

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、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ったが、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、現時点で地方への移転は行われていない。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活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 金融庁による顧客本位の業務運営に関する原則の公表

金融庁は、金融事業者に対して、顧客本位の業務運営に関する原則を公表し、その中で、「顧客の最善の利益の追求」として、「金融事業者は、高度の専門性と職業倫理を保持し、顧客に対して誠実・公正に業務を行い、顧客の最善の利益を図るべきである。金融事業者は、こうした業務運営が企業文化として定着するよう努めるべきである」と

している。そして、現在、多くの金融事業者が同原則を業務方針として打ち出している。

「貯蓄から投資へ」ということがいわれる中で、今後、顧客本位原則の概念は、消費者問題を考えるにあたり、より重要な法理になっていくものと考えられる。

(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、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、また若者に消費者金融で資金を調達させ、その資金をつぎ込ませる形でのこれら商法による被害も増加しており、これらを防止する法規制等の対応が求められる。

また、近時は、国際ロマンス詐欺といわれる被害が急増している。マッチングアプリなどで知り合った者から、会いたい、好意があるといった会話が繰り返され、そのようなやり取りの中に、FXなどの金融商品取引の話題が入ってくる。そこで特定の業者を紹介され、そこで取引を行うという名目で金銭の交付が求められる。名人名の振込先口座が指定され、しかも送金先はその都度変わる。出金をしようとしても色々な理由をつけて出金させず、最終的には関係者と連絡が取れなくなる。同事案は、違法行為の実行者の特定が困難であることから、打つ手が極めて限られていて、解決が困難な場合がほとんどである。被害防止に向けた取り組みとともに、違法行為者の特定を可能にする各種手段の確立へ向けた取り組みも急務である。

暗号資産に関連する事項としては、近時、NFT（Non-Fungible Token：非代替性トークン）という新しい技術が登場している。これは、コピーが容易なデジタルデータに対し、NFTは、デジタルデータに唯一無二な資産的価値を付与することを可能とする技術であり、新たな売買市場を生み出す技術として注目を浴びている。新たな詐欺被害の名目にされる可能性もあり、新しい技術の登場には十分に注意を払い続ける必要がある。

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。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、上述した「顧客本位の業務運営に関する原則」（2017（平成29）年3月30に公表）と併せて公表した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。また、近時、その販売のトラブルが多くみられた仕組債について、金融庁は、2022（令和4）年6月30日付で「投資信託等の販売会社による顧客本位の業務運営のモニタリング結果について」を公表し、仕組債について、「顧客本位の業務運営の観点に適さない商品が販売されている可能性は否めない」、「コンプライ

アンス（コンダクト）・リスクも踏まえて、取扱いを継続すべきか否かを検討し、継続する場合は、どのような顧客を対象にどのような説明をすれば真のニーズを踏まえた販売となるのか、経営レベルにおいて議論すべきであると考えられる」と指摘していることは、同種事案の被害の対策について大きな前進であるといえる。

商品先物取引については、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され、総合取引所が始動した。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。

2017（平成29）年12月1日に施行された特定商取引改正法では、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、2021（令和3）年7月6日に施行された特定商取引改正法では、注文や契約をしていないにもかかわらず、金銭を得ようとして一方的に送り付けられた商品については、消費者は直ちに処分することができるようになった。

また、2018（平成30）年6月1日に施行された割賦販売改正法では、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。2021（令和3）年4月1日に施行された割賦販売改正法では、新しい技術に対応し、利用者が安全・安心に多様な決済手段を利用できる環境を整備するために、クレジットカード番号等の適切管理の義務主体の拡充等が行われることとなった。

2021（令和3）年6月1日に施行された預託法改正法（法律の名称も「預託等取引に関する法律」に変更）では、販売預託を原則として禁止し、例外的に、内閣総理大臣（消費者庁）の厳格な確認を受けた場合に限り勧誘等及び契約の締結等が可能という形になり、確認を受けないで締結した契約（売買契約及び預託等取引契約）は無効とされ、確認を受けないで勧誘等又は契約の締結等をした場合は厳正な罰則が科されることとなった。また、特定商品制を廃止し、対象範囲を「全ての物品」に拡大した。消費者の脆弱性につけ込む悪質商法に対する抜本的な対策強化、新たな日常における社会経済情勢等の変化への対応し、消費者被害の防止・取引の公正を図ること目的としている。

さらに、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 歳となった。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。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切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。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)にあたると思われる。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。

以上