

7 消費者問題

(1) 現状と問題点

1980年代以降、行政による事前的規制から事後的規制へと規制の形態を変化させて経済活動の自由を拡大し、これに伴って「保護される消費者」から「自立した消費者」へと消費者像を転換させようとして、市場メカニズムと消費者の自己決定を重視する方向が唱えられてきており、この流れは現在も継続している。

しかしながら、現実には、商品や役務の内容、契約条件等に関する専門的知識や交渉能力等を欠く消費者個人とそれらを保有する事業者という構造上の問題は何ら変わっていない。こうした状況では、消費者トラブルが加速化・深刻化するの当然であり、事後的規制のみでは十分な消費者の保護を図ることはできず、現に消費者が被害を受けている事件はとどまるところがない。経済成長を目的として政府が規制緩和の動きを強めている中で、消費者保護は自由かつ公正な市場の基盤を構成するルールであることを確認することが重要である。

生活の消費への依存がますます強まり、消費者と事業者との間の情報や交渉力の格差が決定的になっている現代社会において、消費者の権利の実現・充実、すなわち①基本的な需要が満たされること、②健全な生活環境が確保されること、③安全が確保されること、④自主的・合理的な選択の機会が確保されること、⑤必要な情報が提供されること、⑥教育の機会が提供されること、⑦意見が消費者政策に反映されること、⑧被害が生じた場合に適切かつ迅速に救済されることは、ますます重要になっている。

このような消費者問題の現状を踏まえ、2009（平成21）年11月6日に日弁連人権擁護大会において採択された「消費者被害のない安全で公正な社会を実現するための宣言」を踏まえ、我々が、消費者被害の予防と救済のために取り組むべき課題は次のようなものである。

(2) 統一的な法制度の整備と消費者庁・地方消費者行政の活動の充実

ア 消費者庁等の活動への助力・提言

消費者被害を予防し迅速かつ実効的に回復するためには、一元的で強力な監督・執行力を有する行政とその行政組織が行う統一した消費者政策が必要である。

2009（平成21）年9月1日から設置された消費者庁が、真に消費者行政が国の行政の柱となり、消費者行政の司令塔として機能するように、消費者委員会と協力しつつ強力かつ有効にその活動が行われるよう監視し、あるいは積極的意見を述べる等により、消費者行政の充実を図ることが必要である。消費者庁における消費者行政の対応の遅れや不足も大規模消費者事件の発生とともに指摘されているところでもあり、行政機関に対する弁護士会からのますますの助力・提言等を行う必要がある。

消費者庁と併置されている消費者委員会は、独立して消費者庁を含む消費者行政全般の課題を指摘し、消費者行政全体の推進を図る原動力となっている。このような消費者委員会の消費者行政の質向上に貢献する機能を維持し、弁護士会もその活動を注視するとともに課題提起に協力していくべきである。

今後も、消費者庁の活動の充実を図るべく各省の縦割りを超えて幅広い分野を対象とし

た消費者保護のための横断的立法、消費者教育の推進、適格消費者団体に対する支援、消費者への身近な窓口となる地方における消費者行政の充実のほか、消費者事故等の調査体制の構築等、全ての被害者を実効的かつ迅速に救済するための法整備を行うことなどが必要である。

なお、政府機関の地方移転促進の検討において消費者庁・国民生活センターは徳島県への移転候補として検討対象となり予断を許さない状況が続いていたが、2016（平成 28）年に入り消費者庁による 2 度の移転試行が行われ、移転が難しい状況が明らかとなる中で、同年 9 月 1 日付で、徳島県に「消費者行政未来創造オフィス」を置いて、実証に基づいた政策の分析・研究機能をベースとした消費者行政の発展・創造の拠点とするものの、これまで行ってきた迅速な対応を要する業務、対外調整プロセスが重要な業務（国会対応、危機管理、法執行、司令塔機能、制度整備等）は東京で行うという方針が示されていた。そして、2019（令和元）年 7 月 12 日、消費者庁の徳島県への全面移転を見送る方針が政府から示されたことが報道された。

消費者庁が各省庁から離れた地方への移転となれば、一元的に消費者行政を遂行することが困難となり、我が国の消費者行政の後退により国民生活の安全が脅かされるのみならず、緊急事態への対応の遅れによって国民の生命身体への危険を拡大させる事態を招きかねない。今後、移転の動きが再燃しないように、注意が必要である。

イ 消費者契約法改正にむけて

消費者契約法は 2001（平成 13）年 4 月に施行され、その実体法部分については、2016（平成 28）年 5 月に改正法が成立し、2017（平成 29）年 6 月 3 日から同改正法が施行された。近年の高齢化の進展を始めとした社会経済情勢の変化等により、高齢者の消費者被害が増加しており、改正前の消費者契約法では十分に被害救済を図ることが難しい事案もあったことから、それらに適切な措置を講じるために改正に至った。

また、2019（令和元）年 6 月から改正法が施行され、取り消しうる不当勧誘行為が追加された。具体的には、デート商法（好意を抱いていると誤信させた上で関係断絶をチラつかせながら商品・サービスを売りつける商法）や靈感商法（靈感その他の合理的に実証することが困難な特別な能力による知見で不安をあおる商法）などが規制対象となった。また、無効となる不当な契約条項の追加、また、事業者の努力義務も明示された。消費者と事業者の交渉力の格差に鑑み、消費者契約に関する被害事例等を踏まえて改正に至った。

もっとも、消費者契約法 9 条 1 号の「平均的な損害の額」に関して消費者の立証責任を軽減するための推定規定の導入、消費者の判断力不足に乗じて契約をさせるつけ込み型勧誘行為に対する一般的な取消権の導入等、消費者保護のために引き続き見直すべき点は他にも多くみられる。消費者保護立法は、消費者を保護するだけでなく事業者にとっても適正な取引ルール設定の基盤となるものであるとの認識も含めて、消費者契約法の実効性を高める改正を推進する取り組みを早急に行うべきである。

ウ 消費者信用法の成立に向けて

消費者保護に必要な規制も各消費者保護法制の改正により強化されつつあるが、これら諸法を、社会に周知、徹底させ、消費者の利益に活用し、実効性あるものとしていくことが

必要である。さらには、不招請勧誘禁止の実効的実現などまだなお検討すべき立法課題も残っている。消費者保護のためより充実した法改正等に向けてなお積極的な取り組みをしていくことがわれわれ弁護士の本務である。

消費者契約の中でも特にトラブルが激増しているクレジットや消費者ローン等の消費者信用部門においては、多重債務や悪徳商法への加担を防止するための統一かつ実効的な取引ルールの確立を目指した「統一消費者信用法」の制定が緊急課題である。日弁連では、2003（平成15）年8月21日、「統一消費者信用法要綱案」を取りまとめ発表する等、同法の制定を目指して精力的な活動を続けている。同法の必要性を市民に訴える努力がなお一層求められるとともに、新法のあるべき姿についての調査研究も不可欠である。

エ 自治体の消費者行政の充実・各消費者団体等の活動への協力

地方消費者行政が貧困なままでは消費者保護は全うされない。消費者行政については、各地方自治体で消費者保護活動がなされているが、その人的・財政的規模はまだ十分とはいえない。また、各消費者団体等の活動も消費者被害の個別救済を超えて適正な消費者利益の保護のために必要であり、地方自治体の運営する消費生活センターや各消費者団体等と弁護士会との連携を推進することによって、消費者保護を実効あるものとして充実させていくことが肝要である。

(3) 悪徳商法問題への取り組み

商品先物取引、マルチ（まがい）商法、キャッチセールス、アポイントメントセールス、SF商法（催眠商法）、ネガティブオプション、靈感商法等詐術的・脅迫的言辞を駆使した販売方法による消費者被害は、手を変え品を変えて続いており、ステルスマーケティングなど欺瞞的な勧誘方法も利用されることも多く、一部についてはむしろ増加傾向にある。

クレジット・リース取引は悪徳商法に多く利用されている実態があり、過剰与信、加盟店管理等についても厳しくクレジット・リース会社の責任を問う必要が出てきている。

悪質業者の匿名組合契約による出資、未公開株取引、近時は仮想通貨を利用した詐欺的な投資話など消費者の高リスクな詐欺的投資商法による被害は減少する様子もなく、また高齢者のこれら商法の被害が増加しており、これらを防止する法規制等の対応が求められる。

他方で銀行・証券会社が販売するリスク商品についても被害が発生しているのが現状であり投資商品被害への対策も課題となっている。近時では、かんぽ生命等の不正販売の問題などが生じ、大きな問題ともなった。この点に関連して、昨今、金融事業者には顧客本位の業務運営の重要性が強く求められるようになっており、金融庁が、2017（平成29）年3月30日に公表した「顧客本位の業務運営に関する原則」においては、本原則を採択した金融事業者に対し、顧客本位の業務運営を実現するための明確な方針を策定・公表することを求めている。併せて公表した金融庁としての本原則の定着に向けた取り組みにおいて、金融事業者の取り組みの「見える化」を促進する観点から、取組方針や顧客本位の業務運営の定着度合いを客観的に評価できるようにするための成果指標を策定した金融事業者のリストを金融庁ウェブサイト上で公表することとされている。

商品先物取引については、新しい動きとして、2020（令和2）年7月27日に東京商品取引所に上場していた貴金属、ゴム及び農産物の先物・オプションを大阪取引所へ移管するととも

に、日本証券クリアリング機構と日本商品清算機構を統合し、総合取引所が本格的に始動したということがある。法規制が強化（不招請の勧誘の禁止等（2011（平成23）年改正商品先物取引法214条9号））されたことにより被害が減少傾向にあるといわれるが、2015（平成27）年6月1日の省令改正により実質的に不招請勧誘の禁止が解禁されてしまい、今後、被害が再び発生する懸念が生じている。これについては、2013（平成25）年10月28日付けで、東弁会長による反対と不招請勧誘の禁止範囲を市場デリバティブにまで及ぼすべきであるとの声明を発しているところであり、不招請勧誘禁止が消費者被害防止に寄与するものであることの認識を広めていくべきである。

2016（平成28）年5月には特定商取引法改正法が成立し、2017（平成29）年12月1日に施行された。今回の改正においては、一定の美容医療が「特定継続的役務」として追加指定された（特定商取引法41条2項、特定商取引法施行令31条の4）。もっとも、同法については、消費者保護の観点からは、まだ改善し、新たに盛り込んでいく点が多々あり、今後も継続的に適切な消費者保護を取り入れた改正を推し進めるべきである。

また、2016（平成28）年12月2日には割賦販売改正法が成立し、2018（平成30）年6月1日に施行された。安全・安心なクレジットカード利用環境を実現するため、クレジットカード加盟店にクレジットカード番号等の取扱いを認める契約を締結する事業者（加盟店契約会社）について登録制度を創設し、加盟店への調査を義務付けるとともに、加盟店等に対してもクレジットカード番号等の適切な管理や不正使用対策が義務付けられた。

また、仮想通貨をはじめとした多様な決済手段が現れており、消費者被害にこれら新たな決済手段が関係している例も多くみられる。このような決済に関する法規制についても、適切な規制により消費者保護を推進すべき必要性が出てきていることにも留意すべきである。

(4) 成年年齢の引下げへの取り組み

2016（平成28）年2月18日に日弁連は「民法の成年年齢の引下げに関する意見書」を提出し、民法の成年年齢を20歳から18歳に引き下げることについては、慎重であるべきであるとの意見を表明していた。

そのような中、2018（平成30）年6月13日、成年年齢の引下げを主な内容とする「民法の一部を改正する法律」が成立した。この法律の施行日である2022（令和4）年4月1日以降、成年年齢は18歳となる。成年年齢を引き下げることは、新たに未成年者取消権の保護が及ばなくなる若年層が出現することとなり、これまで未成年者取消権が若年者の消費者保護のために大きな機能を果たしていたところ、悪徳業者が未熟な新たな成年層を新たなターゲットにする可能性はきわめて大きい。消費者保護の観点からは安易な成年年齢の引下げに反対すべきである。仮に成年年齢の引下げが行われるとしても、新たに成年とされる年齢層に対する教育、法制度上の保護施策を講じるといった環境整備が不可欠である。

(5) カジノ解禁実施法案

2014（平成26）年5月9日に日弁連は「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」（いわゆる「カジノ解禁推進法案」）に反対する意見書を提出するなどして、カジノ解禁に反対の意見を表明していた。

しかしながら、2018（平成30）年7月20日にカジノ解禁実施法案が成立した。カジノを解

禁することは、刑法が賭博を犯罪とし、刑罰をもって禁止している趣旨を没却し、法秩序全体の整合性を著しく損なう。顧客をギャンブル依存症に陥らせるなどの弊害も大きい。2017（平成 29）年 8 月に実施された意見募集（パブリックコメント）においても 67.1%がカジノ解禁に反対している。国民がカジノ解禁を支持していない中で、今後制度の見直し・検討を求めていくべきである。

(6) 多重債務・貧困問題への取り組み

多重債務者をターゲットにした悪質金融業者については、ヤミ金融対策法（貸金業規制法及び出資法の一部改正法）制定等によって一時期ほどの被害は減少しているが、弁護士としては多重債務者救済と債務者の生活再建という本旨を見失うことのない多重債務者に関する事件処理を進めていくべきである。多重債務者問題の解決には、貸金業法等の適正な法規制とともに消費者の困窮保護に向けたセーフティネットの充実等の総合的施策が必要であるとの認識の下、個人に対する低金利の融資制度の検討や特に生存権保障の最後の拠り所である生活保護の運用実態が真にセーフティネットとして働くよう弁護士会としても国の施策として充実させていくよう今後とも強く働きかけることが必要である。

生活保護については、一部不正受給者の存在が過大視され、生活保護全体について厳しい視線もみられるところであるが、一部の不正によって全体が不公正かのようにみられることは誤りであり、生活保護の切り下げには強く反対していくべきである。経済構造の変化により、若年層の貧困化も指摘されるところである。セーフティネットがなおのこと重要となっており一層の充実と弁護士の支援が必要となっている。

また、近時社会問題化している多重債務問題として、銀行等による過剰貸付の問題がある。多重債務者の増加が深刻な社会問題となったことから、これを解決するため出資法の上限金利を引き下げるとともに、「総量規制」として借入残高が年収の 3 分の 1 を超える場合には新規の借入れができなくなることなどを定める貸金業法等の改正が行われた（2006（平成 18）年 12 月改正法成立、2008（平成 20）年 6 月完全施行）。しかし近時、上記の法改正による総量規制の対象外とされた銀行等による消費者向け貸付けが急増している。国内銀行の個人向け貸出しにおいて、「カードローン等残高」は、3 兆 5442 億円（2013（平成 25）年 3 月）から 5 兆 1227 億円（2016（平成 28）年 3 月）と短期間で急増している。銀行等による消費者向け貸付けについては、貸金業者の保証が付されていることが多く、仮に貸金業者が、総量規制により自らは貸付けを行うことができないような顧客に対し、銀行等が貸付けを行うことにつき保証を付すことによって銀行等の貸付けが実行され、それが顧客にとって過剰な借入れとなるケースが生じているとすれば、改正貸金業法の趣旨を没却するものとなる。このような事態を受け、2016（平成 28）年 9 月 16 日に日弁連は「銀行等による過剰貸付の防止を求める意見書」を出し、銀行等が貸金業者による保証を付した消費者向け貸付けを行う際には、改正貸金業法の趣旨を踏まえて、原則として、借入残高が年収の 3 分の 1 を超えることとなるような貸付けを行わないようにすべきなどの意見を表明している。

その後、2016（平成 28）年 4 月、メガバンク 3 行は、収入証明書の提出基準を貸金業法と同様の「50 万円超の借入」に引き下げることや広告規制等の自主規制を発表し、その動きにネット銀行や地方銀行も追随している。このように金融機関が一定の自主規制を明らかにし

たことは評価できるが、自主規制の具体的内容は各金融機関に委ねられており、全ての金融機関において、借入残高が年収の 3 分の 1 を超える借入を行わないように審査体制を強化・厳格化することが必要である。また、これらに加え、金融庁は銀行への監督指針の中で、貸金業者が保証を行う銀行無担保融資について貸金業法と同様に年収の 3 分の 1 以内までとする、国は貸金業者が自ら融資を行う場合だけではなく、金融機関の保証業務を行う際にも年収の 3 分の 1 を超えることができないよう法律を改正するといったことが必要である。

(7) 食品の安全

食品の安全については、消費者庁設置の契機ともなった問題でもあり、また福島原発事故による放射能汚染問題、健康食品問題等も未だ存在し消費者問題として継続的に検討し取り組むべき問題である。特に健康食品等については、その食品等の効果が一般消費者の理解・期待するところと異なるものがあり、これについて食品表示の適正及び国民の健康の維持・増進という観点からも問題があることを認識して検討し注意を喚起していくべきである。

(8) 消費者団体訴訟制度

消費者団体訴訟制度とは、内閣総理大臣が認定した消費者団体が、消費者に代わって事業者に対して訴訟等を行うことができる制度をいう。

2006（平成 18）年 5 月に成立した改正消費者契約法で消費者団体訴訟制度が導入され、消費者契約の不当な契約条項の差止を適格消費者団体が請求できることとなった。さらに消費者団体訴訟制度は特定商取引法等の消費者関係諸法へも導入されたが、制度施行後も消費者保護の実効性確保のために見直していくべき問題点も存しており、さらなる検討を要する。

多数の消費者被害について消費者団体等が代表して被害回復のための訴訟を行うことが可能となる消費者裁判手続特例法が 2016（平成 28）年 10 月に施行されたが、この制度の運用状況を今後注視しながら消費者被害救済に十分に資する制度に育てていく必要があり、今後制度の見直し・検討をしていくことが求められる。

消費者団体訴訟制度では裁判手続が利用されることとなり、弁護士会としても法律専門家として弁護士がこれら制度の担い手たる適格消費者団体・特定適格消費者団体に対して支援しうる体制を確保すべく、積極的に取り組むことが求められる。

なお、適格消費者団体とは、不特定かつ多数の消費者の利益を擁護するために差止請求権を行使するために必要な適格性を有する消費者団体として内閣総理大臣の認定を受けた法人である。特定適格消費者団体とは、適格消費者団体のうちから新たな認定要件を満たす団体として内閣総理大臣の認定を受けた法人である。

適格消費者団体は、全国に 21 団体(2020（令和 2）年 10 月現在)あり、これまで適格消費者団体による差止請求訴訟は 67 事業者に対して提起されている(2019（令和元）年 9 月末現在)。また、特定適格消費者団体は、全国に 3 団体(2020（令和 2）年 10 月現在)あり、これまで特定適格消費者団体による共通義務確認訴訟は 3 事業者に対して提起されている(2019(令和元)年 9 月末現在)（以上、消費者庁ウェブサイト参照）。

(9) 公益通報者保護法

企業不祥事が内部告発によって明らかとなることから、内部告発者を保護するための制度として公益通報者保護法が 2006（平成 18）年 4 月 1 日より施行された。しかし、本法による

保護は限定的なものであり、利用の仕方によっては通報者の保護を十分に図れない結果を招きかねない。現在でも企業不祥事発覚の発端は内部通報者からの情報ということも多く、コンプライアンスの点からも公益通報者保護法の通報者保護の拡充など法見直しの不断の検討に取り組むべきである。東弁でも公益通報について適切な助言と協力を行うための公益通報者相談窓口を設置しているが、この窓口の市民への積極的広報についても取り組むことが求められる。

(10) 消費者教育の普及

日弁連では、教師らとの懇談会等を継続的に行っている。東弁でも、1994（平成6）年度以来、東京都下の高等学校に対し、弁護士を消費者教育講座の講師として派遣するなどの取り組みをしている。未成年においても、SNS やオンラインゲームのトラブル増加などにより消費者としての被害も多くみられるところであり、IT リテラシー教育とともに消費者としての教育の充実が喫緊の課題である。成年年齢の引下げに不可欠な環境整備には、若年者の消費者教育の充実が欠かせないことも明らかである。今後はなお一層、弁護士の講師料、派遣費用の公的負担等を含め、これを制度として確立・充実していくことが望まれる。

(11) コロナ禍の悪質商法

今般の新型コロナウイルス感染症の拡大に乘じ、インターネット広告において、新型コロナウイルスに対する予防効果を標ぼうする健康食品や各種製品が増加している。消費者庁は、これらに対し、緊急的追加措置として、景品表示法（優良誤認表示）及び健康増進法（食品の虚偽・誇大表示）の観点から表示の適正化について改善要請等を行っている。

また、受給資格がない人に持続化給付金の不正受給を持ちかける手口の悪質商法が問題となっている。持続化給付金は、個人事業者も含む事業者に対して支払われるが、その受給資格がないサラリーマンや学生、無職の人が、事業者と偽って申請をすることは犯罪行為（詐欺罪）にあたると考えられ、誘いに乗った消費者自身も罪に問われる可能性が高く、消費者庁は注意喚起を行っている。