引監視等委員会の監視機能の強化を図るとともに、必要に応じ電気事業法やガイドラインについて行為規制や罰則強化を含め更なる対応を検討すべきである。また、送配電部門の中立性確保は電力市場の自由化の観点から重要であり、所有権分離等を含め、更に厳格な対応を検討すべきである。

## 第2 電気料金制度全般に関して対応が求められる事項について

今般の電気規制料金値上げを巡る消費者の受止めは以下のとおりである。1点目に、自由料金を含めた電気料金の上昇幅の大きさに当惑している<sup>3</sup>。2点目に、電力市

力株式会社、中国電力株式会社、九州電力株式会社、九電みらいエナジー株式会社、関西電力送配電株式会社)に対し、補助金等交付停止及び入札の指名停止措置、2社(中国電力ネットワーク株式会社、九州電力送配電株式会社)に対し、補助金等交付停止措置をとっている。

<sup>2</sup> 第74回公共料金等専門調査会において、5社(東北電力、北陸電力、中国電力、四国電力、沖縄電力)に対し、一連の事案について①経緯と現時点での対応状況、②将来に向けた再発防止策、③電気規制料金値上げ申請への影響の有無について説明を求め、委員と意見交換を行った。

<sup>3</sup> 規制料金について標準的な家庭における電気料金の値上げ率は、当初北海道31%、東北31%、東電



場や電気料金の仕組みの複雑さを改めて認識し困惑している。経済産業省は、規制料金値上げの認可申請のプロセスとして、公聴会、「国民の声」の募集を実施したが、過去に比べ公聴会の出席者は大きく減少している<sup>4</sup>。これは上記2点目にも起因しており、電気という生活必需財でありかつ非代替的なエネルギーにもかかわらず複雑な制度、料金体系の仕組みの前に、消費者は意見を述べつつも無力感を感じているとの指摘もあった。こうした前提を踏まえ、経済産業省は以下のとおり対応すべきである。

## 1 電力システム改革がもたらす影響の消費者への説明

経済産業省は、電力の安定供給の確保、電気料金の最大限抑制、需要家の選択肢や事業者の事業機会の拡大を目的に電力システム改革を実行してきた。他方、電気料金的大幅上昇という目下の局面にある中で、この電力システム改革が、消費者にどのような影響をもたらしてきたのか、新電力の事業活動の実態を含め改めて消費者に説明する必要がある。また、今後の電力政策の方向性とそれに伴う消費者に与える影響をわかりやすく明らかにすべきであり、特に、重要かつ中長期的な課題でもある電力の安定供給・レジリエンスと料金上昇の抑制の両立に向けた取組の方向性について、消費者にわかりやすく説明すべきである。

## 2 経過措置料金規制、燃料費調整制度に関する消費者保護の観点からの検討

この度認可申請があった規制料金（経過措置料金）は、電力システム改革の一環として当初令和2年に撤廃される予定であったが、公正な事業者間の競争環境が整っていないことから、全エリアで撤廃は見送りとなったまま現在に至っている<sup>5</sup>。今般のような電気料金の上昇局面においては、経過措置料金、段階制料金（いわゆる3段階料金<sup>6</sup>）、燃料費調整額上限は依然として消費者保護の観点から重要な制度である。現

EP28%、北陸45%、中国30%、四国26%、沖縄38%。（第74回公共料金等専門調査会、資料2-1 電気の規制料金に係る審査について、5ページ）。自由料金について（広島市在住、オール電化、夫婦2人）は令和3年1月と令和4年1月で比較すると約10倍になっている（第73回公共料金等専門調査会、資料1-3 中国電力株式会社による規制料金の値上げに関する意見、1ページ）。

<sup>4</sup> 例えば経済産業省が開催した四国電力公聴会（令和5年2月1日）は陳述人が0人であった（その他の電力会社公聴会においてもそれぞれ数名程度）。なお、前回値上げ申請時の四国電力公聴会（平成25年5月14日）の陳述人は13名であった。その他の電力会社公聴会においては30名程度であった。

<sup>5</sup> 経過措置料金解除の基準については①消費者の状況（電力自由化の認知度など）、②競争圧力（シェア5%以上の有力で独立した競争者が供給区域内に2者以上存在するかなど）、③競争的環境の持続性（電力調達の条件が大手電力小売部門と新電力との間で公平かなど）という3つの観点から総合的に判断すべきとされている。（第75回公共料金等専門調査会、資料4 消費者庁及び消費者委員会からの御意見などに関する現時点での取り組み状況等について、50ページ）

<sup>6</sup> 3段階料金とは電気料金のうち「電力量料金単価」（電気を使った分だけかかる料金）を使用量に応じて三段階に分けたもの。電気の使用量が増えるのに比例して1kWhあたりの電力量料金単価も高くなる。

在、経済産業省において、経過措置料金や燃料費調整制度<sup>7</sup>の上限のあり方について検討がなされていると承知しているが、検討の際には、事業者間の公正な競争環境の確保という観点とともに、消費者保護の視点を失うべきではない。なお経過措置料金規制の解除にあたっては、平成30年12月19日付消費者委員会意見<sup>8</sup>も参考に、競争の確保、消費者への周知、経過措置が解除される地域に対する周知・円滑な移行手続きの配慮、事後監視の整備等にも留意しつつ、消費者保護の視点を十分考慮した上で実施されるべきである。

### 3 自由料金の値上げへの対応

消費者庁からの付議事項は規制料金に係るものであるが、自由料金契約の消費者も電気料金値上げに関し既に深刻な影響を被っている。規制料金から自由料金・新電力へのスイッチング状況は、エリア毎にばらつきがあるものの、総じてみれば上昇し、令和4年10月時点、全国48.0%の家庭が自由料金契約となっている<sup>9</sup>（低圧、契約口数ベース）。消費者の約半数は自由料金となっており、消費者の選択の結果だとしても、今般の急激な料金値上げという状況に対し、経済産業省は自由料金を契約している消費者も念頭にした負担軽減の対策を講じるべきである。あわせて、デマンドレスポンスや、料金メニュー多様化に関して消費者が実行し得る行動について、一層の周知、普及を図るよう、事業者に対し促すべきである。

### 4 再エネ賦課金、電源構成の多様化に関する消費者への情報提供

消費者が支払う電気料金には、再生可能エネルギー発電促進賦課金（再エネ賦課金）<sup>10</sup>が含まれている。再エネ賦課金について消費者の理解を求めるためにも、経済産業省及び電力会社は、消費者に対して集めた再エネ賦課金の用途について定期的に分かりやすく説明する必要がある。また、第6次エネルギー基本計画<sup>11</sup>に掲げられた電

<sup>7</sup> 燃料費調整制度とは、原油、LNG、石炭の燃料価格（為替を反映した円建ての日本着ベースの価格）の変動を毎月の電気料金に反映する仕組み。①料金申請の直前3か月の貿易統計に基づいて算定した「基準燃料価格」と②各月の3～5カ月前の貿易統計価格に基づいて算定した「実績燃料価格」の差を燃料費調整単価に換算し、月々の電気料金に反映（第74回公共料金等専門調査会、資料2-1 電気の規制料金に係る審査について、31ページ）。ただし規制料金制度では上限が各社が算定した基準燃料価格の1.5倍に設定され値上げに歯止めがかかる。

<sup>8</sup> 電気の経過措置料金解除に関する消費者委員会意見（平成30年12月19日）

<sup>9</sup> 第72回公共料金等専門調査会、資料2 電気の規制料金に係る審査について、4ページ。第398回消費者委員会資料4 電力卸取引等に関する検討状況等について、2ページ。

<sup>10</sup> 環境への配慮、エネルギー自給率の向上等を目的に、再生可能エネルギーの導入を支えるため、再生可能エネルギー固定価格買取制度がある。固定価格買取制度で買い取られる再生可能エネルギー電気の買い取りに要した費用は再エネ賦課金によってまかなわれ、毎月の電気料金とあわせて徴収されている。2012年8月から徴収開始、単価は毎年改定される。

<sup>11</sup> 第6次エネルギー基本計画（令和3年10月22日閣議決定）によれば2030年度の電源構成の見通しを再

源構成の多様化の達成に向けて、今後どのように施策を実施していくのか消費者に周知・広報すべきである。

## 5 福祉政策の観点からの消費者保護策の重要性

専門調査会で実施した消費者団体との意見交換において、生活の厳しさに関する意見も多くみられた<sup>12</sup>。今般の値上げが燃料費高騰という外的要因であることは理解しつつも、電気はライフラインであり料金値上げに係る低所得者及び生活困窮者への配慮の必要性を求める声があった。電気・ガス価格激変緩和対策事業や電力・ガス・食料品等価格高騰重点支援地方交付金の増額・強化といった政府による支援が実施されているものの、自由料金を含め今回の値上げ幅は甚大であり、低所得者や収入が不安定な家計がエネルギー困窮者とならないよう、例えばイギリス<sup>13</sup>等海外が実施している施策などを参考に、福祉政策の観点からの消費者保護対応を検討することも重要である。

## 第3 電気規制料金値上げ査定方針案について

今般の査定方針案については、算定規則等に基づき適切に取りまとめられたものと評価する。ただし、以下については特段の意見を述べるので、算定規則そのものの見直しを含め、経済産業省において適切に対応することを求める。

### 1 採録期間の見直しによる再計算の実施

電取委から経済産業大臣に対し、特定小売供給約款の変更の認可に係る意見（一次回答）がなされ（令和5年3月16日付）<sup>14</sup>、「本日時点で入手可能な直近の燃料価格、卸電力市場価格及び電力先物価格を踏まえて原価等を再計算することが適切と考える」とされた。採録期間等の再計算により、北陸電力は値上げ幅が拡大したもののその他6社は縮小した<sup>15</sup>。再算定を行わなかったとしても、燃料費調整制度が働くため料金はいずれ下がることになり消費者の支払総額は変わらない。他方、規制料金における燃料価格の上限値については燃料価格を採録した際の1.5倍を燃料費調整額の上

エネ 36～38%、原子力 20～22%、火力 41%、水素・アンモニア 1%としている。

<sup>12</sup>第74回公共料金等専門調査会、資料3-1 消費者団体との意見交換における御意見

<sup>13</sup> エネルギー利用困窮者対策として低所得者や年金生活者等を対象に定額の数量保障が行われている。

<sup>14</sup> 特定小売供給約款の変更の認可に係る意見（一次回答）（令和5年3月16日）

<sup>15</sup> 2023年4月27日付査定方針案によれば規制料金原価の改定率は以下のとおり。北海道 32.3→25.2%、東北 32.9→25.2%、東電 EP29.3→17.6%、北電 45.8→46.9%、中国 31.3→30.6%、四国 28.1→27.9%、沖縄 43.8→40.9%。

限とするため、上限が引下げられる効果はある。再計算の実施は、公聴会や「国民の声」等の消費者の意見を受けて行われたものであり、こうした対応がなされたことは評価できる。

## 2 経営効率化の深掘り

規制部門の電気料金は、現行は総括原価方式の下、適正な原価に適正な利潤を加えたものとされることから、厳格な査定が恒常的に行われるべきである。

今回の査定では、事業者に効率化努力を促すため、①自社の過去水準の比較として妥当な水準であるか、②コスト効率の良い他事業者（ベンチマーク）と比較して妥当な水準であるか、③ベンチマークに満足することなく、継続的に効率化を促していくことも重要である、との視点にたち、発電部門、販売部門の効率化係数が算定<sup>16</sup>され、原価算定期間（3年間）で達成することとされた<sup>17</sup>。今般、事業者の高コスト体質が間接的に規制料金に影響しうる可能性も踏まえ、効率化が深掘りされた点について一定の評価はできる。

一方、現時点において、電力会社の事業形態は様々となっている。東京、中部は持株会社方式、その他7社（北海道、東北、北陸、関西、中国、四国、九州）は発電・小売親会社方式、沖縄は発・送・販が一体である。また、東京、中部の火力発電事業はJERAに統合されている。発電部門の効率化係数を算出するにあたり、発電分離している東京電力EPには発電部門が存在しないところ、他の6事業者の効率化係数の単純平均値を用いるとされているが、東京電力EPの事業形態を踏まえる等、各事業者の事業形態に即した算定が追求されるべきである。

## 3 燃料費・購入電力量の抑制

今回、料金審査要領において横並び比較を行うこととなっている費目については、事業形態の差異を加味した形で比較（例えば発電分離会社（東京・中部）が存在することを考慮し、発電部門については東京・中部を除いた8社で比較し、販売部門については10社で比較）がなされ、燃料費等についてもこうした事業形態の差異、調達先の相違をふまえた査定が行われたことやトップランナー方式を用いたことは評価できる。燃料費、購入電力量は、元来原価の太宗を占めており、今回提出された各事業者

<sup>16</sup> 北海道 23.0%、東北 7%、東京 13.7%、北陸 12.6%、中国 16.1%、四国 12.5%、沖縄 10.9%。

<sup>17</sup> 電気料金を構成する費目は①変動的な費目（例：燃料費）、②固定的な費目のうち法令・契約・外部要因等による制約を受ける費目（例：公租公課）、③固定的な費目のうち②を除いた費目（例：人件費、消耗品費、委託費、修繕費、減価償却費等）であり、①②については個別に必要性・効率性などを確認することが可能とされるが、③の費目は効率化努力の推移を推定する際の尺度として有効であると考えられる（第41回電力・ガス取引監視等委員会資料 5-1 経営効率化について④、5ページ）。

の値上げ申請書によれば、申請原価に占める燃料費、購入電力料のウエイトは一層高まっていることから、各事業者は調達先の分散化、専用船による輸送コストの低減、発電所の最適な運用等を通じて、調達費用の抑制に取り組んでいる<sup>18</sup>。また、燃料費について、原価算定期間（原則3年間）において、既存の燃料在庫を活用する場合は、それも含めた算定を実施している。こうした取組は評価しつつも、燃料コストの上昇があっても料金への影響を最小限に抑制するさらなる対応策を中長期的な観点も踏まえ検討すべきである。

#### 4 人件費の分析

料金審査要領では、従業員一人当たりの年間給与水準について、統計に基づく他産業の平均給与水準と比較しつつ査定を行うこととされ、また、エスカレーションについては、原則として原価への算入を認めないこととされている。今般の査定においてもその原則に基づくこととし、他方で、「料金審査要領の原則に基づき、賃上げ分の算入は認めないものの、最近の統計値に基づく再計算を行い、原価上の人件費が申請額を上回らない範囲で変わることが許容する」とした点は適切であると評価できる。

しかし、各事業者の申請原価において人件費が減少している点について、自然減による寄与分と効率化の結果による寄与分を分けて分析しそれを査定に反映するなど、さらにきめ細かな分析の手法を今後検討すべきである。

#### 5 事業報酬率等の算定方法

事業報酬率<sup>19</sup>は算定規則等に基づき、自己資本報酬率及び他人資本報酬率を30対70で加重平均した率とすることとされている。今般の査定においてはルールに基づき適切になされていることを確認した。

他方、事業報酬率の算定に利用されている自己資本比率が実際よりも高い30%で算定が行われ、加重平均された事業報酬率が30%と実績自己資本比率との差分に乗じられるだけでなく、他人資本にも加重平均された事業報酬率が適用されることから、その実際との差額相当分を消費者が料金で負担しなければならない<sup>20</sup>。算定規則等による事業報酬率の算出は他の産業に比べても過大に設定されている。本来事業報酬率の算定は、申請時の資本構成に基づくことが適切であり、今般の査定には採用できない

<sup>18</sup> 第31回（令和5年1月11日）及び第40回（令和5年4月4日）電力・ガス取引監視等委員会料金制度専門会合。

<sup>19</sup> 事業報酬率は自己資本報酬率×30%＋他人資本報酬率×70%で算出される。

<sup>20</sup> 事業報酬＝レートベース×事業報酬率—一般送配電事業者分事業報酬。通常自己資本報酬率は他人資本報酬率より高い。従って実際の自己資本比率が3割を下回る場合には事業者には過大な報酬を与えることになる。

としても、今後そうした算定方法に改める<sup>21</sup>べきである。

レートベースについて、料金審査要領によれば「供給設備についてはデマンドレスポンス等を踏まえた需要見通しを前提にした設備に限定し、長期停止発電設備については原価算定期間内に緊急時の即時対応性を有すること及び改良工事中などの将来の稼働の確実性等を踏まえてレートベースに算入する」とされている。稼働していない停止中の原子力発電所について、消費者が料金で負担しなければならない点について、算定方法を見直すことを検討すべきである。

## 6 原子力発電の再稼働

原発については安全性が何よりも重要であり、真に安全な場合にのみ稼働する原則を厳格に守るとともに、原発稼働の安全性確保のため最大限の取組を行うべきである。専門調査会で実施した消費者団体との意見交換では、原子力発電所の再稼働に反対する意見が出されるなど<sup>22</sup>、消費者の不安は払拭されていない。安全性確保に関してどのような取り組みを行っているか経済産業省は消費者に丁寧に説明すべきであり、各事業者にも説明を促すべきである。

また、原子力発電の再稼働を算定期間内に織り込むために、安全対策工事費が大幅に増加されている。安全性を高める観点から否定するものではないが、対策費の内容と内訳について消費者に対し丁寧に情報提供すべきである。

なお、修繕費については、過去実績を基にした基準等をメルクマールとして設定し、修繕費率の算定期間は直近5年を基本とすることとされている。今般の査定方針案では、火力の点検回数の増加や水力の追加的な設備対策などについては、メルクマールを超過した分を認めないとした一方で、原価算定期間中に原子力発電所の再稼働を見込んでいる場合は、メルクマールを超過した分を認めることとされている<sup>23</sup>。この点、経済産業省からは、「原子力発電については、安全審査等事業者の意思に関わらず停止が必要になっているため」との説明があったものの、火力等と原子力発電に関し同等の扱いをしない理由を消費者に丁寧に説明する必要がある。

また、原子力発電の再稼働を織り込んでいる事業者がいるが、再稼働が想定時期よ

<sup>21</sup> 自己資本比率を申請時のものに改め、自己資本比率に自己資本報酬率を乗じるとともに、他人資本比率に他人資本報酬率を乗じ、両者に利益対応税を加算する方式に改めることも考えられる。

<sup>22</sup> 原発再稼働を織り込んだ値上げ申請には、納得できない。原子力発電に頼らないエネルギー政策への転換に踏み出すべき（第73回公共料金等専門調査会、消費者団体等との意見交換）、原発費用の増加傾向が続くのであれば、コストをかけて原発を使い続けることを見直すべき（第76回公共料金等専門調査会、消費者団体等との意見交換）といった意見があった。

<sup>23</sup> 「北海道電力は修繕費のメルクマールの水準を超過しており、その超過の内訳は原発関連を特殊要因としている。今回大幅な値上げ申請の局面でメルクマールを超えるものとして再稼働に必要な費用と再稼働時期に応じて追加的に必要となる費用を例外的に認めることは消費者として納得し難い」との意見があった（第76回公共料金等専門調査会、消費者団体等との意見交換）。

り遅れた場合、再値上げ申請を行うのか、あるいは別の方策とするのか明らかになっていない。これらは各事業者の経営判断とも考えられるが、現時点で想定される状況について把握し、消費者に事前に説明すべきである。

## 7 基本料金と電力量料金の設定方法

今回の査定では料金改定申請の主たる要因が燃料費の高騰であることを踏まえ、基本料金は据え置かれることとされた。電力量料金については、各事業者とも3段階料金が維持されているところ、「今回の料金改定申請の主たる要因が燃料費の高騰であることから、3段階一律に電力量単価を上乗せする」としている。こうした料金設定方法は、消費者にとり透明性が高く、基本料金の据え置きは節電による自助努力が促進されるといえるものの、他方、電力量料金の一律上乗せは生活困窮者等社会的弱者への影響も与えかねず、このような料金設定とした理由を消費者に説明すべきである。

## 8 事業者による改定率の差異と地域間格差

事業者ごとに値上げの改定率に幅（18～47%）があるが、この点について、経済産業省によれば、改定率が高い北陸と沖縄は、1980年以來、料金の値上げ改定をしていなかったことが一つの要因とされるとのことである。また、現行原価と比較して、今回原価の電源構成では、原子力の割合が下がり、火力の割合が大きくなった場合（例：北陸、中国）等において、改定率が大きくなるとのことである。

東日本大震災後に値上げ申請しなかった電力会社とそれ以外について、査定においては、過去の料金値上げの有無にかかわらず、料金審査要領に基づき、適正な料金原価となっているか、審査を行ったとのことである。

改定率の幅や今回料金値上げをしない電力会社があることにより、電力会社間における電気料金水準の格差が拡大するのは、需要特性や電源構成により致し方ない面があるものの、生活必需財である電気についてはできるだけ地域間格差を是正するような施策を求めたい。

また、同一電力会社内において、契約区分（従量電灯B、従量電灯C等）により値上げ幅に差異がある理由を把握し、その要因について消費者にわかりやすく情報提供すべきである。

## 9 自由化部門と規制部門の収支のモニタリング

現時点、電気の小売市場においては、自由化部門と規制部門が併存しているところ、それらの費用は料金算定規則に基づきそれぞれに配分されている。

その上で、規制部門の利益率が必要以上に高くなっていないかや、今回の値上げ認可後に燃料費が下落する局面に転じた際には、自由化部門から料金値下げが始まることも想定され、その場合には、規制部門の料金が高止まりし、規制部門の利益率が必要以上に高くないかの懸念がある。

その点、①各みなし小売電気事業者に対し、規制部門・自由化部門の「部門別収支」について、毎年度の提出を義務付け、②電力・ガス取引監視等委員会で、毎年度、みなし小売電気事業者の「業務・経理の監査」を実施し、③電力・ガス取引監視等委員会が経済産業大臣からの意見聴取を受けて、原価算定期間終了後、毎年度、規制部門の電気事業利益率が必要以上に高くなっていないかなどを確認する「事後評価」を行い、値下げ認可申請の必要の要否について、経済産業大臣に回答する。この回答を受けて、経済産業大臣は、料金が社会的経済的事情の変動により著しく不相当となり、公共の利益の増進に支障があると認められるときには料金変更認可申請命令を発動する仕組みとなっていることが確認できた。今後、これについて適正な運用を求めたい。また電取委においては、今後、新たなフォローアップの枠組みを設けるとのことであるが、その際、各事業者の調達改善の視点に加え、経営効率化の観点も含めた適正なフォローアップの実施を求めたい。

また、自由化部門の赤字を規制部門から補填するといった内部補助が行われていないかの確認は、部門別収支の確認、自由化部門の赤字額と赤字事業者名の公表、事後評価により規制部門の電気事業利益率の確認、自由化部門の収支が連続して赤字でないかの確認、自由化部門に対する半年ごとのモニタリングによりチェックしていることが確認できた。こうした仕組みを適切に運用し、必要に応じて消費者にわかりやすく情報提供すべきである。

## 10 消費者意見の反映方法

経済産業省は今般の電気規制料金値上げに際し、令和5年1月～4月にかけて全国7か所で公聴会<sup>24</sup>を開催し、「国民の声」<sup>25</sup>（意見）を募集した。審査プロセスの一環として、公聴会や国民の声を募集し、消費者の意見も踏まえて査定を行う仕組みとなっていることやそれを適切に実施したことは評価できる。しかし前述のとおり、公聴会の意見陳述人が前回値上げ申請時に比べて減少していることを踏まえ、その要因を分析するとともに、デジタル技術を活用してより多くの消費者の意見をくみ上げる等消費者からの意見聴取の在り方について改善すべきである。

<sup>24</sup> 電気事業法等の一部を改正する法律附則第22条

<sup>25</sup> 広く一般の方から御意見を伺う観点から、電子政府の総合窓口（e-Gov）及び経済産業省ホームページにおいて「国民の声」を設置し、インターネット等を通じて意見募集を行うもの。



## 第4 消費者に対する周知等に関する事項について

### 1 消費者から寄せられた意見、疑問点への丁寧な説明

消費者委員会は第73回及び第76回公共料金等専門調査会において、値上げ申請が行われている地元消費者団体等との意見交換を実施した。経済産業省及び事業者には、公聴会、国民の声、消費者委員会における意見交換に寄せられた意見、疑問点について、消費者に届くような丁寧な説明を求める。また、今後も電気料金に関わる重要事項が検討、決定される節目をとらえ、消費者への情報提供、周知・広報を重ねるべきである。

### 2 消費生活相談を踏まえた対応

国民生活センターや地域の消費生活センターに寄せられた電力・ガス自由化をめぐる相談<sup>26</sup>には、電気料金が安くなると言われて契約を切り替えたが実際は従前の2倍の金額になった事例、市場連動型プランとの説明を受けておらず電気料金が高額になった事例等が寄せられている。経済産業省、消費者庁及び事業者は、国民生活センターや地域の消費生活センターに寄せられた消費者からの相談内容を積極的に把握する努力をすべきである。その上で電気料金は消費者にとって複雑でわかりにくいものとなっていることを踏まえ、相談に対応した説明会を地域で行う等事業者は丁寧な情報提供に努めるべきであり、経済産業省は事業者の情報提供の在り方を早急に検討し改善を促すべきである。消費者庁においても情報提供や消費者啓発について積極的に進めていく必要がある。

### 3 消費者からの問合せ対応の体制整備

新料金が認可された場合には、事業者は消費者へわかりやすい情報提供を行い、新料金移行後も消費者からの問合せ・苦情等に丁寧に対応し、適切に対応することが可能な体制を早急に整えるべきである。

### 4 消費者への丁寧な説明の継続

経済産業省及び事業者は、本意見で述べた事業者の信頼性や電気料金制度全般に関する事項について引き続き真摯に対応し、その結果を消費者に万遍なく届くよう丁寧

<sup>26</sup> 国民生活センター、消費者庁「電力・ガス自由化をめぐる速報！N019」

に周知・広報すべきである。電気料金制度は消費者にとって大変わかりにくいものとなっていることから、説明は値上げ申請の際のみに行うのではなく、恒常的に行うべきである。特に、原価算定期間内の収入および販売電力量の実績値、見込み額については、定期的に消費者が理解しやすい形で公表することを求める。また、地域の消費者、消費者団体、大学等が連携し電気料金制度について理解を深める活動を広げていくことも重要であり、経済産業省及び消費者庁はこうした活動に向けた環境整備を進める必要がある。

なお消費者委員会においても、事業者の信頼性に関する事項、電力システム改革が消費者にもたらす影響等を含め、電気料金を巡る様々な問題について必要に応じてフォローアップを実施し、消費者保護の視点から意見表明を行うこととする。

以上

## 参考資料

### 1 消費者団体等との意見交換における御意見(概要)

(第77回公共料金等専門調査会資料3-1、令和5年5月9日)

#### 消費者団体等との意見交換における御意見(概要)

令和5年5月9日  
消費者委員会事務局

※波線部は、第74回公共料金等専門調査会(令和5年3月13日)資料3-1からの更新箇所。

消費者委員会では、今般の電気規制料金値上げ認可申請の対象となる地域の消費者団体や若年層の意見を伺うため、第73回公共料金等専門調査会(令和5年2月20日)及び第76回公共料金等専門調査会(令和5年4月25日)において、消費者団体等との意見交換を実施した。2回の専門調査会において、消費者団体等からいただいた御意見について、以下のとおり整理した。

#### 1. 経営効率化・人件費等に関するもの

- 最大限の経営効率化を行っているとの根拠が分かりづらい。電力自由化や一般配送電事業の法的分離などにより、経営効率化がどのように反映されているかが分かりづらい。懇談会みやぎ
- さらなる経営効率化を図ることが可能かヒアリングしつつ、値上げ幅が社会的に妥当であるかを慎重に審査すべき。ネットワークいしかわ
- さらなる効率化はできないか、社会的に見て妥当性を欠く値上げはないか、精査の上、できるだけ値上げ幅を圧縮すべき。広島県消団連
- 燃料費ではない部分の値上げ理由と必要性について明確な説明を求める。広島県消団連
- 基本料などの固定費を値上げしている電力会社もあるが、本当に必要であるか検討すべき。大学生協連
- 更なる経営努力を行うべき。値上げに理解を求めるのであれば、人件費は大胆に見直すべき。北海道消費者協会
- 各社の経営効率化の取組が、合理的で適正であるか、社会的に見て妥当性を欠く値上げはないかを精査する必要がある。電力会社の賃上げが予定されている中で、電気料金が高騰することは納得しづらい。山梨県消団連
- 生活用品全体の価格が上がっており、電気料金の値上げは家計に非常に大きな負担をかける。値上げ幅圧縮に向けた経営の効率化をさらに検討すべき。東京連絡センター

## 2. 燃料費等に関するもの

- 電力量料金の変動についての検討を求める。今後、エネルギー価格が下がった場合は、規制料金、低圧自由料金ともに電力量料金の単価を見直す仕組みを検討すべき。ネットワークいしかわ
- 燃料費が下がった場合の電力量料金を下げる仕組みについて説明を求める。広島県消団連、山梨県消団連
- 燃料費が下がった場合の電気料金値下げの仕組みをしっかりと明示すべき。また、燃料費高騰への対策等についても具体的に示すべき。大学生協連
- 燃料価格の見直し補正は当然であり、燃料費調整制度の上限（基準価格の1.5倍）を維持するのであれば、基準価格は厳格に査定すべき。北海道消費者協会
- 電気料金は公益的な性格を持つため、燃料価格等の原価上昇分の転嫁は抑制的に行うべきであり、値上げは必要最低限とすべき。北海道生協連

## 3. 原子力発電に関するもの

- 原発再稼働を織り込んだ値上げ申請には、納得できない。原子力発電に頼らないエネルギー政策への転換に踏み出すべき。懇談会みやぎ
- 原子力発電にかかわる費用の増加理由と今後の見通しについて説明を求める。広島県消団連
- 中長期的な原子力発電のコストは見通せず、原発再稼働から脱却し、脱原発への道筋を示すべき。再稼働に向けた修繕費の原価算入も不要である。北海道消費者協会
- 原発再稼働に関する費用の原価算入には慎重な判断を求める。北海道生協連
- 経営効率化のための原子力発電の利用推進に反対する。原発費用の増加傾向が続くのであれば、コストをかけて原発を使い続けることを見直すべき。山梨県消団連
- 国民の大多数は原発再稼働に反対している。値上げ幅圧縮のために原発再稼働を織り込むことは、消費者の理解を得られない。東京連絡センター

## 4. 再生可能エネルギーに関するもの

- 再エネ賦課金は電力会社を通じて全世帯から徴収されていることから、電力会社はそれぞれの再生可能エネルギー推進の進捗状況を、国は再エネ賦課金の使途と進捗を報告する仕組みの構築と情報公開を行うべき。また、国は再エネ賦課金について国民に中長期計画を明らかにすべき。ネットワークいしかわ
- 燃料費高騰の影響を抑えるための再生可能エネルギーの取組と今度の導入・普及を求める。広島県消団連
- 福島原発事故後の再生可能エネルギー等への取組が十分だったのか検証が必要である。再生可能エネルギーの拡大は時代の要請であり、電力会社は今後の展望を明確に示すべき。北海道消費者協会
- 原子力発電に頼らない、再生可能エネルギー推進政策へ転換を求める。北海道生協連

- これまでの再生可能エネルギーへの取組を総括し、導入・普及拡大を進めるべき。

山梨県消団連

- 世界情勢を背景とした資源価格の高騰は、今後も起こる可能性がある。事故のリスクが高い原発に頼るのではなく、再生可能エネルギーの主力電源化を進めるべき。

東京連絡センター

#### 5. 消費者の信頼を裏切る不祥事等に関するもの

- カルテルや不正閲覧が行われている電力業界に対し不信が募る。健全で自由な競争による消費者の選ぶ権利、安心して電気を利用できる環境を保証していくために、電力業界の体質改善を強く求める。ネットワークいしかわ
- カルテル問題は真相も責任の所在も明らかにされていない。不祥事(カルテル問題、不正閲覧)で、消費者の批判がある中、値上げ申請は許されない。また、課徴金の捻出方法にも疑問。広島県消団連

#### 6. 消費者に対する説明に関するもの

- 一般家庭に対する広報は、ダイレクトメール及びHP上でのお知らせのみであり、値上げの理由・根拠が消費者に理解できるような内容にはなっていない。懇談会みやぎ
- 電気料金の値上げに際し、事前周知を徹底するとともに、分かりやすく伝えるべき。HPは消費者自らが見に行かなければならないので、TV-CMなど消費者に分かりやすく伝わるようにすべき。広島県消団連
- 消費者にとって電気料金の仕組みや値上げに関する情報は専門的であり理解しづらい。消費者に分かりやすい内容の情報公表に取り組むべき。北海道生協連

#### 7. 生活の厳しさに関するもの

- 電気料金の値上げは、物価高騰で苦しむ多くの消費者にとって負担が大きい。しかも、引き上げ幅が妥当か、消費者には理解ができない。懇談会みやぎ
- 値上げに当たっては、低所得者及び生活困窮者への十分な配慮を求める。ネットワークいしかわ、広島県消団連、山梨県消団連、東京連絡センター
- 物価高の中、電気料金の大幅な値上げは暮らしの根幹にかかわる。生活上非常に厳しい。規制料金について、透明性を持ち消費者が納得できるものを示していただきたい。広島県消団連
- 今回の値上げが燃料費高騰という外的要因であることは理解しつつも、ライフラインとして生活を困らせないような努力を電力会社と行政に求める。大学生協連
- 燃料費高騰は予想できたことではないかもしれないが、電気料金の高騰により、電気が使えない苦しい生活を強いることは避けてほしい。大学生協連
- 生活をするためには電気料金を支払わざるを得ず、値上げには無力感を感じる。大学生協連

- 積雪寒冷地域におけるエネルギー高騰は生死に関わる問題である。実質賃金や年金が伸び悩む状況では、値上げ幅は極力圧縮すべき。また、激変緩和対策の継続を求める。 北海道消費者協会
- 食品を始め物価が上昇し続けており、賃上げ以上に値上げが広がっている。電気料金の値上げは生活に厳しく、今後も値上げが行われることは耐え難い。 大学生協連

#### 8. 制度全般に関すること

- 総括原価方式という、経営努力やコスト削減を積極的に行わなくとも、電力会社の経営が成り立つ電気料金の決め方に疑問を持つ。料金制度の研究を進め、現行の総括原価の見直しを求める。 懇談会みやぎ、山梨県消団連
- 電気料金が複雑になり消費者には分からない状況である。再エネ賦課金、賠償負担金、廃炉負担金等も消費者が負担をしているので、電力会社と国は一人でも多くの国民が理解できるよう説明したうえで、負担してもらうべき。 懇談会みやぎ
- 託送料金について分かりにくい。また、親会社（発電・小売）と子会社（送配電）との間に人事交流があるなど、実態として分離が不十分である。 ネットワークいしかわ
- 電力システム改革の検証・補強が必要である。また、原発回帰でなくエネルギーコスト全体を下げる省エネ技術などへの投資、開発を求める。 北海道生協連
- 電気料金は生活必需品であることから、社会政策として消費税の軽減税率の対象とすることを要望する。 北海道生協連

(注) 消費者団体名の表記は以下のとおり。

- 懇談会みやぎ：消費者行政の充実強化をすすめる懇談会みやぎ
- ネットワークいしかわ：NPO 法人消費者支援ネットワークいしかわ
- 広島県消団連：広島県消費者団体連絡協議会
- 大学生協連：全国大学生生活協同組合連合会（学生）
- 北海道消費者協会：一般社団法人北海道消費者協会
- 北海道生協連：北海道生活協同組合連合会
- 山梨県消団連：山梨県消費者団体連絡協議会
- 東京連絡センター：東京消費者団体連絡センター

## 2 消費者委員会に寄せられた御意見(概要)

(第 77 回公共料金等専門調査会資料 3-2、令和 5 年 5 月 9 日)

### 消費者委員会に寄せられた御意見 (概要)

令和 5 年 5 月 9 日  
消費者委員会事務局

消費者委員会では、個人や団体からの御意見を受け付けており、いただいた御意見については、消費者委員会が調査審議を行う上で、参考とさせていただいているところ。

そのうち、令和 4 年 11 月 24 日（今般の電力各社による電気規制料金値上げ認可申請のうち、最初に申請を行った東北電力の申請日）から令和 5 年 4 月 30 日までいただいた、電気規制料金値上げ認可申請を始めとする電力に関する御意見について、以下のとおり整理した。

#### 1. 経営効率化・人件費等に関するもの

- 経営効率化でカバーできる部分はないか、社会的に見て妥当性を欠く値上げはないかなど、精緻で納得感のある査定を進め、値上げ幅をできるだけ圧縮すべき。
- 経営努力は十分に果たされたか。役員・社員の報酬・給与は大胆に見直すべきではないか。安全性に関わる業務もあるだろうが、社員数について効率化の余地はないのか。（対北海道電力）

#### 2. 燃料費等に関するもの

- 燃料費ではない基本料金の値上げの理由とその必要性について明確な説明を求める。（対東北電力）
- 値上げ後、燃料費が下がった場合に、電力量料金を下げる仕組みについて説明を求める。
- 燃料価格の高騰と円安を値上げの理由としているが、現状の価格下落傾向とどう整合性を図るのか。値上げ幅の設定に関し、実勢を踏まえた厳格な検討を求める。（対北海道電力）

#### 3. 原子力発電に関するもの

- 原子力発電にかかわる費用が大きく増加している理由と今後の見通しの説明を求める。原発の利用の検討には慎重を期すべき。
- 原発関連費用の今度の推移について説明を求める。（対北海道電力）

#### 4. 再生可能エネルギーに関するもの

- 燃料費高騰の影響をできるだけ抑えるため、これまでの再生可能エネルギーへの取り組み総括と今後の導入・普及拡大を求める。
- 再生可能エネルギー等の導入にどれだけ取り組んできたか。丁寧な説明と、普及加速への展望の説明を求める。(対北海道電力)

#### 5. 消費者の信頼を裏切る不祥事等に関するもの

- 顧客情報不正閲覧問題は、送配電分離の問題点をあらわにし、電力自由化・システム改革の根幹を揺るがす深刻な問題である。電力・ガス取引監視等委員会に対し、①電力会社・送配電会社の双方に対して厳正なる対処を行うこと、②送配電会社の資本を切り離す所有権分離への移行について検討すること、を求める。
- 不正閲覧問題や料金の高騰等、大手電力会社の体質の甘さが露呈した。また、インターネットや携帯電話と比べても、電気料金プランは選択肢がない。電力の完全なる自由化が必要であり、国主導で所有権分離を積極的に進めるべき。

#### 6. 消費者に対する説明に関するもの

- 値上げに際し、需要家への事前周知の徹底と、分かりやすく伝えることを求める。
- 自由料金契約を含め、料金値上げに対する一層の丁寧な説明を求める。託送料金や請求書のペーパーレスかなどについても分かりやすい説明を求める。(対北海道電力)
- ガスより得になるとの勧誘に従ってエコ給湯器を導入したが、現在、高額請求を受けている。割安な契約を一方的に変更しており、消費者への通知義務を果たしていない。(対東北電力)

#### 7. 生活の厳しさに関するもの

- 値上げの実施に際しては、必要な配慮を求める。特に低所得者及び生活困窮者へは十分な配慮を求める。
- まもなく消費者にも物価高のしわ寄せがくる。賃金が上がらず、更なる節約を国民に求めることが政府のインフレ政策の目的なのか。

#### 8. 電力各社の経営状況の厳しさに関するもの

- 原価の商品やサービスへの価格転嫁について政府としても推奨している。電気料金も同様であるべきだが、規制料金の制度により、行き過ぎた廉売となっている。是正するため大手電力に対して速やかに値上げを行うことを求めるべき。

#### 9. 消費者委員会の審議の在り方に関するもの



- 専門調査会の会議内容について、動画のHPへの公開、議事録の速やかな公開を求める。

#### 10. その他

- 「原子力政策の基本原則と政策の方向性・アクションプラン（案）」に対する意見。
- 「今後の原子力政策の方向性と行動指針（案）」、「GX 実現に向けた基本方針（案）」及び「高経年化した発電用原子炉に関する安全規制の概要（案）」に対する意見、並びに「原子力利用に関する基本的考え方」の改定に向けた意見。

(注) 電力事業者名の記載がある箇所は当該事業者に対する御意見、記載がない箇所は複数事業者に対する御意見や電力政策等に対する全般的な御意見。

### 3 調査・審議経過

開催回	開催日	議題
第 72 回	令和 5 年 2 月 13 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>電気規制料金値上げ申請への対応について（公共料金等専門調査会の審議の進め方について、電気規制料金値上げ申請への対応に関する経済産業省ヒアリング、電気規制料金値上げ申請内容に関する電力各社ヒアリング）</li> </ul>
第 73 回	令和 5 年 2 月 20 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>電気規制料金値上げ申請に関する地元消費者団体等との意見交換</li> <li>消費者庁の取組状況に関する消費者庁ヒアリング</li> </ul>
第 74 回	令和 5 年 3 月 13 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>第 72 回専門調査会における質問事項に関する電力 5 社ヒアリング</li> <li>第 72 回専門調査会以降の進捗状況に関する経済産業省ヒアリング</li> </ul>
第 75 回	令和 5 年 3 月 29 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>第 74 回専門調査会以降の進捗状況に関する経済産業省ヒアリング①</li> <li>電気規制料金値上げ申請内容に関する電力 2 社ヒアリング</li> <li>第 73 回専門調査会以降の消費者庁の取組状況に関する消費者庁ヒアリング</li> <li>第 74 回専門調査会以降の進捗状況に関する経済産業省ヒアリング②</li> </ul>
第 76 回	令和 5 年 4 月 25 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>電気規制料金値上げ認可申請に関する地元消費者団体等との意見交換</li> </ul>
第 77 回	令和 5 年 5 月 9 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>査定方針案に関する経済産業省ヒアリング</li> <li>公共料金等専門調査会の論点案に対する回答に関する経済産業省ヒアリング</li> <li>消費者団体等との意見交換等の概要について</li> </ul>
第 78 回	令和 5 年 5 月 12 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>特定小売供給約款の変更認可申請に関する公共料金等専門調査会意見について</li> </ul>

) , .

## 目次

はじめに	4
第1 我が国の消費者団体の概要	5
1 類型	5
2 役割	5
3 政策提言に関する主な活動の経緯	5
第2 消費者団体を取り巻く環境の変化	7
1 消費者問題の多様化・複雑化	7
2 インターネットの普及等による情報入手・発信方法の多様化	7
3 中心的な担い手の変化	7
4 行政のパラダイム(価値規範)転換、事業者の消費者志向の高まり	8
5 消費者団体への社会的役割・期待の高まり	9
第3 消費者団体の組織・活動状況等に関する消費者団体ヒアリングの概要	10
1 構成員	10
(1) 全国域・都道府県域で活動する団体等	10
(2) 適格消費者団体	11
2 財政状況	12
(1) 全国域・都道府県域で活動する団体等	12
(2) 適格消費者団体	12
3 活動、団体間ネットワークに関わる事項等	13
(1) 全国域・都道府県域で活動する団体等	13
(2) 適格消費者団体	14
4 国または都道府県審議会等への参画	15
第4 消費者団体の認知度等に関する消費者アンケートの概要	16
1 消費者団体に関する認知度	16
2 活動への参加状況や関心度	17
3 消費者の意見反映を行う活動に関する認知度	17
第5 消費者の意見表明や消費者団体の活動の活性化に向けた論点	19
1 消費者団体に関わる論点	19
(1) 消費者団体の活動・役割の認知度の向上	19
(2) 消費者団体に蓄積された知見、経験等の活用	19
(3) 多様化・複雑化する消費者問題に対応可能な専門性の維持、充実	20
(4) 消費者団体の活動時間、活動方法の工夫	20
2 国、地方公共団体に関わる論点	21
3 事業者・事業者団体に関わる論点	22
4 今後に向けて	22
(1) 専門(ワンイシュー)型消費者団体	22
(2) SDGs・エシカルへの取組	23
(3) 民間の政策提言プラットフォーム	23

(4) SNSの活用.....	24
(5) 審議会参画団体の広がり.....	24
5  まとめ .....	25
おわりに .....	27

<付録>

- (資料1) 国の審議会等に参加する消費者の意見を代表する者の所属団体一覧
- (資料2) 適格（特定適格）消費者団体一覧
- (資料3) 都道府県の審議会に参加する消費者の意見を代表する者の所属団体  
一覧
- (資料4) 都道府県の見守りネットワークに参画している主に消費者問題に取り  
組む団体一覧
- (資料5) 消費者団体の現状のまとめ
- (資料6) 消費者団体の認知及び消費者の意見表明に関する消費者アンケート  
調査結果
- (参考資料) 消費者委員会本会議における審議経過

## はじめに

- ・行政は、消費者の権利を尊重し消費者政策を推進する責務を有し、政策決定過程においては、消費者の意見を聴くことが重要である。
- ・これまで、消費者行政における消費者の意見を表明する役割は、意見提出や審議会への委員参画を通じて、主に消費者団体が担ってきた。
- ・適格消費者団体や特定適格消費者団体が事業者に対して行う差止請求・申し入れ活動や被害回復訴訟などは、社会への問題提起という側面も有し、市場を健全化させる政策提言とも捉えられる。
  
- ・消費者団体は、団体数・会員数が減少するなどその活動が縮小しているとの見方もある。その要因の一つに、従来活動を支えてきた女性の社会進出によるいわゆる専業主婦の減少もあげられる。
- ・仮に消費者団体の力が弱まり、消費者の意見を行政につなげる役割を担う力が弱まると、消費者の権利が十分に配慮されないことも考えられ、ひいては消費者全体に不利益を及ぼす可能性もある。
- ・高齢化や脆弱な消費者の存在、デジタル化の進展による商取引の複雑化、事業者の消費者志向経営＝「消費者重視」の動向に鑑みれば、消費者団体の社会的役割やその期待は、ますます重要なものとなっている。
  
- ・そもそも、消費者団体をどのように定義づけるかは難しい面もあるが、現時点、我が国の消費者団体を網羅的に調査したものはない。そこで、消費者委員会は、我が国における消費者団体の現状と課題等を明らかにすることを目的に、国や都道府県の審議会に消費者代表として参画している団体や適格消費者団体について可能な範囲で調査を実施した。また、消費者が消費者団体にどのようなイメージを抱いているか等を把握するため、インターネット調査を実施した。これらを踏まえ、消費者団体が担ってきた政策提言機能を維持していくために重要と考えられる論点について現時点で考えうるものを整理した。本調査報告は、これらを取りまとめたものである。

\*今回実施した調査やヒアリングは、国・都道府県の審議会に参画している消費者団体の一部及び適格消費者団体について可能な範囲で実施したものである。消費者団体の中には政策提言には取り組まず、消費者教育や見守りなどの活動を行っている団体もあり、それらの団体も消費者市民社会の構築において重要な役割を担っている。したがって、本論点整理で触れている考察は、我が国の全ての消費者団体の現状を把握したものではないことに留意が必要である。

## 第1 我が国の消費者団体の概要

### 1 類型

- ・消費者団体の活動範囲に着目すると、全国域、都道府県域、市町村域で活動する団体に分類することができる。
- ・活動テーマに着目すると、生活全般に関わるあらゆるテーマに取り組む団体、特定のテーマに特化して取り組む団体がある。
- ・会員に着目すると、主に個人を会員とする団体、消費者団体を会員とする連絡会組織、会員を有資格者・専門家に限定している専門家団体に分類できる。
- ・その他、事業を通じて消費生活の向上に取り組む生活協同組合（生協）も政策提言や消費者教育等の活動を行うなど、消費者団体としての性格を持っており、消費者運動を支えている。

### 2 役割

- ・消費者基本法第8条<sup>1</sup>では、消費者団体の役割について、①消費生活に関する情報の収集及び提供 ②消費生活に関する意見の表明 ③消費者に対する啓発及び教育 ④消費者の被害の防止及び救済のための活動 ⑤その他の消費者の消費生活の安定及び向上を図るための健全かつ自主的な活動、と規定されている。
- ・消費者団体における政策提言の機能も、重要な役割の一つである。

### 3 政策提言に関する主な活動の経緯

- ・戦後の不良マッチ追放運動<sup>2</sup>以降、おおよそ1990年代までは、デモや集会、署名などの反対キャンペーン型中心の運動であったが、消費者団体として実施した苦情相談窓口や商品テスト、訴訟（ジュース訴訟、灯油裁判等）などの取組は、行政や事業者に対する政策提言という面も有しており、後の消費生活センター・国民生活センター等における消費生活相談や商品テスト実施、さらには消費者団体訴訟制度の創設などにつながった。
- ・1994年に成立した製造物責任法の制定に向けた活動の頃から、専門家と

<sup>1</sup> 「消費者団体は、消費生活に関する情報の収集及び提供並びに意見の表明、消費者に対する啓発及び教育、消費者の被害の防止及び救済のための活動その他の消費者の消費生活の安定及び向上を図るための健全かつ自主的な活動に努めるものとする。」（消費者基本法 第八条）。

<sup>2</sup> 「当時は原材料の不足もあり、大量の不良マッチが配給品として出回りました。奥むめお氏は、東京で『不良マッチ追放主婦大会』（当時の名称は『不良マッチ退治主婦大会』）を開き、主婦たちが燃えないマッチを持ち寄って優良マッチとの無料交換に成功し、不良品の混入率の基準が引き下げられるという成果を上げました。同年10月には『台所の声を政治に』をスローガンに、命と暮らしを守るため主婦連合会（主婦連）が結成されました。その後、各地で草の根の消費者団体が結成され、物価、物不足、品質、安全、表示など暮らしの問題から消費者の声を発信することが消費者運動の原点になっていきました。」

（出所：消費者庁「入門！消費者問題の歴史」）。

も連携した政策提言型の運動が進展した。以降、事業者・事業者団体と連携した活動も広がっている。

- 2007年6月には、消費者契約法の実効性確保策として、同法の一部を改正する法律が施行され、適格消費者団体による消費者団体訴訟制度（差止請求）が導入された。その後、景品表示法、特定商取引法など、差止請求制度の対象が拡大してきた。さらには2016年10月に、特定適格消費者団体による消費者の集団的な被害回復を可能とする制度（消費者裁判手続特例法）が施行されるなど、消費者被害の拡大防止や被害回復に関して消費者団体の活動領域は広がっている。



## 第2 消費者団体を取り巻く環境の変化

### 1 消費者問題の多様化・複雑化

- ・1990年頃まで消費者団体に取り組んできた活動テーマは、物価上昇、品質不良、偽装表示、公害など、解決しなければならない問題点が分かりやすいテーマが多かったとみられる。
- ・消費者問題は、時代とともにその内容が変化してきており、国際化・デジタル化等の流れの中で社会課題が多様化・複雑化している。また、消費者の商品・サービスの選択に係る視点が、例えばエシカル、人権等にも広がるなど、消費者の関心事項も様々となっている。さらに、生活のインフラである通信・電力・ガス自由化<sup>3</sup>など、消費者を取り巻く制度自体が複雑化しているものもある。

### 2 インターネットの普及等による情報入手・発信方法の多様化

- ・従来の消費者団体の活動は、講演会・学習会で知識を得たり、会員間で消費生活に関する情報交換を行うなど、対面型の活動を中心とするものが主流であったとみられる。
- ・インターネットの普及により、知識や情報を得るため必ずしも対面で集まる必要性が薄れ、情報の入手・発信方法も多様化している。他方で、コロナ禍において「新しい生活様式」が浸透し、市民活動においてもWEB会議システム等を活用した時間や場所にとらわれない活動スタイルが広がった。

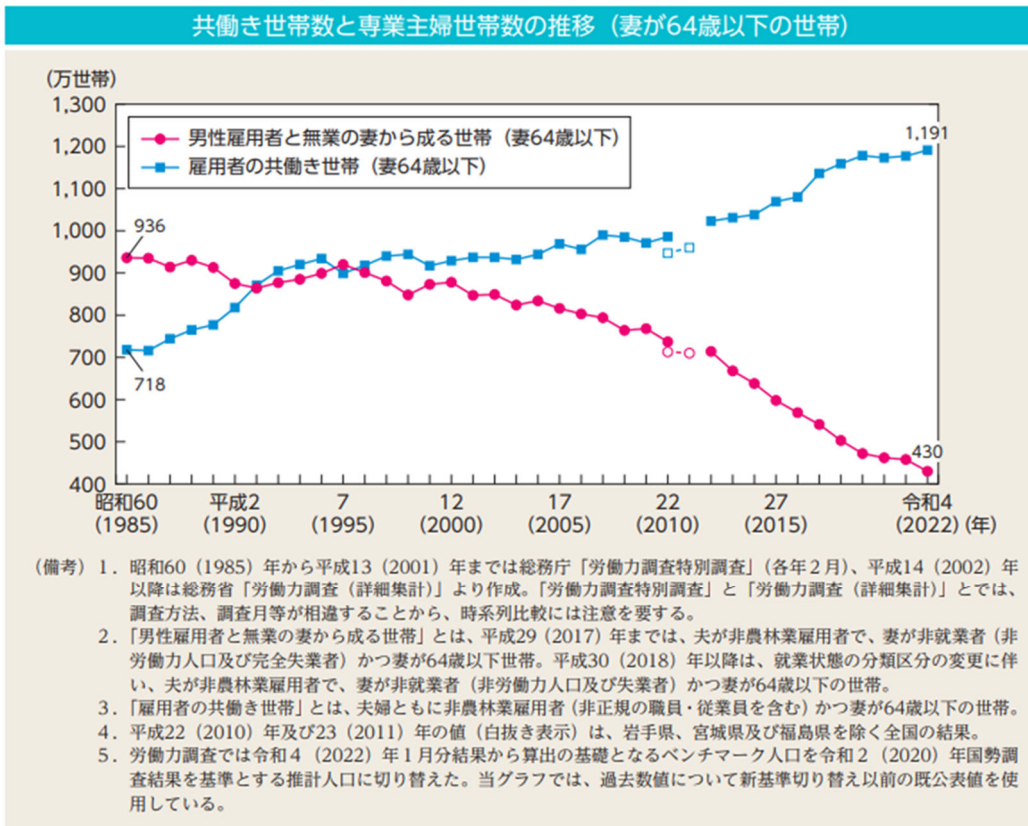
### 3 中心的な担い手の変化

- ・従来、消費者団体の活動は、主婦連合会のおしゃもじ運動<sup>4</sup>に象徴されるように、主婦が生活の質の向上のために団結したものであった。
- ・男女共同参画白書によると、1980年代以降女性の社会進出が進み、1997年に共働き世帯の数が専業主婦世帯の数を上回り、かつて消費者団体の活動を中心的に支えた担い手が減少している（図表1参照）。

<sup>3</sup> 通信自由化（1985年）、電力の小売全面自由化（2016年4月）、ガスの小売全面自由化（2017年4月）。

<sup>4</sup> 『『おしゃもじとエプロン』をシンボルに誕生し、戦後の消費者運動をリードしてきました。不良マッチ追放主婦大会をきっかけに設立した全国組織の消費者団体です。普通の生活者の声を政治にぶつけて『台所から政治をよくしよう』という願いがずっと運動を支えてきました。』（出所：主婦連合会ホームページ）。

(図表1)



出典：男女共同参画白書 令和5年版(内閣府)

([https://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/r05/zentai/pdfban.html](https://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/r05/zentai/pdfban.html))

#### 4 行政のパラダイム(価値規範)転換、事業者の消費者志向の高まり

- ・2004年の消費者基本法制定により「消費者の権利」が法定された。また、2000年代半ば以降に相次ぎ発生した、食品偽装問題や製品事故、悪質商法による被害を受け、消費者が主役となって、安全で安心して豊かに暮らすことができる社会の実現を目指し、これまでの事業者の保護育成を通じた施策や行政の在り方を消費者の立場から積極的に見直すといった「行政のパラダイム(価値規範)転換」もあり、2009年9月に消費者庁及び消費者委員会が発足した。
- ・事業者が消費者全体の視点に立ち、消費者の権利の確保及び利益の向上を図る取組として消費者志向経営がある。2015年にSDGs(持続可能な開発目標)が世界共通の目標として設定され、事業者の消費者志向が社会的要請となってきているといえる。消費者庁においても、消費者志向経営の推進を行っており、2023年4月末時点で467事業者が消費者志向自主宣言・フォローアップ活動に参加している。
- ・消費者行政の体制整備(製品・サービスの規格基準の整備や法執行の強化

等) や、事業者の技術革新が進む中で、かつてのような消費者の生命・身体がおびやかされるような問題は一定程度改善されたともいえる。また、行政や事業者に相談窓口が整備されたことで、消費者個人として意見を届ける場が増え、消費者団体として声を上げなくとも消費者の安全や選択の権利が確保されることにつながり、相対的に消費者団体の政策提言活動の必要性が低下したとの見方もある。

## 5 消費者団体への社会的役割・期待の高まり

- ・消費者行政においては、消費者団体訴訟制度の拡充や、消費者政策における官民連携の広がり（「官民協議会」<sup>5</sup>の場の創設等）がみられる。国や都道府県の審議会においては、消費者代表の参画が重要になるなど、消費者団体への社会的役割・期待は依然として高い状況にあるといえる。

---

<sup>5</sup> 一例として、2022年に開始された消費者庁「取引デジタルプラットフォーム官民協議会」は、取引デジタルプラットフォーム提供者を構成員とする事業者団体、学識経験者、関係行政機関等とともに、消費者団体も構成員としている。

### 第3 消費者団体の組織・活動状況等に関する消費者団体ヒアリングの概要

・消費者団体の現状と課題等を把握することを目的に、国や都道府県の審議会に消費者代表として参画している団体や、適格消費者団体にヒアリング（口頭又は書面）を実施した。ヒアリングの対象は、全国域で活動する消費者団体7団体、都道府県域で活動する消費者団体27団体、全適格消費者団体23団体（令和5年4月末時点）である。以下はそれにより把握した事項を、全国域・都道府県域の消費者団体（適格消費者団体以外）と適格消費者団体に分けて整理したものである<sup>6</sup>（図表2参照）。なお、全国域・都道府県域の消費者団体の集計値等については、全ての団体にヒアリングを行ったものではないことから幅をもってみる必要がある。

（図表2）

#### 消費者団体の組織、活動状況等

（資料5：消費者団体の現状まとめより作成）

		（1）全国域・都道府県域の消費者団体	（2）適格消費者団体
1 構成員	会員数	団体の特徴に応じて幅がある。	社員（会員）数は100～150名である団体が過半数を占める。
	会員の増減傾向	多くの団体が変化がないか減少傾向にある。※	多くの団体が変化がないか減少傾向にある。
	個人会員の年齢構成	60代・70代以上が中心。※	40～60代が多くを占める。
	個人会員の男女比	女性比率8割以上の団体が多い。※	男性比率6割以上の団体が多い。
	個人会員の主な属性	専業主婦等職業についていない層が中心。※	弁護士等の専門家や消費生活相談員が中心。
2 財政状況	年間収入	約4割の団体が100万円を下回る。※	過半数の団体が500万円未満。
	主な収入源	会費と行政からの委託事業収入が多い。※	会費と行政からの委託事業収入が多い。
	収入の増減傾向	多くの団体が変化がないか減少傾向にある。※	増加傾向・変化なし・減少傾向のいずれもほぼ同数であった。
3 活動スタイル、ネットワークに関わる事項	活動テーマ	安全、取引・契約・表示、社会的弱者支援、食品、環境・エネルギー、災害等、幅広く取組む団体が多い。	主に取引・契約・表示関連。
	活動の時間帯	平日昼間が中心。	会議等は平日夜間が多い。
4 国または都道府県審議会等への参画		<ul style="list-style-type: none"> <li>・国の審議会に参画する消費者団体は、全国域で稼働している団体が大半を占める。</li> <li>・都道府県の消費生活系審議会に参画する消費者団体は、全国域で活動する消費者団体の会員団体地方支部が多くを占める。また、適格消費者団体や、隣接分野の団体（子育て支援団体、老人クラブ等）を参画させている都道府県もある。</li> </ul>	

（注）「（1）全国域・都道府県域の消費者団体」のうち、※印のあるものについては、都道府県域の消費者団体の特徴を記載している。

#### 1 構成員

##### （1）全国域・都道府県域で活動する団体等

・会員数は、「第1 1 類型」で整理した団体の特徴に応じて、100名以下から10,000名以上まで幅がある。増減傾向は、多くの団体では変化がないか減少傾向にある。減少の理由としては、「会員の高齢化」「これまでの活動を担ってきた世代が活動から離れる傾向がみられる」「会員資格を有資格者としており、資格受験者数の減少に伴い新規入会者も減少」「地方団体の解散」「消費者問題を考えるという課題への関心の薄さから団体会員数が減少」とのことであった。増加がみられるのは（生活協同組合を除き）、SDGsやエシカル消費といった比較

<sup>6</sup> 第3の文中においては、消費者団体からのヒアリングで受けた意見について「意見があった」と記載している。

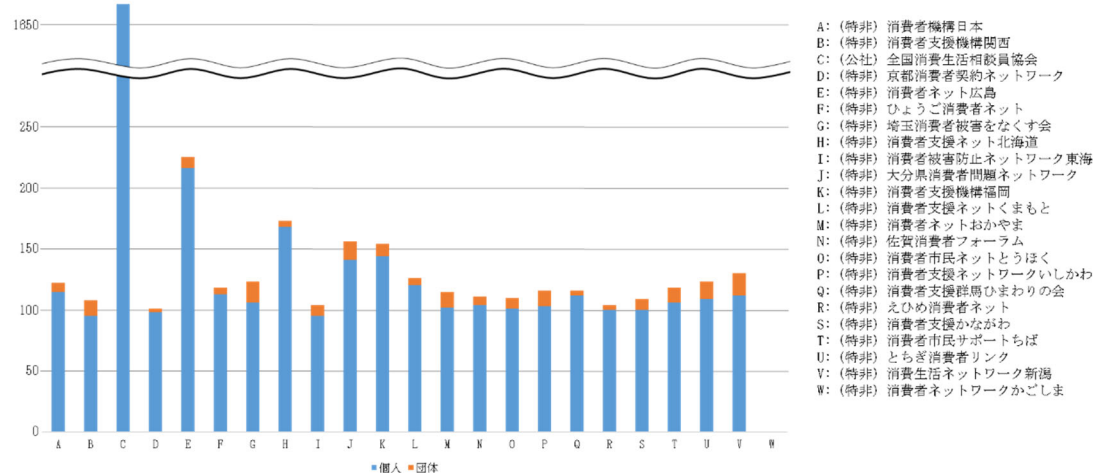
的新しいテーマを中心に取り組む団体である。

- 年齢構成は、都道府県域で活動する消費者団体の個人会員は60代・70代以上が中心である。男女比は、ヒアリングで回答が伺えた都道府県域で活動する消費者団体13団体中9団体が、女性比率8割以上であった。主な会員属性については、専業主婦等職業についていない層が中心であると回答した団体が多い。
- 一部に、30代～50代が会員の中心となっている団体がある。それらは、2000年以降に組織されていること、取り扱うテーマが限定的であるか、適格消費者団体を目指している団体である。
- 会員増加に向けた取組については、会員による勧誘や紹介に取り組む団体が多い。

## (2) 適格消費者団体

- 適格消費者団体のうち、会員（社員）数が100～150名である団体が過半数を占めている（図表3参照）。増減傾向は、多くの団体は変化がないか減少傾向にある。

(図表3) 適格消費者団体の2021年度末時点の社員（会員）数  
(各団体公表資料より消費者委員会事務局にて作成)



注：Wは2022年度より適格認定のためデータなし。

- 会員について、「維持に苦慮している」「認定ガイドラインの認定基準<sup>7</sup>を維持するために、退会者が発生した分の入会者を何とか確保している」というように、団体によっては確保に苦労しているという意見が

<sup>7</sup> 「なお、以上のとおり組織及び人員等が整備されていることに加え、申請者自体の社員数（法第13条第3項第1号の法人の社員数）についても、少なくとも会費を納入する等により活動に参加している者が100人存在していることを体制整備の一つの目安として斟酌する。」（消費者庁「適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドライン」平成19年6月7日施行、令和5年5月30日改定）。

あった。

- ・会員の年齢構成については、40～60代が多くを占めている。男女比は、ヒアリングで回答が伺えた19団体中12団体が、男性比率が6割以上であった。会員属性は、弁護士等の専門家や消費生活相談員が中心である。
- ・活動の中心的役割を担う構成員の確保・育成について、「現在、活動の中心となっている人材は団体設立時から活動に参画しているため、引退後の後継者について課題と感じている」「適格認定に必要な会員数を維持することが課題であり、次世代の育成まで検討ができていない」「専門家の確保が進まない」「事務局は無給の事務局長が一人で対応しており、後任が見つからない」とのことである。他方で、専門のチームを設け若手会員に有償で学習会や講演会の企画運営の役割を担わせ経験を積ませているなど、次世代育成に着手している例もあった。

## 2 財政状況

### (1) 全国域・都道府県域で活動する団体等

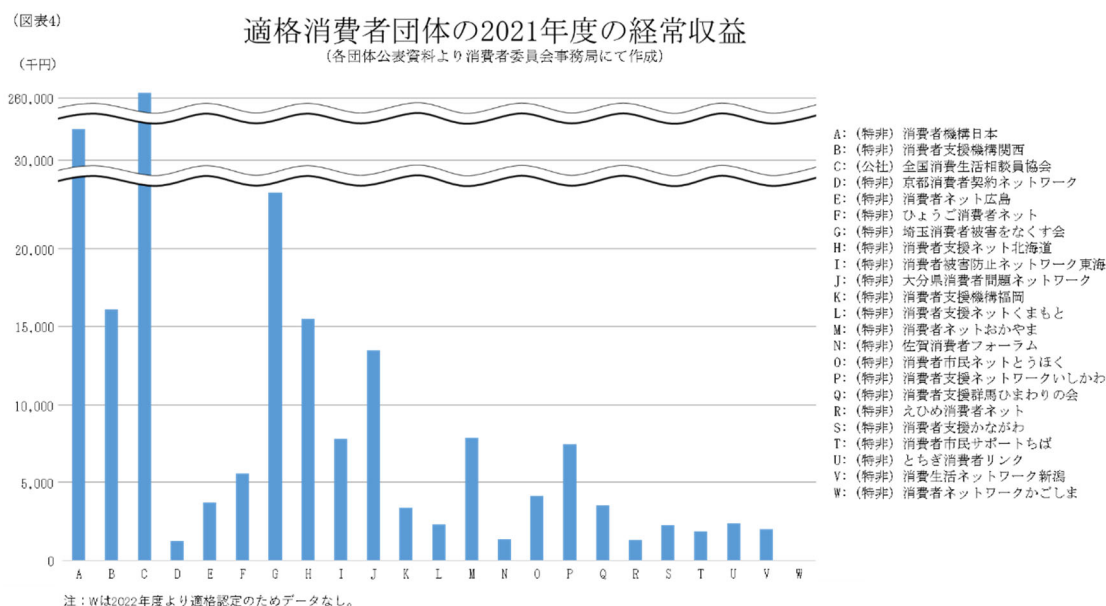
- ・都道府県域で活動する消費者団体（生活協同組合連合会、生活協同組合を除く）の年間収入について、ヒアリングにおいて回答が得られた団体のうち約4割の団体が100万円を下回る。また、その内訳は、会費と行政からの委託事業収入が多くを占める。
- ・都道府県域で活動する消費者団体の年間収入の増減傾向は、多くの団体では変化がないか減少傾向にある。減少の理由としては、「会員数の減少、会費減免による会費収入の減少」「機関誌の広告収入の減少（全国域で活動する団体）」とのことである。また、年間収入の増減それぞれの理由として、行政からの委託事業の増減を理由としている団体があったことから、行政からの委託事業や補助金の動向如何で収入に変動が生じている状況がうかがえる。

### (2) 適格消費者団体

- ・適格消費者団体の年間収入（2021年度）は、過半数の団体で500万円未満であった（図表4参照）。増減傾向は、増加傾向・変化なし・減少傾向のいずれもほぼ同数であった。主な収入源は、会費と行政からの委託事業であるという回答が多く、収入が1,000万円以上の6団体においては委託事業以外の事業収入もあるものの、「行政からの業務委託を受託できるかどうか収入の動向を左右しており、収入の大きな変動要因となっている」など、国・地方公共団体からの委託事業が団



体の重要な収入源となっていることがうかがえる。



- ・消費者契約法第28条では、原則として、差止請求権の行使に関し、その相手方から財産上の利益を受けてはならないとされている。適格消費者団体はその主な業務である差止請求関係業務において収入を得ることができないが、こうした業務は行政の執行部門に類する高い公益性を有する活動であることも踏まえ、公的支援の拡充や、民間からの寄付が集められるような環境整備を求める意見があった。
- ・特定適格消費者団体（令和5年4月末時点で全4団体）は、被害回復関係業務（被害回復裁判手続に関する業務等）を行い、報酬を得ることができる旨法定されているが、裁判外で解決した事案については報酬を得ることができず、裁判外の活動は団体の持ち出しで行っているのが実態である。また、共通義務確認訴訟において相手方の金銭支払義務が確認されたとしても、相手方に資力がない等の事情から届出消費者に分配ができない場合も報酬を得ることはできない（共通義務確認訴訟から債権届出までの費用については、授権した消費者に請求できる）など、報酬を得られるケースが限られるため、被害回復関係業務により安定的な収益を予定することは難しく、特定適格消費者団体も財政的に余裕のある状況とは言い難いとの意見があった。
- ・組織運営費用に関して、事務所費用の負担が重いという意見や、地方公共団体に対して活動場所確保への協力を求める意見もあった。

### 3 活動、団体間ネットワークに関わる事項等

#### (1) 全国域・都道府県域で活動する団体等

- ・活動テーマは、安全、取引・契約・表示、社会的弱者支援、食品、環境・エネルギー、災害等、幅広く取り組む団体が多い。活動内容は、意見表明・政策提言（行政・事業者との意見交換を含む）に加え、ホームページによる情報発信や講習会などの開催に取り組む団体が多い。
- ・活動の時間帯が平日昼間中心となっており、「会員が仕事を持ちながら活動に参加する際の活動時間帯に課題を感じている」という意見があった。
- ・「これまで、会員のボランティアに支えられてきたが、このままでは適切な人材が確保できなくなる可能性がある」「ボランティア精神に頼るスタイルでは将来的に活動の縮小や停止もありうる」という意見があった。
- ・「デジタル化をはじめ、社会の変化に即して活動を変化させていくことができていない」という意見があった。一方で、SNSや動画配信ツールの活用や、高齢者向けICT教育活動を進めようとしている団体もあった。
- ・消費者団体間のネットワークに関しては、全国及び多くの都道府県に消費者団体連絡会が存在し、こうした場で各団体による意見交換や交流活動が行われている。都道府県消費者団体連絡会の多くは、その都道府県の生活協同組合連合会の職員が兼務で事務局を担っているという報告があった。
- ・若い世代とのつながりを強化する取組として、大学との連携や学生のインターンシップの受け入れに取り組む団体があった。

## （２）適格消費者団体

- ・適格消費者団体の活動テーマは、主に取引・契約・表示関連であることが分かる。活動内容は、意見表明・政策提言（行政・事業者との意見交換を含む）に加え、ホームページによる情報発信や講習会などの開催に取り組む団体が多い。
- ・学識者・弁護士・消費生活相談員等の本業を持つ専門家も多く参画しているため、会議等は平日夜間が多いとのことである。
- ・団体間のネットワークについては、消費者庁が年２回「適格消費者団体連絡協議会」を開催しており、各団体の取組事例紹介、情報交換の場となっている。
- ・「デジタル化で消費者被害も一層全国同時多発する中、適格消費者団体が同じ事業者の案件を『守秘』の下に同時並行で進めているケースが



ある<sup>8</sup>。全体リソースの有効活用の観点から、団体の自主的運営を妨げない範囲で適格消費者団体間の総合調整が求められており、そうしたシステムの機能強化も求められる」という意見があった。

#### 4 国または都道府県審議会等への参画

- 国の審議会に参画する消費者団体は、全国域で稼働している団体が大半を占める（全国消団連、全相協、NACS、主婦連合会、日本生協連、日本消費者協会）。
- 都道府県の消費生活系審議会に参画する消費者団体は、全国域で活動する消費者団体の会員団体や地方支部が多くを占める（生協、消費者協会、全相協、NACS、婦人会）。全ての適格消費者団体のうち、都道府県の消費生活系審議会に参画しているのは 11 団体ある。また、消費者団体に加え、いわゆる隣接分野の団体（子育て支援団体、老人クラブ、障がい者支援団体、社会福祉協議会等）を参画させている都道府県もある。
- 都道府県の見守りネットワーク（消費者安全確保地域協議会）の参画団体のうち、主に消費者問題に取り組む団体は、消費生活系審議会に参画している団体と同様に、全国域で活動する消費者団体の会員団体や地方支部が多くを占めるほか、各生活協同組合（単位生協）が参画する場合もある。

---

<sup>8</sup> なお、消費者契約法上、適格消費者団体の相互の連携協力に係る努力義務（同法第 23 条第 3 項）、差止請求をしたとき等の他の適格消費者団体への通知義務（同条第 4 項）等の規定が設けられている。また、これらの運用のために、消費者庁は適格消費者団体等専用掲示板システムを設けるなどの対応も行っている。

#### 第4 消費者団体の認知度等に関する消費者アンケートの概要

- ・消費者団体について、消費者の認知度や活動参加の状況等を把握し、消費者団体に関する課題や、行政が消費者からの意見反映を行う上での課題等を明らかにすることを目的に、インターネット調査を行った。10代から70代以上までの各年代男女100名ずつ、1,400名から回答を得た。以下はそれにより把握した事項を整理したものである。

##### 1 消費者団体に関する認知度

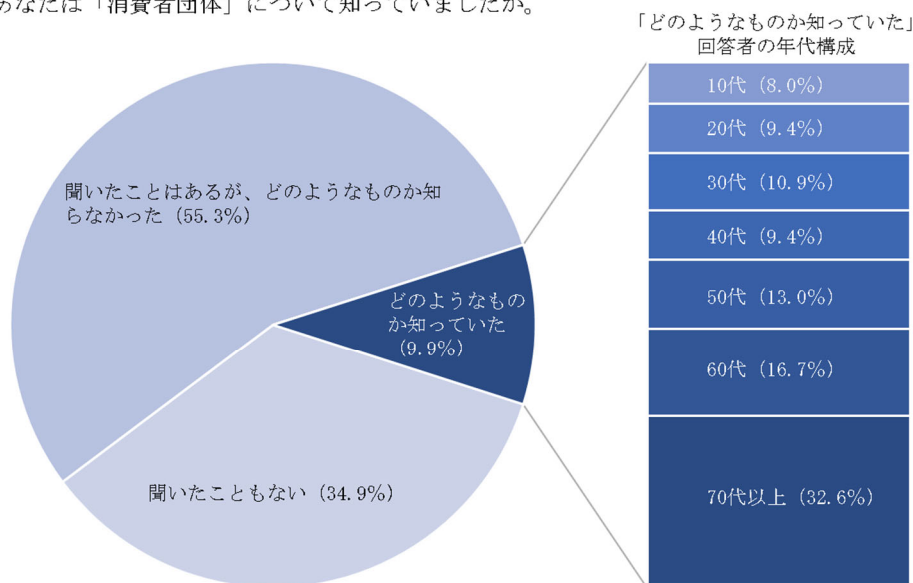
- ・消費者団体の認知度について、「消費者団体がどのようなものか知っていた」は9.9%、「消費者団体という言葉聞いたことはあるが、どのようなものか知らなかった」は55.3%、「消費者団体という言葉聞いたこともない」は34.9%であった。「消費者団体がどのようなものか知っていた」と回答した者の年代構成をみると、70代以上が一番多く32.6%を占めた(図表5参照)。

(図表5)

#### 消費者団体についての認知度

(資料6：消費者団体の認知及び消費者の意見表明に関する消費者アンケート調査結果より作成)

Q2：あなたは「消費者団体」について知っていましたか。



- ・「消費者団体という言葉聞いて感じるイメージ」を聞いたところ、「分からない」「イメージがわからない」という回答や、「消費者の集まり」など言葉から連想した回答が多数を占めた。また、「うさんくさい」「怪しい」「こわい」「クレーマー」等のマイナスのイメージ、「市民の味方」「市民にやさしい」「消費者を守ってくれる」「消費者の声を代弁している」というプラスのイメージを持っていると思われる回答が寄せられた。

## 2 活動への参加状況や関心度

- ・消費者団体の主催する活動の参加経験については、98.1%が参加経験なしと回答しており、そのうち「今後も参加は考えていない」との回答が91.5%を占めた。活動への参加経験があると回答した者が参加した具体的な活動は、「消費者団体主催の講習会や勉強会などへの参加」が最も多い。また、活動参加の理由は、「テーマに関心があったため」が最も多く、次いで「専門的な知識や経験を得るため」という回答が多い。
- ・現在消費者団体の活動に参加していない理由を聞いたところ、「消費者団体がどのようなものか知っていた」と回答した者は、「消費者団体の組織の実情が分からないため」「生活上特に問題を感じていないから」「多忙で時間がないため」の順でほぼ同数の回答があった。「消費者団体という言葉聞いたことはあるが、どのようなものか知らなかった」と回答した者は、「生活上特に問題を感じていないから」「消費者団体の組織の実情が分からないため」「消費者団体の活動内容が分からないため」が上位3項目であった。
- ・関心のある社会課題<sup>9</sup>として、回答者全体の15.8%が「消費者問題」を選択しているが、これは19ある選択肢中の第8位であり、順位としては「地域安全」「災害救援」「環境の保全」「子どもの健全育成」「保健、医療又は福祉の増進」「経済活動の活性化」「まちづくりの推進」の次点であった。
- ・消費者団体の活動テーマ、活動内容についての興味のある事項をたずねたところ、「該当するものがない」を選択した割合が最も高くなっている。以下、「食品安全・食品表示」「災害」「環境・エネルギー」の順であり、選択肢中最も興味が低い活動テーマは「取引・契約・表示」であった。
- ・「どのような環境があれば消費者団体の活動に参加してみようと思うか」については、「場所や時間帯にとらわれず参加が可能である」「団体の活動内容や組織運営が透明である」の選択が多い。
- ・なお、消費者団体に限らず、市民活動やボランティア活動に参加する場合の活動頻度、活動時間帯については、現地参加、オンライン参加ともに、「該当するものがない」という回答が約70%であった。

## 3 消費者の意見反映を行う活動に関する認知度

- ・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消費者の意見発信の状況を聞いたところ、「特に何もしない」が60.7%であり、「行政に相談・連絡する」が16.6%、「インターネット（SNS等）に

<sup>9</sup> 特定非営利活動促進法に定められるNPOの活動分野をもとに選択肢を提示した。

投稿する」が 14.1%、「事業者に相談・連絡する」が 11.1%、「消費者団体等に相談・連絡する」が 10.9%であった。

- 行政が実施しているパブリックコメントや公聴会の認知度については、「パブリックコメントが行われていることを知らない」、「公聴会が行われていることを知らない」との回答がともに 75.4%であった。
- 「消費者の意見が事業者の事業運営に反映されていると思うか」について、反映されていない（あまり反映されていない、または、全く反映されていない）との回答が 78.7%を占めた。「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（あまり反映されていない、または、全く反映されていない）との回答が 86.5%を占めた。
- なお、「意見を事業者や行政に届ける場合に、どのような仕組み、環境があればよいと思うか」について、「一緒に行動してくれる仲間がいること」の回答が最も多かった。

## 第5 消費者の意見表明や消費者団体の活動の活性化に向けた論点

- ・有識者ヒアリング、団体ヒアリング及びアンケート調査などから浮かびあがる論点として以下の点が挙げられる<sup>10</sup>。

### 1 消費者団体に関わる論点

#### (1) 消費者団体の活動・役割の認知度の向上

- ・消費者団体は、政策形成過程で意見を述べる、見守り活動の担い手となるなど、公益的役割を担っている。現状では一般消費者に十分認知されているとは言い難いが、消費者の権利の擁護・増進のための活動は、全ての消費者が利益を享受する公益的な機能であることを踏まえ、その取組に関しては、広く消費者に認知されるよう、周知広報に努めることが求められる。
- ・消費者問題への関心の集め方に関して、「最近の若者は、SNSの発達もあり、興味のある事柄については消費者から能動的に情報の収集が行われるが、当人にとって関心のない社会問題などは情報を発信しても受け取ってもらえない」「適格消費者団体としてアイドルのファンクラブ規約の改善申し入れをしたところ、ファンからSNSへの投稿が相次ぎ、団体のホームページ閲覧数が急増するなど、若者からの関心が高まった取組事例がある」などの意見があった。消費者教育や広報啓発を通じて、国民一人一人の消費者問題への関心、消費者問題への取組の重要性の理解が増進し、消費者団体がその解決の一翼を担う存在であると認知されることが、消費者団体の担い手の増加にもつながるものと考えられる。
- ・消費者団体をはじめ市民団体への活動参加の動機に関して、「経済的利益と社会的利益が得られること」「海外では、消費者団体に所属することが、消費者問題に関する専門性を身に付けていることの象徴となっている」との指摘があった。その団体に所属することが社会的に評価され、ステータス（社会的地位）につながるようになると、消費者団体への参画者増加につながる可能性があると考えられるという指摘があった。

#### (2) 消費者団体に蓄積された知見、経験等の活用

- ・消費者団体が新たな参画者を取り込むためには、消費者問題について社会への問題提起を重ねるとともに、それを解決したいと思う人のアイデアを、これまで団体が培った経験や、ネットワークなどのリソースを活用して実現できる環境があると社会に示していくことが重要である

<sup>10</sup> 第5の文中においては、消費者団体等からのヒアリングで出された意見について「意見があった」、有識者からのヒアリングで出された意見について「指摘があった」と記載している。

という指摘があった。

- ・政策提言に関するヒアリングにおいて、「消費者の意見を代表する役割」について、「消費者の意見を代表するからには、その意見の妥当性（公共性）、論理性（根拠）が事実、資料、調査結果等から導かれ、説得性（共感性）を持つものでなければならない」という指摘があった。このような、これまで消費者団体が培ってきた政策提言に関わる知識・経験・ネットワークは、効果的な政策提言を行う上で有用である。それらを活用し、消費者の声から社会課題を見つけ、求められる対応について論理立てて整理し、世論を盛り上げ、課題解決につなげていくことが求められるという意見があった。

### （3）多様化・複雑化する消費者問題に対応可能な専門性の維持、充実

- ・消費者問題が多様化・複雑化する中で政策提言を行うには、専門家等との連携や、調査活動、意見表明活動を継続的に実施するなど、消費者団体自身の専門性向上に向けた不断の研鑽が求められるという指摘があった。
- ・消費者団体のうち特に適格消費者団体においては、現在も弁護士・司法書士等のボランティアな活動に支えられており、プロボノ<sup>11</sup>の活用が進んでいると言える。
- ・他方で、団体経営や組織運営面の充実、団体活動のニーズを測るマーケティング・調査、生産性向上等の観点での取組も重要であり、行政による支援やプロボノの活用を通じてそれらの力量を高めていくことが期待されるという意見があった。

### （4）消費者団体の活動時間、活動方法の工夫

- ・女性の社会進出が進む中で、専業主婦世帯は減少している。本業を持ちながら、その専門性を活用した社会貢献として消費者団体の活動に参画ができるよう、平日昼間に限らない活動や、IT技術を活用し場所にとられない活動を行うことが求められる。
- ・消費者問題は、様々な分野と関連があることから、消費者団体間のみならず、隣接分野で活動する市民団体等と協働して政策提言を行うことが重要であり、そのためにも、隣接分野の団体とも連携を取ることが求められるという意見があった。
- ・消費者の活動参画を広げ、団体同士の連携を深めるためには、各団体の

---

<sup>11</sup> 各分野の専門家等が、職業上持っている知識やスキルを無償提供して社会貢献する活動。

目標や活動内容が外部から分かることが必要である。そのために、各消費者団体は自身のミッションやビジョンも含め、取組を社会に発信することが求められるという指摘があった。

- ・幅広いテーマを扱う消費者団体については、「一部のテーマについては意見が一致しても、他のテーマについて意見の相違があることで、会員として団体の活動に参画できないという問題も生じている」という指摘があった。

## 2 国、地方公共団体に関わる論点

- ・「海外では、行政よりも消費者との関わりの深い消費者団体を通じて消費生活相談や消費者啓発に取り組む方が効率的という考えもある」「行政は、審議会への委員参画や、見守りネットワークへの参画、消費者視点での意見を聴取するなど、様々な点において消費者団体と連携関係にあるが、消費者行政の中で消費者団体の政策的な位置づけがはっきりとしていない結果、日本の消費者団体の存在感・影響力は、海外と比較して弱い」という指摘があった。
- ・消費者（団体）が意見表明や政策提言を行うにあたっては、各テーマの内容を理解したうえで、改善等を求める意見を発出することが必要となるが、「行政側から消費者に対し分かりやすい情報提供などを積極的に行っているといえるか」という指摘があった。
- ・消費者団体が政策提言を組み立てるにあたり、エビデンスを集めるための調査力において企業との格差があることを踏まえ、活動に利用可能なデータを公開する形を通じた支援なども考えられるとの意見があった。
- ・消費者から見れば、提言した内容が行政側でどう活かされているのかが見ることが重要である。また、政策提言力を向上し継続的な政策形成過程への参画を促す観点でも、消費者の意見を一方的に聞き置くのみではなく、適切なフィードバックを行うなど、対話型の行政が必要であるという指摘があった。
- ・行政が消費者団体の活動状況を把握し、消費者団体間でネットワークの形成や活動の相乗効果が起こることを期待し、行政を含めた消費者団体の交流の場を設けることも重要である。
- ・政策提言力の強化や、効果的な消費者行政の実現という観点では、行政機関の退職者の消費者運動参画や、消費者団体間あるいは行政機関と消費者団体間の人材交流などの仕組みの検討も考えられる。
- ・消費者団体の政策提言力を高めるための取組として、調査等の委託事業、審議会委員の枠の増加などが効果的であるという指摘があった。審議会運

営においては、一部の消費者団体に対応が集中している現状も踏まえ、団体の負担軽減につながるよう情報提供等を進めるとともに、隣接分野の団体の委員参画を広げるなど、政策提言機能を担う人材、ひいては消費者問題に関わる人材が社会的に増えるような方策を進める必要がある。

- ・行政による消費者団体への支援として、積極的な情報提供とIT活用に関する技術的支援、交流・連携の場の設定、財政支援の検討が必要である。消費者の立場からの意見表明という公益的な活動の基盤を強化する観点からは、中間団体を介した間接的な財政支援や、情報の提供、意見表明の場の提供など、活動の方向性に影響を与えない形での支援が考えられるという指摘があった。

### 3 事業者・事業者団体に関わる論点

- ・適格消費者団体の消費者団体訴訟制度に基づく活動をはじめ、消費者団体の市場監視・市場健全化に向けた活動は、悪質事業者の市場からの排除や消費者保護という点で、健全な事業活動を営む事業者と共通の課題に取り組むものである。また、消費者教育等の消費者市民社会の構築に向けた活動は、消費者の社会の持続可能性を意識した行動につながり、健全な事業を行う事業者が評価される市場の実現につながるものといえる。
- ・「海外では、事業者と消費者との問題が速やかに解決できれば、社会的なコストも抑えられ、事業者にとってビジネスの効率が上がるため、国益にもつながる。そういった意味で、消費者問題の解決の手助けをする消費者団体は政策的に重要な役割を担っているという考えもある」との指摘があった。消費者団体の持つ専門性や権限を社会的に有効活用するためにも、事業者や事業者団体には、消費者団体との対話や、人材・財政・情報面での消費者団体への活動支援（団体の賛助会員への加入、中間支援団体を介した財政支援等）の取組が期待される。

### 4 今後に向けて

- ・消費者の意見表明に関わる新たな取組もみられる。行政としては、消費者からの意見を施策に反映するにあたり、以下の観点や取組も考慮することが重要である。様々な段階や方法で意見表明が行われることが重要である。

#### (1) 専門（ワンイシュー）型消費者団体

- ・活動テーマを限定していることで、そのテーマの専門家が参画するなど、様々な分野について網羅的に取り組むよりもより専門的に活動や意見表明が行われている。



- ・活動スタイルは、平日夜間や休日の活動を基本とするなど、会員に本業がある前提での組織運営を行うことで、専門家等の参画の広がりが見られている。
- ・団体の活動の範囲が限定されていることで、個人の本業と団体の活動の方向性に矛盾が生じないかどうかについて予見が立てやすいこともあり、本業から身に着けた専門性を社会貢献として活かすプロボノ活動という観点で、参画がしやすい可能性がある。
- ・一方で、消費者行政全般においては、専門型の消費者団体のみでは対応されない隙間事案・テーマが残る可能性がある点に留意が必要である。

## (2) SDGs・エシカルへの取組

- ・消費者問題の隣接分野も含む広範なテーマとして、2030年までに持続可能でよりよい世界の実現を目指す国際目標であるSDGsや、人・地球環境・社会・地域などについて人々の良心に従った考え方や行動を促すエシカルの推進に取り組む団体が近年増加してきている。
- ・SDGsやエシカルについては、社会全体で取り組むべき課題であり、事業者の関心も高いテーマである。消費者団体によってエシカルの評価基準が作成されるなど、事業者と協働して社会課題の解決に取り組む動きが活発になってきている。
- ・消費者と事業者が持続可能な社会の実現という共通の目標を掲げ、お互いの活動を支え合うことでシナジーを生むことが期待される。

## (3) 民間の政策提言プラットフォーム

- ・国民や企業が政策づくりに参画しにくい現状により、政策が限られた人によってつくられていることを課題ととらえ、社会的起業を行った企業（株式会社PoliPoli）が存在する。同社が提供するプラットフォーム上で、行政機関が意見募集をした例があるが、パブリックコメントをはるかに上回る意見が寄せられた<sup>12</sup>とのことである。
- ・より多くの意見募集を行うための工夫として、情報を整理し読みやすくすることや、選択肢を設け回答しやすくするなど、意見募集ページ上の工夫や、参考情報として専門家にコメントをしてもらうこと、ITツールの活用や、関係団体や大学ゼミ等への広報に取り組んでおり、これらは行政の意見募集においても参考になる取組であると考えられる。

<sup>12</sup> こども家庭庁が2023/02/15～2023/03/22に実施した「妊娠や出産、出産後の間もない期間に関する手続きで困ったことを教えてください」という意見募集において、4,000件近いコメントが寄せられたと報告があった（令和5年6月8日 第404回消費者委員会本会議）。

- また、議員が政策の実現に向けて国民の声を集める場や、国民が要望や政策をリクエストする場が提供されており、政策形成過程への国民の参画を促す取組といえる。
- 一方で、当該プラットフォームには事業者側も含めた多様な意見が寄せられるため、消費者の立場の意見が十分に反映されない場合もある点に留意が必要である。

#### (4) SNSの活用

- 広く消費者の意見を集めるということにおいては、SNS等に投稿された情報から、消費者の考えや意見を把握するソーシャルリスニングという手法を導入することが考えられる。
- SNS等に投稿される情報は、玉石混交であり、情報の取捨選択や、消費者問題の課題を抽出するためには、一定の専門的な知識が必要となる。
- 消費者団体が消費者問題にかかる専門家として、そのような情報の取捨選択、論点整理の役割を担うことも考えられるという指摘があった。さらには、消費者問題の専門家としての分析や意見表明を行うシンクタンク機能を持つことで、市場に対する価値提供ができ、事業化を通じて消費者団体の組織的安定性も高まる可能性があるという指摘があった。

#### (5) 審議会参画団体の広がり

- 都道府県の消費生活審議会の中には、委員として適格消費者団体や隣接分野の団体を入れている例もあり、消費者団体や消費生活の幅を広く捉えることが必要である。また、学生を委員に入れている例もあり、若年者の意見を反映させるための取組も重要である。
- 若年世代の意見を政策に反映させるための行政の取組事例として、こども家庭庁が2023年度に開始した「こども若者★いけんぷらす<sup>13</sup>」がある。当該取組は、事前に登録した小学1年生から20代のこどもや若者に対して、対面（リアル/オンライン）、Webアンケート、チャット等の方法を用いて意見を聴き、その意見を政策に反映したか、反映しなかった場合はその理由も含めてフィードバックする取組である。一方的な意見聴取ではなく、相互コミュニケーションを前提としていることや行政職員とともに企画運営に参画する方法も設けられており、消費者行政としても注目する必要がある。

<sup>13</sup> <https://www.cfa.go.jp/policies/iken-plus/>

## 5 まとめ

- ・消費者団体の政策提言というボランティアかつ公益的な活動の結果として消費者行政が充実・強化され、その利益を多くの人々が享受している状況にあるが、行政、事業者、消費者ともに消費者団体のボランティアリズムや専門性にフリーライド（ただ乗り）<sup>14</sup>するだけではなく、公益の実現に向けて、社会全体として、担い手や資金、情報が集積される、消費者問題に関する持続可能なエコシステム（生態系）<sup>15</sup>を構築することが重要である。
- ・例えば、消費者、消費者団体、行政、事業者、事業者団体、その他（人、物、資金、情報等を含む）が消費者の安全・安心といった目的に向かい、それぞれに役割をもち情報を交換し合うことで相互に影響し支え合い、各参加者にメリットをもたらすことで持続可能性を維持しつつ、社会に価値を提供することが可能となる永続性のある仕組みを構築することが考えられる。
- ・海外の消費者団体では、民間企業の水準には劣るものの、労働の対価として報酬が支払われ本業として消費者団体活動が行われ、若者を含む人材の新規参入も起きているという指摘があった。日本の消費者団体においても、会員のボランティアに依存するだけでなく、事務局職員に報酬が支払われ、安定的に活動に取り組めるような環境整備が社会的に進められることが重要である。例えば、市場健全化に努める業界団体からの寄付や、消費者行政が行う行政処分の課徴金の一部が、中間団体を通じて各消費者団体の活動支援（中立性・独立性の観点から政策提言活動自体への支援は望ましくない）に活かされることなどが考えられる。
- ・消費者団体の政策提言活動は、消費者が現在抱える課題の解消や、将来の消費者の不利益の回避を目的としており、その活動のためには、生活に関わるあらゆる分野に関する情報が必要となる。事業者や行政との意見交換や、事業者、行政、消費者からの情報提供が活発に行われることが求められる。
- ・消費者団体が総体として政策提言力を高めるためには、海外で見られるような、消費者団体職員と行政職員との人材交流や、消費者団体職員が消費者団体活動の経験を生かし、消費者問題の専門家として民間企業へ転職・

---

<sup>14</sup> 「我が国の消費者団体は、その活動の性質が広く消費者の利益実現を目指すものであるため、個々の消費者にとってみれば、消費者団体の目指す利益が実現すれば当該団体に参画していなくてもその利益を享受できる」（消費者委員会「消費者行政における新たな官民連携の在り方に関する調査報告」（平成27年8月））。また、行政や企業にとっても、消費者の利益を代表する者として消費者団体の意見を聴くことで消費者の意見反映が充足されているように見える。

<sup>15</sup> ステークホルダーが、相互に影響し支え合い、継続的に社会に価値を提供し続けることができる仕組み。

研修する人材交流など、消費者問題に関わる人材育成に社会的に取り組む環境整備も重要である。

## おわりに

- 本調査報告は、我が国の消費者団体のうち、国や都道府県の審議会に参画している団体及び適格消費者団体など限られた団体を対象とした調査結果を取りまとめたものであり、全ての消費者団体の活動、役割、現状、課題を整理したものではない。行政の審議会等に参画しない形で政策提言に取り組む消費者団体や、消費者教育や見守りなどの政策提言機能以外の活動に取り組む消費者団体もあり、それらの団体も消費者市民社会の構築において重要な役割を担っている。したがって本調査報告で述べた論点については、こうした点について網羅できていない可能性があることに留意が必要である。
- 消費者団体が担ってきた役割の一つに、消費者の意見を表明する、いわゆる政策提言機能があり、それは行政のみならず、事業者や消費者、社会全体にとっても重要で、公益的な活動と考えられる。この点に関して、消費者庁をはじめとする各行政機関は、政策への消費者の意見反映をより実効的に進める観点から、継続的に消費者団体の現状について把握し、活動の環境整備に努めるべきである。
- 本調査報告が消費者団体、行政、事業者・事業者団体、消費者など、消費者問題に関わる全てのステークホルダーに届き、消費者団体の担ってきた役割やその重要性に目を向け、消費者市民社会の構築に資する持続可能なエコシステム実現に向けた動きを生むことに期待する。

## 国の審議会等に参加する消費者の意見を代表する者の所属団体一覧

## 1. 国の審議会

(令和5年1月調べ※)

府省庁名	審議会等の名称	団体名
内閣府	食品安全委員会企画等専門調査会	日本生活協同組合連合会
		主婦連合会
		(一社) 全国消費者団体連絡会
	消費者委員会	(一社) 日本エンカル推進協議会
		(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会
		主婦連合会 (公社) 全国消費生活相談員協会
金融庁	金融審議会	(一財) 日本消費者協会
	自動車損害賠償責任保険審議会	(特非) 消費者機構日本
消費者庁	消費者安全調査委員会	主婦連合会
	消費者教育推進会議	(公社) 全国消費生活相談員協会 (公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会
総務省	電波監理審議会	情報通信消費者ネットワーク
	情報通信審議会	(公社) 全国消費生活相談員協会
	情報通信行政・郵政行政審議会	(公社) 全国消費生活相談員協会
法務省	法制審議会	主婦連合会
財務省	関税・外国為替等審議会	(一財) 消費科学センター
厚生労働省	薬事・食品衛生審議会	(一社) 全国消費者団体連絡会
		日本生活協同組合連合会
農林水産省	農業資材審議会	日本生活協同組合連合会
		東京消費者団体連絡センター
		(一社) 全国消費者団体連絡会
	食料・農業・農村政策審議会	日本生活協同組合連合会
	日本農林規格調査会	主婦連合会 群馬県地域婦人団体連合会
水産政策審議会	主婦連合会	
経済産業省	消費経済審議会	主婦連合会
	日本産業標準調査会	主婦連合会
		(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会
		(特非) 消費者機構日本
	計量行政審議会 基本部会	全国女性団体連絡協議会 静岡県地域女性団体連絡協議会
(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会 主婦連合会		
資源エネルギー庁	総合資源エネルギー調査会 基本政策分科会	(一財) 日本消費者協会
		(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会
国土交通省	運輸審議会	(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会

(※) 内閣府消費者委員会事務局において、各府省庁のHPより調査

## 2. 消費者庁の検討会等

(令和5年1月調べ※)

審議会等の名称	団体名
景品表示法検討会	(公社) 全国消費生活相談員協会
特定商取引法等の契約書面等の電子化に関する検討会	主婦連合会
	(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会
	(公社) 全国消費生活相談員協会
	(一財) 日本消費者協会
取引デジタルプラットフォーム官民協議会	(一社) 全国消費者団体連絡会
	(公社) 全国消費生活相談員協会
	(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会
	情報通信消費者ネットワーク
アフィリエイト広告等に関する検討会	(公社) 全国消費生活相談員協会
	(一社) Food Communication Compass
コーデックス連絡協議会	主婦連合会
	(一財) 消費科学センター
	(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会
	(一社) 全国消費者団体連絡会
ステルスマーケティングに関する検討会	(公社) 全国消費生活相談員協会
特定商取引法及び預託法の制度の在り方に関する検討委員会	主婦連合会
	(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会
	(公社) 全国消費生活相談員協会
	(一財) 日本消費者協会
デジタル・プラットフォーム企業が介在する消費者取引における環境整備等に関する検討会	(一社) 全国消費者団体連絡会
特定保健用食品制度(疾病リスク低減表示)に関する検討会	全国女性団体連絡協議会
	(一社) Food Communication Compass
若者が活用しやすい消費生活相談に関する研究会	(特非) 消費者支援機構関西
	(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会
消費者のデジタル化への対応に関する検討会	(公社) 全国消費生活相談員協会
消費者契約に関する検討会	(一社) 全国消費者団体連絡会
	東京消費者団体連絡センター
	(公社) 全国消費生活相談員協会
消費者裁判手続特例法等に関する検討会	(一財) 日本消費者協会
消費者政策推進のための専門人材の育成・確保に関する懇談会	(一財) 日本消費者協会
	(公社) 全国消費生活相談員協会
地方消費者行政強化作戦2020策定に関する懇談会	(公社) 全国消費生活相談員協会
	(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会
	(一社) 全国消費者団体連絡会
公益通報者保護法に基づく指針等に関する検討会	(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会
消費者志向経営の推進に関する有識者検討会	サステナビリティ消費者会議
	(一社) 日本サステナブルラベル協会
食品添加物の不使用表示に関するガイドライン検討会	主婦連合会
	(一社) 全国消費者団体連絡会
	(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会
食品添加物表示制度に関する検討会	主婦連合会
	(一社) 全国消費者団体連絡会
	(公社) 全国消費生活相談員協会
オンラインゲームに関する消費生活相談員向けマニュアル作成に係るアドバイザー会議	(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会
	(公社) 全国消費生活相談員協会
消費者保護のための啓発用デジタル教材開発に向けた有識者会議	(公社) 全国消費生活相談員協会
食品ロス削減推進会議	(一社) 全国消費者団体連絡会

(※) 消費者委員会事務局において、直近2~3年に消費者庁で開催された検討会等を消費者庁HPより調査

## 適格（特定適格）消費者団体一覧

（令和5年4月末時点）

種別	団体名
特定適格	特定非営利活動法人 消費者機構日本
特定適格	特定非営利活動法人 消費者支援機構関西
適格	公益社団法人 全国消費生活相談員協会
適格	特定非営利活動法人 京都消費者契約ネットワーク
適格	特定非営利活動法人 消費者ネット広島
適格	特定非営利活動法人 ひょうご消費者ネット
特定適格	特定非営利活動法人 埼玉消費者被害をなくす会
特定適格	特定非営利活動法人 消費者支援ネット北海道
適格	特定非営利活動法人 消費者被害防止ネットワーク東海
適格	特定非営利活動法人 大分県消費者問題ネットワーク
適格	特定非営利活動法人 消費者支援機構福岡
適格	NPO法人 消費者支援ネットくまもと
適格	特定非営利活動法人 消費者ネットおかやま
適格	特定非営利活動法人 佐賀消費者フォーラム
適格	特定非営利活動法人 消費者市民ネットとうほく
適格	特定非営利活動法人 消費者支援ネットワークいしかわ
適格	特定非営利活動法人 消費者支援群馬ひまわりの会
適格	特定非営利活動法人 えひめ消費者ネット
適格	特定非営利活動法人 消費者支援かながわ
適格	特定非営利活動法人 消費者市民サポートちば
適格	特定非営利活動法人 とちぎ消費者リンク
適格	特定非営利活動法人 消費生活ネットワーク新潟
適格	特定非営利活動法人 消費者ネットワークかごしま

注）消費者庁HPをもとに内閣府消費者委員会事務局にて作成



## 都道府県の審議会に参加する消費者の意見を代表する者の所属団体一覧

(令和5年3月7日時点)

都道府県名	消費生活系審議会名	団体名
北海道	北海道消費生活審議会	生活協同組合コープさっぽろ
		(一社)北海道消費者協会
		認定NPO法人 消費者支援ネット北海道
青森県	青森県消費生活審議会	青森県生活協同組合連合会
		青森市消費者の会
		青森県地域婦人団体連合会
		NPO法人 青森県消費者協会
		NPO法人 子育て応援隊ココネットあおもり
岩手県	岩手県消費生活審議会	岩手県地域婦人団体協議会
		消費者信用生活協同組合
		岩手県生活協同組合連合会
宮城県	宮城県消費生活審議会	宮城県生活協同組合連合会
		宮城県生活学校連絡協議会
		宮城県消費者団体連絡協議会
		宮城県地域婦人団体連絡協議会
		宮城県社会福祉士会
秋田県	秋田県消費生活審議会	秋田県地域婦人団体連絡協議会
		秋田県生活協同組合連合会
		秋田県消費者協会
		生活協同組合コープあきた
山形県	山形県消費生活審議会	山形県生活協同組合連合会
福島県	福島県消費生活審議会	福島県生活協同組合連合会
		福島県消費者団体連絡協議会
		(一財)福島県婦人団体連合会
茨城県	茨城県消費生活審議会	茨城県消費者団体連絡会
		茨城県生活協同組合連合会
栃木県	栃木県消費生活安定対策審議会	栃木県地域婦人連絡協議会
		栃木県生活協同組合連合会
		栃木県消費生活リーダー連絡協議会
群馬県	群馬県消費生活問題審議会	高崎市くらしの会
		群馬県消費者団体連絡会
		群馬県生活協同組合連合会
埼玉県	埼玉県消費生活審議会	埼玉県消費者団体連絡会
		埼玉県地域婦人会連合会
		埼玉県消費生活コンサルタントの会
		新日本婦人の会 埼玉県本部

都道府県名	消費生活系審議会名	団体名
千葉県	千葉県消費者行政審議会	九十九里町婦人会
		全国女性団体連絡協議会
		千葉県消費者団体連絡協議会
		松戸市消費者の会
		消費者団体千葉県連絡会
東京都	東京都消費生活対策審議会	東京消費者団体連絡センター
		(一社) エシカル協会
		NPO法人 東京都地域婦人団体連盟
		(公社) 全国消費生活相談員協会
		主婦連合会
神奈川県	神奈川県消費生活審議会	神奈川県消費者団体連絡会
		NPO法人 神奈川県消費者の会連絡会
新潟県	新潟県消費生活審議会	新潟県生活協同組合連合会
		NPO法人 新潟県消費者協会
		NPO法人 消費生活ネットワーク新潟
富山県	富山県消費生活審議会	富山県婦人会
		富山県消費者協会
		富山県消費者団体連絡会
		富山県消費生活研究グループ連絡協議会
石川県	石川県消費生活審議会	NPO法人 消費者支援ネットワークいしかわ
		石川県生活学校連絡会
		(公財) 石川県老人クラブ連合会
		石川県婦人団体協議会
福井県	福井県消費生活審議会	福井県消費者グループ連絡協議会
		福井県消費生活研究会
		福井県連合婦人会
		JA福井県女性組織協議会
山梨県	山梨県消費生活審議会	山梨県生活協同組合連合会
		NPO法人 やまなし消費者支援ネット
		山梨県生活学校連絡会
長野県	長野県消費生活審議会	長野県消費者団体連絡協議会
		生活協同組合コープながの
		長野県消費者の会連絡会
岐阜県	岐阜県消費生活安定審議会	岐阜市生活学校
		全岐阜県生活協同組合連合会
		岐阜県地域女性団体協議会
		消費者ネットワーク岐阜

都道府県名	消費生活系審議会名	団体名
静岡県	静岡県消費生活審議会	静岡県生活協同組合連合会
		(一社) 静岡県地域女性団体連絡協議会
		静岡県消費者団体連盟
		静岡県生活学校連絡協議会
		(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会 連合静岡
		NPO法人 静岡県介護支援専門員協会
愛知県	愛知県消費生活審議会	愛知県生活学校運動推進協議会
		(公社) 全国消費生活相談員協会中部支部
		愛知県生活協同組合連合会
		愛知県地域婦人団体連絡協議会 愛知消費者協会
三重県	三重県消費生活対策審議会	(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会 中部支部三重分科会
		菰野町消費生活くらしの会
		三重県生活協同組合連合会
滋賀県	滋賀県消費生活審議会	滋賀県地域女性団体連合会
		滋賀県生活協同組合連合会
		NPO法人 消費者ネット・しが
京都府	京都府消費生活審議会	京都市地域女性連合会
		京都府生活協同組合連合会
		NPO法人 京都消費生活有資格者の会
		NPO法人 京都消費者契約ネットワーク
		京都府連合婦人会
大阪府	大阪府消費者保護審議会	なにわの消費者団体連絡会
		NPO法人 関西消費者連合会
		大阪府生活協同組合連合会
		(公社) 全国消費生活相談員協会 関西支部
		(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会 西日本支部事業委員会
		全大阪消費者団体連絡会
兵庫県	県民生活審議会	認定NPO法人 ひょうご消費者ネット
		兵庫県消費者団体連絡協議会
		(一社) 神戸市婦人団体協議会
		兵庫県生活協同組合連合会
奈良県	奈良県消費生活審議会	奈良県地域婦人団体連絡協議会
		奈良県生活協同組合連合会
		奈良県生活学校運動推進協議会
		NPO法人 なら消費者ねっと
		奈良県消費生活相談員連絡会

都道府県名	消費生活系審議会名	団体名
和歌山県	和歌山県消費生活審議会	和歌山県くらしの研究会
		(一財)和歌山県老人クラブ連合会
		和歌山県食生活改善推進協議会
		和歌山県生活協同組合連合会
		和歌山市生活学校連絡協議会
鳥取県	鳥取県消費生活審議会	鳥取県老人クラブ連合会
		鳥取県生活協同組合
島根県	島根県消費生活審議会	島根県生活協同組合連合会
		島根県連合婦人会
		社会福祉法人島根県社会福祉協議会
岡山県	岡山県消費生活懇談会	岡山県生活協同組合連合会
		岡山県消費生活問題研究協議会
広島県	広島県消費生活審議会	(公社)全国消費生活相談員協会
		(公社)広島消費者協会
		広島県生活協同組合連合会
		広島県地域女性団体連絡協議会
山口県	山口県消費生活審議会	山口県消費者団体連絡協議会
		山口県生活協同組合連合会
		山口県地域消費者団体連絡協議会
徳島県	徳島県消費生活審議会	徳島県生活協同組合連合会
		徳島県消費者大学校OB会
		NPO法人 徳島県消費者協会
		徳島県消費者団体連絡会
		(一財)徳島県婦人団体連合会
		(公財)徳島県老人クラブ連合会
		NPO法人 子育て支援ネットワークとくしま
香川県	香川県消費生活審議会	香川県生活協同組合連合会
		香川県消費者団体連絡協議会
		(一社)香川県婦人団体連絡協議会
愛媛県	愛媛県消費生活審議会	生活協同組合コープえひめ
		NPO法人 えひめ消費者ネット
		えひめ消費生活センター友の会
高知県	高知県消費生活審議会	高知県生活協同組合連合会
		高知県連合婦人会
		JA高知女性組織協議会

都道府県名	消費生活系審議会名	団体名
福岡県	福岡県消費生活審議会	福岡県地域婦人会連絡協議会
		北九州市婦人会連絡協議会
		エフコープ生活協同組合
		(公社)日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会
		NPO法人 消費者支援機構福岡
佐賀県	佐賀県消費生活審議会	佐賀県生活協同組合連合会
		NPO法人 佐賀消費者フォーラム
		NPO法人 消費生活相談員の会さが
		佐賀大学経済学部(学生)
		NPO法人 ITサポートさが
		佐賀県高等学校PTA連合会
		長光園障害者支援センター障害サポートセンター
		一般財団佐賀県老人クラブ連合会
長崎県	長崎県消費生活審議会	長崎県生活協同組合連合会
		長崎県生活学校・生活会議連絡協議会
		長崎県地域婦人団体連絡協議会
熊本県	熊本県消費生活審議会	熊本県地域婦人会連絡協議会
		NPO法人 消費者支援ネットくまもと
		NPO法人 熊本消費者協会
		熊本県生活協同組合連合会
大分県	大分県消費生活審議会	大分県生活協同組合連合会
		NPO法人 大分県消費者問題ネットワーク
		大分県地域婦人団体連合会
		大分県生活学校運動推進協議会
宮崎県	宮崎県消費生活対策審議会	宮崎県生活協同組合連合会
		宮崎県老人クラブ連合会
		宮崎県地域婦人連絡協議会
鹿児島県	鹿児島県生活安定審議会	鹿児島県地域女性団体連絡協議会
		鹿児島県生活協同組合連合会
		鹿児島県民生委員児童委員協議会
沖縄県	沖縄県消費生活審議会	NPO法人 消費者センター沖縄
		沖縄県生活協同組合連合会
		一般社団法人沖縄県女性連合会
		沖縄県民生委員児童委員協議会
		沖縄県高等学校PTA連合会
		一般社団法人沖縄県PTA連合会

注) 都道府県担当者の回答をもとに内閣府消費者委員会事務局にて作成

## 都道府県の見守りネットワークに参画している主に消費者問題に取り組む団体一覧

(令和5年3月7日時点)

都道府県名	消費者安全確保地域協議会(見守りネットワーク)名	団体名
北海道	北海道消費者被害防止ネットワーク	(一社) 北海道消費者協会
		(公社) 札幌消費者協会
		認定NPO法人 消費者支援ネット北海道
		(公社) 全国消費生活相談員協会北海道支部
		(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会北海道支部
		北海道生活協同組合連合会
青森県	青森県消費者トラブル防止ネットワーク	青森県生活協同組合連合会
		NPO法人 青森県消費者協会
岩手県	岩手県消費者安全確保連携会議	なし
宮城県	未設置	-
秋田県	未設置	-
山形県	未設置	-
福島県	福島県消費者安全確保地域協議会	なし
茨城県	未設置	-
栃木県	栃木県消費者安全確保地域協議会	なし
群馬県	未設置	-
埼玉県	未設置	-
千葉県	未設置	-
東京都	未設置	-
神奈川県	未設置	-
新潟県	新潟県消費者安全確保地域協議会 (高齢者等消費者被害防止見守りネットワーク)	NPO法人 消費生活ネットワーク新潟
		新潟県生活協同組合連合会
		NPO法人 新潟県消費者協会
		(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会東日本支部 新潟分科会
富山県	くらしの安心ネットとやま	富山県消費者協会
		富山県消費者団体連絡会
		富山県生活協同組合連合会
		富山県婦人会
石川県	未設置	-
福井県	福井県振り込め詐欺撲滅ネットワーク	福井県連合婦人会

都道府県名	消費者安全確保地域協議会(見守りネットワーク)名	団体名
山梨県	山梨県消費者安全確保推進会議	山梨県生活協同組合連合会
		生活協同組合パルシステム山梨
		生活協同組合ユーコープ
		生活クラブ生活協同組合
		山梨大学生生活協同組合
		山梨県労働者共済生活協同組合
長野県	未設置	-
岐阜県	未設置	-
静岡県	静岡県消費者安全確保県域協議会	静岡県消費者団体連盟
		NPO法人 しずおか消費者ユニオン
愛知県	愛知県高齢者等消費者被害見守りネットワーク づくりのための関係団体連絡会議	愛知県生活協同組合連合会
		(公社) 消費者関連専門家会議
		NPO法人 消費者被害防止ネットワーク東海
		(公社) 全国消費生活相談員協会中部支部
		(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会中部支部
		愛知県地域婦人団体連絡協議会
		愛知県生活学校運動推進協議会
愛知県消費者協会		
三重県	未設置	-
滋賀県	未設置	-
京都府	京都くらしの安心・安全ネットワーク	NPO法人 コンシューマーズ京都
		京都府連合婦人会
		NPO法人 日本主婦連合会
		京都府生活協同組合連合会
		NPO法人 環境市民
		(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会
		NPO法人 京都消費者契約ネットワーク
		NPO法人 京都消費生活有資格者の会
		(公社) 全国消費生活相談員協会関西支部
大阪府	未設置	-
兵庫県	兵庫県高齢者等被害防止ネットワーク	生活協同組合コープこうべ第7地区本部
奈良県	奈良県消費者安全確保地域協議会	NPO法人 なら消費者ねっと
和歌山県	未設置	-

都道府県名	消費者安全確保地域協議会(見守りネットワーク)名	団体名
鳥取県	鳥取県消費者見守りネットワーク協議会	NPO法人 コンシューマーズサポート鳥取
		鳥取県連合婦人会
		鳥取県生活協同組合連合会
		NPO法人 地域活動支援センターおおぞら
島根県	島根県高齢消費者被害防止対策会議	島根県連合婦人会
岡山県	未設置	-
広島県	未設置	-
山口県	未設置	-
徳島県	とくしま消費者見守りネットワーク	NPO法人 徳島県消費者協会
		徳島県消費者団体連絡会
		徳島県生活協同組合連合会
		生活協同組合とくしま生協
香川県	かがわ消費者見守りネットワーク連絡会議	各地区(東讃地区・小豆地区・中讃地区・西讃地区)に地区部会を置き、香川県消費者団体連絡協議会の傘下団体及び(一社)香川県婦人団体連絡協議会の傘下組織である「くらしの見守り隊」が参加している。
愛媛県	愛媛県消費者被害防止見守り推進ネットワーク	愛媛県連合婦人会
		愛媛県生活協同組合連合会
		NPO法人 えひめ消費者ネット
		えひめ消費生活センター友の会
高知県	未設置	-
福岡県	福岡県消費者安全確保地域協議会	NPO法人 消費者支援機構福岡
		グリーンコープ生活協同組合ふくおか
佐賀県	佐賀県消費者安全確保地域協議会 (高齢者見守りネットワーク)	NPO法人 佐賀消費者フォーラム
		NPO法人 消費生活相談員の会さが
		佐賀県社会福祉協議会
		佐賀県民生委員・児童委員協議会
		佐賀県身体障害者団体連合会
		佐賀県老人福祉施設協議会
		佐賀県社会福祉士会
		佐賀県高等学校PTA連合会
長崎県	長崎県見守りネットワーク推進協議会	生活協同組合ララコープ
		グリーンコープ生活協同組合



(令和5年3月7日時点)

都道府県名	消費者安全確保地域協議会(見守りネットワーク)名	団体名
熊本県	熊本県高齢者等消費者被害見守りネットワーク 連絡協議会	熊本県地域婦人会連絡協議会
		熊本県生活協同組合連合会
		NPO法人 熊本消費者協会
大分県	未設置	-
宮崎県	未設置	-
鹿児島県	鹿児島県消費者安全確保地域協議会 (高齢者見守りネットワーク)	なし
沖縄県	未設置	-

注) 都道府県担当者の回答をもとに内閣府消費者委員会事務局にて作成

## 消費者団体の現状のまとめ

## 本資料について

消費者委員会では、令和5年3月から4月にかけて、消費者団体の政策提言機能に着目しつつ消費者団体にヒアリング（口頭または書面等）を実施し、回答を整理した。

なお、ヒアリングは、消費者委員会における「政策提言機能を担う消費者団体の現状及び今後に向けた論点整理」をとりまとめる一環として実施したことから、国・都道府県の審議会に参画している消費者団体の一部及び適格消費者団体について可能な範囲で実施したものであり、本まとめは、我が国の全ての消費者団体の現状を把握したものではないことに留意が必要である。

## 回答の集計結果、まとめ

ヒアリング団体の内訳及び団体からの回答の種別表記は以下のとおり。

団体の種類	ヒアリング団体数	回答の種別表記※
全国域の消費者団体	7	(国)
都道府県域の消費者団体	27	(県)
適格消費者団体	23	(適格)

※回答のうち、団体の種別表記がないものは、上記3種類の団体それぞれから意見があったものを示す。

## ＜ヒアリング事項一覧＞

1. 各団体の個人会員数
2. 各団体の団体会員数
3. 個人会員の主な年齢層
4. 個人会員の主な属性
5. 個人会員のおおまかな男女比
6. 過去5年間の会員数（個人・団体問わず）の増減
7. 会員数増加に向けての取組
8. リーダー育成や、リーダーとしての新たな参加を得るための取組
9. 直近1年の団体の収入金額
10. 直近1年の団体の収入源
11. 過去5年間の団体収入の増減
12. 団体収入の増大に向けての取組
13. 団体の活動テーマ
14. 団体の活動内容
15. 行政と連携して行っている取組
16. 他団体、企業、専門家、会員以外の個人との交流や連携の取組
17. 若い世代との取組／従来とは異なる取組／デジタルの取組など
18. 消費者団体の現状及び課題
19. 行政への期待、要望、提案など
20. 消費者団体は、今後どうなっていくべきか

## 1. 各団体の個人会員数

個人会員数	全国域の消費者団体 (n=7)	都道府県域の消費者団体 (n=27)	適格団体 (n=23)
10000 以上	1	3	
500～9999	1	4	1
200～499		2	2
100～199	1	3	19
1～99	3	2	1
不明・その他	1	13	

※会員が団体のみで、個人がない団体については「不明・その他」に含まれることに留意が必要。

## 2. 各団体の団体会員数

団体会員数	全国域の消費者団体 (n=7)	都道府県域の消費者団体 (n=27)	適格団体 (n=23)
100 以上	2		
50～99	1	1	2
20～49	2	5	1
10～19	1	12	11
1～9		6	9
0	1		
不明・その他		3	

## ※参考 各適格消費者団体の会員（社員）数についての公表情報（2021 年度）

	団体名	個人会員数	団体会員数
A	特定非営利活動法人消費者機構日本	115	7
B	特定非営利活動法人消費者支援機構関西	95	13
C	公益社団法人全国消費生活相談員協会	1673	0
D	特定非営利活動法人京都消費者契約ネットワーク	98	3
E	特定非営利活動法人消費者ネット広島	216	9
F	特定非営利活動法人ひょうご消費者ネット	113	5
G	特定非営利活動法人埼玉消費者被害をなくす会	106	17
H	特定非営利活動法人消費者支援ネット北海道	168	5
I	特定非営利活動法人消費者被害防止ネットワーク東海	95	9
J	特定非営利活動法人大分県消費者問題ネットワーク	141	15
K	特定非営利活動法人消費者支援機構福岡	144	10
L	NPO法人消費者支援ネットくまもと	120	6
M	特定非営利活動法人消費者ネットおかやま	102	13
N	特定非営利活動法人佐賀消費者フォーラム	104	7
O	特定非営利活動法人消費者市民ネットとうほく	101	9
P	特定非営利活動法人消費者支援ネットワークいしかわ	103	13
Q	特定非営利活動法人消費者支援群馬ひまわりの会	112	4
R	特定非営利活動法人えひめ消費者ネット	100	4
S	特定非営利活動法人 消費者支援かながわ	100	9
T	特定非営利活動法人消費者市民サポートちば	106	12
U	特定非営利活動法人とちぎ消費者リンク	109	14
V	特定非営利活動法人消費生活ネットワーク新潟	112	18
W	特定非営利活動法人消費者ネットワークかごしま	2022年度認定のためデータなし	

※上記の表は各団体の公表情報（2021 年度）を元に消費者委員会事務局にて作成。今回のヒアリングは、公表情報と回答時点が異なること、賛助会員を会員数に含めて回答したか否かが団体により異なることから、数字にずれがあることに留意が必要。

### 3. 個人会員の主な年齢層(各団体より上位2つ)

主な年齢層	全国域の消費者団体 (n=7)	都道府県域の消費者団体 (n=27)	適格団体 (n=23)
20歳代以下			
30歳代	1		
40歳代	1	2	10
50歳代	3	6	17
60歳代	4	9	12
70歳以上	1	10	4
不明・その他	2	12	1

### 4. 個人会員の主な属性(各団体より上位2つ)

主な属性	全国域の消費者団体 (n=7)	都道府県域の消費者団体 (n=27)	適格団体 (n=23)
正社員	2		
団体職員		2	9
派遣・契約・パート・アルバイト		3	1
専門家(弁護士・学者等含)	2	1	20
消費生活相談員	2	2	13
職業についていない(専業主婦等含)		9	3
上記以外の属性	企業勤務(退職者含む)、相談員(同)、行政職員(同)等の分類で把握/消費生活コンサルタントの有資格者	地域住民(消費者)等/生協組合員/農業従事者等	一般消費者/消費者団体会員等
不明・その他	2	14	

※3、4、5について、会員が団体のみで、個人がいない団体については「不明・その他」に含まれることに留意が必要。

### 5. 個人会員のおおまかな男女比

	全国域の消費者団体(n=7)	都道府県域の消費者団体 (n=27)	適格団体(n=23)
女性：男性の割合			
女性9割以上	1	9	1
女性8割：男性2割	1	1	
女性6～7割：男性4～3割	2	1	2
女性5割：男性5割		2	4
女性3～4割：男性7～6割	1		12
不明・その他	2	14	4

## 6. 過去5年間の会員数(個人・団体問わず)の増減

	全国域の消費者団体(n=7)	都道府県域の消費者団体 (n=27)	適格団体(n=23)
増加傾向	3	5	2
変化なし	1	10	11
減少傾向	3	12	10

### 【増加の理由】

- ・ エシカル基準を策定してから個人会員が徐々に増えている傾向。(国)
- ・ 企業におけるサステナビリティへの関心の高まり(県)

### 【変化なしの理由】

- ・ 適格認定を受けて以来、100人を確保するために、退会者分の入会者を何とか確保しているのが実情である。(適格)
- ・ 差止請求関係業務、被害回復関係業務に関わる検討は専門的な知識経験を有する者の関与とともに、秘密保持義務が課されており、当会の中心的活動は役職員・専門委員に限定された活動とせざるを得ない。一方で(特定)適格消費者団体の認定要件として目安は社員数100人とされているので、団体運営の負荷も考え、社員数は無暗に増加させず、両者のバランスで100名程度をキープできるようにしている。(適格)

### 【減少の理由】

- ・ 会員の高齢化。
- ・ 会員資格を有資格者としており、資格受験者数の減少に伴い新規入会者も減少。(国)
- ・ 個人会員について、これまでの活動を担ってきた世代が活動から離れる傾向が見られる。企業等からの消費者団体への賛助は、経費節減等により減ることはあっても増えることはない実態がある。(国)
- ・ 地方団体の解散。(国)
- ・ 世代交代ができない、消費者問題を考えるという課題への関心の薄さから団体会員数が減少、有職の主婦層の漸増から昼間の活動をしていることも原因。(県)
- ・ 団体立ち上げ時に関わった方々が、定年退職の時期を迎えており、定年退職を機に退会される事例が多くなっている。(適格)
- ・ 立ち上げ当初や適格消費者団体の認定を受けた際に賛同して会員となってくれた方も多かったが、その後会員個人が退職したり異動等に伴って所属先が変わったり、消費者問題に関する活動から離れたりすることをきっかけに退会を希望する人が増えており、その数が、新規加入の数を若干上回っているため。(適格)

## 7. 会員数増加に向けての取組(今後の予定も含む)

### 【加入の理由付けとなる活動】

- ・ 様々な講習会やイベントを企画、専門家の話を聞ける場を提供。
- ・ 年代層にかかわらず、色々な切り口で、暮らしの問題を考える学習会を企画。(県)
- ・ 遠隔地の方も参加できるように、ハイブリッド形式による研修会等を開催。(国、適格)

### 【負担軽減】

- ・ 入会資格の検討。会員資格条件の緩和。(国、県)
- ・ 入会金引下げ、入会時の経済的負担を軽減。(国)
- ・ 会費納入方法にクレジットカード決済を導入する等、入会しやすく納入しやすい方法を検討。(適格)
- ・ 活動停止の支部が相次ぎ、支部活動に注力していただくため担当役員の負担を軽減。(県)

### 【広報関連】

- ・ HPやSNSでの広報。
- ・ 学習会や企画の案内を、自治体の消費者行政担当者にメール送付し伝達を依頼。(県)
- ・ 春の定期異動時や新卒者、会員の紹介により関心のありそうな方、会に賛同する消費者問題の専門家、消費生活推進員等自治会や各地域で消費者問題に取り組んでいる方への声かけ。
- ・ 個人を増やすことは退会者の実情を見ても困難であるため、団体会員の確保及び収入増加を目指し、事業者、社会福祉協議会や商工会議所等への訪問、働きかけ。会員増につながった。(適格)

## 8. リーダー育成や、リーダーとしての新たな参加を得るための取組

- ・ 参加メンバーが、各自の強み・専門性を強化するため、情報発信を行う機会の提供。(国)
- ・ 活動リーダーの作業見直しを進め、負担を軽減。(県)
- ・ 代表者会議でリーダー同士の交流、悩みや活動のヒントをもらえるように。(県)
- ・ 生涯学習(消費者教育講座)等の講座生、修了者への働きかけ、呼びかけ。(県)
- ・ 30~40代専門家へ、会員から個別に参加呼びかけ。検討委員会に若手弁護士を勧誘。(適格)
- ・ 市民生活委員会(弁護士会の消費者委員会にあたる)の委員長等が自動的に検討委員になるようになれば、安定的に検討委員を確保できると考える。(適格)
- ・ 主に若手弁護士、消費生活相談員に、団体が開催する学習会や講演会の企画・運営を有償で担っていただいている。運営に携わり、会の役割の理解、運営方法を学ぶ。(適格)

## 9. 直近1年の団体収入金額

金額 (円)	全国域の消費者団体 (n=7)	都道府県域の消費者団体 (n=27)	適格団体 (n=23)
1000 万以上	4(うち生協 1)	11(うち生協 8)	6
500 万以上 1000 万未満	1	3(うち生協 2)	3
100 万以上 500 万未満	1	5(うち生協 1)	14
100 万未満	1	7	
不明・その他		1	

### ※参考 各適格消費者団体の経常収益についての公表情報 (2021 年度)

	団体名	経常収益計(円)
A	特定非営利活動法人消費者機構日本	32,328,298
B	特定非営利活動法人消費者支援機構関西	16,137,758
C	公益社団法人全国消費生活相談員協会	263,636,503
D	特定非営利活動法人京都消費者契約ネットワーク	1,279,974
E	特定非営利活動法人消費者ネット広島	3,746,812
F	特定非営利活動法人ひょうご消費者ネット	5,616,739
G	特定非営利活動法人埼玉消費者被害をなくす会	23,644,567
H	特定非営利活動法人消費者支援ネット北海道	15,533,598
I	特定非営利活動法人消費者被害防止ネットワーク東海	7,824,323
J	特定非営利活動法人大分県消費者問題ネットワーク	13,494,999
K	特定非営利活動法人消費者支援機構福岡	3,397,949
L	NPO法人消費者支援ネットくまもと	2,334,971
M	特定非営利活動法人消費者ネットおかやま	7,915,022
N	特定非営利活動法人佐賀消費者フォーラム	1,368,044
O	特定非営利活動法人消費者市民ネットとうほく	4,165,461
P	特定非営利活動法人消費者支援ネットワークいしかわ	7,493,797
Q	特定非営利活動法人消費者支援群馬ひまわりの会	3,545,974
R	特定非営利活動法人えひめ消費者ネット	1,342,458
S	特定非営利活動法人 消費者支援かながわ	2,288,142
T	特定非営利活動法人消費者市民サポートちば	1,862,012
U	特定非営利活動法人とちぎ消費者リンク	2,426,014
V	特定非営利活動法人消費生活ネットワーク新潟	2,037,494
W	特定非営利活動法人消費者ネットワークかごしま	2022年度認定のため データなし

※上記の表は各団体の公表情報 (2021 年度) を元に消費者委員会事務局にて作成。今回のヒアリングは、公表情報と回答時点が異なるため、数字にずれがあることに留意が必要。

## 10. 直近1年の団体の収入源(各団体より上位2つ)

収入源	全国域の消費者団体(n=7)	都道府県域の消費者団体 (n=27)	適格団体(n=23)
会費	4	23	18
行政からの委託事業※	2	10	17
事業収入(上記※除く)	4	4	6
寄付金	2	3	2
その他	1	2	2

## 11. 過去5年間の団体収入の動向について

	全国域の消費者団体(n=7)	都道府県域の消費者団体 (n=27)	適格団体(n=23)
増加傾向	2	6	8
変化なし	3	11	8
減少傾向	2	10	6
上記以外			1(不安定)

### 【増加の理由】

- ・ 行政からの委託事業の増加。
- ・ 活動の若干の広がりにあわせた寄付の増加。(国)
- ・ 賛助団体、会員数の増加による増加。(適格)

### 【変化なしの理由】

- ・ 行政からの委託事業の維持、確保ができています。
- ・ 毎年同程度の会費収入を維持。

### 【減少の理由】

- ・ 行政からの委託事業の金額の減少。
- ・ 会員数の減少、会費減免による会費収入の減少。
- ・ 機関紙の広告収入の減少。(国)
- ・ 地方公共団体からの補助金がなくなったため。(適格)

### 【不安定の理由】

- ・ 委託事業はいずれも単年度の契約なので収入源として安定していない。行政からの業務委託を受託できるかどうかの収入の動向を左右しており、大きな変動要因となっている。(適格)



### 1 2. 団体収入の増大に向けての取組(今後の予定を含む)

- ・ 会員の増加のための取組。
- ・ 行政の委託事業募集への参加。
- ・ 団体賛助会員の拡大、事業者に寄付金の要請。(適格)
- ・ 事業者団体や事業者等からの助成獲得。(国、適格)
- ・ 中間支援団体からの助成や補助金の獲得。(支援団体を探し、積極的に申請)(国)
- ・ 自主事業での収入を得る活動を検討。収益事業の確保に向けて対応できる人材確保及び育成。
- ・ 消費生活相談員資格試験受験者に向けた試験対策本の販売。(適格)
- ・ 新規の被害回復訴訟の探索。(費用・報酬の回収が可能な業務)(適格)

### 1 3. 団体の活動テーマ(複数回答可)

活動テーマ	全国域の消費者団体(n=7)	都道府県域の消費者団体 (n=27)	適格団体(n=23)
製品安全関連	4	4	
取引・契約・表示関連	5	11	19
社会的弱者への支援	4	14	4
食品関連	4	16	
環境・エネルギー関連	5	16	
災害関連	2	12	
デジタル社会への対応関連	5	6	
上記以外 (複数団体より回答があつた活動テーマ)	SDGs 関連/ 消費者志向経営	消費者教育啓発/消費者行政関連/消費者被害防止・回復/高齢者関連・見守り/消費者権利向上/生活安定向上/組合間協同	消費者被害防止・回復/ 差止請求/消費者教育啓発

#### 1.4. 団体の活動内容(複数回答可)

活動内容	全国域の消費者団体(n=7)	都道府県域の消費者団体 (n=27)	適格団体(n=23)
機関紙発行	5	19	14
HPによる情報発信	7	20	23
SNSによる情報発信	4	6	9
学習資料の作成	2	10	10
講習会等の開催	7	24	21
調査活動	7	10	12
商品テスト	1	1	
意見表明・政策提言	7	19	20
苦情相談の受け付け	3	5	13
行政・事業者等との意見交換	6	27	16
上記以外 (複数団体より回答があっ た活動内容)		消費者教育啓発／消費生 活・法律相談／他団体活動 参加／自治体活動参加	消費者被害防止・回復／ 差止請求関連

#### 1.5. 行政と連携して行っている取組

- ・ 行政の審議会、委員会へ参加し、消費者視点からの意見陳述。パブリックコメントの提出。行政との意見交換・懇談会の開催。
- ・ 地方消費者行政の充実強化に向けて全都道府県にアンケート調査を行い、その結果を基に国に意見提出するとともに、消費者庁地方協力課と意見交換会を開催し連携。(国)
- ・ 高齢者見守り事業関連。
- ・ 標準化。(JIS・ISO)(国)
- ・ 行政から、消費者団体訴訟制度の必要の範囲内で消費生活相談情報の提供。(適格)
- ・ 行政から委託事業を受託。(詳細は以下の通り)

消費生活相談員担い手育成事業、成年年齢引き下げ電話110番事業、SNS相談事業、消費生活相談業務、法律相談業務、表示適正化推進業務事業、インターネット適正広告推進事業、学習会・消費生活講座等の開催、シンポジウム・フェア等の啓発活動、消費者啓発パンフレット・WEBページ作成、HP監修業務・メルマガ配信、相談員の研修、消費者行政職員の研修、消費生活サポーター養成事業、消費者教育担い手事業、県優良事業者育成セミナー・消費者志向経営セミナー開催、消費生活相談情報の分析と提言、消費者被害実態調査等

#### 16. 他団体、企業、専門家、会員以外の個人との交流や連携の取組

- 他の消費者団体、市民団体、弁護士等の専門家団体及び個人等と連携し、情報交換、意見交換、講演会、勉強会、法改正のための運動、社会問題提起など。
- 全国の消費者団体と、特商法抜本的改正に向けた活動。(国、適格)
- 法改正の課題について、弁護士や司法書士との定期的な会合や学者を含めた専門委員会等の開催。(国)
- 消費者団体訴訟制度改善のため、適格団体との間で意見交換。(適格)
- 事業者と消費者の双方向コミュニケーション活動の企画等の実施。(適格)
- 業界団体との意見交換。業界団体と、消費者懇談会や講演会の共催。
- 業界の適正化を進める団体との意見交換。(適格)
- NPOや中間支援団体等との交流。(適格)
- 地域の消費者団体交流会を開催。(県)
- 関係団体との交流。(老人会、青少年、子ども会、福祉、警察、商工会議所・事業者、医師会等)(県)
- 自治体、地域、学校等で出前講座を実施。また、団体で作成した啓発教材を無償で提供。(県、適格)
- 適格、特定適格消費者団体に理事選出。(県)
- 弁護士会との法律相談会を開催。(適格)

#### 17. 若い世代との取組／従来とは異なる取組／デジタルの取組など

- ・ Z世代と繋がるプロジェクトを開催。参加した大学生との繋がりを継続し、ネットワークを形成していきたい。(国)
- ・ 企業、大学の先生との連携(国)
- ・ 大学からインターシップ生の受け入れ。(国、適格)
- ・ 消費者テキストの改訂原稿を、経済学部の大学生に書いてもらっている。(適格)
- ・ 大学寄付講義。大学生への消費者運動・消費者問題に関する研修への共催と講師派遣。(国、適格)
- ・ 県内高校と、消費者問題について生徒自らに考えてもらう活動。(適格)
- ・ 消費者カフェを試行。(適格)
- ・ 個人クリエイターと連携し、インターン学生が作成した啓発資料を元に、YouTube 用の動画作成。(国)
- ・ 高齢者向け ICTリテラシーの啓発事業。(企業と連携)(国、県)
- ・ インターネット防災訓練。(ブロードバンドスクール協会や各地の高齢者グループ)(国)
- ・ SNSによる情報発信、HPの充実。動画配信ツールの活用の拡大。
- ・ WEB上での情報提供について、アニメ動画を利用するなどして親しみやすく、平易に消費者への情報提供に今後もつとめていきたい。(適格)
- ・ オンライン会議、SNS等を使っての情報交換、会員のスキルアップにつながる場づくり、会員同士のしゃべり場づくり等。
- ・ 会員がデジタルを活用できるよう、研修の実施。(県、適格)
- ・ 慢性的な人手不足の解消にデジタルツールを利用して少しでも解決していく方向性を見出したい。(適格)

## 18. 消費者団体の現状及び課題

### 【人材確保の点から】

- ・ 会員の固定化・高齢化。
- ・ 若い会員の入会促進が必要であるが具体策がない。
- ・ いつまで存続できるか危惧。(県)
- ・ ボランティア活動参加者の減少。(県)
- ・ 専門家人材の確保。特に差止関連を担う検討委員の数が少ない。(適格)
- ・ 今後数年間で団体を支えてきたメンバーが交代時期に入るとみており、問題意識として急浮上。(適格)
- ・ 無給の事務局長が事実上 1 人で処理、事務局長が 70 歳を迎えても後任のめどが立たない。ボランティアに頼った状況では適切な人材を確保できなくなるのではないか。(適格)
- ・ 適格消費者団体として 100 人の会員数を確保するのは困難となってきた。地域の実情に合わせた会員数を認めてほしい。(適格)

### 【収入の点から】

- ・ 安定した収益（会費、事業収益、寄附金）、財政基盤の確保。
- ・ 適格消費者団体は、多くの事案に取り組むほど経費不足や労力過多に苦しむ現状。(適格)

### 【組織運営の点から】

- ・ 行政や関係団体との連携、ネットワークが課題。
- ・ 仕事を持ちながら消費者運動をする際の活動時間帯が課題。(国)
- ・ 活動内容や会員の考えが社会の動きに対応できていない。(県)

### 【広報・情報発信の在り方】

- ・ 一般消費者など社会に向けた広報の在り方、情報発信、デジタル化に即した活動に課題がある。
- ・ 若い世代への周知、アピール不足、若者の相談を十分に取り込めていない。
- ・ 適格消費者団体の存在が市民に浸透していない。(適格)

### 【政策提言機能の点から】

- ・ 社会のデジタル化や国際化が進む中、消費者課題の内容も複雑かつ広範になってきている。そのような情勢の中で消費者の代表として、多分野にわたって国の審議会・検討会等への参加、意見を求められるケースが多くなってきている。弊会は連絡会組織なので会員団体の意見を取りまとめる必要があるが、地域の消費者団体は専門家集団でもないため、複雑な課題への理解や意見出し等の対応が困難になってきている。この他、食分野をはじめ各消費者団体において見解が異なる場合のとりまとめも困難な場合がある。また、全体に関わる課題としては、一般消費者の多数の声として、適切にまとめられているかという課題がある。(国)
- ・ 消費者課題は幅広い専門知識が必要なため、現在発生している消費者課題について理解し、問題意識を一般消費者に広げることができる人材の育成や確保が難しい。(国)
- ・ デジタル関連の消費者トラブル防止のための専門知識の装備。(適格)
- ・ 被害回復訴訟の提訴のしづらさ。(適格)

## 19. 行政への期待、要望、提案など

### 【団体の育成に関すること】

- ・ 消費者団体を育てる社会の仕組み（資金面、人材面、制度面）が必要。
- ・ 消費者団体を支援・連携して、地域で消費者教育や見守りを進めてこそ、消費者行政がより大きく進むと考える。（県）
- ・ 今までのボランティア活動の延長ではなく、国・自治体等が財源を確保し、消費者団体の担い手を育て、安定した活動基盤の環境整備が必要。（適格）
- ・ 行政が意識的に消費者団体を育成する視点を持ち、上手く活かす施策を。消費者団体が主体的に行うと最も効果、効率が高いと思われるものを実践することが重要。（国、適格）

### 【審議会等に関すること】

- ・ 審議会等の平日夜開催希望。（平日の昼では参加しにくい）（国）
- ・ 審議会の消費者代表委員のダイバーシティ。男性や地方の消費者の積極的登用。（国）
- ・ パブコメ募集に関して、より分かりやすく誰にでも理解でき参加できる仕組みを望む。（国）

### 【団体の財政面に関すること】

- ・ 委託事業を通じての財政支援の確保・継続。
- ・ ボランティア頼みでは限界、特に検討委員等の活動については謝礼が必要、今後の継続を考えると何らかの支援をお願いしたい。（適格）
- ・ 適格消費者団体の活動は、行政の補助的役割を果たしているところもあるので、財政的援助をしてほしい。（適格）
- ・ 現在、県は国の消費者行政活性化基金を活用して、消費者教育推進事業として業務委託を受けているが、この消費者行政活性化基金等の交付金の活用期間が終了後には、県の財源が厳しいので消費者行政に対する財源が減ることが想定される。県など地方自治体への財政的な支援を強化してほしい。（適格）
- ・ 差止請求の成果が、一定の事業収入や活動援助につながる仕組みにしてほしい。（適格）
- ・ 差止請求関係業務の成果に対して、団体への支払いを制度化できないか。例えば各業界の公正取引協議会のような組織がアウトサイダー対策として市場健全化のための基金を設け、そこから適格団体を支援すること等考えられないだろうか。（適格）

### 【行政の組織運営等に関すること】

- ・ 省庁で法律の移管等、政策や制度の変更がある場合は、省庁間の連携を行ってほしい。（国）
- ・ 重層的支援体制の確立、消費者安全確保地域協議会づくりに取り組めば、新たな消費者団体の誕生や活発化ができると思う。（適格）
- ・ 中長期の展望（人口減、高齢者増、行政サービスの縮小、SDGsの課題達成）の中で、企業や団体、市民と行政との連携を強化するしくみづくりを期待。（県）
- ・ 各市町で同じ課題業務を別々に起案、実行しており、市町間で良い事例等の情報交換やデータのやり取りもほとんどされていないようで非効率でもったいない。（県）
- ・ 各市町村の消費者行政担当に、各市町村の取組等を伺うことがあるが、取り組み具合に

差が大きいと感じている。(県)

- ・ 消費者行政担当職員の長期定着などの検討も必要ではないか。(国)
- ・ 制度の変更内容が、一般消費者に伝わらなければ意味がない。迅速に広く、かつ分かりやすく伝える広報手段を早急に考える必要がある。(国)
- ・ デジタル化で消費者被害も全国同時多発する中、23 適格消費者団体が同じ事業者の案件を「守秘」の下に同時並行で進めているケースがある。全体リソースの有効活用の観点から、団体の自主的運営を妨げない範囲で、適格団体間の総合調整が求められており、そうしたシステムの機能強化も求められる。(適格)
- ・ 迅速かつ効果的な差止請求訴訟につなげるため、消費者被害の具体的内容が分かる情報交換ができる体制づくり。(適格)

**【その他】**

- ・ 経験豊富な相談員の安定的な雇用と待遇の改善。(適格)
- ・ 国民生活センター関係業務のデジタル化。(適格)
- ・ 自治体への地方消費者行政強化交付金メニューに、団体への補助金等を入れてほしい。(適格)

## 20. 消費者団体は、今後どうなっていくべきか。

### 【存在意義に関すること】

- ・ 消費者行政にとっても、消費者教育・啓発等は消費者団体が担っている部分も多くあり、消費者に働きかける実働部隊として、消費者団体の力が必要である。消費者団体が弱体化すると、消費者政策が上手く回らない事態に陥ることも考えられる。(国)
- ・ 消費者団体が一つの岐路に立っていることは理解できる。消費者の声を代弁したり、時代の動きをいち早くとらえて対応策を講じる等の役割を担っていることに変わりはなく、組織力をいかに活かすことができるかを考えながら方向を探りたい。(国)
- ・ 個人で様々な情報を得られるようになり、また活動の選択範囲が広がり、消費者団体としての活動に意義を見いだせない方が増えているのではないか。ただ、正しい情報を見極めること、社会に目を向けた取り組みを行うこと等、消費者団体の活動は重要であり、柔軟に対応できる消費者団体が必要ではないか。(県)
- ・ SNSやネット社会の進行で、個人の嗜好に基づく情報提供・ターゲティング広告が進化し、嗜好に合わない情報は届きにくくなっている。消費者問題を顕在化させ、消費者被害防止につながる情報提供が出来る存在になっていくべき。(適格)
- ・ 消費行動において、企業やひいては社会のシステム(法律、制度等)への影響力を持ち、より良い社会へ変えていける変化の担い手(フロントランナー)を増やしていく必要がある。(県)
- ・ 公共的な利益を代表する役割を果たすことが求められている。(国)

### 【人材に関すること】

- ・ 若い世代や有能な人材、多様な人材の活用が重要。(国、適格)
- ・ ダイバーシティ。男性も外国人も消費者、参加できる体制整備が必要。(国)
- ・ 早急に世代交代を進めていく必要がある、そのためには消費者団体で活動することによって、生活を維持できるだけの収入が得られる仕組みづくりが必要と考える。(国)
- ・ ボランティア的な活動では限界。やりがいでだけでなく、活動に対する適切な対価の支払等、構成員に対する経済的メリットも示すことが出来るようになる必要がある。(適格)

### 【収入に関すること】

- ・ 賛助会員や寄付金を増やす取組。会員数拡大のため、一般消費者に訴求する魅力ある活動。(国、適格)
- ・ 差止請求業務について、収入につながるようにすべき。(適格)

### 【組織運営に関すること】

- ・ 消費者問題の複雑化、消費者の多様化を受け止め、消費者団体のみならず、様々な分野の団体や専門家等との連携が必要。
- ・ 若い人が消費者運動を担う団体を新しく作れるようになるとよい。あるいは従来の団体から一皮むけて再出発したほうが身軽に活動できるように思う。(国、県)
- ・ 現役で働く人が参加できる消費者団体になっていくことが必要。(国、適格)
- ・ 団体の活動が専門家としての「本業」に影響しすぎないで済むよう、団体の運営面の改善。(適格)



**【活動内容に関すること】**

- ・ 若い世代・現役世代が共感する課題への取組。若い層に総合的な消費者問題に関心を持ってもらいたい、担い手の意気の醸成。(国、県)
- ・ 消費者問題に関わる人がもっと消費者問題の理論的研究をしていくとよい。(国)
- ・ 諸外国の消費者団体のように一定の政治的発言力を有するようになるべき。(適格)
- ・ 消費者行政の隙間事案に取り組めるよう自らの力量を強化すべき。(適格)
- ・ 消費行動において企業や社会のシステム（法律、制度等）への影響力を持ち、より良い社会へ変えていける変化の担い手を増やしていく必要がある。(県)

**【広報に関すること】**

- ・ 消費者団体に対する知名度を上げることが必要。
- ・ 消費者にもっと団体の取組を知っていただき、消費者被害防止や被害回復に貢献する団体として期待してもらえるように。(適格)
- ・ 若い世代、現役世代に訴求するような情報及び情報の出し方の工夫、SNS活用等。(国)
- ・ デジタルツールを使いこなせる会員の育成や啓発が必要。(県)
- ・ デジタル化により個人単位で情報を収集し意見発信も可能になってきた。消費者が行動を起こす手段もインターネットとなっており、個々の消費者が意見発信できる仕組みづくり。(国、県)

注) 本資料中の団体からの意見は、全体の一部であり、意見の趣旨をできるだけ損なわないように表現を変更している。

## 消費者団体の認知及び消費者の意見表明に関する消費者アンケート調査結果

### 1. 調査の概要

- (1) 目的： 消費者団体についての消費者の認知度、参加の状況等を把握し、消費者団体の活動に関する課題や、行政が消費者からの意見反映を進める上での課題を明らかにすること
- (2) 対象者： 一般消費者 10 代から 70 代以上の男女各 100 名（計 1,400 名）  
〔ただし、「10 代」に関しては、15 歳以上 19 歳以下を対象〕
- (3) 調査方法： WEB 調査
- (4) 調査時期： 令和 5 年 6 月 14 日～令和 5 年 6 月 15 日
- (5) 回答者の属性：

#### ア 職業

会社員・役員	男	297人	21.2%
	女	142人	10.1%
	小計	439人	31.4%
自営業	男	41人	2.9%
	女	13人	0.9%
	小計	54人	3.9%
専門職	男	18人	1.3%
	女	17人	1.2%
	小計	35人	2.5%
公務員	男	30人	2.1%
	女	14人	1.0%
	小計	44人	3.1%
学生	男	98人	7.0%
	女	92人	6.6%
	小計	190人	13.6%
専業主婦・専業主夫	男	5人	0.4%
	女	176人	12.6%
	小計	181人	12.9%
パート・アルバイト	男	60人	4.3%
	女	146人	10.4%
	小計	206人	14.7%
無職・定年退職	男	143人	10.2%
	女	93人	6.6%
	小計	236人	16.9%
その他	男	8人	0.6%
	女	7人	0.5%
	小計	15人	1.1%
合計		1,400人	100.0%

#### イ 消費者団体の会員か否か

会員である	男	25人	1.8%
	女	17人	1.2%
	小計	42人	3.0%
会員ではない	男	675人	48.2%
	女	683人	48.8%
	小計	1,358人	97.0%
合計		1,400人	100.0%

(6) アンケート設問

Q1	あなたが「消費者団体」という言葉を聞いて思い浮かぶイメージはどういったものですか。
Q2	あなたは「消費者団体」について知っていましたか。
Q3	あなたは消費者団体が主催している活動に参加したことがありますか。
Q4_1	Q3で「参加したことがある」と回答された方にお伺いします。／どのような活動に参加しましたか。当てはまるものをすべて選択してください。
Q4_2	Q3で「参加したことがある」と回答された方にお伺いします。／あなたが消費者団体の活動に参加した理由をお答え下さい。当てはまるものをすべて選択してください。
Q5	Q3で「以前参加したことがあるが現在参加していない」「参加したことがない（今後参加してみたい・今後も参加は考えていない）」と回答された方にお伺いします。あなたが現在消費者団体の活動に参加していない理由をお答え下さい。当てはまるものをすべて選択してください。
Q6	あなたは現在、消費者団体以外の、市民活動・ボランティア活動に参加していますか。
Q7	あなたは、市民活動や地域でのイベントの情報をどこで目にしますか。当てはまるものをすべて選択してください。
Q8	市民活動や地域でのイベントの情報はどこで、どのように情報発信されているとよいと思いますか。
Q9	あなたが関心のある社会課題は何ですか。当てはまるものをすべて選択してください。
Q10	あなたは消費者団体の以下の活動テーマのうち、どのテーマに興味がありますか。当てはまるものをすべて選択してください。
Q11	あなたは消費者団体の以下の活動のうち、どの活動に興味がありますか。当てはまるものをすべて選択してください。
Q12_1	あなたが、市民活動・ボランティア活動に参加する場合、活動の頻度がどの程度なら参加できますか。／オンラインでの活動参加最も当てはまるもの一つ選択してください。
Q12_2	あなたが、市民活動・ボランティア活動に参加する場合、活動の頻度がどの程度なら参加できますか。／現地での活動参加最も当てはまるもの一つ選択してください。
Q13_1	あなたが市民活動またはボランティアの活動に参加しようと思った場合に、参加可能な時間帯を教えてください。／オンラインでの活動参加当てはまるものをすべて選択してください。
Q13_2	あなたが市民活動またはボランティアの活動に参加しようと思った場合に、参加可能な時間帯を教えてください。／現地での活動参加当てはまるものをすべて選択してください。
Q14	どのような環境があれば消費者団体の活動に参加してみようと思いますか。当てはまるものをすべて選択してください。
Q15_1	あなたは、自分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に、どのような方法で意見発信を行いますか。当てはまるものをすべて選択してください。
Q15_2A	行政は、政策決定に消費者の意見を反映させるために、消費者の意見表明の機会としてパブリックコメントの実施や、公聴会の開催を行っています。 パブリックコメントの実施について、あなたは知っていましたか。
Q15_2A_2	「パブリックコメントを実施していることは知っていたが、参加したことがない」の場合、その理由を教えてください。最も当てはまるもの一つ選択してください。
Q15_2B	行政は、政策決定に消費者の意見を反映させるために、消費者の意見表明の機会としてパブリックコメントの実施や、公聴会の開催を行っています。 公聴会の開催について、あなたは知っていましたか。
Q15_2B_2	「公聴会を実施していることは知っていたが、参加したことがない」の場合、その理由を教えてください。最も当てはまるもの一つ選択してください。
Q15_3	あなた自身が意見を事業者や行政に届ける場合に、どのような仕組み、環境があればよいと思いますか。特に当てはまるものを三つまで選択してください。
Q15_4	あなたは、消費者の意見が、事業者の事業運営に反映されていると思いますか。
Q15_5	あなたは、消費者の意見が、行政の政策決定に反映されていると思いますか。
Q16	消費者団体の活動活性化のためのアイデア（新規の事業・活動や、活動のPR方法等）があればご記入ください。
Q17	消費者団体に期待したいことがあればご記入ください。
Q18	行政に期待したいことがあればご記入ください。

## 2. 調査結果

Q1 あなたが「消費者団体」という言葉を聞いて思い浮かぶイメージはどういったものですか。

消費者団体がどのようなものか知っていた	ポジティブなイメージ	<ul style="list-style-type: none"> <li>消費者の味方・庶民の味方・消費者を守ってくれる・生活の安全防衛</li> <li>消費者の為に企業と交渉する・消費者の苦情を聞いてくれる</li> <li>納得いかない困った時に相談できる</li> <li>不当な勧誘や契約などによる消費者トラブルの相談にのってくれる団体</li> <li>消費者の疑問や問題を取り上げる・消費トラブルの解決をしてくれる</li> <li>個人に代わって企業などに意見する団体</li> <li>消費者の代表・影響力がある・消費者の権利を守る など</li> </ul>
	ネガティブなイメージ	<ul style="list-style-type: none"> <li>クレーマー集団・うるさい・いかがわしい・ちょっと怖いイメージ</li> <li>多数集まって様々なメーカーにケチをつける団体</li> <li>ノイジーマイノリティー・ネガティブなイメージ など</li> </ul>
	その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>特になし・わからない・特定の政党のイメージ・特定の消費者団体のイメージ</li> <li>圧力団体・クーリングオフや契約・ものを消費している・相談できる場所</li> <li>運動家・昔の団体・ものを消費者が何らかの目的を持って集まっている</li> <li>その団体によって印象が違ふ・特定商取引法・消費者保護</li> <li>不当な勧誘の是正・主婦の集まり・身近な存在・一般市民・被害者の会</li> <li>企業にとって手ごわい存在・署名活動・トラブルがあったら連絡する</li> <li>NPO・公民の教科書・お金を貸付けする団体みたいな感じ</li> <li>食品偽装や便乗値上げ等で一般消費者が不利益を受けないように監視するために消費者側が作った団体 など</li> </ul>
消費者団体という言葉を知ったことはあるが、どのようなものか知らなかった	ポジティブなイメージ	<ul style="list-style-type: none"> <li>消費者の味方・消費者を守ってくれる・消費者の利益を保護する・消費者代表</li> <li>弱い者の味方・弱者を助ける・クレームを受け付けてくれる</li> <li>消費者の声を代弁している・消費者に関する問題を解決してくれる</li> <li>悪い会社に改善を促してくれる・必要な制度・役に立つ</li> <li>騙された人を救う・騙されないように助けてくれる</li> <li>消費者の意見をまとめてくれる・消費者にとって頼れる存在</li> <li>正義感・正義の味方・真面目</li> <li>消費者が不利益を被らないように活動する</li> <li>消費者側の意見を吸い取って改善の方向へ持っていくように努力してくれる</li> <li>消費者の損害を少なくするようにする団体 など</li> </ul>
	ネガティブなイメージ	<ul style="list-style-type: none"> <li>堅苦しい・うるさい・クレーマー・うるさい・あやしい</li> <li>使わない方がいいところ・あまり良くない・談合・古い</li> <li>悪いイメージ・怖い・得体の知れない・何の活動をしているのか分からない</li> <li>面倒くさい・ちゃんとしているのか不明な団体 など</li> </ul>
	その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>特になし・わからない・特定の政党のイメージ・特定の団体のイメージ・消費者のための機関・商品の安全性などを監査する団体・企業を監視</li> <li>違法業者などを告発する団体・消費者保護・意見をまとめて公表</li> <li>非営利団体で、消費者の声を拾い上げて政府や官庁に陳情してくれる</li> <li>主婦・女性・ボランティア・圧力団体・活動家</li> <li>食べ物をたくさん消費する団体・商品価格の適正化・食品の安全性</li> <li>消費者の集まり・難しい・一般人で物を言える方々・団体交渉</li> <li>消費者が不当な立場にならないようにする・生活費の値段などの調査</li> <li>国に意見する・地産地消を推奨する・誇大広告・消費税・食育・リコール</li> <li>食品・SDGs・クーリングオフ・商品テスト・相談窓口・電話相談・集団訴訟</li> <li>協同組合・NGO・NPO・第三者機関・お役所仕事の苦情処理・銀行関係の方</li> <li>お金を貸す・消費者金融などの金融機関・商品を買う人・しゃもじ</li> <li>時間の余裕がある人達・意見交換する団体・被害者の会・値上げ反対</li> <li>自分には関係ないと感じた・製品の安全を確かめる・裁判・政治</li> <li>家庭科で習った言葉・地域の人・身近にない など</li> </ul>
消費者団体という言葉を知ったこともない	ポジティブなイメージ	<ul style="list-style-type: none"> <li>お客様の見方・消費者トラブルから守る機関・苦情を聞いてくれる</li> <li>守ってくれる・消費者を救う団体・消費者に寄り添っている</li> <li>消費者を助ける・熱心・消費者を代表する・あたまよさそう</li> <li>消費者の安全を守ってくれる など</li> </ul>
	ネガティブなイメージ	<ul style="list-style-type: none"> <li>こわい・うるさい・うるさそう・うるさい</li> <li>悪いイメージ・良くない・怪しそう・ただのクレーマー</li> <li>特に具体的なものは思い浮かばないが、ネガティブな印象を受ける など</li> </ul>
	その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>特になし・わからない・聞いたことがない</li> <li>法律・消費者の相談窓口・顧客・消費者の団体・国の管理組織・消費者</li> <li>買い物をする人々・難しい・商品・消費税・消費をする人たち</li> <li>力がない個人があつまって、発言力の高い集団になる・立場が弱そう</li> <li>ものを言う団体・私たち・ハローワーク・未知の存在・圧力団体</li> <li>買い物などの消費が多い人たち・消費者庁みたいなもの・非営利団体 など</li> </ul>

注) 消費者委員会事務局において、回答を「ポジティブ」、「ネガティブ」、「その他」の3項目に分類を行った。  
また、上記回答は全体の一部であり、分類ごとの回答の量は実際と異なる点に留意が必要である。

Q2 あなたは「消費者団体」について知っていましたか。

消費者団体がどのようなものか知っていた	10代	11人	0.8%
	20代	13人	0.9%
	30代	15人	1.1%
	40代	13人	0.9%
	50代	18人	1.3%
	60代	23人	1.6%
	70代	45人	3.2%
	小計	138人	9.9%
消費者団体という言葉聞いたことはあるが、どのようなものか知らなかった	10代	89人	6.4%
	20代	83人	5.9%
	30代	101人	7.2%
	40代	119人	8.5%
	50代	107人	7.6%
	60代	148人	10.6%
	70代	127人	9.1%
	小計	774人	55.3%
消費者団体という言葉聞いたこともない	10代	100人	7.1%
	20代	104人	7.4%
	30代	84人	6.0%
	40代	68人	4.9%
	50代	75人	5.4%
	60代	29人	2.1%
	70代	28人	2.0%
	小計	488人	34.9%
合計		1,400人	100.0%

Q3 あなたは消費者団体が主催している活動に参加したことがありますか。

現在参加している	10代	0人	0.0%
	20代	4人	0.3%
	30代	4人	0.3%
	40代	1人	0.1%
	50代	0人	0.0%
	60代	2人	0.1%
	70代	3人	0.2%
	小計	14人	1.0%
以前参加したが、今は参加していない	10代	2人	0.1%
	20代	0人	0.0%
	30代	3人	0.2%
	40代	2人	0.1%
	50代	1人	0.1%
	60代	4人	0.3%
	70代	1人	0.1%
	小計	13人	0.9%
今後参加してみたい	10代	20人	1.4%
	20代	10人	0.7%
	30代	20人	1.4%
	40代	14人	1.0%
	50代	15人	1.1%
	60代	14人	1.0%
	70代	24人	1.7%
	小計	117人	8.4%
今後も参加は考えていない	10代	178人	12.7%
	20代	186人	13.3%
	30代	173人	12.4%
	40代	183人	13.1%
	50代	184人	13.1%
	60代	180人	12.9%
	70代	172人	12.3%
	小計	1,256人	89.7%
合計		1,400人	100.0%

Q4\_1 Q3で「参加したことがある」と回答された方にお伺いします。／どのような活動に参加しましたか。当てはまるものをすべて選択してください。

消費者団体主催の講習会や勉強会などへの参加	18人	66.7%
見守り活動（高齢者、障がい者、認知症等により判断力が不十分となった方の消費者被害を防ぐための活動）への参加	13人	48.1%
消費者団体としての意見表明活動（署名など）への参加	12人	44.4%
消費者団体に対する活動費用の支援（募金など）	8人	29.6%
その他	0人	0.0%
回答者数		27人

Q4\_2 Q3で「参加したことがある」と回答された方にお伺いします。／あなたが消費者団体の活動に参加した理由をお答え下さい。当てはまるものをすべて選択してください。

テーマに関心があったため	14人	51.9%
困っている人を助けるため	8人	29.6%
専門的な知識や経験を得るため	12人	44.4%
人脈や人間関係を広げるため	7人	25.9%
自分のキャリアアップにつなげるため	5人	18.5%
周囲から評価されたいため	7人	25.9%
知人友人に誘われたため	4人	14.8%
自分の専門的な知識経験を活かすため	4人	14.8%
社会貢献のため	8人	29.6%
その他	0人	0.0%
回答者数		27人

Q5

Q3で「以前参加したことがあるが現在参加していない」「参加したことがない」と回答された方にお伺いします。あなたが現在消費者団体の活動に参加していない理由をお答え下さい。当てはまるものをすべて選択してください。

生活上とくに問題を感じていないから	知っていた	43人	3.1%
	聞いたことはある	390人	28.1%
	聞いたこともない	92人	6.6%
	合計	525人	37.9%
多忙で時間がないため	知っていた	42人	3.0%
	聞いたことはある	189人	13.6%
	聞いたこともない	46人	3.3%
	合計	277人	20.0%
活動場所が遠方のため	知っていた	10人	0.7%
	聞いたことはある	47人	3.4%
	聞いたこともない	13人	0.9%
	合計	70人	5.1%
消費者団体の活動テーマに興味がないため	知っていた	20人	1.4%
	聞いたことはある	84人	6.1%
	聞いたこともない	23人	1.7%
	合計	127人	9.2%
消費者団体の活動内容が分からないため	知っていた	21人	1.5%
	聞いたことはある	220人	15.9%
	聞いたこともない	38人	2.7%
	合計	279人	20.1%
参加する方法が分からないため	知っていた	24人	1.7%
	聞いたことはある	118人	8.5%
	聞いたこともない	12人	0.9%
	合計	154人	11.1%
報酬が得られないため	知っていた	7人	0.5%
	聞いたことはある	63人	4.5%
	聞いたこともない	16人	1.2%
	合計	86人	6.2%
周囲から評価されないため	知っていた	8人	0.6%
	聞いたことはある	9人	0.6%
	聞いたこともない	5人	0.4%
	合計	22人	1.6%
周囲から反対されるため	知っていた	4人	0.3%
	聞いたことはある	8人	0.6%
	聞いたこともない	5人	0.4%
	合計	17人	1.2%
消費者団体の組織の実情が分からないため	知っていた	45人	3.2%
	聞いたことはある	265人	19.1%
	聞いたこともない	29人	2.1%
	合計	339人	24.5%
その他	知っていた	7人	0.5%
	聞いたことはある	16人	1.2%
	聞いたこともない	1人	0.1%
	合計	24人	1.7%
消費者団体という言葉を知ることがない	知っていた	-	-
	聞いたことはある	-	-
	聞いたこともない	353人	25.5%
	合計	353人	25.5%
		回答者数	1,386人

注) 知っていた・・・消費者団体がどのようなものか知っていた  
 聞いたことはある・・・消費者団体という言葉を知ったことはあるが、どのようなものか知らなかった  
 聞いたこともない・・・消費者団体という言葉を知ったこともない

Q6

あなたは現在、消費者団体以外の、市民活動・ボランティア活動に参加していますか。

現在参加している	10代	8人	0.6%
	20代	4人	0.3%
	30代	4人	0.3%
	40代	4人	0.3%
	50代	5人	0.4%
	60代	17人	1.2%
	70代	21人	1.5%
	小計	63人	4.5%
以前参加していたが、今は参加していない	10代	33人	2.4%
	20代	17人	1.2%
	30代	17人	1.2%
	40代	14人	1.0%
	50代	16人	1.1%
	60代	26人	1.9%
	70代	27人	1.9%
	小計	150人	10.7%
参加したことがない	10代	159人	11.4%
	20代	179人	12.8%
	30代	179人	12.8%
	40代	182人	13.0%
	50代	179人	12.8%
	60代	157人	11.2%
	70代	152人	10.9%
	小計	1,187人	84.8%
	合計	1,400人	100.0%



Q7 あなたは、市民活動や地域でのイベントの情報をどこで目にしますか。当てはまるものをすべて選択してください。

テレビ番組	500人	35.7%
テレビCM	161人	11.5%
新聞記事	199人	14.2%
新聞広告・チラシ・ビラ	129人	9.2%
雑誌・フリーペーパー	129人	9.2%
自治体のHP・メルマガ等	154人	11.0%
自治体の広報誌	417人	29.8%
地域の掲示板	191人	13.6%
主催団体のHP・メルマガ等	65人	4.6%
SNS	133人	9.5%
知人友人からの紹介	171人	12.2%
その他	85人	6.1%
回答者数		1,400人

Q8 市民活動や地域でのイベントの情報はどこで、どのように情報発信されているとよいと思いますか。

ツール	理由・方法
SNS	興味がある事柄に近い情報が表示されるため 写真とか載せることで活動内容がわかるようにする 公式アカウントを作成し、発信する。
テレビ・ラジオ	イベント終了後に地域のニュースとして紹介され認識することが多いため、事前に発信するとよい テレビ番組で取り上げられると目にしやすくなる ローカル番組などで発信されていると見る機会が多くなり、イベント情報を事前に知ることができると思う。 地元の放送局の情報番組や地方ニュースで情報発信するとよい
インターネット	公式サイトがあるとよい 市民活動や地域イベントのまとめサイトがあるとよい ネットニュースと一緒に表示されるとよい
チラシ・地域情報誌	駅やコンビニ、スーパー、ドラッグストアなどに掲示するとよい 自治体公認のチラシや自治体の広報誌など信頼できるものがよい
その他の方法	地域や学校での呼びかけ、回覧板 など
<p>&lt;その他のご意見&gt;            発信の仕方よりも、活動の目的や内容などが明解なこと、どういった協力が必要なのかを伝えることが重要。</p>	

注) 上記は全回答の一部である。

なお、回答の趣旨をできるだけ損なわないように一部記載を修正した。

Q9

あなたが関心のある社会課題は何ですか。当てはまるものをすべて選択してください。

保健、医療又は福祉の増進	10代	31人	
	20代	20人	
	30代	32人	
	40代	41人	
	50代	51人	
	60代	54人	
	70代	75人	
	合計	304人	21.7%
社会教育の推進	10代	21人	
	20代	14人	
	30代	14人	
	40代	19人	
	50代	13人	
	60代	14人	
	70代	32人	
	合計	127人	9.1%
まちづくりの推進	10代	41人	
	20代	29人	
	30代	44人	
	40代	41人	
	50代	27人	
	60代	40人	
	70代	40人	
	合計	262人	18.7%
観光の振興	10代	29人	
	20代	26人	
	30代	26人	
	40代	28人	
	50代	32人	
	60代	27人	
	70代	24人	
	合計	192人	13.7%
農山漁村又は中山間地域の振興	10代	18人	
	20代	14人	
	30代	12人	
	40代	22人	
	50代	14人	
	60代	21人	
	70代	22人	
	合計	123人	8.8%
学術、文化、芸術又はスポーツの振興	10代	26人	
	20代	20人	
	30代	21人	
	40代	29人	
	50代	24人	
	60代	36人	
	70代	45人	
	合計	201人	14.4%
環境の保全	10代	37人	
	20代	34人	
	30代	27人	
	40代	43人	
	50代	43人	
	60代	76人	
	70代	93人	
	合計	353人	25.2%

災害救援	10代	33人	
	20代	26人	
	30代	42人	
	40代	58人	
	50代	62人	
	60代	69人	
	70代	74人	
	合計	364人	26.0%
地域安全	10代	30人	
	20代	26人	
	30代	35人	
	40代	48人	
	50代	69人	
	60代	84人	
	70代	107人	
	合計	399人	28.5%
人権の擁護又は平和の推進	10代	19人	
	20代	19人	
	30代	15人	
	40代	23人	
	50代	22人	
	60代	29人	
	70代	43人	
	合計	170人	12.1%
国際協力	10代	28人	
	20代	20人	
	30代	11人	
	40代	19人	
	50代	12人	
	60代	16人	
	70代	20人	
	合計	126人	9.0%
男女共同参画社会の形成の促進	10代	29人	
	20代	18人	
	30代	13人	
	40代	13人	
	50代	14人	
	60代	13人	
	70代	25人	
	合計	125人	8.9%
子どもの健全育成	10代	47人	
	20代	35人	
	30代	48人	
	40代	47人	
	50代	39人	
	60代	51人	
	70代	55人	
	合計	322人	23.0%
情報化社会の発展	10代	21人	
	20代	22人	
	30代	18人	
	40代	15人	
	50代	15人	
	60代	20人	
	70代	24人	
	合計	135人	9.6%
科学技術の振興	10代	25人	
	20代	15人	
	30代	17人	
	40代	28人	
	50代	21人	
	60代	19人	
	70代	25人	
	合計	150人	10.7%

経済活動の活性化	10代	32人	
	20代	34人	
	30代	49人	
	40代	50人	
	50代	38人	
	60代	33人	
	70代	45人	
	合計	281人	20.1%
職業能力の開発又は雇用機会の拡充	10代	16人	
	20代	21人	
	30代	21人	
	40代	24人	
	50代	20人	
	60代	10人	
	70代	14人	
	合計	126人	9.0%
消費者問題	10代	32人	
	20代	26人	
	30代	26人	
	40代	26人	
	50代	36人	
	60代	29人	
	70代	46人	
	合計	221人	15.8%
その他	10代	8人	
	20代	15人	
	30代	15人	
	40代	11人	
	50代	21人	
	60代	11人	
	70代	10人	
	合計	91人	6.5%
回答者数		1,400人	

◆消費者問題選択者の詳細（年代×性別）

消費者問題	10代	男性	15人	6.8%
		女性	17人	7.7%
		小計	32人	14.5%
20代	男性	14人	6.3%	
	女性	12人	5.4%	
		小計	26人	11.8%
30代	男性	15人	6.8%	
	女性	11人	5.0%	
		小計	26人	11.8%
40代	男性	13人	5.9%	
	女性	13人	5.9%	
		小計	26人	11.8%
50代	男性	18人	8.1%	
	女性	18人	8.1%	
		小計	36人	16.3%
60代	男性	14人	6.3%	
	女性	15人	6.8%	
		小計	29人	13.1%
70代	男性	17人	7.7%	
	女性	29人	13.1%	
		小計	46人	20.8%
		合計	221人	100.0%

Q10 あなたは消費者団体の以下の活動テーマのうち、どのテーマに興味がありますか。当てはまるものをすべて選択してください。

製品安全	257人	18.4%
取引・契約・表示	146人	10.4%
社会的弱者の支援	234人	16.7%
食品安全・食品表示	393人	28.1%
環境・エネルギー	320人	22.9%
災害	329人	23.5%
デジタル社会への対応	231人	16.5%
該当するものがない	545人	38.9%
回答者数	1,400人	

Q11 あなたは消費者団体の以下の活動のうち、どの活動に興味がありますか。当てはまるものをすべて選択してください。

消費生活相談の受付	168人	12.0%
消費者問題にかかわる調査活動	144人	10.3%
消費者問題にかかわる講習会や勉強会などの企画運営（学習会や展示会、料理教室など）	133人	9.5%
消費者問題にかかわる啓発教材・資料の作成（パンフレット制作など）	98人	7.0%
消費者問題にかかわる情報提供	225人	16.1%
消費者問題にかかわるデモ・集会・署名活動	60人	4.3%
見守り活動（高齢者、障がい者、認知症等により判断力が不十分となった方の消費者被害を防ぐための活動）	202人	14.4%
消費者の意見の集約と発信（アンケート調査、意見書の発出など）	143人	10.2%
事業者や行政との意見交換	120人	8.6%
消費者団体に活動費用の支援（募金など）	73人	5.2%
該当するものがない	816人	58.3%
回答者数	1,400人	

Q12\_1 あなたが、市民活動・ボランティア活動に参加する場合、活動の頻度がどの程度なら参加できますか。／オンラインでの活動参加最も当てはまるものを一つ選択してください。

毎日	13人	0.9%
週に2～3回	15人	1.1%
週に1回	61人	4.4%
月に1回	142人	10.1%
2カ月に1回	44人	3.1%
半年に1回	65人	4.6%
年に1回	75人	5.4%
該当するものがない	985人	70.4%
合計	1,400人	100.0%

Q12\_2 あなたが、市民活動・ボランティア活動に参加する場合、活動の頻度がどの程度なら参加できますか。／現地での活動参加最も当てはまるものを一つ選択してください。

毎日	5人	0.4%
週に2～3回	15人	1.1%
週に1回	38人	2.7%
月に1回	105人	7.5%
2カ月に1回	59人	4.2%
半年に1回	97人	6.9%
年に1回	117人	8.4%
該当するものがない	964人	68.9%
合計	1,400人	100.0%

Q13\_1 あなたが市民活動またはボランティアの活動に参加しようと思った場合に、参加可能な時間帯を教えてください。／オンラインでの活動参加当てはまるものをすべて選択してください。

平日朝	50人	3.6%
平日昼	119人	8.5%
平日夜	133人	9.5%
休祝日朝	115人	8.2%
休祝日昼	168人	12.0%
休祝日夜	118人	8.4%
あてはまるものはない	951人	67.9%
回答者数	1,400人	

Q13\_2 あなたが市民活動またはボランティアの活動に参加しようと思った場合に、参加可能な時間帯を教えてください。／現地での活動参加当てはまるものをすべて選択してください。

平日朝	49人	3.5%
平日昼	131人	9.4%
平日夜	60人	4.3%
休祝日朝	130人	9.3%
休祝日昼	207人	14.8%
休祝日夜	76人	5.4%
あてはまるものはない	946人	67.6%
回答者数	1,400人	

Q14 どのような環境があれば消費者団体の活動に参加してみようと思いますか。当てはまるものをすべて選択してください。

場所や時間帯にとらわれず参加が可能である	415人	29.6%
活動の成果が目に見えてわかる	246人	17.6%
活動が社会から評価される	188人	13.4%
活動に対して報酬が得られる	283人	20.2%
団体に所属することが社会的に名誉あることと思われる	95人	6.8%
人脈や人間関係が広がる	244人	17.4%
活動が自分のキャリアアップにつながる	180人	12.9%
団体の活動内容や組織運営が透明である	411人	29.4%
その他	155人	11.1%
回答者数	1,400人	

Q15\_1 あなたは、自分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に、どのような方法で意見発信を行いますか。当てはまるものをすべて選択してください。

行政に相談・連絡する	226人	16.1%
事業者に相談・連絡する	156人	11.1%
消費者団体等に相談・連絡する	152人	10.9%
インターネット（SNS等）に投稿する	198人	14.1%
署名活動に協力する	138人	9.9%
デモ・集会に参加する	33人	2.4%
その他	5人	0.4%
特に何もしない	850人	60.7%
回答者数	1,400人	

Q15\_2A 行政は、政策決定に消費者の意見を反映させるために、消費者の意見表明の機会としてパブリックコメントの実施や、公聴会の開催を行っています。パブリックコメントの実施について、あなたは知っていましたか。

パブリックコメントに参加（意見の提出）したことがある	57人	4.1%
パブリックコメントを実施していることは知っていたが、参加したことがない	288人	20.6%
パブリックコメントが行われていることを知らない	1,055人	75.4%
	1,400人	100.0%

Q15\_2A\_2 「パブリックコメントを実施していることは知っていたが、参加したことがない」の場合、その理由を教えてください。最も当てはまるものを一つ選択してください。

自分が応募できるとは思っていなかった	30人	10.4%
応募したいと思うテーマがなかった	63人	21.9%
対象に関する情報が不十分で意見を提出できなかった	48人	16.7%
実施期間が短く、意見を提出できなかった	19人	6.6%
意見を提出しても課題解決につながると思えなかった	52人	18.1%
意見募集対象に関して意見がなかった	67人	23.3%
その他	9人	3.1%
合計	288人	100.0%

Q15\_2B 行政は、政策決定に消費者の意見を反映させるために、消費者の意見表明の機会としてパブリックコメントの実施や、公聴会の開催を行っています。公聴会の開催について、あなたは知っていましたか。

公聴会に参加したことがある	28人	2.0%
公聴会を実施していることは知っていたが、参加したことがない	317人	22.6%
公聴会が行われていることを知らない	1,055人	75.4%
合計	1,400人	100.0%

Q15\_2B\_2 「公聴会を実施していることは知っていたが、参加したことがない」の場合、その理由を教えてください。最も当てはまるものを一つ選択してください。

自分が参加対象とは思っていなかった	72人	22.7%
参加したいと思うテーマがなかった	65人	20.5%
対象に対する情報が不十分で意見表明ができなかった	33人	10.4%
開催日に予定がつかず、意見表明ができなかった	41人	12.9%
意見表明しても課題解決につながると思えなかった	41人	12.9%
意見募集対象に関して意見がなかった	51人	16.1%
その他	14人	4.4%
合計	317人	100.0%

Q15\_3 あなた自身が意見を事業者や行政に届ける場合に、どのような仕組み、環境があればよいと思いますか。特に当てはまるものを三つまで選択してください。

届けた意見に対する対応のフィードバックが得られること	386人	27.6%
謝金等の対価の提供があること	216人	15.4%
意見を届けるための場が整えられていること	341人	24.4%
I T技術（SNS等）を利用して手軽に意見表明ができること	207人	14.8%
自分が出した意見が反映されること	259人	18.5%
意見を出すにあたってのサポート（情報の提供等）があること	201人	14.4%
一緒に行動してくれる仲間がいること	437人	31.2%
その他	110人	7.9%
回答者数	1,400人	

Q15\_4 あなたは、消費者の意見が、事業者の事業運営に反映されていると思いますか。

十分に反映されている	21人	1.5%
反映されている	276人	19.7%
あまり反映されていない	737人	52.6%
全く反映されていない	366人	26.1%
合計	1,400人	100.0%

Q15\_5 あなたは、消費者の意見が、行政の政策決定に反映されていると思いますか。

十分に反映されている	17人	1.2%
反映されている	173人	12.4%
あまり反映されていない	778人	55.6%
全く反映されていない	432人	30.9%
合計	1,400人	100.0%



Q16 消費者団体の活動活性化のためのアイデア（新規の事業・活動や、活動のPR方法等）があればご記入ください。

新規の事業・活動	<p>地域の賛同事業者・住民などとの広範囲での活動の推進          学校での授業・教育団体との連携          消費者団体を法人化する          テレビ番組などに出演した方がいいと思います。          webで手軽にできる仕組み・専用のまとめサイトの開設          少数意見も反映されるような仕組みが欲しい          ボランティアではなく、ビジネスとして組織を作る事。          ネット配信・若い層に呼びかける。          多少なりとも報酬をつける。          芸人の漫才に入れ込む          活動内容の透明化に地道に努めて欲しい          組織の透明化、安全な組織ということをアピールする          政党に利用されることのないようにすべき          多くの人の利点になり、企業も同時に発展できることを提案          規制緩和の功罪を詳しく説明          消費者団体と定義される活動主体のバックグラウンドを明確にすること。          特定の政治団体に偏ったメンバー構成になっていないこと          SNSなどで自由に意見を出せる場があれば良いのではないのでしょうか。          良い意見、悪い意見も寛大に受け入れる寛容さがあること。</p>
活動のPR方法	<p>自治会の集まりなどに出向いてPRする          活動を客観的に伝えること。          どういう意見がどう活かされたか具体例が時々分かれれば、興味を持つ人も増えるかもと思う。          SNS活用・活動PR動画・専用のまとめサイトの開設          メディアに出て認知度を上げる          コマーシャルによる周知徹底          WEBサイトやLINEなど、ネットから配信          みんながよく使うコンビニなどに広告ポスターを貼る          駅とかで内容が知ることができたら電車の待ち時間などで見られる情報番組でコーナーを得て、定期的な情報発信に努める。          自治体の新聞にテーマ一覧を掲載すべき          もっと消費者にメリットがあることの実例紹介をすること。          いっどこで活動してるのか、もっと大々的に発表してほしい          消費者団体の活動は真面目すぎるイメージが強いが、楽しさも発信できると参加者も増えるのでは無いかと思う。          活動内容を何らかの形でもっとアピールしてほしい          行政の広報等と合わせた定期的な広報活動          活動して良かったと実感できるように、例えば報告などを小まめにフィードバックする。</p>

Q17 消費者団体に期待したいことがあればご記入ください。

政策への反映・活動の透明性と結果提示・意見を集約して、日々の活動に繋げる  
 ・横の連携を強め、勢力を強めて欲しい・活動実績をアピールして欲しい  
 ・消費者被害の救済・気軽に参加できる仕組み・会員の増加と見識の向上  
 ・相談窓口の明確化・活動内容の明確化  
 ・消費者から受け取った苦情等の内容とその対応結果内容と結果の公表  
 ・困ったときに相談できるところがあるというのとはとても心強い  
 ・安心安全な生活には消費者団体の活動は必須だと思っています。

Q18 行政に期待したいことがあればご記入ください。

消費者の声を受け止め、一緒に考えながらより良い社会になることを期待したい  
 ・民意が反映されること・もっと市民にわかる形で公にして欲しい  
 ・消費生活センター等とよく連携して、気づきにくい問題や、自分から相談・発信しにくい市民の問題をすくい取ろうと常に心がけ、努力して欲しい  
 ・透明性の向上・広報活動をどこでやっているのか教えて欲しい  
 ・少数意見にもできるだけ耳を傾けて欲しい・ロジカルな決定と迅速な行動  
 ・いわゆるアクティブに活動する市民団体ではなく、団体に所属していない一般市民の声を集約して取り込める環境を作って欲しい  
 ・意見が反映されていることをしっかり伝えて欲しい

Q16～18 注) 上記は全回答の一部である。

なお、回答の趣旨をできるだけ損なわないように一部記載を修正した。

消費者委員会本会議における審議経過

(個人名は敬称略)

開催日・議事内容
第 396 回 消費者委員会本会議 (令和 5 年 4 月 6 日)
○消費者団体調査の実施趣旨説明 ○消費者団体からのヒアリング (一般社団法人全国消費者団体連絡会、特定非営利活動法人消費者機構日本)
第 399 回 消費者委員会本会議 (令和 5 年 4 月 20 日)
○有識者からのヒアリング ・同志社大学名誉教授 新川 達郎 ・前・全大阪消費者団体連絡会事務局長 飯田 秀男 ・金城学院大学生活環境学部教授、公益財団法人関西消費者協会理事長 丸山 千賀子
第 404 回 消費者委員会本会議 (令和 5 年 6 月 8 日)
○消費者団体等からのヒアリング (特定非営利活動法人 Safe Kids Japan、特定非営利活動法人 親子消費者教育サポートセンター、一般社団法人 Consumer Rights Japan、株式会社 PoliPoli)
第 408 回 消費者委員会本会議 (令和 5 年 8 月 3 日)
○消費者団体調査の結果及び今後に向けた論点整理 (案) について

(その他)

開催日・議事内容
消費者団体ヒアリング (名古屋開催) (令和 5 年 6 月 26 日)
○消費者団体からのヒアリング (コープあいち、消費者被害防止ネットワーク東海、消費者ネットワーク岐阜、消費者市民ネットワークみえ)

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  
(チャットを利用した勧誘の規制等の在り方について)

令和 5 年 8 月

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

## 目次

はじめに.....	1
<b>第1 チャットを利用した勧誘による販売の事例と問題点.....</b>	<b>4</b>
1 チャットを利用した勧誘による販売の主な流れ.....	4
2 チャットを利用した勧誘のイメージ.....	5
3 チャットを利用した勧誘による販売の問題点.....	5
<b>第2 チャットを利用した勧誘及び同勧誘による販売の定義.....</b>	<b>12</b>
1 チャットとは.....	12
2 チャットを利用した勧誘及び同勧誘による販売とは.....	15
<b>第3 チャットを利用した勧誘の心理学的観点からの示唆.....</b>	<b>17</b>
<b>第4 チャットを利用した勧誘による販売に必要と考えられる規制対象と内容.....</b>	<b>18</b>
1 勧誘規制の対象.....	18
2 勧誘規制の内容.....	19
(1) 勧誘に先立っての事業者名・販売目的等の明示.....	19
(2) 禁止行為等の創設.....	21
(3) 民事ルールの創設.....	23
(4) (1)から(3)の設け方.....	25
<b>第5 第4以外に考えられる規制の内容.....</b>	<b>26</b>
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.....	26
2 表示事項の項目追加.....	26
<b>第6 今後の対応や検討が必要と考えられる事項.....</b>	<b>27</b>
1 情報商材への対応.....	27
2 契約不適合責任の検討.....	27
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.....	27

(参考資料1) 消費者委員会 ワーキング・グループ設置・運営規程

(参考資料2) デジタル化に伴う消費者問題ワーキング・グループ構成員・オブザーバー

(参考資料3) デジタル化に伴う消費者問題ワーキング・グループ審議経過

## はじめに

内閣府消費者委員会は、令和4年1月28日の第363回消費者委員会本会議において、「デジタル化に伴う消費者問題ワーキング・グループ」（以下「WG」という。）を設置し、WGは同年8月に「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」<sup>1</sup>（以下「令和4年報告書」という。）を取りまとめた。令和4年報告書を踏まえて、同委員会は同年9月に「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」<sup>2</sup>（以下「令和4年建議」という。）及び「SNSを利用して行われる取引に関する消費者委員会意見」を発売した。

令和4年建議において、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の指摘がなされた<sup>3</sup>。デジタル化の進展に伴い、通信販売において、消費者と事業者の接触が一層容易となり、例えば、「副業を探す」意図で事業者と接触を開始したにもかかわらず、最終的に「投資関連等の情報商材」の購入に至る等、消費者と事業者がSNSのメッセージを利用したやり取りを行った結果、消費者が事業者と接触した際の動機とは異なる契約の締結に至る場合がある。このように、SNSのメッセージにも不意打ち性<sup>4</sup>や密室性<sup>5</sup>等の問題があると考えられ、訪問販売や電話勧誘販売に類似した特徴を有している。一方で、このような事業者の行為には通信販売における広告規制がかかり、上記のような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ことから、令和5年1月からWGを再開し、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（以下「チャット」という。）<sup>6</sup>を利用した勧誘による販売の特定商取引に関する法律（昭和51年法律

<sup>1</sup> 令和4年報告書においては、①販売業者等からのSNSのメッセージによる勧誘、②販売業者等が電話勧誘販売の該当性を争う事案、③「第三者」による不当な広告や勧誘、④販売業者等との連絡不能、⑤SNS事業者の自主的取組の論点からそれぞれ検討を行った。

<sup>2</sup> 令和4年建議では、「法執行の強化」、「電話勧誘販売の解釈の明確化及び周知」、「消費者への注意喚起」等について消費者庁に必要な対応を求めた。同建議に係るフォローアップについては、第402回消費者委員会本会議（令和5年5月18日）において実施した。

<sup>3</sup> 令和4年建議では、「なお、本報告書においては、「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は、SNSのメッセージによる勧誘と電話による勧誘の類似性を念頭に置きつつ、勧誘規制等を検討することが必要である」と指摘されている。この点については、更に深く検討することが必要であると考えられることから、引き続き、当委員会において調査、審議等を行っていくこととする。」と指摘した。

<sup>4</sup> 電話勧誘販売においては、①事業者から突然電話がかかってくるという不意打ち性と、②商品等の販売目的を明示しないで事業者の巧みな働きかけにより消費者が電話をかけさせられ、その電話の中で勧誘を受けるといった不意打ち性があると考えられる。

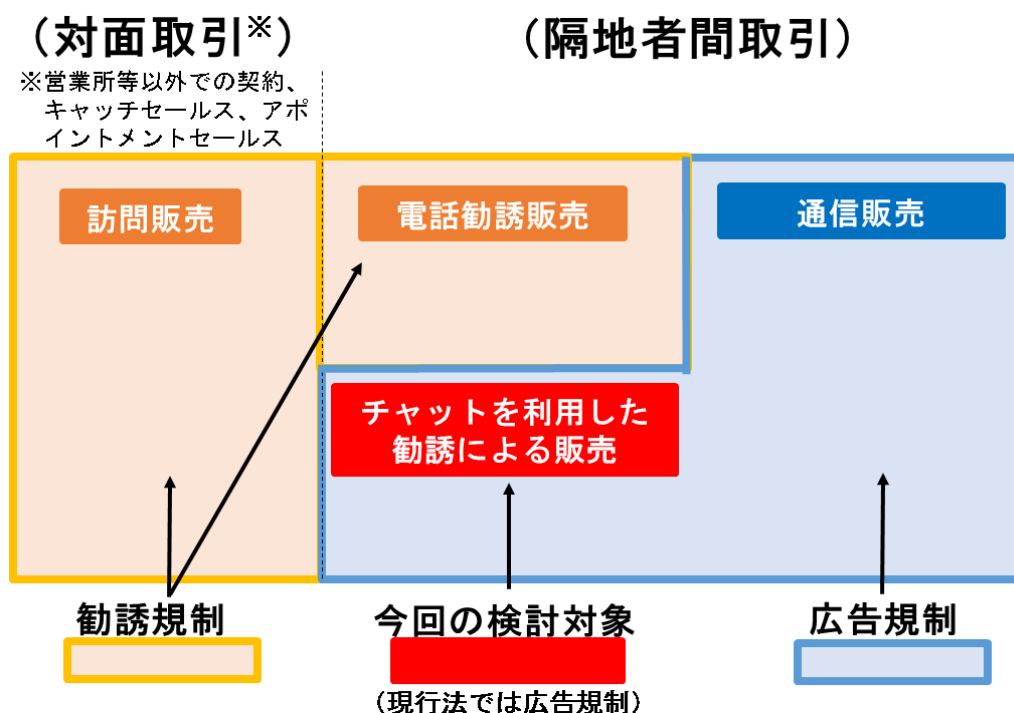
<sup>5</sup> 電話勧誘販売においては、会話内容を第三者に聞かれないという密室性があり、これにより、周囲の監視の目が届かないため、行き過ぎた勧誘になる恐れがあることや、消費者が応答を迫られた状況となることが考えられる。

<sup>6</sup> 令和4年報告書においては、「SNSのメッセージによる勧誘」としていたが、メッセージによる勧誘については、後述する脚注8のSNSの「チャット機能のアプリケーション」に必ずしも限定されるものではないことから、WGにおいては「チャット」という機能の全般に着目して検討を行った。

第57号。以下「特定商取引法」という。)の規制等の在り方を中心に検討を重ね、その結果を本報告書として取りまとめた。

なお、「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は図表1のとおりであり、「電話勧誘販売」と「通信販売」の取引形態と規制等は図表2のとおりである。

図表1 「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



図表2 「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

第1においては、独立行政法人国民生活センター（以下「国民生活センター」という。）等が受け付けたチャットを利用した勧誘による消費生活相談の事例及びその事例から見られた現行の通信販売における広告規制では十分に対応しきれないと考えられる点を整理し、第2においては、チャット、チャットを利用した勧誘及び同勧誘による販売の定義、並びにチャットを利用した勧誘による販売の特徴、第3においては、チャットを利用した勧誘の心理学的観点からの示唆をまとめた。第4においては、それらを踏まえて、チャットを利用した勧誘による販売に必要なと考えられる規制対象と内容を示し、第5においては、第4以外に考えられる規制の内容、第6においては、今後の対応や検討が必要と考えられる事項を整理した。

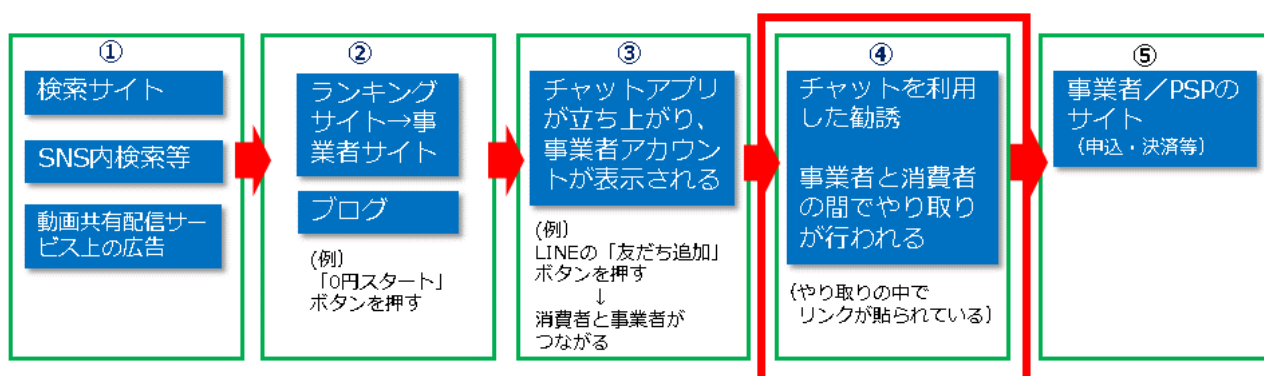
## 第1 チャットを利用した勧誘による販売の事例と問題点

「はじめに」において述べた、国民生活センター等が受け付けたチャットを利用した勧誘による販売の消費生活相談（以下「相談」という。）の事例については、後述のようなものがある。なお、消費者委員会事務局において、当該事例から見られた、現行の通信販売における広告規制<sup>7</sup>では十分に対応しきれないと考えられる点（以下「問題点」という。）に該当する箇所を太字とし、同事例に問題点の番号を追記した。

### 1 チャットを利用した勧誘による販売の主な流れ

チャットを利用した勧誘による販売の主な流れは図表3となる。

図表3 チャットを利用した勧誘による販売の主な流れ<sup>8</sup>



<sup>7</sup> 現行の通信販売における広告規制で対応する場合には、後述する【事例1】から【事例8】については、特定商取引法第11条（広告への表示義務）違反、同法第12条（誇大広告等の禁止）違反の可能性はある。なお、【事例4】【事例5】については、業務提供誘引販売取引に該当する場合には、氏名等明示義務、不実告知の禁止、広告への表示義務、誇大広告等の禁止等の規定に違反する可能性がある。

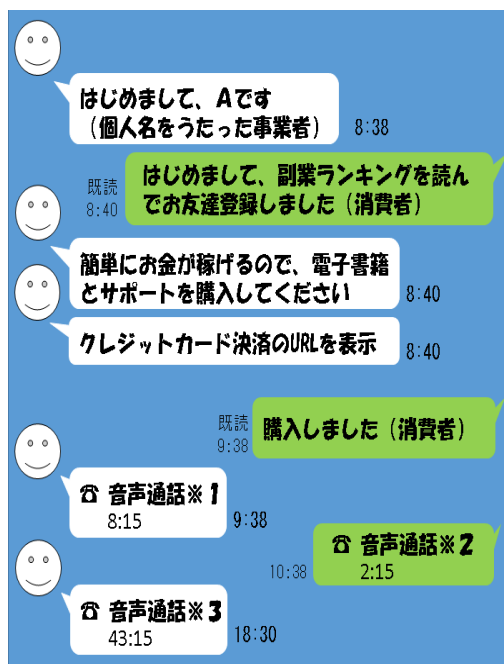
<sup>8</sup> 図表3中、①の「SNS」とは、総務省ウェブサイト「国民のためのサイバーセキュリティサイト」の「SNS（ソーシャルネットワーキングサービス）の仕組み」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/cybersecurity/kokumin/basic/basic\\_service\\_07.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/cybersecurity/kokumin/basic/basic_service_07.html)）によると、「ソーシャルネットワーキングサービス（Social Networking Service）の略で、登録された利用者同士が交流できるWebサイトの会員制サービス」とされている。SNSのサービスには、（ア）「投稿機能のアプリケーション」、（イ）「チャット機能のアプリケーション」があり、通常は（ア）と（イ）を分けることなく、SNS又はSNSのメッセージなどと表現されることも多いが、本WGにおいてはSNSのサービスを（ア）と（イ）に分けて（第11回WG議事録、第12回WG参考資料1-1参照）、上記（イ）「チャット機能のアプリケーション」を対象とし、「チャット」に含めて検討を行った。



## 2 チャットを利用した勧誘のイメージ

図表3の④でチャットを利用して勧誘が行われており、その中でイメージは図表4のとおりである。

図表4 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、投資話だとわかった。

## 3 チャットを利用した勧誘による販売の問題点

チャットを利用した勧誘による販売に関し、後述の事例から見られた問題点は、以下①～⑧のとおりである。

図表5 チャットを利用した勧誘による販売の問題点

問題点①	勧誘に先立っての事業者名等の不明示
問題点②	勧誘に先立っての販売目的等の不明示
問題点③	再勧誘
問題点④	不実告知・故意の事実不告知、断定的判断の提供
問題点⑤	適合性原則違反等
問題点⑥	解約妨害
問題点⑦	契約時の商品等の種類の不明示
問題点⑧	その他(消費者の自主的かつ合理的な選択の機会を損なう恐れのある行為)

### 【事例1】

問題点① 勧誘に先立っての事業者名等の不明示

問題点② 勧誘に先立っての販売目的等の不明示

問題点⑦ 契約時の商品等の種類の不明示

人気副業ランキングで**個人名Aのアカウント**<sup>問題点①</sup>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されると言われ、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**<sup>問題点②、⑦</sup>。「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。

(契約当事者 30歳代女性)

(出典:第10回WG国民生活センター資料事例)

### 【事例2】

問題点① 勧誘に先立っての事業者名等の不明示

問題点② 勧誘に先立っての販売目的等の不明示

問題点④ 不実告知・故意の事実不告知、断定的判断の提供

問題点⑦ 契約時の商品等の種類の不明示

1か月前、稼げる情報商材を探していた際ランキング上位のサイトを選択した。個人情報に登録し、**子育て中という女性A**<sup>問題点①</sup>から無料通話アプリへ誘導された。アプリ上で「**必要なのはスマホ一つ。無料アプリを設定通りにするだけで毎日3万円以上振り込まれる。0円スタートを始めるには設定方法をまとめたブックに約1万円かかるが、稼いでからの後払いになる**」<sup>問題点④</sup>などとメッセージがきた。そのあと、報酬払いの希望選択画面になり、クレジットカードを選択した。その後副業スタートパック申し込み画面になり、個人情報を入力した。しかし、ブックと思われるデータは届いたがパスワードが設定されており内容は確認できないままだった。

その後、設定について電話で説明したいので都合のいい日を聞か

れ、別の男性Bから電話がかかってきた。パスワードを教えてもらい**ブックを見たところ、FXとあった**。これでは**投資話であって、副業ではない**<sup>問題点②,⑦</sup>と考え、男性に対しブックの返品を申し出たが断られた。無料通話でFXの投資話だとわかっていたら説明は聞いていない。届いたブックもパスワードがなければ確認できなかったこと、申し込みと決済が逆で最終確認画面はなかったこと等問題ではないか。返金に応じてほしい。

(契約当事者 20歳代女性)

(出典:第10回WG国民生活センター資料事例)

### 【事例3】

問題点① 勧誘に先立っての事業者名等の不明示

問題点③ 再勧誘

SNSでダイエット広告を見て**管理栄養士を名乗る人A**<sup>問題点①</sup>と無料メッセージアプリでやり取りを始めた。年齢、身長、体重を聞かれ、10キロ減量したいと伝えたら、「50日間で痩せる」と案内され、個人に合わせて作ったダイエット用のサプリメント、飲むゼリー、足裏に貼るシートを購入することにした。商品代金は約8万円で、代引き配達を選択した。

商品到着後、商品の写真を撮ってAに送ると、使い方の説明をされた。言われるままに商品を試したが、減量の結果がでなかった。使用開始から50日経たないうちに、2段階目に進みましょうと誘われ、前回の費用が無駄になると思い、20万円分のダイエットサプリメント等を追加で代引き配達で購入した。その後も効果がでなかったが、更に50万円分のダイエットサプリメントの購入を勧められた。「**お金がない**」と断っても「**あきらめないでください**」「**私の指導に従えば、必ず目標体重を達成する**」<sup>問題点③</sup>などと言われ、これが最後かと確認のうえ、代引き配達で購入した。しかし、その後も高額なサプリメント等の購入を勧められ、怪しいと思うようになった。騙されたと思うので、全額返金してほしい。

(契約当事者 40歳代女性)

(出典:第10回WG国民生活センター資料事例)

### 【事例4】

問題点④ 不実告知・故意の事実不告知、断定的判断の提供

問題点⑧ その他（消費者の自主的かつ合理的な選択の機会を損なう恐れのある行為）

自宅でできる副業をインターネットで検索したら「スタンプ送信がお金になる」という広告が表示された。興味を持ったのでメッセージアプリに登録し、担当女性からメッセージで説明を受けた。この副業を開始するためには約2万円が必要だが、それ以外は一切お金がかからないという。「初日から3万円以上稼げる」「作業内容は最新アプリの初期設定のみで、放置するだけで自動でお金が増える」「3ステップの作業の後は放置でお金を産み出す仕組みが完成」「半年で500万円稼げたツール」<sup>問題点④</sup>などとメッセージが続き、残り4枠と提示され焦ってしまった<sup>問題点⑧</sup>。後払いもできるが手数料4,000円が加算されるので、クレジットカード一括で決済した。その後、アンケートに答えて詳細を聞くための電話予約を取った。

信用できるか心配になったので事業者名をインターネット検索したら、詐欺の手口だという書込みがあった。すぐ事業者にキャンセルの連絡をしたが、通信販売なのでキャンセルは受け付けていないと断られた。まだマニュアルも受取前なので返金して欲しい。

（契約当事者 30歳代女性）

（出典：第10回WG国民生活センター資料事例）

### 【事例5】

問題点① 勧誘に先立っての事業者名等の不明示

問題点② 勧誘に先立っての販売目的等の不明示

問題点④ 不実告知・故意の事実不告知、断定的判断の提供

問題点⑦ 契約時の商品等の種類の不明示

「0円から始められる」という副業<sup>問題点②</sup>に関するSNSの広告を見て、無料通話アプリでアカウント登録したところ、子育て中の女性A<sup>問題点①</sup>と繋がった。その人から「放置で誰でも3万円稼げる」<sup>問題点④</sup>などのメッセージや他の方の体験談などを見せられ、興味を持った。仕事を始めるにあたって約2万円のマニュアルが必要と言われたのでカード払いで購入した。

その後、業者からマニュアルの説明をしないと連絡があり、電話で説明を受けた。そこで初めてFXをすることを知らされた<sup>問題点②、⑦</sup>。自分はFXと言われても何か全く分からず、説明を受けてもそれでなぜ簡単に稼げるのか分からなかった。電話でFX自動売買ソフトを入れることや40万円のプランを勧められた。そのプランだと「90日で135万円、1

か月で約45万円稼げる」という。高額だと言うと、「売り上げから後払いで大丈夫」と言われ、ここでやめても最初に買ったマニュアル代は返金されないと言われ、無駄になるならと契約することにした。海外金融業者に1万3,000円入金すれば、システムが稼働すると説明され、口座を開設し、コンビニから入金したが一週間経過しても利益は1,000円にもならない。

事前に聞かされていないことが後から次々と出てきて不審だ。マニュアルを購入する際にも最終確認画面を見た覚えはないし、FXのマニュアルと思わなかったので返金してほしい。

(契約当事者 20歳代女性)

(出典:第10回WG国民生活センター資料事例)

### 【事例6】

問題点① 勧誘に先立っての事業者名等の不明示

問題点④ 不実告知・故意の事実不告知、断定的判断の提供

X日間で確実に痩せるとの広告を見つけ、無料アプリで友達申請したところ、**ダイエット指導員がついた**<sup>問題点①</sup>。ダイエット指導員からの質問事項に答えると、私の体質等に合わせた商品を送ると説明され、日数、内容、料金が異なる2つプランを提案された。そのうちX日のプランは約8万円と高額だったが確実に痩せるのであればよいと思って契約した。数日後、商品が到着したので、カードで支払った。サプリのみと思っていたが、コーヒーとお茶もついてきた。サプリは朝夕2錠毎とあるがX錠しか入っておらずX日分に足りない。**商品到着後、サプリはあくまで体質改善用で脂肪を溶かす漢方薬を飲まない**と**痩せないと通知が来た**。自分はX日のプランで**確実に痩せられる**と思っていたので、**話がおかしい**と伝え、返品、返金を求めたが断られた。次のステップには進まなかったが、**さらに約20万円追加で支払わなければ痩せない**のであれば、**最初から注文しなかった**<sup>問題点④</sup>。話が違うので返金してほしい。事業者のホームページは確認しておらず、無料アプリのみでやり取りをしている。注文時、最終画面や規約等はなかったと思う。

(契約当事者 60歳代女性)

(出典:第11回WG事務局参考資料事例)

## 【事例7】

### 問題点⑥ 解約妨害

ネットで身体にある効果をもたらすお茶を見つけ、サイトの担当者Aとメッセージアプリでやり取りをして（以下Aとは全てメッセージアプリ上でのやり取り）、約10万円の商品を購入して飲み始めた。飲み始めてから4日後に、Aから、もっと効果があると約30万円の商品を強く勧められたので注文した。注文翌日に、少し考えたいと伝えたら、**あなたの為に調合しているのだから、キャンセルはできないと返ってきた**<sup>問題点⑥</sup>。最初の商品の宅配の依頼主欄には日本の住所と電話番号と読めないアルファベットの会社名が書かれているので海外の業者だと思いが、業者名は分からない。さらに、最初に見たサイトは見つけれない。このような場合、振込まなくても商品は送られてくるものか、また、届いたら受け取り拒否しても良いものか、分からない。

※相談者及び相談の受付をした消費生活センターにおいて、返品特約の表示が確認されていない事例。

※その後、解除の意思を伝えるメッセージを相談者がAに送ったところ「**買わないのなら個人情報をネットでばらまく**」<sup>問題点⑥</sup>との返信があった。

（契約当事者 50歳代女性）

（出典：第11回WG事務局参考資料事例）

## 【事例8】

### 問題点③ 再勧誘

### 問題点⑤ 適合性原則違反等

**学生（10代前半）の娘**が親に内緒で**高額のダイエットサプリ**を購入<sup>問題点⑤</sup>し、家のお金を使って代引で受け取っていたことがわかった。

娘の話では、SNSでダイエット広告を見つけ「開く」をタップすると、無料通話アプリが開いた。その後、住所・氏名・年齢・身長・体重を問われたので、入力して送信した。

「飲むとこんなに痩せた」と書かれた写真が送られたり、「サプリメントを飲めば痩せる。もっと痩せる手伝いができる」とメッセージが届いたりした。

値段が約3万円と高額で「お金がなく買えない。他に方法がないのか」と聞くと、「原材料が高額なので値引きは出来ない」と返事があった。

痩せたかったので「購入する」と送り、サプリが届いたので飲んだが美味しくなかったため置いたままにしている。その後また「もっと効果のある商品がある」とメッセージが届き、今度は前回の倍以上の値段とのことだったので、「払えない」と返信した<sup>問題点③</sup>。

しかし、**もっと痩せている写真が送られ**<sup>問題点③</sup>、自分も痩せたいと思っていたので「購入する」と送信した。2回目の商品は近日届くとメッセージがあったが、よく考えると高額だし飲まないのでは解約したい。

(契約当事者 10歳代女性) (保護者からの相談)

(出典:第11回WG事務局参考資料事例)

なお、チャットを利用した勧誘による販売の相談件数については、P I O-N E T<sup>9</sup>に、チャットを利用した勧誘に係るキーワードの設定がないため検索できないこと及び相談概要に統一した用語で入力されていないこと等から、具体的に何件とは相談件数を出すことはできなかった。

<sup>9</sup> 国民生活センターと全国の消費生活センターや消費生活相談窓口をオンラインネットワークで結んだ「全国消費生活情報ネットワークシステム」(Practical Living Information Online Network System)のこと。

## 第2 チャットを利用した勧誘及び同勧誘による販売の定義

### 1 チャットとは

チャット (chat) とは、本来は「おしゃべり」を意味するもので、インターネット上のシステムの定義としては、同じプラットフォーム上でID<sup>10</sup>を利用し、利用者間で「ネットワークを介してリアルタイムにメッセージを交換すること」<sup>11</sup>とされており、一般的には「インターネットにおいて、複数の利用者がリアルタイムにメッセージを送信するためのシステム」<sup>12</sup>や「はなれた場所にいる人同士がリアルタイムに短い文章のメッセージを送り合うことで、会話のようなやり取りを行うこと」<sup>13</sup>とされている。

なお、チャットをする場合には、一般にインスタントメッセージと呼ばれるアプリケーション（以下「アプリ」という。）を利用する。現在のチャットシステムでは、チャットサーバに接続すると、参加者が入力したテキストのメッセージがリアルタイムに表示される仕組みを提供していることが多い<sup>14</sup>とのことである。

チャットに関連した法令上の定義としては、ストーカー行為等の規制等に関する法律（平成12年法律第81号）第2条第2項第1号において、「電子メールその他のその受信をする者を特定して情報を伝達するために用いられる電気通信（電気通信事業法（昭和五十九年法律第八十六号）第二条第一号に規定する電気通信をいう。次号において同じ。）の送信を行うこと。」となっており、通達<sup>15</sup>において、「具体的には、LINEやFacebook等のSNSメッセージ機能等を利用した電気通信がこれに該当し、」とされている。また、米国立標準技術研究所（NIST）による報告であるSpecial Publication 800-101 Revision 1 “Guidelines on Mobile Device Forensics”（モバイル端末フォレンジックのガイドライン）において、“Instant Messaging (IM)”（インスタントメッセージング）は、“A facility for exchanging messages in real-time with other people over the Internet and tracking the progress of a given conversation.”

<sup>10</sup> identification（アイデンティフィケーション）の略。個人を識別・把握する情報の総称のこと。ユーザ名、ユーザIDとも呼ばれる。（総務省「国民のためのサイバーセキュリティサイト 用語辞典（英字）」）（[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/cybersecurity/kokumin/glossary/glossary\\_11.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/cybersecurity/kokumin/glossary/glossary_11.html)）

<sup>11</sup> 第11回WG坂下オブザーバー資料2頁より、「IT用語辞典 BINARY」

<sup>12</sup> 第11回WG坂下オブザーバー資料2頁より、総務省「国民のためのサイバーセキュリティサイト」

<sup>13</sup> 第11回WG坂下オブザーバー資料2頁より、総務省「暮らしを支えるインターネット」

<sup>14</sup> 総務省「国民のためのサイバーセキュリティサイト チャットの仕組み」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/cybersecurity/kokumin/basic/basic\\_service\\_08.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/cybersecurity/kokumin/basic/basic_service_08.html)）

<sup>15</sup> ストーカー行為等の規制等に関する法律等の解釈及び運用上の留意事項について（令和3年5月26日付け警察庁丙生企第71号、警察庁生活安全局長から都道府県警察の長宛て）4頁



(インターネット上で他の人とリアルタイムでメッセージを交換し、会話の進行状況を追跡するための機能)と定義されている。

さらに、電気通信事業法施行規則(昭和60年郵政省令第25号)第22条の2の10第1項第2号において、「電話又はこれに類する双方向の通信」との用例、仲裁法(平成15年法律第138号)第13条第2項において、「当事者が交換した書簡又は電報(ファクシミリ装置その他の隔地者間の通信手段で文字による通信内容の記録が受信者に提供されるものを用いて送信されたものを含む。)」との用例がそれぞれ見られる。

これらを踏まえ、本報告書においては、「チャット」とは、「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(電子メール<sup>16</sup>を除く)<sup>17</sup>」とする。なお、上記の定義については、実際に特定商取引法の改正をするに当たっては、特定商取引法上の定義として、更に検討の上、明確化するべきという意見があった<sup>18</sup>。以上を踏まえ、適切な定義の規定や対象範囲の明確化等が必要と考えられる場合には、更に検討すること<sup>19</sup>が求められる。

他方、電子メールとは、「インターネットを用いて、コンピュータや携帯電話でやり取りする電子版の手紙のこと」<sup>20</sup>で、「パソコンや携帯電話、スマートフォンなどの情報機器同士が、専用のメールソフトを使って、インターネットなどのネットワークを利用して情報をやりとりする機

<sup>16</sup> 特定電子メールの送信の適正化等に関する法律第二条第一号の通信方式を定める省令(平成21年総務省令第85号)第1号に定める通信方式(その全部又は一部においてシンプルメールトランスファープロトコルが用いられる通信方式)

<sup>17</sup> チャットにより送受信するものは文字、スタンプや絵文字、画像等も含む。また、機能に着目すると、前述したSNSのチャット機能のアプリケーションのほか、SMS(ショートメッセージサービス)、Web会議ツールやオンラインゲーム上等のものも含む。

<sup>18</sup> 「特定商取引法は、購入者等の利益の保護並びに適正かつ円滑な商品等の流通及び役務の提供を図ることを目的としている(同法第1条)。同法に基づく行政処分は営業の自由を制約し、また、同法に基づく罰則は人身の自由又は財産権を制限するものであるところ、その対象となる行為については、法運用の透明性を確保し、事業者の予見可能性を向上させ、適正かつ円滑な商品等の流通及び役務の提供を図るために、可能な限り明確な定義が必要である。特に「チャット」や「チャットを利用した勧誘」のような用例のない用語については、意味に紛れが生じないよう内包と外延を明確に定義することが前提であり、その上で、行政処分や罰則の対象となる行為を創設するに当たっては、その必要性や許容性が具体的に検討されるものである。」(第15回WG消費者庁取引対策課資料)

<sup>19</sup> 定義に当たっては、規律すべき対象が広がりすぎると考えられる場合には、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)で採用されている、事業の区分を政令指定した上での事業者単位での個別指定(同法第4条第1項及び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第四条第一項の事業の区分及び規模を定める政令(令和3年政令第17号)や、電気通信事業法(昭和59年法律第86号)が特定利用者情報を適正に取り扱うべき電気通信事業者の指定において採用しているような、利用者の人数等による閾値の設定(同法第27条の5及び電気通信事業法施行規則(昭和60年郵政省令第25号)第22条の2の20)等を併用することが考えられる、との意見があった。

<sup>20</sup> 総務省「国民のためのサイバーセキュリティサイト 用語辞典(た行)」  
([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/cybersecurity/kokumin/glossary/glossary\\_04.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/cybersecurity/kokumin/glossary/glossary_04.html))

能」であり、「やりとりできる情報は文章（テキスト）だけでなく、文書ファイルや画像などを添付ファイルとして扱うことができる」<sup>21</sup>ものとされている。

電子メールの法令上の定義としては、特定電子メールの送信の適正化等に関する法律（平成14年法律第26号）第2条第1号において、「特定の者に対し通信文その他の情報をその使用する通信端末機器（入出力装置を含む。以下同じ。）の映像面に表示されるようにすることにより伝達するための電気通信（電気通信事業法（昭和五十九年法律第八十六号）第二条第一号に規定する電気通信をいう。）であって、総務省令で定める通信方式を用いるものをいう。」となっている。

また、電話とは、電話番号という宛先に電話局の交換機を介して接続することで、電話機の中にある“薄い鉄板と電磁石の炭素の粒”の振動を通じて、送る側は音を電気信号に変換して送り、受ける側は電気信号を音に戻して受け取るものとされている<sup>22</sup>。

特定商取引法の電話勧誘販売<sup>23</sup>における「電話」とは、法令上の定義はないが、「音声その他の音響を送り、伝え、又は受けるもの」<sup>24</sup>が該当し、電話回線を用いて通話するもののみならず、インターネット回線を用いて通話するものや、Web会議ツールなど、映像を伴うものも含まれる<sup>25</sup>とされ、また、録音音声や人工音声によるものも含まれるとされている。

電子メールと比較した場合、チャットの特徴としては、①定型文が不要であり、「TO」で相手を指定できるので、送信までの時間を短縮できる、②一度送信したメッセージを編集・削除することができるため、誤送信の

<sup>21</sup> 総務省「国民のためのサイバーセキュリティサイト 電子メールの仕組み」  
([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/security/basic/service/04.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/security/basic/service/04.html))

<sup>22</sup> 第11回WG坂下オブザーバー資料5頁

<sup>23</sup> 「「電話勧誘販売」とは、販売業者又は役務提供事業者が、電話をかけ又は政令で定める方法により電話をかけさせ、その電話において行う売買契約又は役務提供契約の締結についての勧誘（以下「電話勧誘行為」という。）により、その相手方（以下「電話勧誘顧客」という。）から当該売買契約の申込みを郵便等により受け、若しくは電話勧誘顧客と当該売買契約を郵便等により締結して行う商品若しくは特定権利の販売又は電話勧誘顧客から当該役務提供契約の申込みを郵便等により受け、若しくは電話勧誘顧客と当該役務提供契約を郵便等により締結して行う役務の提供をいう。」（特定商取引法第2条第3項）。

<sup>24</sup> 「有線、無線その他の電磁的方法によって、音声その他の音響を送り、伝え、又は受けるものである限り、スカイプ等インターネット回線を使って通話するIP電話等も『電話』に含まれる。」（消費者庁取引対策課、経済産業省商務・サービスグループ消費経済企画室編「特定商取引法に関する法律の解説」（以下「特定商取引法逐条解説」という。）（平成28年版）56頁）

<sup>25</sup> 「インターネット回線を使って通話する形式（映像を伴う場合を含む。）を用いた場合であっても『電話』に該当する。通話には録音音声や人工音声によるものも含まれる。」（特定商取引法逐条解説（令和5年6月1日時点版）11～12頁）

リスクも減らすことができる、③読んだかどうかを確認できる、送信時間が分かる等の点がある<sup>26</sup>。また、プッシュ通知<sup>27</sup>を備えている場合が多い点もチャットの特徴と言える。このプッシュ通知により、送信されたメッセージは、ユーザーによって開封や消去されるまでの間、スマートフォンのロック画面や画面上部に表示されることとなり、開封率や既読率が高まる<sup>28</sup>とされている。

## 2 チャットを利用した勧誘及び同勧誘による販売とは

本報告書において、「チャットを利用した勧誘」とは、通信販売において上述のチャットを利用して事業者<sup>29</sup>が消費者の契約締結の意思の形成に影響を与える行為をいう。その行為により取引を行うものを「チャットを利用した勧誘による販売」という。

なお、チャットを利用した勧誘による販売には、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ことから、双方向性に優れているといった面がある。他方で、不意打ち性<sup>30</sup>、密室性<sup>31</sup>、商品情報が不正確<sup>32</sup>、契約の非書面性<sup>33</sup>、送信の容易性（容易かつ低コストな勧誘が可能）<sup>34</sup>といった面もあり、電話勧誘販売における特徴<sup>35</sup>で指摘されたものと同様の特徴が見られる。ま

<sup>26</sup> 第11回WG坂下オブザーバー資料4頁

<sup>27</sup> アプリからスマートフォンなどの端末に直接送信できるメッセージ機能（第11回WG坂下オブザーバー資料4頁）

<sup>28</sup> 第11回WG坂下オブザーバー資料4頁

<sup>29</sup> AIによるものを含む。

<sup>30</sup> チャットを利用した勧誘による販売においては、①事業者から突然チャットが来るという不意打ち性と、②商品等の販売目的を明示しないで事業者の巧みな働きかけにより消費者がチャットを開始し、その中で勧誘を受けるといった不意打ち性があると考えられる。

<sup>31</sup> チャットを利用した勧誘による販売においては、事業者から消費者に送られてくる内容を第三者は見ることができないという密室性があり、これにより、周囲の監視の目が届かないため、行き過ぎた勧誘になる恐れがあることや、消費者が応答を迫られる状況となることが考えられる。

<sup>32</sup> 通信販売における広告規制は、ウェブページ等にまとまった情報が掲載され、同一サイト内で情報が完結しているという前提に立っているが、チャットを利用した勧誘による販売におけるやり取りは短文かつ断片的なメッセージの積み重ねであるために、消費者にとって商品情報の把握が困難であるということ。

<sup>33</sup> 文字ではあるが、短文で断片的なメッセージの積み重ねであり、契約条件が一覧で確認できるわけではないこと、事業者がメッセージを削除することが可能であり、消費者側に残らない場合があること。

<sup>34</sup> 訪問する手間もなく、短時間に反復継続して働きかけることができるということ。

<sup>35</sup> 「電話勧誘販売は、（中略）①双方向性に優れ、②手軽かつ迅速に取引に対応可能という利点がある反面、①不意打ち性・密室性、②商品情報が不正確、③契約の非書面性、④架電の容易性（容易かつ低コストな勧誘が可能）」という問題点があり、訪問販売の場合と同様に常に事業者からのアプローチが行われ、消費者が受動的立場におかれるため、契約締結の意思形成が不安定なまま「申込み」又は「契約の締結」を迫られる可能性が高く、訪問販売に類似した特徴を有しているものである。」（特定商取引法逐条解説（平成28年版）12頁）

た、覆面性（相手が見えない）<sup>36</sup>という特徴も見られる。

図表6 電話勧誘販売とチャットを利用した勧誘による販売の特徴の比較

	電話勧誘販売	チャットを利用した 勧誘による販売
双方向性	○	○
不意打ち性	○	○
密室性	○	○
商品情報が不正確	○	○
契約の非書面性	○	△ <sup>37</sup>
架電（送信）の容易性	○	○

<sup>36</sup> チャットを行う際のアカウントを匿名で開設し匿名でチャットのやり取りができる場合があること。

<sup>37</sup> 脚注33参照。なお、最終確認画面に必要事項が掲載されていない場合は、特定商取引法第12条の6に違反すると考えられる。

### 第3 チャットを利用した勧誘の心理学的観点からの示唆

チャットは、双方向性と即時性を有しており、また、既読機能により情報の受け手側が時間的切迫感を増すことから、電話に近い特徴を持つと言われている。さらに、利用の場面を考えてみると、メールは仕事、チャットはプライベートで使う、と使い分けて利用されることが多いことから、チャットのほうが、より相手に親しさを抱かせる<sup>38</sup>との指摘がある。このことから、チャットを利用したやり取りでは、相手の社会的存在感<sup>39</sup>が高くなり、人間関係のルール<sup>40</sup>が働きやすい状況になると考えられる。その結果、社会的望ましさの規範<sup>41</sup>や返報性の規範<sup>42</sup>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<sup>43</sup>とされている。

事業者と消費者との間の各コミュニケーションツールの特徴は図表7のとおりである。

図表7 各コミュニケーションツールの特徴<sup>44</sup>

	文字又は音声	一方向又は双方向	即時性	時間的切迫感	社会的存在感
チラシ	文字	一方向	非即時性	低	低
メール	文字	双方向	非即時性	低	低
チャット	文字	双方向	即時性	高	高
電話	音声	双方向	即時性	高	高

<sup>38</sup> 第12回WG議事録9頁

<sup>39</sup> 社会的存在感の理論：コンピューターを介した人と人のコミュニケーションに関する研究の成果の一つの、コミュニケーションをとっている相手を「生身の人間として感じているかどうか」という点に注目した理論。一般的に、コミュニケーションの手掛かりが多くなっていくと社会的存在感が増す、と捉えられており、例えば、文字より音声のほうが、非リアルタイムよりリアルタイムのほうが、一方向より双方向のほうが、相手の存在感が高まっていくことになる。（第12回WG議事録8～9頁）

<sup>40</sup> 人間関係のルール：人間社会が営まれていく上で、常識的にこのようにするものだというコンセンサスのこと（第12回WG議事録9頁）

<sup>41</sup> 社会的望ましさの規範：人間として、よりよい人間でありたいという人間の基本的な欲求（第12回WG議事録10頁）

<sup>42</sup> 返報性の規範：相手によくしてもらったら、お返しをするべきだというルール（第12回WG議事録10頁）

<sup>43</sup> 第12回WG議事録9～10頁

<sup>44</sup> 第12回WG 杉谷教授発表を基に消費者委員会事務局において作成

## 第4 チャットを利用した勧誘による販売に必要と考えられる規制対象と内容

### 1 勧誘規制の対象

勧誘規制の対象は、第2で述べたチャットを利用した勧誘のうち、不意打ち性があるものに限定し、図表8の【類型①】及び【類型②】とすることが考えられる。

具体的には以下のとおりである。

勧誘規制の対象については、第2で述べたチャットを利用した勧誘のうち、不意打ち性があるものに限定し、

【類型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

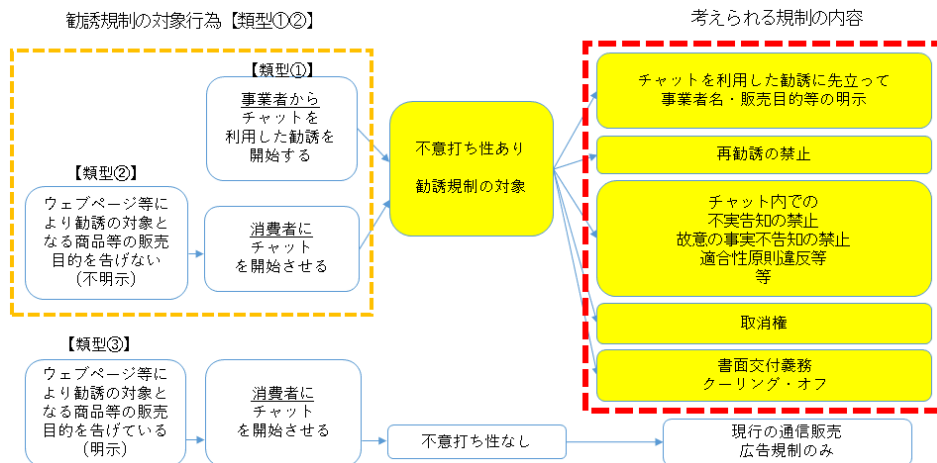
【類型②】 ウェブページ等により勧誘の対象となる商品等の販売目的を告げずに、消費者にチャットを開始させるケース<sup>45</sup>

の2つのケースを対象とすることが考えられる。一方、

【類型③】 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、消費者にチャットを開始させるケースは、従来の通信販売と同様に、勧誘規制の対象外とすることが考えられる。

なお、【類型①】 【類型②】 を規制の対象とするのであれば、事業者は【類型③】になるよう行動すると考えられ、【類型③】になるケースは限定的に解釈されるべきと考えられる。（図表8参照）

図表8 必要と考えられる規制対象と内容



<sup>45</sup> 電話勧誘販売における電話をかけさせる方法（特定商取引に関する法律施行令（昭和51年政令第295号）第2条第1号）参照。同号では、「電話、郵便、信書便、電報、ファクシミリ装置を用いて送信する方法若しくは電磁的方法により、若しくはビラ若しくはパンフレットを配布し、又は広告を新聞、雑誌その他の刊行物に掲載し、若しくはラジオ放送、テレビジョン放送若しくはウェブページ等（インターネットを利用した情報の閲覧の用に供される電磁的記録で主務省令で定めるもの又はその集合物をいう（中略）。）を利用して、当該売買契約又は役務提供契約の締結について勧誘をするためのものであることを告げずに電話をかけることを要請すること。」とされている。

この点に関しては、勧誘の対象となる商品等の販売目的を告げているかによって、【類型②】と【類型③】が区別されることから、消費者にとって分かりやすい表示により、販売目的を告げることが必要との意見<sup>46</sup>があった。また、事業者が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ていないことを消費者が事後的に確認することが難しい場合があり、被害救済のための「販売目的を告げていること」に関する立証責任の所在等については引き続き検討すべきとの意見があった。

なお、事業者からの発信によるチラシ等の配信、クロスセル取引の一方のものにはチャットに含まれず対象外である。また、商品検索サポート（チャットサポートなど）、入力補助は従前のおり勧誘規制の対象外と考えられる。

## 2 勧誘規制の内容

勧誘規制の内容としては、(1)勧誘に先立っての事業者名・販売目的等の明示、(2)禁止行為等の創設、(3)民事ルールの創設が考えられる。

具体的には以下のとおりである。

### (1) 勧誘に先立っての事業者名・販売目的等の明示

#### ① 問題事例の整理

チャットを利用した勧誘に際して、SNS等のユーザーアカウント名に事業者の社名や屋号ではなく、〇〇ママといった個人を連想させる名称を使用したり、管理栄養士といった専門家を名乗ったりすることで、外見上事業者であるか分からないようにし、消費者に接触するケースがある（事例1、2、3、4、5、6）。

また、実際にはマニュアルを販売する目的であるにもかかわらず、チャットを利用した勧誘の前段階であるウェブページ等ではその目的を告げず、チャットを利用したやり取りを続ける中でマニュアルの販売について告げるなど、事業者が真の目的を隠して消費者と接触し、勧誘を始めるケースがある（事例1、2、5）。

#### ② 必要と考えられる対応

チャットを利用した勧誘による販売には、広告規制がかかることと

<sup>46</sup> 表示の態様によっては商品の勧誘であることが消費者には認識できない場合もあり、例えば非常に小さく書かれていたり、「0円スタート」だけが大きく記載され、全く目に入らないところに販売目的の表示がされていたりする場合に、販売目的を表示していると言えるか否かは、消費者の理解を基準に判断すべきではないかという意見があった。

なる。具体的には、特定商取引法第11条においては、広告中に一定事項を必ず記載することが規定されており、まずはこれを遵守させることが求められ、令和4年建議においても、消費者庁に表示を徹底させることを求めている<sup>47</sup>。

ただし、その記載事項については、「一体として広告とみなす」範囲内であればそのいずれかに表示してあればよく<sup>48</sup>、また、事業者名、住所なども消費者が容易に認識することができるような場所に表示してあればよいとされており<sup>49</sup>、勧誘に先立って表示しなければならないこととはされていない。なお、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「景品表示法」という。）においては、事業者名や販売目的等の表示義務はない<sup>50</sup>。

チャットを利用した勧誘は、一般的な通信販売における広告とは異なり、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るものであり、一覧性がないことや、第2及び第3で述べた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、密室性等や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と考えられる。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

<sup>47</sup> 令和4年建議第1. 2.

<sup>48</sup> 特定商取引法の通信販売に関する「広告」については、特定商取引法逐条解説において、「販売業者等がその広告に基づき通信手段により申込みを受ける意思が明らかであり、かつ、消費者がその表示により購入の申込みをすることができるものであれば、ここにいう『広告』に該当する。」とされている。また、特定商取引法第11条の記載事項について、特定商取引法逐条解説では、「電子メールやインターネット上のバナー等により広告をする場合は、その本文及び本文中でURLを表示すること等により紹介しているサイト（リンク先）を一体として広告とみなしている。」「電子メールやバナー等の本文中で商品等の紹介を行う場合、特に表示場所が限定されていない表示事項については、本文、リンク先のいずれに表示してもよい。」とされている。（特定商取引法逐条解説（平成28年版）117頁）

<sup>49</sup> 事業者名、住所などの特定商取引に関する法律施行規則（昭和51年通商産業省令第89号）第23条第1号～同条第3号に関する事項については、「特定商取引に関する法律等の施行について」（令和5年4月21日消費者庁次長、経済産業省大臣官房商務・サービス審議官（以下「通達」という。））において、「販売業者等の属性に関するものであることから、広告中には、消費者が容易に認識することができるような文字の大きさ・方法をもって容易に認識することができるような場所に表示しなければならない」とされている。（同通達29頁）

<sup>50</sup> 景品表示法第5条において、不当表示が禁止されている。不当表示には、品質、規格その他の内容に関するもの（優良誤認表示）や価格その他の取引条件に関するもの（有利誤認表示）がある。また、消費者庁「ステルスマーケティングに関する検討会 報告書」（令和4年12月28日）を踏まえ、令和5年3月に、「一般消費者が事業者の表示であることを判別することが困難である表示」について、同条第3号に基づく指定がされている。



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。

したがって、チャットを利用した勧誘による販売においても事業者名・販売目的等の明示義務を設けることが求められる。

また、訪問販売では、事業者名・販売目的等を明示すべき<sup>51</sup>こととされているが、電話勧誘販売では、それに加えて、「勧誘を行う者の氏名」を告げなければならない<sup>52</sup>とされている。チャットを利用した勧誘による販売も、電話勧誘販売と同様、覆面性（相手が見えない）という特徴があるため、「勧誘を行う者の氏名」も明示すべきことも考えられる。

この点に関しては、AI等による自動応答の場合には、「勧誘を行う者」が不明なケースがあるとの意見があった。

## (2) 禁止行為等の創設

### ① 問題事例の整理

事業者がチャットを利用した勧誘を行う際に、消費者が断っても執拗に勧誘をしたり、不実告知・故意の事実不告知、適合性原則違反等と考えられる行為で消費者を誘引する事例がある（事例2、3、5、6、8）。また、契約後に解除を妨げる行為が見られる事例もある（事例7）。

### ② 必要と考えられる対応

従来の通信販売は、消費者が合理的な選択の機会を確保するため、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ことを前提として、広告規制が設けられている。これに対して、訪問販売や電話勧誘販売における禁止行為等は、事業者の積極的な販売行為によって消費者が望まない契約を締結する恐れがあるという前提で規律が設けられており、両者は規制の前提が異なっている。

前述のとおり、チャットを利用した勧誘による販売は、広告規制がかかることとなる。具体的には、まずは特定商取引法第11条及び第12条などの規定を遵守させることが求められ、令和4年建議においても、消費者庁に対して執行の強化を求めている<sup>53</sup>。チャットを利用した勧誘は、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るものであり、一覧性がないことや、第2及び第3で述べたチャットを

<sup>51</sup> 特定商取引法第3条

<sup>52</sup> 特定商取引法第16条

<sup>53</sup> 令和4年建議第1. 1.

利用した勧誘による販売の特徴である不意打ち性、密室性等やその心理的影響により、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いこと、また、適合性原則違反等と考えられる行為や、契約後に解除を妨げる行為が見られることから、特定商取引法第11条及び第12条などの通信販売に関する規定に基づく対応には限界があると考えられる<sup>54</sup>。なお、景品表示法においても、チャットを利用した勧誘には対応できない場合があると考えられる。

訪問販売や電話勧誘販売においては、消費者被害の端緒ともいえる意思に反した勧誘行為を受けてしまう状況そのものから消費者を保護する観点から、再勧誘を禁止するほか、事業者による執拗で強引な勧誘に消費者が迷惑を覚えさせられたり、虚偽の事実や欺瞞的な勧誘、誇大な勧誘により消費者が適正な契約判断を阻害されたまま契約を締結させられていることから、不当性の強い行為を類型化し、不実告知や故意の事実不告知等の特に不当性の強い行為を「禁止行為」として規定し、違反者には刑事罰を科すこととしている。また、違法又は不当な行為が行われた場合において、事業者がその営業を継続しながら必要な是正又は改善措置を採らせることにより、法違反若しくは不当な状態を解消し、又はこうした状態に至った原因となる事由を除外して、訪問販売や電話勧誘販売の適正化を図るため、適合性原則違反等については、主務大臣による改善のための行政処分である「指示」の対象行為として規制し、是正を図っている。

したがって、チャットを利用した勧誘による販売においても、訪問販売や電話勧誘販売における規制を参照し、再勧誘の禁止のほか、不実告知<sup>55</sup>や故意の事実不告知等<sup>56</sup>の事業者による不当性の強い行為については

<sup>54</sup> 消費者庁 特商法関連被害の実態把握等に係る検討会「特商法関連被害の実態把握等に係る検討会報告書」（平成26年8月）にて「電子メールやSNS上のメッセージやチャット等により「勧誘」が行われたことにより、消費者がインターネット等を用いて契約を締結した場合について、電話勧誘販売と同様の規制を設けることは妥当か。」という検討課題に対して、「仮にそのような規制の是非を検討する場合には、その法的な論拠や取引の実態について慎重に精査される必要があるとの意見もあった。」とされている。（同報告書11～12頁）

<sup>55</sup> 訪問販売や電話勧誘販売において、「断定的判断の提供」は禁止行為や指示対象行為とはされていないが、不実告知の対象は契約内容のみならず、当該契約に関連のある事項が広く対象とされており、「契約締結段階で告げている内容が実現するか否かを見通すことが不可能な場合であっても、告げている内容が客観的に事実と異なっていると評価できる限り不実の告知に該当する。」（通達11頁）とされている。そのため、「断定的判断の提供」の事例が場合によっては、不実告知に該当する場合があると考えられる。この点に関しては、被害救済の実効性の観点から、明示的に「断定的判断の提供」の規定を設けるべきとの意見があった。

<sup>56</sup> 不実告知や故意の事実不告知「等」とは、威迫困惑、公衆の出入りする場所以外の場所における勧誘を想定している。なお、訪問販売においては、威迫困惑及び公衆の出入りする場所以外の場所における勧誘が禁止行為とされ（特定商取引法第6条）、電話勧誘販売においては、威迫困惑が禁止行為とされて

禁止行為とし、適合性原則違反等<sup>57</sup>については指示対象行為とする等の行政規制<sup>58</sup>を設けることが求められる。

この点に関しては、音声による勧誘だけでなく、文字による勧誘を新たに規制の対象とすべきとの意見があった。また、一般的な通信販売は、広告掲載など一方向の発信を行って顧客の注文を待つ受動的な販売方法であり、チャットを利用した勧誘の事例とは状況が異なるとの意見があった。

### (3) 民事ルールの創設

(2) で述べた、チャットを利用した勧誘に対する禁止行為や指示対象行為等を設けたとしても、違反行為があれば直ちに指示や業務停止命令等を発令できるわけではない。少数の消費者の被害例だけでは指示や業務停止命令等の発令まで至らないこともあるし、また、行政庁における調査や対応には人的資源等の面からも限界があると考えられる。

したがって、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民事ルールについても規定することが必要と考えられる。

#### ① 必要と考えられる対応

##### ア 取消権

チャットを利用した勧誘による販売に関する民事ルールとしては、特定商取引法第15条の4に通信販売における契約の申込みの意思表示の取消しがある。同条は、「個別の消費者の申込みのプロセスの最終段階の表示において、当該消費者を誤認させるような表示をしたり、誤認をさせるために重要なことを表示しないといったような行為については、一対一で事業者と消費者が対峙する勧誘的な要素が支配する状況であり、訪問販売や電話勧誘販売における不実告知や重要事実不告知による勧誘がなされた場合の取消しルールとのアナロジーで捉えることが適切なのではないか、という発想の下で立案された」<sup>59</sup>とされているが、特定申込みをした消費者が同法第12条の6に違反する表示によって誤認した場

いる（特定商取引法第21条）が、本WGにおいては、解約妨害の事例は確認したが、その他の事例の確認には至っていない。

<sup>57</sup> 適合性原則違反「等」とは、迷惑を覚えさせる仕方での勧誘・解除妨害、判断力の不足に乗じる行為等を想定している。なお、訪問販売及び電話勧誘販売においては、これらが指示対象行為とされている（特定商取引法第7条、第22条）が、本WGにおいては事例の確認には至っていない。

<sup>58</sup> 訪問販売や電話勧誘販売において設けられている、業務停止命令等と同様の規定についても検討すべきと考えられる。

<sup>59</sup> 笹路健「令和3年特定商取引法・預託法等改正における2つの重要論点について」（消費者法研究第10号）

合の取消権であり、最終確認画面等の表示に関するものであるため、チャットを利用した勧誘における不実告知等には対応できない場合があると考えられる。

また、民法（明治29年法律第89号）の詐欺の場合には、事業者の故意の立証が必要になることや、消費者契約法（平成12年法律第61号）では取消しの対象を「重要事項」としていることから、民法や消費者契約法でも対応できない場合があると考えられる<sup>60</sup>。

以上のとおりであるところ、消費者の被害回復を容易にするため、取消権についても検討することが求められる。また、取消権を設けることにより、仮に、後述するクーリング・オフ期間が経過し、クーリング・オフができない場合にも取消権を行使できることから、被害回復に資すると言える。また、違法な勧誘を前提とした悪質商法を抑止する効果<sup>61</sup>も期待される。

チャットを利用した勧誘において不実告知や故意の事実不告知がなされ、その結果、消費者が誤認をして契約をした場合には、一対一で事業者が消費者に勧誘を行う場面であり、訪問販売や電話勧誘販売において不実告知や故意の事実不告知による勧誘により誤認した場合の取消権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。

したがって、チャットを利用した勧誘において不実告知や故意の事実不告知がなされ、消費者が誤認して契約をした場合の取消権についても検討することが求められる。

## イ クーリング・オフ

チャットを利用した勧誘による販売に関する民事ルールとして、特定商取引法第15条の3のいわゆる法定返品権があるが、特約で排除できること等から、同法を活用した被害回復ができない場合があると考えられる。

<sup>60</sup> 消費者契約法における不実告知等は、「重要事項」（消費者契約法第4条第5項）を対象とし、「重要事項」とは契約の目的となるものに関する事項に加え「物品、権利、役務その他の当該消費者契約の目的となるものが当該消費者の生命、身体、財産その他の重要な利益についての損害又は危険を回避するために通常必要であると判断される事情」である（同項第3号）。他方、特定商取引法の電話勧誘販売等の不実告知等は、上記に加え、「当該売買契約又は当該役務提供契約に関する事項であつて、顧客又は購入者若しくは役務の提供を受ける者の判断に影響を及ぼすこととなる重要なもの」も対象としている（特定商取引法第6条第1項第7号等）。したがって、少なくとも条文上では消費者契約法の取消権に比べ特定商取引法の取消権は広く対象とされている。

<sup>61</sup> 特定商取引法において、行政規制と関連させる形で取消権を設けることは、「不実告知や故意による事実の不告知という禁止行為違反の勧誘行為により、申込者等が誤認して締結した契約の効力を否定することによって購入者等の利益を保護するとともに、販売業者や役務提供事業者に対し、禁止行為に違反する勧誘による契約が取り消されるリスクを負わせることを通じて違法行為を抑制しようとする」意義もあるといえる（後藤卷則・齋藤雅弘・池本誠司「条解消費者三法（第2版）」531頁参照）。

チャットを利用した勧誘による販売においては、消費者が受動的な立場に置かれ、契約締結の意思の形成において事業者の文言に左右される面が強いため、契約締結の意思が不安定なまま契約の申込みや締結に至り、後日履行や解約をめぐる紛争が生じることが少なくないことから、被害回復の観点から、このような弊害を除去する必要があると考えられる。

この点、チャットを利用した勧誘は、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るものであり、一覧性がないことから契約内容が不安定であるため、契約内容を明らかにするためにも書面の交付が必要であり、検討することが求められる。また、訪問販売や電話勧誘販売と同様に、不意打ち性や密室性があることを考慮すると、契約の申込み又は締結後一定期間内は消費者が無条件で申込みの撤回又は契約の解除を行うことができる、クーリング・オフの導入についても検討することが求められる。

#### (4) (1) から (3) の設け方

チャットを利用した勧誘による販売の規制の設け方については、現行の通信販売の中に規制を設けるほか、通信販売から切り出した上で規制を設けることが考えられる<sup>62</sup>。いずれの規制を設けるに当たっても、現行の通信販売、電話勧誘販売の規定との適用関係について整理すること<sup>63</sup>が求められるとともに、法執行及び被害回復の観点から実効性<sup>64</sup>を確保できるよう留意する必要があると考えられる。

<sup>62</sup> 禁止行為等や、民事ルールのほか、訪問販売や電話勧誘販売において設けられている、適格消費者団体による差止請求権等と同様の規定についても検討すべきと考えられる。

<sup>63</sup> 現行の通信販売、電話勧誘販売の規定と、チャットを利用した勧誘による販売の規定の相互間に矛盾がないよう整理するとともに、通信販売から切り出した上でチャットを利用した勧誘による販売の規定を設けるとしても、必要な通信販売における規定を維持すべきことにも留意する必要がある。

<sup>64</sup> 実効性の確保のためには、「通信の秘密」との関係にも留意が必要であると考えられる。

## 第5 第4以外に考えられる規制の内容

### 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

現行法においては、「電子メール」「SMS」「ファクシミリ」はいずれも、その広告が氾濫したことが社会問題となったことを契機として、送信することについてあらかじめ承諾が必要（いわゆる「オプトイン規制」）とされている（特定商取引法第12条の3、同法第12条の5）。

チャットによる広告は、オプトイン規制の対象外とされているものの、チャットによる広告を端緒として意図しない契約に至る相談事例があることから、「取引の公正と消費者が望まない取引に誘い込まれることの防止を図る」<sup>65</sup>という同条の趣旨に鑑みると、同様の規制を設けることも考えられる。この場合、チャットによる広告を送信することについて、あらかじめ承諾を取ったとしても、チャットを利用した勧誘を行うことの不意打ち性がないとは言えず、第4で述べた勧誘規制の対象から外れることにはならないと考えられる。

他方、消費者がチャットによる広告を提供することの承諾をしたとしても、形式的な承諾を得るだけであれば、必ずしも被害防止にはつながらないことが考えられる。さらに、第4で述べた勧誘規制に加えて、チャットによる広告についてオプトイン規制を設けることは、特定商取引法の電話勧誘販売等を超える規制ともなり得るとも考えられる。

### 2 表示事項の項目追加

「商品若しくは権利又は役務の種類」については、特定商取引法第12条の6の表示項目とはされていないが、同法の趣旨に鑑みると、消費者が自身が契約・購入するものの中身について誤解のないように申込みの意思表示の内容を最終的に確認できるよう、「商品若しくは権利又は役務の種類」についても記載事項とすることも考えられる。

他方で、特定商取引法第12条の6における表示事項を増やした場合には、全ての事業者に対する規制となることから、事業者側の負担が大きい可能性がある一方で、既に広告において契約締結の意思の形成が行われている場合には最終確認画面における被害防止の効果は限定的であるとも考えられる。

<sup>65</sup> 通達33頁、37頁

## 第6 今後の対応や検討が必要と考えられる事項

今後の対応や検討が必要と考えられる事項は、以下のとおりである。

### 1 情報商材への対応

チャットを利用した勧誘による販売においては、情報商材に関する相談が多いことから、収入が得られるとうたい情報商材を販売するケースに着目し、業務提供誘引販売取引の規制による対応も考えられるとの意見があった。この点については、業務提供誘引販売の規定の適用可能性について検討することが考えられる。

また、相談の多さに鑑みると、令和4年報告書<sup>66</sup>で指摘したSNS事業者の自主的取組が引き続き期待されるほか、消費者安全法を活用した注意喚起や、情報商材を契約する際の注意点等について、消費者教育などで啓発活動が行われることも期待される。

### 2 契約不適合責任の検討

情報商材等の相談の解決に当たっては、引き渡された目的物の品質が契約の内容に適合しないとして、契約不適合責任を問う観点も考えられることから、民法の契約不適合責任の規定を活用することに加え、消費者契約における契約不適合責任について、被害回復の観点から、契約不適合をどのように判断するのか、立証責任を軽減できないか、などの観点で検討することがあり得るとの意見があった。この点については、消費者契約における契約不適合責任の考え方については、今後検討する必要があると考えられる。

### 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

本報告書はチャットを利用して勧誘がなされる通信販売に着目したが、デジタル化の進展に伴い、消費者の意思の形成に影響を与え得る通信販売については、相談の状況を勘案しつつ規制の在り方を検討する必要があると考えられる。

特に、行動ターゲティング広告<sup>67</sup>を介した通信販売における規制の在り方については、個別の消費者の属性等（推測した属性等を含む）に着目し

<sup>66</sup> 令和4年報告書「第3 5. SNS事業者の自主的取組」（34頁以下）

<sup>67</sup> 行動ターゲティング広告とは、利用者のインターネット利用上の行動履歴に着目した広告手法である。インターネット利用上の行動履歴とは、Webサイトの検索や閲覧の履歴などを指す。利用者の行動履歴に着目して、興味関心にあった広告を適切なタイミングで配信することによって、広告の効果を高めようとするものである。（総務省 情報通信政策研究所「行動ターゲティング広告の経済効果と利用者保護に関する調査研究 報告書（平成22年3月）」9頁）

て働き掛けがなされているとの意見もあり、引き続き重要な課題として検討する必要があると考えられる。



消費者委員会 ワーキング・グループ設置・運営規程

平成26年3月25日

消費者委員会決定

最終改正 令和4年1月28日

消費者委員会令（平成21年政令第216号）第四条の規定に基づき、この規程を定める。

（総則）

第一条 消費者委員会（以下「委員会」という。）のワーキング・グループ（以下同じ）の設置、所掌事務、構成、会議及び議事録の作成等については、この規程の定めるところによる。

（ワーキング・グループの設置）

第二条 委員会に別紙のとおりワーキング・グループを置く。

（ワーキング・グループの所掌）

第三条 ワーキング・グループは、個別分野における委員会の主要検討課題について、当該課題に専門的知見を有する有識者等の協力を得つつ、集中的に調査審議を行い、その結果を委員会に報告する。

（ワーキング・グループの構成）

第四条 ワーキング・グループに属すべき構成員は、別紙のとおりとする。

2 ワーキング・グループには座長を置き、当該ワーキング・グループに属する委員から委員長が指名し、座長は、当該ワーキング・グループの事務を掌理する。

3 座長に事故があるときは、当該ワーキング・グループに属する委員のうちから委員長があらかじめ指名する者が、その職務を代理する。

（ワーキング・グループの会議）

第五条 座長（座長に事故があるときはその職務を代理する者。以下同じ。）

は、ワーキング・グループの会議を招集し、その議長となる。

2 ワーキング・グループの会議への出席には、会議の開催場所への出席のほか、座長が必要と認めるときには、テレビ会議システムを利用した出席を含

めるものとする。

- 3 ワーキング・グループに属さない委員は、あらかじめ座長に届け出ることに  
により、会議にオブザーバーとして出席し、発言することができる。
- 4 座長は、必要により、臨時委員、専門委員、行政機関職員又は当該会議に  
おける調査審議事項に関して識見を有する者にオブザーバーとして会議に出  
席し、意見を述べ又は説明を行うことを求めることができる。
- 5 座長は、会議の各回ごとの調査審議事項及びこれに係る事項に関する  
説明を得る必要があると認める場合には、臨時委員、専門委員、行政機関職  
員又は当該調査審議事項に関して識見を有する者に参考人として会議に出席  
し、当該会議において求められた事項について説明を行うことを求めること  
ができる。

#### (審議の公開)

第六条 ワーキング・グループの開催予定に関する日時・開催場所等につい  
ては、公開する。

- 2 ワーキング・グループは、会議を公開することにより、当事者若しくは第  
三者の権利若しくは利益又は公共の利益を害するおそれがある場合その他座  
長が非公開とすることを必要と認めた場合を除き、公開する。非公開とすべ  
き事由が終了したときは、公開するものとする。
- 3 前項の規定により座長が会議を非公開とすることを認めた場合は、ワーキ  
ング・グループはその理由を公表する。
- 4 会議の議事録については、第2項の規定により座長が会議を非公開とする  
ことを必要と認めた場合を除き、公開する。
- 5 第2項の規定により座長が会議を非公開とすることを必要と認めた場合は、  
議事要旨をすみやかに作成し、公表するものとする。

#### (議事録の作成)

第七条 ワーキング・グループの議事については、次の事項を記載した議事録  
を作成する。

- 一 会議の日時及び場所
- 二 出席した構成員の氏名及びこのうちテレビ会議システムを利用した出席  
者の氏名
- 三 議題となった事項
- 四 審議経過
- 五 審議結果

(消費者庁の協力)

第八条 ワーキング・グループは、調査審議に当たって、消費者庁の協力を得ることができる。

(雑則)

第九条 この規程に定めるもののほか、ワーキング・グループの運営に関し必要な事項は、座長が委員会に諮って定める。

附 則

この規程は、平成26年3月25日から施行する。

この規程は、平成27年3月24日から改正施行する。

この規程は、平成28年9月6日から改正施行する。

この規程は、平成30年2月8日から改正施行する。

この規程は、令和2年11月5日から改正施行する。

この規程は、令和3年1月14日から改正施行する。

この規程は、令和4年1月28日から改正施行する。

(別紙)

ワーキング・グループの名称・目的・構成員

(◎：座長、○：座長代理)

ワーキング・グループ名称	目的	構成員
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	公正な市場を実現するための消費者法（取引分野）におけるルール形成の在り方、ルールの実効性確保に資する方策並びに行政、事業者及び消費者の役割について検討すること	木村たま代 委員 ○ 黒木 和彰 委員 ◎ 後藤 卷則 委員長
デジタル化に伴う消費者問題ワーキング・グループ	デジタル化の進展により、SNSの投稿や広告を端緒とした消費者問題等が増加している現状を踏まえ、被害の防止及び救済の在り方について検討すること	○ 飯島 淳子 委員 ◎ 後藤 卷則 委員長 清水かほる 委員

**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**  
**構成員・オブザーバー**

■構成員

	氏名（敬称略）	所属
(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
	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

	氏名／団体名（敬称略）	所属	
	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	
	木村 たま代	主婦連合会事務局長	(第10回～)
	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	(第10回～)
	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		(第10回～)

※消費者委員会委員一有識者(個人)一有識団体の順で、それぞれ50音順に記載

## 審議経過

(個人名は敬称略)

開催日・議事内容
第10回 令和5年1月16日 ・開催の趣旨（問題点の提示） ・相談事例（独立行政法人国民生活センター）
第11回 令和5年2月14日 ・有識者ヒアリング （一般財団法人日本情報経済社会推進協会 常務理事 坂下哲也、 司法書士 山田茂樹、弁護士 池本誠司）
第12回 令和5年4月4日 ・論点整理①（論点の提示） ・有識者ヒアリング（上智大学経済学部 教授 杉谷陽子） ・事業者ヒアリング（公益社団法人日本通信販売協会）
第13回 令和5年5月11日 ・有識者ヒアリング（龍谷大学法学部 教授 カライスコス・アントニオス） ・論点整理②
第14回 令和5年6月8日 ・ワーキング・グループ報告書（案）について
第15回 令和5年7月20日 ・ワーキング・グループ報告書（案）について

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  
～「破綻必至商法」を市場から排除して消費者被害を  
救済するために～

令和5年8月

消費者委員会（第7次）

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

## 目次

はじめに	1
第1 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	3
1. 近年の事案と行政の対応	3
2. 消費者の被害実態（被害者数、金額）	5
3. 1. 及び 2. の事案の検討を踏まえた現行制度の課題	6
第2 制度的手当の必要性	7
1. 設置法附則の検討条項	7
2. 横断的・一元的な対応の必要性	7
3. 新たな被害者の発生抑止（潜脱的営業の禁止）	7
4. 消費者の被害回復	8
5. 行政の主体的・迅速な対応	8
第3 制度の対象とすべき「破綻必至商法」について	9
1. 中間取りまとめにおける整理	9
2. WG における対象事案	10
第4 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	12
1. 破綻必至商法の禁止の明確化	12
2. 破綻必至商法を停止するための行政処分の創設	12
3. 行政庁による破産申立て権限の創設	14
4. 違法収益はく奪のための行政手法の創設	18
5. 会社法の解散命令の活用・拡充	20
第5 第4の方策の実効性を高めるための方策	22
1. 第4の方策の実効性を高めるための視点	22
2. 第4の方策の実効性を高めるための具体的な方策	23
おわりに	25

（参考資料1）消費者委員会 ワーキング・グループ設置・運営規程

（参考資料2）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・グループ構成員・オブザーバー

（参考資料3）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・グループ審議経過



## はじめに

公正な市場が確保されることは、消費者にとっては自らの意思に基づき安全かつ安心して消費行動を取ることができ、また事業者にとっては公正な事業活動が適切に評価される環境が確保されるという意味を持つ。

「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」（以下「WG」という。）は、公正な市場を実現するために中長期的な観点から消費者法におけるルール形成の在り方及びルールの実効性確保に資する方策並びに行政、事業者・事業者団体、消費者・消費者団体等の役割について検討する目的で、平成30年2月8日の第266回消費者委員会本会議において設置された。

WGでは、消費者法分野の中でも、特に取引分野を中心にしてルール形成の在り方に関する中長期的な課題等を整理し、令和元年6月、「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～公正な市場を実現するためのルール及び担い手のベストミックスを目指して～」を取りまとめた。

報告書では、消費者法分野におけるルール形成の在り方としては、自主規制、民事ルール、行政規制が被害の予防・救済という目的からベストミックスされることが重要であること、また、ルール形成の実効性確保のためには、行政と民間の関係主体が適切に役割分担・連携できるメリハリのある仕組み作りが重要であること、さらに、事業者の自主ルールを含む自主的取組や民事ルールでは対応しきれない悪質商法や不当な取引行為に対しては、行政による厳格な対応が必要であること等を示した。

消費者委員会は、上記報告書が示した視点のうち、事業者の自主的取組について検討を行うため、令和2年11月5日の第330回消費者委員会本会議においてWGを再開した。同年11月27日より再開されたWGでは、消費者法取引分野において、自主規制を有効に活用すべき分野について、自主規制の活用の実態を把握した上で、その望ましい整備・運用の在り方について検討するとともに、自主規制が機能しない場合における行政規制による取引の適正化について検討を行った。

令和3年8月に取りまとめられた「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～自主規制の実効的な整備・運用による公正な市場の実現を目指して～」では、自主規制を機能させるための要件や留意点等を明らかにしつつ、今後、行政、事業者・事業者団体、消費者・消費者団体等の各主体が、自主規制を実効的に整備・運用していく上で一定の指針になると考えられる事項を示した。

近年、消費者取引の国際化や急速なデジタル化の進展の下、消費者被害はこれまで以上に複雑化・多様化している。また、消費者の脆弱性、デジタル化や複雑化する消費者取引に対する消費者のリテラシーの限界等を踏まえ、消費者が安心安全に生活していくためのセーフティネットを整備することが必要と考えられる。悪質商法への対応については、これまで消費者庁において発足した研究会・検討会や、消費者委員会の専門調査会において検討が行われ、幾つかの法改正が実現し、運用されている。しかし、近年においても、悪質商法による大規模な消費者被害は発生しており、そうした場合、一度発生した被害を十分に回復することは難しいのが現実である。

消費者委員会は、このような状況を踏まえて、上記令和元年6月報告書で示された観点の中でも、自主的取組や民事ルールでは対応しきれない悪質商法に関して、実効的な法整備や違法収益のはく奪、財産保全等の制度について検討するため、令和4年1月28日の第363回消費者委員会本会議においてWGを再開することとした。同年3月29日より再開されたWGでは、近年、多数の消費者に被害を生じさせた具体的事案について検討し、有識者及び関係団体等からヒアリングを行い、同年8月には、ヒアリング結果及び現行制度の特長や活用可能性、限界等を整理するとともに、今後さらに議論することが必要な事項を整理した「中間取りまとめ」を公表した。

そして、同年11月以降、「中間取りまとめ」において議論が必要な論点として掲げた点を中心に、有識者、関係団体、関係省庁からヒアリングを行った上で検討を重ね、その検討結果を本報告書として取りまとめた。

本報告書の構成は、次のとおりである。まず、WGにおいて検討された近年の多数消費者被害事案について、行政の対応と被害実態という観点から検討し（後述第1）、それらの事案について、新たな制度的手当を行う必要性を基礎づける事情について整理する（後述第2）。

さらに、新たな制度の対象とすべき事案（いわゆる「破綻必至商法」）がどのようなものか（後述第3）について、中間取りまとめにおける整理（同1）を基礎として、中間取りまとめ後のWGの議論を踏まえて、WGが新たな制度の対象と考える事案の要件を提示する。

その上で、破綻必至商法について、その事業を止めて被害を回復するための具体的方策（後述第4）として、まず事業を止めるためのものとして、破綻必至商法の禁止の明確化（同1）及び破綻必至商法を停止するための行政処分の創設（同2）について記載する。次いで、被害を回復するためのものとして、行政庁による破産申立て権限の創設（同3）、違法収益はく奪のための行政手法の創設（同4）及び会社法の解散命令の活用・拡充（同5）について記載する。

最後に、第4に記載した行政による具体的な方策を実効的なものとするための方策（後述第5）について、行政が必要な情報を取得するための方法を中心に整理する。

## 第1 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

第1では、本報告書が念頭に置く、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（以下本報告書が対象とする事案を「破綻必至商法」と総称する。）、具体的には、中間取りまとめにおいて検討されたジャパンライフ株式会社（以下「ジャパンライフ」という。）、WILL株式会社等（以下「WILL等」という。）、株式会社ケフィア事業振興会（以下「ケフィア事業振興会」という。）、MRI インターナショナル（以下「MRI」という。）<sup>1</sup>を中心に、行政の対応と消費者の被害実態の観点から検討する。

### 1. 近年の事案と行政の対応

#### (1) ジャパンライフ

ジャパンライフは、1個100万円～600万円という高額な健康器具を顧客に販売し、販売した商品の預託を受けて第三者にレンタルすることで、レンタル料から年6%程度の配当が得られるとして顧客を勧誘していた。しかし実際には、商品数が契約上存在する数に対して著しく不足し、顧客から支払われた商品購入代金を原資として他の顧客への配当が行われる自転車操業に陥っていた。

ジャパンライフに対しては、平成28年12月から平成29年12月までの間に、預託法又は特定商取引法に基づき、行政処分（業務停止命令等）が計4回なされている。このうち3回目と4回目の行政処分は、1年間にわたる業務停止命令を内容としている。また、4回目の行政処分を受けた後に銀行取引停止処分を受け、破綻が明るみになっている。

1回目と2回目の行政処分は預託等取引、連鎖販売取引及び訪問販売を対象とする業務停止命令であったが、2回目の行政処分の効果が切れるより前に、3回目の行政処分がなされている。これは、ジャパンライフが新たに始めた業務提供誘引販売取引を停止するためになされたもの<sup>2</sup>である。

もっともこの業務提供誘引販売取引は、ジャパンライフが当初の預託等取引と本質的に異ならない商法を、行政処分に対し潜脱的に営業を続

<sup>1</sup> 各事案の詳細及び行政処分の経過については、中間取りまとめ8頁以下及び同参考資料を参照。

<sup>2</sup> 第37回WG・議事録20頁

けるため、形式上業務提供誘引販売等に転換したものと考えられる<sup>3</sup>。

## (2) WILL 等

WILL は、テレビ電話専用のアプリが読み込まれた USB メモリを顧客に販売し、USB メモリを差し込んでアプリを読み込んだテレビ電話をホテル等に貸し出し、3年で36回の賃借料を支払う仕組みとされていた。しかし実際には、テレビ電話の貸し出しにより収益は得ておらず、賃借料の支払いはUSBメモリの販売代金に頼っていた。

WILL に対しては、平成30年12月と令和元年7月に、特定商取引法に基づき、行政処分(取引等停止命令又は業務停止命令等)がなされている<sup>4</sup>。その後令和3年3月には、WILLの事業を承継したVISION株式会社に対し、行政処分(業務停止命令等)がなされている。このうちWILLに対する2回目の行政処分とVISION株式会社に対する行政処分は、法律の上限である2年間にわたる業務停止命令を内容としている。

またWILLについて、別の事業者名義・別の役務の名称でWILLが違反認定された行為と同様の行為が行われる疑いがあるとして、令和元年7月には株式会社ワールドイノベーションラブオールに関して、同年11月にはVISION株式会社に関して、令和3年6月にはピクセル&プレス株式会社に関して、それぞれ消費者安全法に基づく注意喚起がされている。

## (3) ケフィア事業振興会

ケフィア事業振興会は、消費者と買戻し特約付売買契約を締結して形式上消費者が対象商品(干し柿やヨーグルトなど)のオーナーとなり、満期が到来すると10%前後の利息を上乗せして対象商品を買戻すとしていた。しかし実際には、新規のオーナーから調達した資金から利息や事業経費などの支払いを行うなど、自転車操業に陥っていた。

ケフィア事業振興会に対しては、平成30年8月に消費者安全法に基づく注意喚起がされている。なお、同年9月にケフィア事業振興会ほか3社は破産手続開始の申立てをしている。

## (4) MRI

MRI は、米国の医療機関・薬局が保険会社・政府に対して有する診療報酬請求債権の購入及び回収事業から生じる利益の一部を配当することを内容とする権利の販売勧誘を行っていた。しかし実際には、そのようなビジネスの実態がなく、顧客からの出資金を他の顧客に対する配当金

<sup>3</sup> 中間取りまとめ9頁。第36回WG・資料1・7頁以下も参考

<sup>4</sup> なお、行政処分の期間中にセミナーを開いてUSBメモリの預託商法を勧誘したとして、WILLの関係者2名が特定商取引法違反の罪で逮捕され、令和5年4月19日に広島地裁で執行猶予付きの有罪判決を受けている。中国新聞令和5年4月20日朝刊28頁。

及び償還金の支払いに流用する行為等が行われていた。

MRI に対しては、平成 25 年 4 月に証券取引等監視委員会の勧告を受けた関東財務局が、第二種金融商品取引業の登録を取り消す旨の行政処分を出している<sup>5</sup>。

## 2. 消費者の被害実態（被害者数、金額）<sup>6</sup>

### (1) 豊田商事

豊田商事は、被害者数は約 29,000 人で被害総額約 2,000 億円、1 人当たりの平均被害金額は約 690 万円とされている。なお、刑事裁判で認定された被害額は、約 138 億円である。

また、豊田商事は昭和 60 年 6 月に破産宣告の申立て（債権者申立て）がされている。刑事事件としては、豊田商事及び関連会社の取締役は昭和 62 年 3 月に逮捕され、判決では詐欺罪で懲役 10 年から 13 年の実刑が科された。

### (2) 安愚楽牧場

安愚楽牧場は、被害者数は約 73,000 人で被害総額約 4,200 億円、1 人当たりの平均被害金額は約 575 万円とされている。なお、刑事裁判で認定された被害額は、約 1 億円である。

また、安愚楽牧場は平成 23 年 8 月に民事再生手続開始の申立て（債務者申立て）がされ、その後同年 12 月には破産手続開始決定がされている<sup>7</sup>。刑事事件としては、安愚楽牧場の元社長らは平成 25 年 6 月に逮捕され、預託法の不実告知罪で懲役 2 年から 2 年 6 月の実刑が科された。

### (3) ジャパンライフ

ジャパンライフは、被害者数は約 7,000 人で被害総額約 2,000 億円、1 人当たりの平均被害金額は約 2,857 万円とされている。

また、ジャパンライフは、平成 30 年 2 月に破産手続開始の申立て（債権者申立て）がされている。刑事事件としては、ジャパンライフの元会長及び他の経営陣は令和 2 年 9 月に逮捕され、元会長については詐欺罪で懲役 8 年の実刑判決が、他の経営陣については出資法違反の罪で執行猶予の付いた有罪判決（懲役 1 年 6 月から 2 年 6 月）が科された。

### (4) ケフィア事業振興会

ケフィア事業振興会は、被害者数は約 30,000 人で被害総額約 1,000 億

<sup>5</sup> なお、金融商品取引法の登録を取り消した場合には、金融庁の監督権限は一義的には及ばなくなる。無登録業者に対して金融機関等更生手続特例法に基づく破産申立て制度の対象とならないことについて、第 44 回 WG・議事録 10 頁

<sup>6</sup> 豊田商事、安愚楽牧場、ジャパンライフ及びケフィア事業振興会に係る被害実態については、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。

<sup>7</sup> 大阪地判平成 28 年 5 月 30 日。判例時報 2348 号 116 頁。

円、1人当たりの平均被害金額は約333万円とされている。

また、ケフィア事業振興会は、平成30年9月に破産手続開始の申立て(債務者申立て)がされている。刑事事件としては、元代表らは令和2年2月に逮捕され、元代表は詐欺罪・出資法違反の罪で懲役7年の実刑が科された。

### 3. 1. 及び 2. の事案の検討を踏まえた現行制度の課題

1. で述べたように、行政庁は事業者の法令違反を発見した場合には、相当長期間の業務停止命令を発するなど、現行法が規定する権限を活用して対処してきたものと評価できる。また、令和3年に預託法が改正されて、例に挙げた破綻必至商法のうち大半を占める販売預託を定義した上で原則禁止として、行政処分の権限も規定するなど、破綻必至商法を行う事業者への対処として有効な制度が導入されたものと評価できる。

他方で、ジャパンライフは当初の預託等取引と本質は変わらない商法を形式上業務提供誘引販売等に転換するなどし、WILLは行政処分の対象事業をVISION株式会社に承継させる又は別の事業者名義で事業を継続するなどしたため、それぞれについて行政庁は別途の行政処分等を出して対応している。この点については、行政処分を潜脱しようとする事業者に対し、従来の法による行政庁の対応に限界があったと見ることができる。

また、2. で述べたように、破綻必至商法は昭和の時代から今日に至るまで、多数・多額の消費者被害を出し続けており<sup>8</sup>、従来の法律による対応では不十分な点があることをうかがわせる。

不十分な点としてまず考えられるものが、被害回復のための手段が欠けていることである。改正預託法では販売預託が原則禁止されたほか、内閣総理大臣の確認を受けない売買契約(預託等取引の対象物品等に係るものに限られる)と預託等取引契約の私法上の効力を否定している(預託法第14条第3項)。この規定により被害を受けた消費者は個別に訴訟提起して被害回復を図ることになるが、財政面や情報面から十分に対応することが可能なかという問題がある。また、個別の訴訟提起が十分になされない結果として違法な収益が事業者の手元に残ることとなり、同様の消費者被害が繰り返されるという問題もある。

さらに、刑事的手法では迅速な対応が難しいことも挙げられる。2. で述べた事案について破産手続と刑事手続の時系列に着目すると、破産手続については債権者申立てと債務者申立ての両事案があるが、一般に資料が集めにくく時間が掛かると思われる債権者申立ての場合でも、首謀者の逮

<sup>8</sup> なお、刑事裁判では起訴された事件の被害額しか認定されないことから、豊田商事が約138億円、安愚楽牧場が約1億円と、実際の被害総額に比べて少なくなっている。

捕よりも先行していることが見て取れる。刑事手続については、公訴を提起して有罪判決を得ることまで見据えて、十分な証拠固めを行ってから逮捕に踏み切るとされている<sup>9</sup>ことがその理由と考えられる。

## 第2 制度的手当の必要性

### 1. 設置法附則の検討条項<sup>10</sup>

消費者庁及び消費者委員会設置法（平成21年法律第48号）附則第6項で「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」について、法施行後3年を目途として検討を加えて必要な措置を講ずるものとする規定されている。

なお、関連する法制度としては、景品表示法の課徴金制度、消費者裁判手続特例法の被害回復制度が導入されたものの、「行政が主導して」不当な収益をはく奪して被害者を救済する制度については、未だ実現がされていない。

### 2. 横断的・一元的な対応の必要性

既存の個別法、例えば特定商取引法や預託法には業務停止命令や刑事罰の規定はあるが、法人格を消滅させる形で事業を完全に止めて、被害回復を実現させるための規定は設けられていない。また、既存の個別法が対象としない事案については、一定の要件を満たせば消費者安全法のいわゆるすき間事案<sup>11</sup>として勧告及び命令の対象となるが、やはり事業を完全に止めて被害回復を実現させるための規定は設けられていない。

既存の個別法が対象とする業態も、対象としない業態も、破綻必至商法として同様の悪質性、危険性を有するものについては、事業を完全に止めて被害を回復する手段の創設を含めて、横断的・一元的に対応する必要がある。

### 3. 新たな被害者の発生抑止（潜脱的営業の禁止）

第3で述べるように、破綻必至商法は新規の顧客からの出資を配当ないし利益の提供に回すとの特徴があり<sup>12</sup>、そのような状態では外部からは事

<sup>9</sup> また、検察官は有罪判決が得られる高度の見込みがないと起訴しないとの運用が確立している上に、その見込みがある場合にも起訴猶予とすることが認められているため（刑事訴訟法第248条）、警察が捜査した事件の全てが起訴されて刑事裁判にかけられるわけではない。酒巻匡『刑事訴訟法〔第2版〕』227頁（有斐閣、2020年）。

<sup>10</sup> 設置法附則の検討条項と立法による対応を含めたこれまでの検討の経緯等については、中間取りまとめ第1を参照。

<sup>11</sup> 多数消費者財産被害事態（消費者安全法第2条第8項）であって、多数消費者財産被害事態による被害の発生又は拡大の防止を図るために実施し得る他の法律の規定に基づく措置がない場合をいう（同法第40条第4項）。

<sup>12</sup> 中間取りまとめ14頁

業者の破綻状態を認識することが困難であり、事業者とすれば自らの破綻状態を隠して延命を図るため更なる顧客の獲得を目指すため、時間が経つにつれて被害が増えることとなる。このような破綻必至商法については、業務自体を停止させる必要性が高い。

この点について、第1で述べたように、行政庁は事業者の法令違反を発見した場合には、相当長期間の業務停止命令を発するなどの対処をしている。他方で、行政処分を潜脱して営業を継続していたとみられる事案もあり、このような行政処分を潜脱した営業ができないような仕組みを検討することが必要である<sup>13</sup>。

#### 4. 消費者の被害回復

業務停止などの行政処分は、破綻必至商法による新たな被害の発生を防ぐという観点からは重要であるが、既に発生した被害の回復に直接に資するものではない。既に発生した被害の回復は、消費者の個別の権利行使に委ねられている。

しかし、個々の消費者が通常の民事訴訟を提起して被害回復を図ることは、事業者との間に情報等の格差があることや訴訟手続を利用することの時間面や費用面の負担などの問題から、困難が伴う。

また、消費者裁判手続特例法による被害回復制度は、消費者被害の回復について消費者の時間面や費用面の負担を低減させるものであって、制度導入以降、消費者被害の回復に一定の成果を上げてきたところである<sup>14</sup>。しかし、回収可能性の問題などから、特定適格消費者団体が消費者裁判手続特例法の利用を断念した事案もあるとされる<sup>15</sup>。

このように、既存の各制度、特に民事的手法による被害回復は、十分ではない部分がある。他方で消費者の被害回復が実現されないということは、裏を返せば、破綻必至商法を行う事業者が利得を保持し続けることを意味する。破綻必至商法を行う事業者のやり得ともいえる状況が続く限り、同様の消費者被害は発生し続けるのではないか。

#### 5. 行政の主体的・迅速な対応

これまで大規模消費者被害の回復は、民間セクター、例えば弁護団を構成する弁護士のボランティアに依存してきたといえる<sup>16</sup>。また、消費者裁

<sup>13</sup> なお、現行の特定商取引法は購入者等の利益の保護並びに商品等の流通及び役務の提供の適正化及び円滑化を、預託法は預託者の利益の保護をそれぞれ目的としているところ、行政庁による法人等の解散命令を規定した農業協同組合法や私立学校法等のように、特定の法人等の設立や解散等を含む業規制を目的とするものではないため、「法人格を消滅させる形で事業を完全に止め」る旨の規定は設けられていない。

<sup>14</sup> 中間取りまとめ 15 頁以下

<sup>15</sup> 第 37 回 WG・資料 1・3 頁

<sup>16</sup> 例えば豊田商事やジャパンライフにおいても、被害者を救済するための弁護団が中心と



判手続特例法に基づく被害回復についても、民間の団体である特定適格消費者団体の活動に期待するものといえる。しかし、被害回復が必要な事案に対して今後も継続的に対応するという点から見たとき、民間セクターの活動に依存、期待するこれまでの手法が適切かどうかは、検討する必要がある<sup>17</sup>。

他方で行政は、行政処分を出す段階で、例えば預託等取引であれば預託物についての運用実体がないなど<sup>18</sup>、事業者の事業に実体がないことを把握していることがある。そのような時点で、業務停止命令などの行政処分よりもさらに強力な手段を行政が持っているならば、より早期に更なる被害の拡大防止のための手を打てた可能性がある。

この点、投資における自己責任の観点、あるいは行政の謙抑性という観点から、被害回復にどこまで行政庁が関与することが適切なのかという指摘もあり得るところである。しかし、私法の領域に公法が踏み込まないという伝統的な公法私法二元論は乗り越えるべきであり、公法と私法は協働する必要がある。大規模消費者被害の回復の場面においても、行政庁が協働という観点から関与することは積極的に考えるべきである。

なお、行政が破綻必至商法を認定して迅速に動き出すには、情報収集能力や実効性のある調査権限が必要である。現行制度で行政に認められている調査権限で十分かどうかについては検討する必要がある。

### 第3 制度の対象とすべき「破綻必至商法」について

#### 1. 中間取りまとめにおける整理

中間取りまとめにおいては、ジャパンライフ、WILL等、ケフィア事業振興会、MRIの4事案を整理して、そこで行われている商法に共通する本質的な問題点として、以下の3点を挙げている<sup>19</sup>。

- ① 高配当・高利益が得られることをうたうことによって多数の消費者を強引に誘引し、多数の者から多額の出資ないし投資を受けるものの、

なって破産申立てをした。

<sup>17</sup> 弁護士方式による破産申立ての限界を指摘するものとして、黒木和彰「特定適格消費者団体による破産手続開始申立の可能性」多比羅誠弁護士喜寿記念『倒産手続の課題と期待』188頁以下（商事法務、2020年）がある。

<sup>18</sup> ちなみに、預託法違反及び特定商取引法違反（重要な事実の不告知）の関係ではあるが、ジャパンライフに対する2回目の行政処分（平成29年3月16日付）では、契約によれば預託を受けていたはずの磁気治療器は平成27年9月末当時2万2,441個存在するはずのところ、レンタルされていたのは2,749個、倉庫に保管されていたのは95個と、大幅に不足していたことが消費者庁によって認定されている。下記のウェブサイトを参照

（[https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10319033/www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_transaction/release/pdf/170316kouhyou\\_1.pdf](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10319033/www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_transaction/release/pdf/170316kouhyou_1.pdf)）。

<sup>19</sup> 中間取りまとめ14頁

- ② 事業による利益が上がらずに（当初から利益を上げられる仕組みではない場合もあると考えられる）、約束した配当ないし利益の提供ができない状態になると、他の消費者から得た出資金から配当ないし利益の提供を行わざるを得ない状況に陥り、そのために新たな出資者を集め、
- ③ 出資が増えるほど、配当ないし利益の提供をしなければならない金額が増えるため、更に出資者を集めて被害が拡大するという悪循環に陥る構造

## 2. WGにおける対象事案

### (1) 中間取りまとめ後の議論

中間取りまとめ後の対象事案に関する議論としては、まず中間とりまとめにおける整理との関係では、1.②に関連して配当流用が既に生じた場合に限らず早晚配当流用をしなければ立ち行かなくなるようなスキームや構造を捉えるべきというものがあつた。また、1.①の「高配当・高利益」をうたう部分は、配当が高ければ後続の出資者が出した金銭も大半が先行の出資者への配当に回されるのでまともな事業ができないということを含意しており、仮に「高配当・高利益」の文言を落とすのであれば別の要件に負荷がかかる、との指摘がされた<sup>20</sup>。

次に対象事案の範囲との関係では、例えば研究型のベンチャービジネスのように当初は利益が上がらない基礎的な研究を行う場合には経済活動と言えず事業の実体を欠くと言えるが、現実性がないベンチャービジネスであっても育成していくことが日本経済にとって非常に重要であり、この点を阻害するような制度は成功しないとの指摘がされた<sup>21</sup>。また、虚偽の事業計画やずさんな事業計画で出資を募ったが配当まで至らずに音信不通になるようなケースについて、対象事案とすべきなのか、すべきでないならどのように除くのかという指摘があつた<sup>22</sup>。

### (2) WGにおける対象事案

以上のような議論を踏まえ、「破綻必至商法」というには以下の①から④を全て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<sup>23</sup>にもかかわらず、
- 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

<sup>20</sup> 第46回WG・議事録10頁

<sup>21</sup> 第46回WG・議事録6頁

<sup>22</sup> 第46回WG・議事録9頁

<sup>23</sup> 「事業の実体がないこと」の判断は、事業が対象とする取引・契約類型において本質的要素とされているものが大幅に欠けているか、事業に必要な人員が大幅に不足しているかなどの事情を総合的に判断して行うことになるものと考えられる。

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。

### (3) 対象事案についての説明

具体的に対象事案の範囲を検討すると、まず、資金繰りに窮した中小企業が弁済期にある債務を支払うために借入れを繰り返すような自転車操業は、事業を行う限りは①を満たさず、そもそも消費者に出資を募って多数の消費者から金銭出資等を受けるという事態が通常想定されないので②と③を満たさず、債務の弁済が出資者への配当等でなければ④を満たさず、制度の対象外となる<sup>24</sup>。

次にベンチャービジネスとの関係では、仮に配当を賄うだけの利益をまだ生んでいないとしても、事業活動を行うなど事業の実体があるベンチャービジネスについては、①を満たさず制度の対象外となる。さらに、ベンチャー企業の資金調達の典型的な手段は新株発行とされているところ<sup>25</sup>、そもそもそのような場合は②と③を満たさないので、いずれにせよ制度の対象外となる。また、当初は利益が上がらないが事業と関連性がある基礎的な研究を行うような研究型のベンチャービジネスについても、事業の実施のために必要な行為も事業に含むとしたことにより、①を満たさず制度の対象外となる。

他方で、実体がないとは名称や外形に対する実質がないことを意味するので<sup>26</sup>、事業活動の実績が過少なケースは、外形に対する実質を欠くとして①を満たすと評価できるので、制度の対象となり得る。

<sup>24</sup> 破綻直前期の事業者が無理算段な方法で資金調達をする自転車操業については、本制度の対象となることは考えられない。例えば、高松高判平成26年5月23日(判例時報2275号49頁以下)の事案は、造船会社である破産者について収支実績を粉飾して融資を受けるなど無理算段の資金調達が認定されたものだが、メインバンクからの借入が問題となった事案であり(②と③を満たさない)、借入金のお大半が手形決済のほか人件費などの経費の支払いや鋼材等の購入費用に充てており(④を満たさない)、造船の受注は多かったが収支は大幅な赤字であった(①を満たさない)旨認定されている。

<sup>25</sup> 第47回WG・議事録9頁。桃尾・松尾・難波法律事務所編『ベンチャー企業による資金調達の法務〔第2版〕』28頁(商事法務、2022年)も参照。

<sup>26</sup> 「実体とは、名称や外形に対する正体。本体。実質。内容。」を意味する。新村出編『広辞苑〔第七版〕』1308頁(岩波書店、2018年)。

また、虚偽の事業計画やずさんな事業計画で出資を募ったが配当まで至らずに音信不通になるようなケースについては、それだけで直ちに制度の対象にはならない。ほとんど事業を行っていない(①を満たす)ため事業収益が見込めず、仮に音信不通にならなかったとしても配当流用するほかないと言える(④を満たす)場合には、制度の対象となる<sup>27</sup>。

#### 第4 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

経済的に無価値であるだけでなく、消費者被害を拡大するという悪質で危険な破綻必至商法については、被害の拡大防止の観点から速やかに事業を停止することはもちろん、市場から排除すべきである。そのためには、破綻必至商法が禁止されることを明確化することが必要である。

[説明]

第3の2.で述べたように、破綻必至商法は事業の「実体」がないため事業による収益が見込めず、約束した配当を行うためには配当流用をせざるを得ないスキームである。配当流用は出資された金銭等を事業に十分投資しないので経済的な価値を生まず、かつ配当流用しなければ明るみになっていた配当の遅延(破綻状態)を隠ぺいして新たな出資者の獲得を可能にして、新たな消費者被害を生み出す悪質なものである。

また、第3の1.③にあるように、配当流用により破綻状態を隠ぺいして新たな出資者を獲得した結果、配当すべき金額が増大することになり、配当を実施するためさらに多くの出資者を獲得する必要が生じ、消費者被害が拡大していくという危険なものでもある。

このように、破綻必至商法を禁止することについては、必要性和許容性が認められる。

##### 2. 破綻必至商法を停止するための行政処分の創設

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することが必要である。また、当該行政処分の潜脱を防止するための手当てを行うほか、行政処分の実効性を確保するために、行政処分に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ことも必要である。

[説明]

1.で述べたように破綻必至商法は消費者被害を拡大する悪質で危険なものであり、現に破綻必至商法が行われている場合には、新たな消費者被

<sup>27</sup> もっとも、どのような事実関係があれば「仮に音信不通にならなかったとしても配当流用するほかないと言える」のかといった点は問題となり得る。

害の発生を防止するため、速やかにその事業を停止させることが必要である。また、被害者である出資者は、少しでも多くの消費者が出資して被害に遭えば自分に配当が行われる可能性が出ることになり自ら事業を止めるために行動する動機に乏しいので<sup>28</sup>、行政が主体的に破綻必至商法に係る事業を止める必要性がある。

また、破綻必至商法では、配当流用により破綻状態の隠ぺいを続けるためにはさらに多くの出資者を獲得し続けなければならないが、事業による収益が見込めない中で増え続ける配当金を履行するだけの配当流用を続けることは極めて困難で、いずれ破綻する性質のものである。また、そのような性質を有する破綻必至商法を対象を限定して、業務停止の対象としようとするものである。いずれ破綻する事業者に対して、対象を破綻必至商法という形で限定して、行政庁が消費者被害の拡大防止という公益的な観点から事業を包括的に停止することは、許容性があると考えられる。

このように、破綻必至商法に該当する事業の全部又は一部を停止する旨の行政処分を創設することについては、必要性和許容性が認められる。

また、行政処分の創設に当たっては、その実効性が確保されることが重要である<sup>29</sup>。他方で業務停止命令は不利益処分に該当するため、聴聞又は弁明の機会付与が必要とされているところ(行政手続法第13条第1項)、聴聞又は弁明の機会付与の手続を行っている間に破綻必至商法を行う事業者が財産を隠す、費消する等が懸念される。この点については、当該業務停止命令が公益上緊急性を有する処分に該当する<sup>30</sup>として、聴聞又は弁明の機会付与を省略する余地がある<sup>31</sup>。

その他行政処分の実効性担保のためには、まず行政処分に違反した場合の罰則(間接罰)を設けることが考えられる。他にも、行政処分の対象事業を別会社に承継させる又は別の事業者名義で事業を継続するなどして行政処分を潜脱しようとする事業者に対しては<sup>32</sup>、業務停止命令の対象となっ

<sup>28</sup> 第46回WG・議事録11頁

<sup>29</sup> 行政が採り得る方策の実効性を高めるための方策のうち、行政が必要な情報を入手するための方策については、第5に記載。

<sup>30</sup> 「公益上」の典型例としては不特定多数人の生命・身体・財産に対する危害が生じているか、その可能性がある場合とされている。また「緊急性」の認定については、速やかな公益確保の必要性和名宛人となるべき者に対する手続的権利保障の必要性和の比較衡量が不可欠とされている。高木光ほか『条解行政手続法〔第2版〕』231頁以下(弘文堂、2017年)を参照。

<sup>31</sup> 第45回WG・議事録9頁。また、公益上緊急性を有する処分に該当するとして聴聞又は弁明の機会付与を省略しつつ、事後的に弁明の機会付与を行う例として、医療法第30条がある。

<sup>32</sup> WILL等のような事案を想定。なお、同じ事業者が別の業態に衣替えして行政処分を潜脱するジャパンライフのような事案については、業の類型を問題とせず破綻必至商法に該当

た事業者の役員等に対する停止の対象業務と同様の業務の禁止命令制度を創設することや、別の事業者に行政処分の対象事業を継続させるだけの資金を与えないようにするための措置<sup>33</sup>を創設することを検討することが考えられる。

もっとも、業務停止命令を始めとする行政処分は、将来の被害の発生防止には役立つが、それだけでは被害回復や違法収益のはく奪による同種の消費者被害の繰り返し防止につながらない点に注意が必要である。被害回復を行うためには、以下3. から5. までの方策が必要となる。また、被害回復の実効性を高めるためには、包括的な保全制度があることが重要である<sup>34</sup>。3. から5. までの方策を検討するに当たっては、発動のための要件や手続の差異、包括的な保全の有無などの特性を踏まえる必要がある<sup>35</sup>。

### 3. 行政庁による破産申立て権限の創設

行政庁は、破綻必至商法を行う事業者破産手続開始原因がある場合は、破産手続開始の申立てをすることができる旨の制度を創設することが必要である<sup>36</sup>。また、破産法第91条第1項の保全管理命令の申立て等<sup>37</sup>についても、行政庁に申立て権限を認めるべきである。

#### [説明]

破産手続は債務者の財産等の適正かつ公平な清算を図ることを目的としており(破産法第1条)、破産財団の換価及び配当手続を通じ、債権者の被害回復を実現することができる。また、破産手続には包括的な保全制度が用意されている(同法第91条・保全管理命令)。加えて破産手続開始決定が

する事業を対象とする行政処分を創設できれば、潜脱の防止が可能となる。

<sup>33</sup> 例えば、業務停止命令の実効性を確保するため、停止命令の対象事業の用に供される財産をそれぞれ特定した上で、当該財産の処分を禁止する旨の行政処分を創設することなどが考えられる。第46回WG・議事録17頁、18頁。本報告書20頁も参照。

<sup>34</sup> 中間取りまとめ37頁。なお包括的な保全が可能となるのは、倒産手続のような包括執行、解散命令のように債務者の法人格をはく奪する処分が後で予定されている場面に限られ、4.の違法収益はく奪のための行政手法の場面では難しいとの指摘があった。第44回WG・議事録16頁、17頁

<sup>35</sup> 大半の事案は3.の破産手続か5.の解散命令手続で処理される可能性が高く、4.の違法収益はく奪の行政手法は補完関係にあるとの指摘があった。第45回WG・議事録16頁

<sup>36</sup> 悪質事業者に対する行政庁の破産手続開始申立権の付与について積極的な立場を取るものとして、山本和彦「事業者の倒産における消費者の保護」現代消費者法11号12頁、13頁及び山本和彦「多数消費者が債権者となる破産事件について」NBL1204号16頁、17頁を参照。

<sup>37</sup> なお、行政庁に破産申立権を付与する先行の立法例である金融機関等の更生手続の特例等に関する法律(以下単に「更生特例法」という。)を参考にすれば、破産法第24条第1項の他の手続の中止命令等、同法第25条第1項の包括的禁止命令及び第28条第1項の債務者の財産に対する保全処分についても、同様に行政庁の申立権を認めることが考えられる。更生特例法第6章第1節参照。

された場合には、破産者の財産管理処分権がはく奪され破産管財人に専属し(同法第78条第1項)、法人については解散することになる(会社法第471条第5号等)など、破綻必至商法を行う事業者の事業を確実に停止させて新たな消費者被害の発生防止に資する。このように破産手続は新たな制度的手当に求められる要素を多く備えている。

破産手続開始決定を得るには、支払不能又は債務超過という破産手続開始原因の証明が必要となる。もっとも第3の2.(2)の破綻必至商法に該当する事業を行っている者は、事業の実体がないため事業による収益が見込めず、約束した配当を行うためには配当流用をせざるを得ない状況にある。このような事業者は、配当の遅延(債務不履行)が生じていなくても、無理算段をして債務を履行している状態であり、支払能力を欠くとして支払不能を認定することも可能と考えられる<sup>38</sup>。

また、破産手続開始決定後の手続(債権届出、配当金の受領など)の一部について、個別消費者を代理するような立場<sup>39</sup>として特定適格消費者団体を活用する可能性がある<sup>40</sup>。

なお、行政庁に破産申立て権限を付与することについては、以前より課題が指摘されていたところだが<sup>41</sup>、それらについては以下のように考えることができる。

#### (1) 破産手続の目的との関係について

破産手続の本来的な目的は、債権者に対する配当を最大化して公平な配当を行うことであり、破綻必至商法を行う事業者に係る事案においては被害者保護、被害回復が本来的な目的となる。特に、財政面や情報面で弱い立場にあり、自ら債権者申立てをすることが困難な債権者である被害者について、被害者を保護するために破産手続の開始を申し立てることは、正面から行政庁が行うべき事柄と考えられる<sup>42</sup>。

<sup>38</sup> 第44回WG・議事録17頁、20頁。破綻必至商法に該当することで、支払不能が事実上推定されると考える余地がある。

<sup>39</sup> 破産法第110条の代理委員として特定適格消費者団体を組み込むこと等の意見も出された。第44回WG・議事録20頁。なお、法人が代理委員になることは許容されている。伊藤眞ほか『条解破産法〔第3版〕』819頁(弘文堂、2020年)。

<sup>40</sup> 行政による対応というテーマからは離れるが、特定適格消費者団体の活用に関連して、特定適格消費者団体に破産申立て権限を付与してはどうかとの意見があった。第46回WG・議事録16頁以下。また、黒木・前掲注(17)191頁以下も参照。

<sup>41</sup> 消費者の財産被害に係る行政手法研究会「行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策について」(平成25年6月)24頁以下を参照。

<sup>42</sup> 破綻必至商法が犯罪に該当する場合も多いが、そのような場合には不法行為債権者は犯罪被害者にもなり得るところ、犯罪被害者等基本法第12条の「犯罪被害者等の行う損害賠償の請求についての援助」という観点からも、被害者の損害賠償請求権の回復のために行政庁が破産手続開始の申立てを行うことは正当化できるとの指摘があった。第47回

また、被害の拡大予防も破産手続の付随的な目的として位置付けられるところ、付随的な目的である被害の拡大予防は、正に公益的な事項として行政庁が担うべき事項といえる<sup>43</sup>。

(2) 行政が事業者の生殺与奪を決めることが適切かについて

今回行政庁による破産申立ての対象とするのは破綻必至商法を行う事業者であり、破産手続開始原因を有する全ての事業者ではない。1.で述べたとおり、破綻必至商法は経済的に無価値であるだけでなく、消費者被害を拡大するという悪質で危険なものであり、このようなものに対象を限定すれば、行政庁が生殺与奪を決めることになったとしても不適切とは思われない<sup>44</sup>。

(3) 金融庁等<sup>45</sup>以外の省庁が破産申立て権限を有していないことについて

省庁の破産申立権については、現行破産法の制定時には一般的な規定として導入されることは見送られた。それは金融庁等以外の省庁に破産申立権を認めないという趣旨ではなく、各省庁において自らの監督権限の行使及び債権者保護の観点から判断するというこゝで、ボールが各省庁に投げられた状態にある<sup>46</sup>。

まず監督権限との関係では、1.で破綻必至商法は消費者被害を拡大する悪質で危険なものとして禁止することを明確化し、かつ2.で業務停止の行政処分の対象とするなど、破綻必至商法を規制対象としようとするものである。そして破綻必至商法を行う事業者が自己破産申立てをすることは期待できず、他方で債権者である消費者も財政面や情報面で弱い立場にあり債権者申立てをすることも実際には難しい<sup>47</sup>。このような状況下では、行政庁が債権者保護の観点から、監督権限の行使として破産申立てをすることが考えられる。

なお、金融庁等で破産申立て権限が認められている対象事業者は、金融分野に限定されている。これは、債権者保護の観点から行政庁が破産申立てをする必要性が生じるのが、多数の消費者が事業者に信用を供与する(金銭債権者となる)場面であるからと考えられる。例えば消費者が

WG・議事録 19 頁

<sup>43</sup> 第 44 回 WG・議事録 14 頁、15 頁

<sup>44</sup> 第 44 回 WG・議事録 16 頁

<sup>45</sup> 金融庁以外には、農水産業協同組合の再生手続の特例等に関する法律第 29 条第 1 項に基づき、農水産業協同組合について、監督庁(農林水産大臣など)に破産申立て権限が与えられている。

<sup>46</sup> 第 44 回 WG・議事録 15 頁

<sup>47</sup> 本報告書 13 頁で指摘するように、被害者は少しでも配当を得るために、自ら事業を停止させる動機に乏しいため、仮に財政面や情報面で弱い立場になかったとしても債権者申立てをしない可能性もある。



サービスを受ける権利を有する場合には、まずはサービスを引き続き受けられるための措置が期待されている<sup>48</sup>。破綻必至商法に対して出資等をした消費者は、正に事業者に対して信用を供与して金銭債権者となっており、破産手続により債権の回収を図ることが適切であるという意味において金融機関の預金者と同様の立場にあり、行政庁による破産申立て権限の必要性が認められる。

(4) 他の優先債権との関係で消費者への配当が少額となることについて

破産手続開始原因が認められる以上は、そもそも消費者が出資等を全額回収することは不可能だが、いかに資産の散逸を防ぎ配当の原資を多くして、かつ債権者間で平等の配当を行っていくかという点に、破産手続の使命は存在する。そのような使命は破産債権の優先順位にかかわらずなお存在し、そのためにできるだけ早期に、適時に破産手続を開始するということの制度的な必要性が基礎づけられる。

また、破綻必至商法を行う事業者との関係では、早期に破産申立てをすることにより、当該事業者の構成員として消費者被害の拡大に加担した従業員の労働債権が積み上がることを防止できる点も重要である<sup>49</sup>。

(5) 破産申立てのための調査権限について<sup>50</sup>

破綻必至商法を行っていることの認定は裁判所が行うことになるが、認定のために必要な資料は申立書に添付して裁判所に提出することになる（破産規則第2条第3項）。裁判所が破綻必至商法について迅速、適切に判断するための情報を集めるため、行政が必要な調査権限を持つことは重要である<sup>51</sup>。

調査権限の内容を含めた実効性を高めるための方策については、第5で述べるが、調査権限については行政庁による破産申立て権限に伴うものではなく、2.の行政処分に伴うものと整理している。そして、2.の行政処分と行政庁による破産申立ては、同一の行政庁が、破綻必至商法を止めて消費者被害を防止するという同じ目的のもとで行われるので、2.の行政調査により得た情報を活用して、破産申立てをすることが可能

<sup>48</sup> 第44回WG・議事録16頁

<sup>49</sup> 例えばジャパンライフの破産事件でも、多額の労働債権が積み上がったと指摘されている（ジャパンライフの第10回債権者集会報告書によると、令和5年3月22日時点で、財団債権（労働債権その他）として3億7千万円以上が支払われている。）

<sup>50</sup> 調査権限については、破産申立てだけでなく、4.の違法収益はく奪のための行政手法や、5.の会社法の解散命令を機能させる場合にも、同様に問題となる。

<sup>51</sup> 更生特例法に基づく破産申立てに当たっても、破産手続開始原因についてきちんとした証拠をそろえて出していくのは非常に難しいが、監督あるいは検査において認定していくとの説明があった。第44回WG・議事録11頁

である<sup>52</sup>。

また、既存の個別法に基づいて行政調査・行政処分を行った場合に、その際に入手した情報を破産申立てに際して使用ができるか問題となる。行政庁による破産申立てが犯罪捜査と同様の厳格な規律に服すべき手続とまでは言えないことに鑑みると、既存の個別法に基づく行政調査・行政処分により得た情報が、結果として破産申立てで使用されることは許容されるものと解される<sup>53</sup>。

#### 4. 違法収益はく奪のための行政手法の創設

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する。また、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も併せて創設する。加えて、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乗じた額を加算金として納付させる制度を創設する。

##### [説明]

違法収益はく奪のための行政手法は、事業者の法人格を消滅させる効果は想定していないが、過去に得た違法収益をはく奪してやり得を許さないことで、事業者にとって破綻必至商法が損になることを明らかにするという抑止効果が期待できる。また、はく奪した違法収益を被害者に分配する仕組みを併せて構築することで、被害回復にも資するものとなる。

加算金については、将来的な繰り返しの違反行為を抑止する趣旨である。事業者が得た違法収益を奪うだけでは事業者にとって損が生じない状態になるだけであり、破綻必至商法を行えば利益が得られないだけでなく損まですることを示すことで、将来の破綻必至商法の実施を抑止する効果が期待できる<sup>54</sup>。

違法収益のはく奪の方法については、まず原状回復を内容とする違法収

<sup>52</sup> 破産手続開始の申立て後に、行政庁が保有している情報について、裁判所の資料提出の求め(破産規則第15条)に応じて提出することも考えられる。第45回WG・議事録9頁も参照。

<sup>53</sup> 行政調査の他目的利用の禁止原則については、稲葉馨ほか『行政法〔第4版〕』151頁(有斐閣、2018年)を参照。なお、最決平成16年1月20日(刑集58巻1号26頁)は、法人税法の質問検査権について犯則事件の調査や捜査のための手段として行使することは許されないが、質問検査権の行使に当たって取得収集される証拠資料が後に犯則事件の証拠として利用されることが想定できても、そのことで直ちに犯則事件の調査や捜査のための手段として行使されたことにはならないと判示した。

<sup>54</sup> 繰り返しの違反行為を抑止するための加算金に類似の制度としては、地方税法第72条の46などの加算金、国税通則法第65条以下の加算税がある。また、違法収益に加算金的な要素を上乗せして計算するものとして、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律第7条の9や景品表示法第8条の課徴金がある。第47回WG・議事録23頁

益の返金計画を立てさせ、その履行をするよう求める措置命令を出すことが考えられる<sup>55</sup>。事業者が措置命令を任意で履行した場合には被害回復がされることになるが、事業者が措置命令に従わない場合や、事業者が初めから措置命令に従う見込みがない場合には、行政が事業者の意思に反して違法収益の額<sup>56</sup>に相当する財産を取得する制度が必要となり、その1つとして行政型没収が考えられる(行政型没収については、下記(1)を参照)。

はく奪した違法収益をどのように分配するかについては、①違法収益を国庫に入れつつ消費者に対して国への請求権を設定する方法<sup>57</sup>、②基金を創設してはく奪した違法収益を移して基金の管理者(消費者団体など)が事業者の帳簿に基づき、又は消費者の債権届出を受けて分配する方法、などが考えられる<sup>58</sup>。

また、違法収益はく奪のための手続を進める過程で破産手続開始原因や会社法第824条第1項の事由があると判明した場合、その時点から3.の破産申立てや5.の会社法の解散命令の手続に進むこともある。

なお、違法収益はく奪のための行政手法についても、以前より課題が指摘されていたところだが、それらについては以下のように考えることができる。

#### (1) 事業を継続するつもりのない事業者等に対して実効性を確保する方法について

行政手法のうち原状回復を内容とする違法収益の返金計画措置命令については、名宛人となる事業者が命令に従わなければ意味がなく、破綻必至商法を行うような事業者は命令に従うことがあまり期待できない。そのような事態に対処するために、行政型没収の制度が必要と考えられる<sup>59</sup>。

<sup>55</sup> なお、行政による違法収益はく奪の手法としては課徴金納付命令もあり得るが、課徴金は一体的に国庫に入り違法収益部分は被害者に基本的には返還されないとの指摘もあったため(第45回WG・議事録3頁)、本報告書では記載していない。

<sup>56</sup> 没収すべき違法収益の額については、途中から自転車操業に陥った場合の額をどのように認定するか、顧客のうち事業者から配当を受けたものについてどのように扱うかについて、考え方を整理する必要があるとの指摘がされた。第45回WG・議事録8頁

<sup>57</sup> 組織的犯罪処罰法の没収・追徴の仕組みと、被害回復給付金支給制度が参考になる。中間取りまとめ32頁以下。なお同制度においては、国庫に入った給付資金は、通常の歳入とは区別された保管金として取り扱われることとなる。飯島泰ほか「「組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律の一部を改正する法律(平成18年法律第86号)」及び「犯罪被害財産等による被害回復給付金の支給に関する法律(平成18年法律第87号)」の解説(1)」法曹時報59巻8号95頁

<sup>58</sup> 第45回WG・議事録11頁、12頁

<sup>59</sup> 第45回WG・議事録7頁

行政型没収とは、破綻必至商法を行う事業者の財産を行政が強制的に取得する手法を意味する。例えば現金や金塊などの価値がある有体物については、即時強制として見つけた時点で押さえることが考えられる。また、銀行口座の預金債権などについては、権利の移転を内容とする行政処分<sup>60</sup>を行うことでその権利を行政に移転させることが考えられる。なお、行政型没収の制度の在り方については、行政が自ら没収を行う制度だけでなく、行政が裁判所に訴訟を提起して没収する旨の判決を求める制度も考えられる<sup>61</sup>。

また行政型没収の実効性を確保するために<sup>62</sup>、没収すべき違法収益額について一定の見込み額を概算で算定し、その部分について財産保全の制度を設ける必要がある<sup>63</sup>。例えば裁判所が関与する保全の方法としては、組織的犯罪処罰法第22条、第23条では裁判所又は裁判官が関与する保全の手続が整備されており、参考になる<sup>64</sup>。

## (2) 個々の被害者の被害額の認定について

はく奪した違法収益を被害者に分配する場合には、その前提として被害金額の認定が必要になる。そのための具体的な方法としては、①事業者が保有していた帳簿に基づいて認定する、②被害者に被害金額の届出をしてもらって認定する、などが考えられる。事業者から整備された帳簿を得られない場合には、①と②を組み合わせることになる。また、行政庁の認定に不服がある場合には、裁判所が関与する手続で判断することが考えられる<sup>65</sup>。

## 5. 会社法の解散命令の活用・拡充

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826条の法務大臣への通知を行うこととする。

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すること

<sup>60</sup> 行政処分によって権利が移転する制度として、土地収用法第47条の2の土地収用裁決などがある。

<sup>61</sup> 第47回WG・議事録24頁、25頁。

<sup>62</sup> 特に預金債権を移転させるために行政処分を行うような場合には、事業者による資産隠しを防ぐため、口座を凍結するなどの保全のための措置が必要となる。なお、組織的犯罪処罰法第13条第1項では債権が没収の対象となっている。

<sup>63</sup> 第45回WG・資料1で「仮没収の権限」と説明されている。なお、包括的な保全ではなく個別の保全となるため、対象となる財産を特定する必要がある。第46回WG・議事録22頁。

<sup>64</sup> 他方で裁判所が関与せず行政限りで保全を行う制度として、国税徴収法第159条の保全差押えがある(ただし要件は厳しい)。

<sup>65</sup> 第45回WG・議事録12頁、13頁

も考えられる。

[説明]

会社法の解散命令は、一定の解散事由が認められる場合に限定されるが、解散命令が出された場合には法人については解散することになる（会社法第 471 条第 6 号）ため、破綻必至商法を行う事業者の事業を確実に停止させて新たな消費者被害の発生防止に資する。さらに、会社が解散した場合には清算手続に入るため（同法第 475 条第 1 号）、消費者は清算手続を通じて弁済を受けることができる（同法第 499 条以下）ため、消費者の被害回復を実現することができる<sup>66</sup>。また、会社法の解散命令制度には包括的な保全制度が用意されている（同法第 825 条・会社の財産に関する保全処分）。このように会社法の解散命令は現行制度であって、必要な要素を多く備えている。

また、1. から 4. に述べた新たな制度的手当てを検討するにあたっては、既存の制度の活用状況等を踏まえることが必要である。現行制度である会社法の解散命令が活用できるのであれば、新たな制度的手当てを実現するよりも早期に消費者被害を回復することができる。逆に現行制度の活用が難しい場合には、難しい理由を踏まえた上で新たな制度的手当てを検討することも必要となる。

以下、現行制度の活用に関するものと、現行制度の拡充に関するものに分けて記載する。

(1) 現行制度の活用について

現行制度の活用状況について、平成 27 年度以降、解散命令の申立てがされたものが 9 件だが、9 件全てが活動実績がないこと（会社法第 824 条第 1 項第 2 号）を理由とする申立てとされており、同項第 3 号の法務大臣の警告を出した実績はないようである<sup>67</sup>。また、同法第 826 条に基づく裁判所その他の官庁、検察官又は吏員（以下「官庁等」という。）による通知も、平成 27 年以降はなされていないようである<sup>68</sup>。

このように、件数を見る限り現行制度は十分に活用されていないと評価できる。その理由としては、法務省は個々の会社を監督していないため個々の会社に関する情報を十分持つておらず、また個々の会社に対する調査権限も認められていないため、会社法の解散命令を機能させるにはまず個々の会社の状況を知り得る関係省庁が解散事由の存在を立証で

<sup>66</sup> なお、清算手続に入った会社の財産が債務を完済するのに足りないこと（債務超過）が明らかになった場合には、清算人は破産手続開始申立てを行う義務があるとされている（会社法第 484 条第 1 項）。

<sup>67</sup> 第 38 回 WG・議事録 9 頁

<sup>68</sup> 第 38 回 WG・資料 1 の 3 頁

きるだけの証拠をそろえて通知をすることが必要なところ<sup>69</sup>、会社法第826条の通知が官庁等からなされないことにもあるのではない。

このように現行制度の活用を促すために、まず会社法第826条の通知を官庁等が行うよう促すことが考えられる。その際には、第3に記載した「破綻必至商法」に該当するか否かは、官庁等が同条の通知をするか否かの判断基準<sup>70</sup>の一つとして機能する<sup>71</sup>。

## (2) 現行制度の拡充について

2. で破綻必至商法を行う事業者に対する新たな行政処分の創設について述べたが、その延長線上の処分として、関係省庁の主務大臣に解散命令の申立て権限を認めることが考えられる。その理由としては、関係省庁の主務大臣の方が対象事業者の情報を知り得る立場にあるので、申立て権限を認める方が迅速な申立てが可能となり、制度の実効性も向上することが挙げられる。また、特定の分野に限った特則として位置付けることで、法制度全体の整合性という観点からの問題も生じないと考えられる<sup>72</sup>。

なお、行政処分による一般的な解散命令制度<sup>73</sup>の創設については、解散命令の対象となる法人の根拠法<sup>74</sup>を除いては先行の立法例はなく、中立公正で独立した司法の判断を介在させずに行政の判断だけで法人格の消滅という大きな効果を生じさせるものであり、その濫用による弊害も大きなものがあることから<sup>75</sup>、行政処分による一般的な解散命令制度については慎重に考える必要がある。

## 第5 第4の方策の実効性を高めるための方策

### 1. 第4の方策の実効性を高めるための視点

第1の1. (1) から(4)の冒頭で述べたように、破綻必至商法を行う

<sup>69</sup> 第38回WG・議事録4頁

<sup>70</sup> 官庁等が会社法第826条の通知を行うか否かの基準、ガイドラインなどを作成することについて、肯定的な見解が示された。第38回WG・議事録13頁、16頁、17頁

<sup>71</sup> もっとも、会社法第824条第1条第3号の事由のうち「刑罰法令に触れる行為をした」については、刑罰法令に触れるか否かの判断権限がある官庁等が限定されるので、全ての官庁等が通知できるわけではないことに留意すべきである。第211回国会衆決算行政監視委員会第一分科会議録第1号22頁(大西分科員に対する河野国務大臣答弁)。

<sup>72</sup> 第46回WG・議事録19頁、20頁。第38回WG・議事録21頁から23頁

<sup>73</sup> 行政処分による一般的な解散命令制度の創設に肯定的な見解として、第36回WG・議事録4頁から7頁、第42回WG・資料2-1の11頁以下。石戸谷豊「悪徳業者に対する行政による解散命令制度」河上正二先生古稀記念『これからの民法・消費者法(Ⅱ)』567頁以下(信山社、2023年)も参照。

<sup>74</sup> 例えば、農業協同組合法第95条の2、中小企業等協同組合法第106条第2項など。

<sup>75</sup> 第47回WG・議事録19頁、20頁

事業者は取引の時点では適正で利益の出るビジネスモデルであると偽装して消費者を勧誘するため、その外形から一見して破綻必至商法であると判断することは難しい。そこで、破綻必至商法であることを認定するためには、第3の2.(2)①との関係では事業の実施状況を分析することが、④との関係では事業計画や資産と債務の状況、収益の状況などを分析することが、それぞれ必要となる。そしてできる限り早い段階で破綻必至商法を探知できるようにするためには、このような分析に必要な情報を早期に行政が入手することが重要である。

また、上記の分析に必要な情報としては、事業報告、事業計画、決算書類、固定資産台帳、従業員のリスト等が考えられ<sup>76</sup>、これらについての正確な情報が必要となる。

なお、行政が必要な情報を得られなければ第4の2.から5.の手段を講じることができないので、情報収集について制度的な手当てを検討することも必要である。また、第4の2.や4.で得られた情報は、第4の3.の破産手続や、5.の解散命令の手続においても活用できる方向で検討すべきである<sup>77</sup>。

## 2. 第4の方策の実効性を高めるための具体的な方策

### (1) 現行制度の運用に関係する方策

まず、事業者の内部に調査への協力者を確保することが重要<sup>78</sup>であり、そのための方策として、例えば公益通報者保護制度に基づく公益通報を活用することが考えられる。

また、破綻必至商法を行う事業者についての情報に接し得る主体は複数想定される。関係機関（例えば国民生活センター、消費生活センター、警察、他に業所管官庁がある場合には当該官庁など）が相互に連携する<sup>79</sup>ことで、破綻必至商法の早期発見に資すると考えられる。

さらに、破綻必至商法の早期探知に資するよう運用面で更に改善を図

<sup>76</sup> なお、破産管財人が破産者の財産を把握するために調査する対象として、決算書類、固定資産台帳、パソコン内の経理を含めた社内データ等に加えて、従業員や役員へのヒアリングも実施するとのことだが、この手法が参考になる。第42回WG・議事録4頁。

<sup>77</sup> 行政処分によって入手した情報を破産申立て等に使用できることについては、第4の3.(5)において記載した。

<sup>78</sup> 破産管財業務においても、財産隠匿に加担した経理担当者等から有益な情報が得られる可能性は低く、一般の従業員など管財業務への協力者をいかに得るかが重要との指摘があった。第42回WG・議事録5頁。

<sup>79</sup> 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であるPIO-NET（全国消費生活情報ネットワークシステム）の情報については、中央省庁については検索可能であり、警察や適格消費者団体等には求めに応じて情報提供がされている。第43回WG・議事要旨3頁、4頁

ることも検討すべきである。例えば、必要な情報が過不足なく入力されるように<sup>80</sup>、相談員の入力の際のサポート・バックアップ体制の整備をすることが考えられる。また、PIO-NET については、第3の2.(2)で整理した破綻必至商法の特徴や、破綻必至商法を行う事業者について寄せられた相談情報を参照しつつ、破綻必至商法を行っていると思われる者をあぶり出す新たな指標を開発すること<sup>81</sup>や、更に進めて、過去の破綻必至商法と類似の相談が入力された時に入力情報を自動的に分析してアラートが立つような仕組みを開発することも考えられる。

## (2) 制度的手当てが必要な方策

まず、第4の2.で述べたように、破綻必至商法を停止するための行政処分に必要な限度で、行政に報告徴求・立入検査等の調査権限を与えることも必要である。なお、調査権限の名宛人については、破綻必至商法を行っていると思われる者を直接に調査すると逃げられるリスクもあるので、その他の関係者も対象とするように検討すべきである<sup>82</sup>。

ただし、破綻必至商法を行う事業者は、行政による立入検査を拒む可能性もある。しかし顧客リスト、従業員名簿や固定資産台帳など、事業者の内部に立ち入って調査しなければ得られない情報もある。そこで、立入検査<sup>83</sup>をさらに進めて、臨検<sup>84</sup>の権限を行政に与えるべきか検討すべきである<sup>85</sup>。なお、仮に臨検の権限を認める場合には、憲法第35条の趣旨に照らして、あらかじめ裁判官の許可状を得ることが必要となる。

また、行政が必要な情報を入手するという観点からは、破綻必至商法が外部からは分かりにくいという点が景品表示法の優良誤認表示と共通

<sup>80</sup> 例えば支払方法や支払先の口座番号などは、聞き取れたものはPIO-NETへ入力されているが、被害回復やその前提となる財産保全の観点からは非常に重要な情報となる。第43回WG・議事要旨11頁、12頁

<sup>81</sup> 相談件数という数量に特化するのではなく、相談内容に同じような特徴があるかという意味で、定性的な指標を開発する必要があるとの意見があった。第43回WG・議事要旨10頁。

<sup>82</sup> 調査権限は違反が疑われる者に対してだけ行使できるというものではなく、必要な情報を有する者については第三者であっても行使することができる。第45回WG・議事録9頁。また第三者に対する調査権限を明記した例として、国税通則法第74条の2、生活保護法第29条第1項、家畜伝染病予防法第52条などがある。

<sup>83</sup> 立入検査拒否に対して罰則が科されることもあるが、抵抗を排除して立入検査をすることはできない(間接強制調査と呼ばれる)。

<sup>84</sup> 相手方の同意なしにその抵抗を實力で制圧しつつ断行できる調査で、直接強制調査とも呼ばれる。刑事事件に密接に関連する犯則事件における例として、国税通則法第132条第1項、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律第102条第1項がある。犯則事件以外の例としては、児童虐待防止法第9条の3がある。

<sup>85</sup> 第45回WG・議事録9頁、10頁



していることを踏まえ、不実証広告規制類似の制度<sup>86</sup>を設けることや、第3の2.(2)②③を満たすもののうち「高利率をうたう取引」については消費者にとって特に誘惑的でリスクも高いことを踏まえ、定期報告を含めて行政に対する届出義務を課すこと<sup>87</sup>を検討することも必要と考える。

## おわりに

WGでは、自主的取組や民事ルールでは対応しきれない悪質商法に関して、近年の多数消費者被害事案を分析することで対象とすべき事案を整理し、当該事案について行政が主導してその事業を止めて被害を回復するための具体的方策を検討し、本報告書を取りまとめた。本報告書においては、今後の様々な検討に資するよう、具体的方策相互の優先順位などは付けず、WGでご議論いただいた内容について幅広くまとめ、特にWGの委員、オブザーバーからいただいたご意見についてはできる限り記載するようにしている。

検討を行う中で困難であったのは、第1に、「破綻必至商法」をどのように定義づけるかという点である。WGでは、過去に多数消費者被害をもたらした事案をできる限り分析し、正常な経済活動への影響を排除することにも配慮して一定の定義づけを行った。第2に、多数消費者被害に対して、すでにくつきの制度整備が行われているにもかかわらず<sup>88</sup>、さらに強力な制度を行政が持つことをどの様に考えるかという点である。WGでは、多数消費者被害が繰り返し発生していることを踏まえ、消費者被害の回復のため、対象を限定して行政がより強力な権限を持つことは許容されるのではないかと、その上で司法手続を介在させる制度となれば権限行使への一定の歯止めとなるのではないかと考えた。第3に、「破綻必至商法」は、消費者が取引を行う時点では適正取引であるかのように偽装されており、事後的に破綻必至の疑いが強いと判明することが多い点である。WGでは、こうした商法をどう定義し、行政がどのように探知し、どのような行政処分を行うことができるかについて、その実効性の確保を踏まえた検討を行った。

その上で、例えば以下のような課題が残されていることにも留意する必要がある。第1に「破綻必至商法」の定義との関係では、正常な経済活動への萎縮

<sup>86</sup> 第45回WG・議事録7頁。例えば、破綻必至商法を行っていると思われる事業者の支払いが滞った場合に、当該事業者に対し機能するビジネスモデルであることについて合理的な根拠の提出を求め、提出がない場合には破綻必至商法に該当するとみなす旨の規定が考えられる。景品表示法第7条第2項以外にも、特定商取引法第6条の2、第34条の2などに例がある。

<sup>87</sup> 第45回WG・議事録6頁、7頁。資料1の2頁も参照

<sup>88</sup> 景品表示法の課徴金制度及び消費者裁判手続特例法の被害回復制度の導入、預託法改正による販売預託の原則禁止などが、制度的な対応として実現している。

効果を生じさせないようにするため、要件裁量が小さくなるさらに具体的な要件とするなど、対象を明確化できないかを検討する必要がある<sup>89</sup>。第2に具体的方策との関係では、被害の拡大防止や被害回復といった観点から、各方策の内容や有効性等をさらに検討する必要がある。第3に調査権限との関係では、各方策を実効的なものとするため具体的にどのような調査権限が必要かについてや、対象者の手続保障といった観点から許容されるかという点も含めて検討する必要がある。

破綻必至商法を行う事業者を市場から排除することは、消費者にとってはもちろん、一般の事業者にとっても利益となる。また、政府として長期の投資や資産形成を行うにあたっての金融リテラシーの向上を目指す中で<sup>90</sup>、破綻必至商法を行う事業者を市場から排除することは、安心して投資などを行うための環境整備に資するものとして、意味があると言える。

関係省庁においては、破綻必至商法を行う事業者の取り締まりに関して現行法を迅速かつ厳正に執行することに加えて、当該事業者への対処の観点から消費者法の制度の整備その他の政策を立案・実施するに当たっては、本報告書が提示する観点や内容を踏まえられたい。

<sup>89</sup> 定義については、事後的にのみ判明するものではなく、行政庁が事前あるいは途中の段階で認定して動き出すことが可能なものとなるように留意する必要がある。

<sup>90</sup> 例えば、参議院において継続審査となっている、金融商品取引法等の一部を改正する法律案（第211回国会閣法56号）は、利用者の立場に立って金融経済教育を広く提供する金融経済教育推進機構の創設に関する規定を含んでいる。

## 消費者委員会 ワーキング・グループ設置・運営規程

平成26年3月25日

消費者委員会決定

最終改正 令和4年1月28日

消費者委員会令（平成21年政令第216号）第四条の規定に基づき、この規程を定める。

（総則）

第一条 消費者委員会（以下「委員会」という。）のワーキング・グループ（以下同じ）の設置、所掌事務、構成、会議及び議事録の作成等については、この規程の定めるところによる。

（ワーキング・グループの設置）

第二条 委員会に別紙のとおりワーキング・グループを置く。

（ワーキング・グループの所掌）

第三条 ワーキング・グループは、個別分野における委員会の主要検討課題について、当該課題に専門的知見を有する有識者等の協力を得つつ、集中的に調査審議を行い、その結果を委員会に報告する。

（ワーキング・グループの構成）

第四条 ワーキング・グループに属すべき構成員は、別紙のとおりとする。

- 2 ワーキング・グループには座長を置き、当該ワーキング・グループに属する委員から委員長が指名し、座長は、当該ワーキング・グループの事務を掌理する。
- 3 座長に事故があるときは、当該ワーキング・グループに属する委員のうちから委員長があらかじめ指名する者が、その職務を代理する。

（ワーキング・グループの会議）

第五条 座長（座長に事故があるときはその職務を代理する者。以下同じ。）

は、ワーキング・グループの会議を招集し、その議長となる。

- 2 ワーキング・グループの会議への出席には、会議の開催場所への出席のほか、座長が必要と認めるときには、テレビ会議システムを利用した出席を含

めるものとする。

- 3 ワーキング・グループに属さない委員は、あらかじめ座長に届け出ることに  
により、会議にオブザーバーとして出席し、発言することができる。
- 4 座長は、必要により、臨時委員、専門委員、行政機関職員又は当該会議に  
おける調査審議事項に関して識見を有する者にオブザーバーとして会議に出  
席し、意見を述べ又は説明を行うことを求めることができる。
- 5 座長は、会議の各回ごとの調査審議事項及びこれに係る事項に関する  
説明を得る必要があると認める場合には、臨時委員、専門委員、行政機関職  
員又は当該調査審議事項に関して識見を有する者に参考人として会議に出席  
し、当該会議において求められた事項について説明を行うことを求めること  
ができる。

#### (審議の公開)

第六条 ワーキング・グループの開催予定に関する日時・開催場所等につい  
ては、公開する。

- 2 ワーキング・グループは、会議を公開することにより、当事者若しくは第  
三者の権利若しくは利益又は公共の利益を害するおそれがある場合その他座  
長が非公開とすることを必要と認めた場合を除き、公開する。非公開とすべ  
き事由が終了したときは、公開するものとする。
- 3 前項の規定により座長が会議を非公開とすることを認めた場合は、ワーキ  
ング・グループはその理由を公表する。
- 4 会議の議事録については、第2項の規定により座長が会議を非公開とする  
ことを必要と認めた場合を除き、公開する。
- 5 第2項の規定により座長が会議を非公開とすることを必要と認めた場合は、  
議事要旨をすみやかに作成し、公表するものとする。

#### (議事録の作成)

第七条 ワーキング・グループの議事については、次の事項を記載した議事録  
を作成する。

- 一 会議の日時及び場所
- 二 出席した構成員の氏名及びこのうちテレビ会議システムを利用した出席  
者の氏名
- 三 議題となった事項
- 四 審議経過
- 五 審議結果

(消費者庁の協力)

第八条 ワーキング・グループは、調査審議に当たって、消費者庁の協力を得ることができる。

(雑則)

第九条 この規程に定めるもののほか、ワーキング・グループの運営に関し必要な事項は、座長が委員会に諮って定める。

附 則

この規程は、平成26年3月25日から施行する。

この規程は、平成27年3月24日から改正施行する。

この規程は、平成28年9月6日から改正施行する。

この規程は、平成30年2月8日から改正施行する。

この規程は、令和2年11月5日から改正施行する。

この規程は、令和3年1月14日から改正施行する。

この規程は、令和4年1月28日から改正施行する。

(別紙)

ワーキング・グループの名称・目的・構成員

(◎：座長、○：座長代理)

ワーキング・グループ名称	目的	構成員
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	公正な市場を実現するための消費者法（取引分野）におけるルール形成の在り方、ルールの実効性確保に資する方策並びに行政、事業者及び消費者の役割について検討すること	木村たま代 委員 ○ 黒木 和彰 委員 ◎ 後藤 卷則 委員長
デジタル化に伴う消費者問題ワーキング・グループ	デジタル化の進展により、SNSの投稿や広告を端緒とした消費者問題等が増加している現状を踏まえ、被害の防止及び救済の在り方について検討すること	○ 飯島 淳子 委員 ◎ 後藤 卷則 委員長 清水かほる 委員

**消費者委員会**  
**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**  
**構成員・オブザーバー**

## ■ 構成員

(◎：座長 ○：座長代理)

氏名（敬称略）	所属
◎ <small>ごとう</small> 後藤 <small>まきのり</small> 巻則	早稲田大学名誉教授
○ <small>くろき</small> 黒木 <small>かずあき</small> 和彰	弁護士
<small>きむら</small> 木村 <small>たま代</small> たま代	主婦連合会事務局長

## ■ オブザーバー

氏名（敬称略）	所属
<small>おおいし</small> 大石 <small>みなこ</small> 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
<small>しみず</small> 清水 <small>かほる</small> かほる ※第43回ワーキング・グループのみ参加	公益社団法人全国消費生活相談員協会中部支部長
<small>いただに</small> 板谷 <small>のぶひこ</small> 伸彦 ※第41回ワーキング・グループより参加	特定非営利活動法人消費者機構日本専務理事
<small>かわいで</small> 川出 <small>としひろ</small> 敏裕	東京大学大学院法学政治学研究科教授
<small>なかがわ</small> 中川 <small>たけひさ</small> 丈久	神戸大学大学院法学研究科教授
<small>まるやま</small> 丸山 <small>えみこ</small> 絵美子	慶應義塾大学法学部教授
<small>やまもと</small> 山本 <small>かずひこ</small> 和彦	一橋大学法学部教授

消費者委員会委員→有識者の順で、それぞれ50音順に記載

消費者委員会  
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  
審 議 経 過

(個人名は敬称略)

開催日・議事内容
第 35 回 令和 4 年 3 月 29 日
○ 開催の趣旨及び今後の進め方について
第 36 回 令和 4 年 5 月 13 日
○ 財産被害の防止・回復に関するヒアリング
① 弁護士 石戸谷 豊
② 弁護士 五十嵐 潤 弁護士 山口 広
第 37 回 令和 4 年 6 月 21 日
○ 財産被害の防止・回復に関する現行制度の活用状況についてのヒアリング
① 特定非営利活動法人消費者機構日本 副理事長 佐々木 幸孝 特定非営利活動法人消費者機構日本 理事 鈴木 敦士
② 特定非営利活動法人さいたま消費者被害をなくす会
③ 消費者庁 取引対策課長 奥山 剛
④ 消費者庁 消費者政策課 財産被害対策室長 末吉 敏和
第 38 回 令和 4 年 7 月 4 日
○ 会社法の解散命令制度の活用等についてのヒアリング
① 法務省民事局 参事官 渡辺 諭
② 東京大学社会科学研究所 教授 田中 亘
第 39 回 令和 4 年 8 月 10 日
○ 中間取りまとめに向けた議論
第 40 回 令和 4 年 8 月 26 日
○ 中間取りまとめについて
第 41 回 令和 4 年 11 月 1 日
○ 行政による被害回復制度についてのヒアリング
① 日本弁護士連合会消費者問題対策委員会・弁護士 大森 景一 日本弁護士連合会消費者問題対策委員会・弁護士 鈴木 敦士
第 42 回 令和 4 年 12 月 13 日
○ 行政庁による解散命令制度及び大規模消費者被害事件の破産管財実務についてのヒアリング
① 弁護士 島田 敏雄
② 先物取引被害全国研究会代表幹事・弁護士 加藤 進一郎 先物取引被害全国研究会・弁護士 長谷川 博啓
第 43 回 令和 5 年 1 月 24 日



○ 消費生活相談に関するヒアリング
① 独立行政法人国民生活センター 情報管理部長 吉田 有美子
独立行政法人国民生活センター 情報管理部情報管理課長 松本 富美子
独立行政法人国民生活センター 相談情報部長 林 大介
独立行政法人国民生活センター 相談情報部相談第二課長 加藤 玲子
独立行政法人国民生活センター 相談情報部相談第二課課長補佐 飯田 周作
第44回 令和5年2月28日
○ 行政庁による破産申立制度についてのヒアリング
① 金融庁 企画市場局 市場課 市場機能強化室長 古角 壽雄
② 一橋大学法学部 教授 山本 和彦
第45回 令和5年3月28日
○ 違法収益はく奪制度についてのヒアリング
① 神戸大学大学院法学研究科 教授 中川 丈久
第46回 令和5年5月26日
○ 報告書骨子案等について
第47回 令和5年6月30日
○ 報告書素案について
第48回 令和5年7月28日
○ 報告書(案)について

## 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

消費者委員会は、令和 4 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」（以下「WG」という。）を設置し、WGは同年 8 月に「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」（以下「令和 4 年報告書」という。）を取りまとめた。令和 4 年報告書を踏まえ、当委員会は同年 9 月に「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」（以下「令和 4 年建議」という。）及び「SNS を利用して行われる取引に関する消費者委員会意見」を発出した。

令和 4 年建議において、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の指摘がなされた<sup>1</sup>。デジタル化の進展に伴い、通信販売において、消費者と事業者の接触が一層容易となり、例えば、「副業を探す」意図で事業者と接触を開始したにもかかわらず、最終的に「投資関連等の情報商材」の購入に至る等、消費者と事業者が SNS のメッセージを利用したやり取りを行った結果、消費者が事業者と接触した際の動機とは異なる契約の締結に至る場合がある。このように、SNS のメッセージにも不意打ち性<sup>2</sup>や密室性<sup>3</sup>等の問題があると考えられ、訪問販売や電話勧誘販売に類似した特徴を有している。一方で、このような事業者の行為には通信販売における広告規制がかかり、上記のような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ことから、令和 5 年 1 月から WG を再開し、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（以下「チャット」という。）<sup>4</sup>を利用した勧誘による販売の特定商取引に関する法律（昭和 51 年法

<sup>1</sup> 令和 4 年建議では、「なお、本報告書においては、「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は、SNS のメッセージによる勧誘と電話による勧誘の類似性を念頭に置きつつ、勧誘規制等を検討することが必要である」と指摘されている。この点については、更に深く検討することが必要であると考えられることから、引き続き、当委員会において調査、審議等を行っていくこととする。」と指摘した。

<sup>2</sup> 電話勧誘販売においては、①事業者から突然電話がかかってくるという不意打ち性と、②商品等の販売目的を明示しないで事業者の巧みな働きかけにより消費者が電話をかけさせられ、その電話の中で勧誘を受けるといふ不意打ち性があると考えられる。

<sup>3</sup> 電話勧誘販売においては、会話内容を第三者に聞かれないという密室性があり、これにより、周囲の監視の目が届かないため、行き過ぎた勧誘になる恐れがあることや、消費者が応答を迫られた状況となることが考えられる。

<sup>4</sup> 令和 4 年報告書においては、「SNS のメッセージによる勧誘」としていたが、メッセージによる勧誘については、必ずしも SNS の「チャット機能のアプリケーション」に限定されるものではないことか

律第57号。以下「特定商取引法」という。)の規制等の在り方を中心に検討を重ね、同年8月にその結果が「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(チャットを利用した勧誘の規制等の在り方について)」として取りまとめられた。

これを踏まえ、当委員会は、消費者庁に対し、以下のとおり意見を述べる。

## 第1 意見

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。

## 第2 理由

### 1 チャットとは

チャット(chat)とは、インターネット上のシステムの定義としては、同じプラットフォーム上でID<sup>5</sup>を利用し、利用者間で「ネットワークを介してリアルタイムにメッセージを交換すること」<sup>6</sup>とされている。

ら、WGにおいては「チャット」という機能の全般に着目して検討を行った。

<sup>5</sup> identification(アイデンティフィケーション)の略。個人を識別・把握する情報の総称のこと。ユーザ名、ユーザIDとも呼ばれる。(総務省「国民のためのサイバーセキュリティサイト 用語辞典(英字)」)([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/cybersecurity/kokumin/glossary/glossary\\_11.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/cybersecurity/kokumin/glossary/glossary_11.html))

<sup>6</sup> 第11回WG坂下オブザーバー資料2頁より、「IT用語辞典 BINARY」

チャットに関連した法令上の定義としては、ストーカー行為等の規制等に関する法律（平成12年法律第81号）第2条第2項第1号において、「電子メールその他のその受信をする者を特定して情報を伝達するために用いられる電気通信（電気通信事業法（昭和五十九年法律第八十六号）第二条第一号に規定する電気通信をいう。次号において同じ。）の送信を行うこと。」となっており、通達<sup>7</sup>において、「具体的には、LINEやFacebook等のSNSメッセージ機能等を利用した電気通信がこれに該当し、」とされている。また、米国立標準技術研究所（NIST）による報告であるSpecial Publication 800-101 Revision 1 “Guidelines on Mobile Device Forensics”（モバイル端末フォレンジックのガイドライン）において、“Instant Messaging (IM)”（インスタントメッセージング）は、“A facility for exchanging messages in real-time with other people over the Internet and tracking the progress of a given conversation.”（インターネット上で他の人とリアルタイムでメッセージを交換し、会話の進行状況を追跡するための機能）と定義されている。

さらに、電気通信事業法施行規則（昭和60年郵政省令第25号）第22条の2の10第1項第2号において、「電話又はこれに類する双方向の通信」との用例、仲裁法（平成15年法律第138号）第13条第2項において、「当事者が交換した書簡又は電報（ファクシミリ装置その他の隔地者間の通信手段で文字による通信内容の記録が受信者に提供されるものを用いて送信されたものを含む。）」との用例がそれぞれ見られる。

これらを踏まえ、本意見においては、「チャット」とは、「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（電子メール<sup>8</sup>を除く）<sup>9</sup>」とする。

## 2 チャットを利用した勧誘及び同勧誘による販売とは

本意見において、「チャットを利用した勧誘」とは、通信販売において上

<sup>7</sup> ストーカー行為等の規制等に関する法律等の解釈及び運用上の留意事項について（令和3年5月26日付け警察庁丙生企第71号、警察庁生活安全局長から都道府県警察の長宛て）4頁

<sup>8</sup> 特定電子メールの送信の適正化等に関する法律第二条第一号の通信方式を定める省令（平成21年総務省令第85号）第1号に定める通信方式（その全部又は一部においてシンプルメールトランスファープロトコルが用いられる通信方式）

<sup>9</sup> チャットにより送受信するものは文字、スタンプや絵文字、画像等も含む。また、機能に着目すると、前述したSNSのチャット機能のアプリケーションのほか、SMS（ショートメッセージサービス）、Web会議ツールやオンラインゲーム上等のものも含む。

述のチャットを利用して事業者<sup>10</sup>が消費者の契約締結の意思の形成に影響を与える行為をいう。その行為により取引を行うものを「チャットを利用した勧誘による販売」という。

なお、チャットを利用した勧誘による販売には、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ことから、双方向性に優れているといった面がある。他方で、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）といった面もあり、電話勧誘販売における特徴で指摘されたものと同様の特徴が見られる。また、覆面性（相手が見えない）という特徴も見られる。

### 3 チャットを利用した勧誘による販売の心理学的観点からの示唆

チャットは、双方向性と即時性を有しており、また、既読機能により情報の受け手側が時間的切迫感を増すことから、電話に近い特徴を持つと言われている。さらに、利用の場面を考えてみると、メールは仕事、チャットはプライベートで使う、と使い分けて利用されることが多いことから、チャットのほうが、より相手に親しさを抱かせるとの指摘がある。このことから、チャットを利用したやり取りでは、相手の社会的存在感が高くなり、人間関係のルールが働きやすい状況になると考えられる。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考えられている。

### 4 チャットを利用した勧誘に対する規制の対象

勧誘規制の対象については、前述のチャットを利用した勧誘のうち、不意打ち性があるものに限定し、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、の2つのケースを対象とすることが考えられる。

一方、③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、消費者にチャットを開始させるケースは、従来の通信販売と同様に、勧誘規制の対象外とすることが考えられる。

<sup>10</sup> AIによるものを含む。

なお、事業者からの発信によるチラシ等の配信、クロスセル取引の一方向のものはチャットに含まれず対象外である。また、商品検索サポート（チャットサポートなど）、入力補助は従前のおり勧誘規制の対象外と考えられる。

## 5 チャットを利用した勧誘に対する規制の内容

### (1) 勧誘に先立っての事業者名・販売目的等の明示

チャットを利用した勧誘による販売には、広告規制がかかることとなる。具体的には、特定商取引法第11条においては、広告中に一定事項を必ず記載することが規定されており、まずはこれを遵守させることが求められ、令和4年建議においても、消費者庁に表示を徹底させることを求めている<sup>11</sup>。

もっとも特定商取引法第11条においては、勧誘に先立って表示しなければならないこととはされていない。また、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「景品表示法」という。）においては、事業者名や販売目的等の表示義務はない。

チャットを利用した勧誘は、一般的な通信販売における広告とは異なり、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るものであり、一覧性がないことや、前述の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、密室性等や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と考えられる。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。

したがって、チャットを利用した勧誘による販売においても事業者名・販売目的等の明示義務を設けることが求められる。

### (2) 禁止行為等の創設

従来の通信販売は、消費者が合理的な選択の機会を確保するため、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ことを前提として、広告規制が設けられている。これに対して、訪問販売や電話勧誘

<sup>11</sup> 令和4年建議第1. 2.

販売における禁止行為等は、事業者の積極的な販売行為によって消費者が望まない契約を締結する恐れがあるという前提で規律が設けられており、両者は規制の前提が異なっている。

前述のとおり、チャットを利用した勧誘による販売は、広告規制がかかることとなる。具体的には、まずは特定商取引法第11条及び第12条などの規定を遵守させることが求められ、令和4年建議においても、消費者庁に対して執行の強化を求めている<sup>12</sup>。チャットを利用した勧誘は、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るものであり、一覧性がないことや、前述の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、密室性等やその心理的影響により、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いこと、また、適合性原則違反等と考えられる行為や、契約後に解除を妨げる行為が見られることから、特定商取引法第11条及び第12条などの通信販売に関する規定に基づく対応には限界があると考えられる。また、景品表示法においても、チャットを利用した勧誘には対応できない場合があると考えられる。

訪問販売や電話勧誘販売においては、消費者被害の端緒ともいえる意思に反した勧誘行為を受けてしまう状況そのものから消費者を保護する観点から、再勧誘を禁止するほか、事業者による執拗で強引な勧誘に消費者が迷惑を覚えさせられたり、虚偽の事実や欺瞞的な勧誘、誇大な勧誘により消費者が適正な契約判断を阻害されたまま契約を締結させられていることから、不当性の強い行為を類型化し、不実告知や故意の事実不告知等の特に不当性の強い行為を「禁止行為」として規定し、違反者には刑事罰を科すこととしている。また、違法又は不当な行為が行われた場合において、事業者がその営業を継続しながら必要な是正又は改善措置を採らせることにより、法違反若しくは不当な状態を解消し、又はこうした状態に至った原因となる事由を除外して、訪問販売や電話勧誘販売の適正化を図るため、適合性原則違反等については、主務大臣による改善のための行政処分である「指示」の対象行為として規制し、是正を図っている。

したがって、チャットを利用した勧誘による販売においても、訪問販売や電話勧誘販売における規制を参照し、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

<sup>12</sup> 令和4年建議第1. 1.

とし、適合性原則違反等については指示対象行為とする等の行政規制<sup>13</sup>を設けることが求められる。

### (3) 民事ルールの創設

(2) で述べた、チャットを利用した勧誘に対する禁止行為や指示対象行為等を設けたとしても、違反行為があれば直ちに指示や業務停止命令等を発令できるわけではない。少数の消費者の被害例だけでは指示や業務停止命令等の発令まで至らないこともあるし、また、行政庁における調査や対応には人的資源等の面からも限界があると考えられる。

したがって、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民事ルールについても規定することが必要と考えられる。

#### ア 取消権

チャットを利用した勧誘による販売に関する民事ルールとしては、特定商取引法第15条の4に通信販売における契約申込みの意思表示の取消しがある。同条は、「個別の消費者の申込みのプロセスの最終段階の表示において、当該消費者を誤認させるような表示をしたり、誤認をさせるために重要なことを表示しないといったような行為については、一対一で事業者と消費者が対峙する勧誘的な要素が支配する状況であり、訪問販売や電話勧誘販売における不実告知や重要事実不告知による勧誘がなされた場合の取消しルールとアナロジーで捉えることが適切なのではないか、という発想の下で立法された」<sup>14</sup>とされているが、特定申込みをした消費者が同法第12条の6に違反する表示によって誤認した場合の取消権であり、最終確認画面等の表示に関するものであるため、チャットを利用した勧誘における不実告知等には対応できない場合があると考えられる。

また、民法（明治29年法律第89号）の詐欺の場合には、事業者の故意の立証が必要になることや消費者契約法（平成12年法律第61号）では取消しの対象を「重要事項」としていることから、民法や消費者契約法でも対応できない場合があると考えられる。

<sup>13</sup> 訪問販売や電話勧誘販売において設けられている、業務停止命令等と同様の規定についても検討を行うことが求められる。

<sup>14</sup> 笹路健「令和3年特定商取引法・預託法等改正における2つの重要論点について」（消費者法研究第10号）



以上のおりであるところ、消費者の被害回復を容易にするため、取消権についても検討することが求められる。また、取消権を設けることにより、仮に、後述するクーリング・オフ期間が経過し、クーリング・オフができない場合にも取消権を行使できることから、被害回復に資するといえる。また、違法な勧誘を前提とした悪質商法を抑止する効果も期待される。

チャットを利用した勧誘において不実告知や故意の事実不告知がなされ、その結果、消費者が誤認をして契約をした場合には、一対一で事業者が消費者に勧誘を行う場面であり、訪問販売や電話勧誘販売において不実告知や故意の事実不告知による勧誘により誤認した場合の取消権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。

したがって、チャットを利用した勧誘による販売において不実告知や故意の事実不告知がなされ、消費者が誤認して契約した場合の取消権についても検討することが求められる。

#### イ クーリング・オフ

チャットを利用した勧誘による販売に関する民事ルールとして、特定商取引法第15条の3のいわゆる法定返品権があるが、特約で排除できること等から、同法を活用した被害回復ができない場合があると考えられる。

チャットを利用した勧誘による販売においては、消費者が受動的な立場に置かれ、契約締結の意思の形成において事業者の文言に左右される面が強いため、契約締結の意思が不安定なまま契約の申込みや締結に至り、後日履行や解約をめぐって紛争が生じることが少なくないことから、被害回復の観点から、このような弊害を除去する必要があると考えられる。

この点、チャットを利用した勧誘は、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るものであり、一覧性がないことから契約内容が不安定であるため、契約内容を明らかにするためにも書面の交付が必要であり、検討することが求められる。また、訪問販売や電話勧誘販売と同様に、不意打ち性や密室性があることを考慮すると、契約の申込み又は締結後一定期間内は消費者が無条件で申込みの撤回又は契約の解除を行うことができる、クーリング・オフの導入についても検討することが求められる。

#### (4) (1)～(3)の設け方

チャットを利用した勧誘による販売の規制の設け方については、現行の通信販売の中に規制を設けるほか、通信販売から切り出した上で規制を設けることが考えられる<sup>15</sup>。いずれの規制を設けるに当たっても、現行の通信販売、電話勧誘販売の規定との適用関係について整理すること<sup>16</sup>が求められるとともに、法執行及び被害回復の観点から実効性を確保できるよう留意する必要があると考えられる。

以上

<sup>15</sup> 禁止行為等や、民事ルールのほか、訪問販売や電話勧誘販売において設けられている、適格消費者団体による差止請求権等と同様の規定についても検討を行うことが求められる。

<sup>16</sup> 現行の通信販売、電話勧誘販売の規定と、チャットを利用した勧誘による販売の規定の相互間に矛盾がないよう整理するとともに、通信販売から切り出した上でチャットを利用した勧誘による販売の規定を設けるとしても、必要な通信販売における規定を維持すべきことにも留意することが求められる。

**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

- 1 消費者委員会は、令和 5 年 8 月、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・グループから別添報告書（以下「報告書」という。）の提出を受けた。報告書では、過去に生じた多数消費者被害に発展した事件にみられる共通の特徴をとらまえ、それをいわゆる「破綻必至商法」と総称し、これにどのように対応すべきか議論を行い、今後の様々な検討に資するよう、委員、オブザーバーの意見を幅広く記載する形で取りまとめられている。
  
- 2 深刻な多数消費者被害対策の一環として令和 3 年に特定商品等の預託等取引契約に関する法律（昭和 61 年法律第 62 号。以下「預託法」という。）が改正されて、販売預託を原則禁止とし、内閣総理大臣の確認を受けないで締結等した契約は無効とされ、行政処分の権限を規定するなど、「破綻必至商法」を行う事業者への対処として有効な制度が導入されたものと評価できる。消費者庁は、改正後の預託法を適切に執行するとともに、被害の未然防止、再発防止、拡大防止及び被害回復の観点から、同法の施行の状況について検証を行うことが必要である。

また、「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必要である。
  
- 3 なお、ここでいういわゆる「破綻必至商法」とは、以下①から④までの全てを備えるものをいう。
  - 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、
  - 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。

4 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。

上記によれば、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、財産の状況の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。

5 もっとも、上記3について、正常な経済活動への萎縮効果を生じさせないようにするため、さらに精査すべきであることは、報告書でも指摘されている。

さらに、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。

6 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、上記3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<sup>12</sup>。

7 消費者委員会としては、以上の残された課題にも留意しつつ、引き続き、多数消費者被害に係る消費者問題への取組について、消費者庁を始めとする関係行政機関の取組を注視していく。

以上

---

<sup>1</sup> 参考文献：「法律を運用するのは行政庁であり、私人は、裁判所においてその法律が認めた救済・庇護を自ら求めよという、行政と民事訴訟との乖離・分離の状況を改めるには、どうしたら法律をうまく運用できるかという点についての厳しい反省が必要であろう。」田中英夫・竹内昭夫『法の実現における私人の役割』（東京大学出版会、1987年）120ページ

<sup>2</sup> 参考文献：『消費者法の現状を検証し将来の在り方を考える有識者懇談会における議論の整理』（消費者庁、令和5年7月）5ページ「事業者には、意図的・積極的に消費者被害を発生させるような悪質な事業者もいれば、消費者被害を起ささないわけではないが意図的に起こそうとはしているわけではなく、消費者被害の発生・拡大防止に積極的に取り組む優良な事業者もある。消費者法の設計に当たっては、このような事業者の性質に応じてグラデーションのある規律とすることが必要である。」

（同上、11ページ）「また、「施策」とその「実効性確保」とは区別して考えるべきであり、一つの施策を実現するために、実効性確保の手法としては自主規制から刑事罰まで、民事ルール・行政規制・刑事罰を事業者の悪質性の度合に応じて複層的に整備するという意識が重要である。加えて、国（行政）と事業者団体との公私協働（自主規制とこれを組み入れた共同規制等）や国（行政）と消費者団体との公私協働（消費者団体訴訟制度等）、さらには国（行政）・事業者団体・消費者団体等の公私協働（適法性の評価・勧告、官民協議会等）を積極的に組み入れていくべきと考えられる。」

## 答申品目一覧

下記品目については、消費者委員会委員長より「特定保健用食品として認めることとして差し支えない」旨、答申を行った。

## 平成30年4月13日付消食表第192号により諮問を受けた品目

製品名	申請者	特定の保健の目的が期待できる旨の表示内容	答申日
毎日コツコツK <sub>2</sub> オイル	株式会社J-オイルミルズ	本品に含まれるビタミンK <sub>2</sub> の働きにより、カルシウムが骨になるのを助ける骨たんぱく質(オステオカルシン)の状態を改善します。骨の状態を健康に保ち、丈夫な骨の維持に役立ちます。骨の健康が気になる方の食生活の改善に役立ちます。	令和5年1月30日

※「製品名」は、審議過程で変更されたため、諮問時とは異なる

## 令和4年10月21日付消食表第445号により諮問を受けた品目

製品名	申請者	特定の保健の目的が期待できる旨の表示内容	答申日
からだすこやか茶W+	日本コカ・コーラ株式会社	本製品は難消化性デキストリン(食物繊維)の働きにより、脂肪の吸収を抑え、糖の吸収をおだやかにするので、血中中性脂肪が高めで脂肪の多い食事を摂りがちな方、食後の血糖値が気になり始めた方に適した飲料です。さらに、内臓脂肪を減らすのを助けるので、内臓脂肪が気になる方にも適しています。	令和5年5月18日

## 令和4年10月21日付消食表第445号により諮問を受けた品目

製品名	申請者	特定の保健の目的が期待できる旨の表示内容	答申日
特茶s	サントリー食品インターナショナル株式会社	本品は、脂肪分解酵素を活性化させるケルセチン配糖体の働きにより、日常の身体活動による脂肪を代謝する力(脂肪の分解・消費)を高め、体脂肪を減らすのを助けます。また、健康づくりのために、歩数を増やすことが推奨されています。歩行などの活動を日々の生活に追加する時にも、本品を飲用することで体脂肪を減らすのを助けます。体脂肪が多めの方に適しています。	令和5年8月31日