

## 第13 消費者の人権

### 1 消費者の権利の重要性

消費者問題は、今日の大量生産、大量販売による大衆消費社会の中で、事業者と消費者という不平等な力関係の下で生じる。現代社会において、市民生活と生存を基本的に保障するためには、この生産、流通、消費の構造が健全に機能することが必要である。ここに消費者保護の必要が生じ、消費者の権利確立の必要が生じる。

アメリカでは、1963（昭和38）年のケネディ教書において、①安全であることの権利、②知らされる権利、③選択できる権利、④意思を反映させる権利の4つの権利が消費者の権利として宣言された。その後、消費者の権利は先進諸国で確立され、我が国においても、後述のとおり、2004（平成16）年に改正された消費者基本法において、消費者の権利が明記され、その重要性が確認されることとなった。

### 2 消費者問題の現状

消費者の権利の重要性が認識されて来ているにもかかわらず、消費者被害は後を絶たず、ますます複雑化・多様化し、また国際的にもなっている。

#### (1) さまざまな悪質商法による被害

悪質商法は相変わらず形を変えて、消費者被害をもたらしている。

モニター商法、内職商法、アポイントメント商法、資格商法、マルチ商法、悪質リフォーム被害、悪質リース商法など従来からある被害のほか、健康食品の送りつけ商法、投資用マンションの強引な売りつけ商法、原野商法の二次被害も指摘されている。判断力が低下した高齢者をターゲットとする悪質商法では、繰り返し被害に遭っているケースも少なくない。

その他、美容医療契約、結婚紹介サービス、学習塾・家庭教師、開運グッズ購入、探偵業・調査会社などのトラブルも多く見られる。

#### (2) 金融商品取引

金融商品取引についても、消費者保護法制が不十分な中で、相変わらず自己責任の名の下に大きな消費者被害が生まれている。

たとえば、「ノックイン型投資信託」などのデリバティブを組み込んだ複雑でリスクが大きい金融商品を銀行や証券会社から十分な説明もないまま勧誘されて購入した消費者に、元本割れの被害が顕在化してきている。

また、実態の無い会社発行の社債やファンドによる被害や法規制のすき間を突いたCO<sub>2</sub>排出権取引など、詐欺的商法による被害も後を絶たない。

高齢者が、第三者を装う者から「未公開株や社債を買い取りたいので当該株式や社債購入の申込を会社にして欲しい」などと持ちかけられ、この申込をした後に、会社から申込名義を貸したのが問題だなどと脅されて代金を支払うなどといういわゆる「劇場型」の被害も相変わらず大変多い。この種の被害については、国民生活センターや各地の警察などが注意を呼びかけているにも拘わらず、被害が減っていないし相手方の特定すら不可能な事案がほとんどであり、その救済が極めて困難な状況となっている。

#### (3) ネットによる消費者被害

インターネットや携帯電話・スマートフォンの普及により、ネットを利用した消費者被害も蔓延している。

ネット上での「情報商材」の購入や競馬情報・パチンコ必勝情報の購入、出会い系サイトにおけるメール交換でのポイント購入などが決済代行システムによるクレジット利用などと相俟って大きな問題となってい

る。また、わかりにくい表示により安い「お試し価格」で継続的な契約を締結させられてしまう「定期購入」被害というものも見られる。

親が知らない間に子どもが被害に遭ってしまう例も目立っている。ネットオークションでのトラブルも見られる。

十分な法整備ができていないことや、そもそも匿名性などの特徴を持つため、被害救済は困難である。

#### (4) 多重債務問題

近時、裁判所への自己破産申立て件数は大幅に減少した。しかし、多重債務問題自体は依然として存在する。貸金業法や出資法の改正により制限金利が引き下げられたが、消費者金融や信販会社の金利は「低金利」とはいえず、最近は特に不安定な雇用状況や世界的な不況の影響から、深刻な貧困問題も発生し、多くの低所得者が多重債務に陥り、そこから抜け出せない状況も見られる。

また、貸金業法の規制がかからない銀行による個人ローンが急増し、過剰貸付の問題が顕在化している。

#### (5) 食の安全・製品の安全

東日本大震災に起因する福島第一原子力発電所の事故により放射性物質が大量に放出され、原発周辺地を中心に野菜や魚、乳製品、牛肉などから放射性物質が検出される事態となった。国は基準値を設けて規制を図っているが、その検査体制や規制手段、情報の開示方法など食の安全に直接関係する様々な問題が、事故から6年以上を経ても現在進行形で起きている。

その他、健康食品の表示問題や偽装表示の問題など、食に関する不十分な表示の問題も生じている。

製品事故についても、エレベーター事故などの被害が起きており、その原因究明が十分に行われていない実情がある。

### 3 消費者行政の充実の必要性

#### (1) 消費者庁及び消費者委員会の創設と現状

上記のとおり多くの消費者問題が発生してきたが、従来、行政は産業育成省庁の視点から対応し、縦割り行政の弊害によって迅速な対応がなされなかったため、消費者行政の一元化の必要性が強く認識されることとなり、2008（平成20）年6月27日には「消費者行政推進基本計画」が閣議決定された。この基本計画は、副題である「消費者生活者の視点に立つ行政への転換」という目的を達成するために、「消費者を主役とする政府の舵取り役」としての消費者行政を一元化する新組織が創設される方向を示した。

その後、消費者庁関連三法が2009（平成21）年5月29日、全会一致にて成立し、同年9月1日、「消費者庁」が新しい省庁としてスタートするとともに、民間委員から構成される監視組織「消費者委員会」も発足した。

消費者行政の一元化は、日弁連や弁護士会にとって長年の悲願であり、大変画期的なことであった。

消費者庁は従来の縦割り行政の枠組みを超えて消費者の権利擁護の立場から基本的な施策を行う組織であり、他の省庁が所轄していた多くの法律の移管を受け、一元的な相談窓口を設置したり、情報の集約、さらには消費者被害の防止措置を行ったりする組織となっている。また、消費者委員会は、消費者庁や他の省庁を監視する組織として、民間委員から構成され、消費者のための施策実現のために極めて重要な地位を占めている。

しかし、十分な機能を発揮するには人員面・財政面のいずれも不十分であり、充実化が図られるために、弁護士会も十分なバックアップをする必要がある。

#### (2) 地方消費者行政の充実の重要性

消費者の権利を守るためには、消費者の身近にある地方消費者行政が極めて重要である。この点、「地方消費者行政推進交付金」という特定財源が実施されてきたが、平成29年度までの新規事業に適用対象を限定

することとなっており、仮に対象期間が延長されなければ地方消費者行政への打撃は極めて大きく、継続が喫緊の課題であり、弁護士会も継続に向けて運動すべきである。

### (3) 消費者庁等の徳島移転問題

一方、消費者庁等の徳島移転問題が2015（平成27）年11月ころから急に浮上したが、結局、2016（平成28）年9月に、消極方向で一段落がついた。しかし、2017（平成29）年度には、徳島に政策研究拠点「消費者行政新未来創造オフィス」が立ち上がり、また国民生活センターの一部が移転し、活動を始めており、なお予断を許さない状況にある。今後、消費者庁の徳島県への移転が実現されれば消費者行政の実施が根底から覆されることは明白であり、最終的に実現されることがないよう弁護士会として全力を挙げて運動をする必要がある。

## 4 消費者の権利擁護のための諸立法及び今後の展開

立法面でも、消費者被害の救済や防止のため、近時、多くの消費者関連法が制定・改正されており、今後も頻繁に立法がなされると考えられる。弁護士会は、次々と発生する消費者問題に適切に対応するための立法や法改正に向けた提言を、タイムリーに行っていくべきである。

以下、最近の主な立法の動きと新たな展開について触れる。

### (1) 消費者基本法

同法は「消費者政策の憲法」といわれているが、近時の消費者問題の状況や事業者との格差を踏まえて、2004（平成16）年に、1968（昭和43）年の制定以降初めて改正された（「消費者保護基本法」から改称）。

同法は消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力等の格差に鑑みて、消費者の権利の尊重とその自立支援を基本理念と定め、国と地方公共団体、事業者の責務を明らかにし、施策の基本的事項を定めることとしている。そして、基本理念の中で消費者の権利として、①国民の消費生活における基本的な需要が満たされ、②健全な生活環境が確保される中で、③安全の確保、④選択の機会の確保、⑤必要な情報の提供、⑥教育の機会の確保、⑦意見の反映、⑧被害の救済がなされることを明示した。そして、同法が掲げる消費者の権利を真に実現させるべく具体的な施策を盛り込んだ「消費者基本計画」が策定され、5年ごとに見直しが行われているが、その実現度は常に検証して行く必要がある。

### (2) 割賦販売法・特定商取引法改正

悪質商法の横行とクレジットによる被害拡大を防止するため、特定商取引法と割賦販売法について2008（平成20）年に画期的な改正がなされ、クレジットにおける割賦要件の廃止、過量販売解除権や個別式クレジットについての既払金返還義務、適正与信義務や過剰与信防止義務、指定商品制の廃止、通信販売の返品特約など極めて重要な制度が法定された。特に、悪質商法の温床といわれてきた個別クレジットについては、厳しい規制をしたことにより、実際に被害は激減している。

更に、2016（平成28）年に改正特定商取引法が成立し、①違反事業者への執行強化、②指定権利制の見直し、③電話勧誘販売における過量販売規制、④通信販売のFAX広告規制などの改正がなされた。政省令や通達なども整備され、2017（平成29）年12月に施行される。一方、訪問販売での不招請勧誘禁止規制は事業者側から反対が出て見送られた。訪問を望まない消費者に対する勧誘は迷惑行為でありまた不当勧誘の温床になるものであり、不招請勧誘の禁止に向けて弁護士会が強力に活動していくべきである。

割賦販売法の包括クレジットについては2008（平成20）年改正での規制が緩く、決済代行会社を介したクレジット利用がネットを通して行われており、出会い系サイト事件や無価値な情報商材の販売などに利用され、消費者被害を生んでいる。この点、特に決済代行による被害防止の観点からの改正の導入が急務となっていたが、2016（平成28）年12月に決済代行会社について登録制をとるなどの改正法が成立した。さらに弁護士会は、マンスリークリア（翌月一括払い）の同法の適用などについても提言を行っていく必要がある。

### (3) 消費者契約法の実体規定改正

消費者契約法についても、2016（平成28）年に改正法が成立し、①「重要事項」の範囲拡大、②過量の契約の取消、③取消期間の延長、④法定解除権排除条項の無効などの不当条項についての規定が整備され、2017（平成29）年6月に施行された。しかし、積み残しの論点について引き続き消費者契約法専門調査会で議論がなされ、同年8月に、①不利益事実不告知の重過失の追加、②合理的な判断をすることができない事情を利用する契約の取消、③心理的負担を抱かせる言動等による困惑類型の追加、④「平均的な損害の額」の立証の変更、⑤不当条項の類型の追加を提案する報告書が提出されている。これらの改正はいずれも重要なものであり、確実に成立させるべきであるが、さらに高齢者や若年者の被害に対応するため判断力不足につけ込んだ意思表示の取消についての創設もなされるべきであって、改正に向けて更に弁護士会も活動すべきである。

### (4) 貸金業法及び出資法改正

貸金業法43条のみなし弁済について、最高裁は、業者側に極めて厳しい判決を立て続けに出したが、これらの判例の流れを受けて、2006（平成18）年12月に出資法の改正がなされ、出資法金利が見直され、またいわゆる「グレーゾーン」も廃止された。さらに貸金業法も大幅な改正がなされ、のみなし弁済制度の廃止のほか、業務規制の強化、過剰融資規制などが盛り込まれた。

改正の過程では業者側による巻き返しも強かったが、市民が反対の意見を表明し、弁護士会もこれを主導して消費者側に有利な改正が勝ち取られている。

金利を上げる方向で見直す動きもあるが、多重債務問題の根源が高金利にあることを十分に認識し、弁護士会は勝ち取ったこの改正を失のあるものにし、決して後戻りさせないように活動を継続すべきである。

### (5) 金融商品取引法・商品先物取引法

証券取引法が改正されて「金融商品取引法」となり、2007（平成19）年9月30日から施行された。同法により広範な金融商品について横断的な規制がなされることとなった。業者に対する行為規制も盛り込まれ、一定の消費者保護に資する内容となっている。同法の改正に伴い、金融商品販売法も改正され、消費者保護が強化されている。

また、最近の海外先物取引・海外先物オプションや貴金属証拠金取引などの差金決済の被害が多かったが、商品取引所法が改正され「商品先物取引法」と改称し、規制が強化された。同改正法は2011（平成23）年1月に施行され、海外先物取引などの被害は激減した。

なお、商品先物取引法について、2015（平成27）年6月に不招請勧誘禁止緩和に関する省令改正がなされている。これは、一定の要件（65歳未満、年収800万円以上かつ保有金融資産2,000万円以上の顧客などの要件）を課したうえで、不招請勧誘の例外を認めるというものである。この省令は不招請勧誘禁止の最も重要な立法趣旨である業者と顧客の接触禁止を破るものであり、法律の委任の範囲を超えていることが明らかである。施行後に不招請勧誘を行える内部統制を構築した業者は今のところわずかであり、この省令施行以後の具体的被害は上がっていないものの、損失限定取引や貴金属の現物取引から入って実質的に不招請勧誘禁止の抜け道による勧誘被害は見られるところであり、弁護士会としては過去に引き起こされた悲惨な被害が生じることのないように監視するとともに、このような違法な省令が撤廃されるよう引き続き活動すべきである。

また、プロ向けファンド（適格機関投資家等特例業務）についても、金融商品取引法の規制が緩和されているため、これを悪用した業者による被害が後を絶たず、規制強化が急務となっており、その観点から、金融商品取引法が改正されている。

しかし、前述のとおり、未公開株や未公開会社社債、ファンドなどの被害は相変わらず多く、また、法の間隙を突いた医療機関債、CO<sub>2</sub>排出権取引、通貨売買などの被害も生じており、法規制強化で被害を減少させることが焦眉の急である。弁護士会は有効な規制が行われるよう活動していくべきである。

### (6) 消費者団体訴訟制度

2006（平成18）年に消費者契約法が改正され、消費者被害についての消費者団体による差止請求権・団体訴権制度が立法化され、2007（平成19）年に施行となった。この制度は、消費者団体が消費者全体の利益のために、不当条項・不当な勧誘行為についての差止を求めて提訴することを認めるものであり、消費者被害の未然防止・拡大防止に極めて有効な手段である。

対象範囲は、その後、特定商取引法、景品表示法、食品表示法に拡大されており、意欲的な消費者団体の活動により、実際に差止が実現した例も増えている。今後も同制度の充実がなされるよう弁護士会は活動するべきである。

#### **(7) 消費者裁判手続特例法及び違法収益の吐き出し**

消費者被害は少額の被害者が多数発生する傾向が強いため、泣き寝入りをしないためにも集団的な消費者被害救済制度の必要性が従来から指摘されてきたが、2013（平成25）年12月、消費者裁判手続特例法（消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律）が成立し、2016（平成28）年10月に施行された。同法では、特定適格消費者団体が、事業者が共通の事実上及び法律上の原因に基づき金銭支払い義務を負うことの確認を求める一段階目の訴訟を起こし、その訴訟で事業者の共通義務を認める判決が確定した場合に、特定適格消費者団体が被害消費者に呼びかけて、個々の消費者の債権を確定する二段階目の手続を行うという制度を定めており、今後の消費者被害の救済に広く活用されることが期待されている。

また、一方で、悪質業者から違法収益を吐き出させる制度の創設も検討されている。違法な収益を吐き出させることで「やり得」を許さず、正義を実現するというほかに将来の被害防止についても有効と言える。そして、違法収益を吐き出させて被害者に分配する制度ができれば多くの被害者が救済される。現に、振り込め詐欺被害について「犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律」が制定されて被害者救済に利用されている。

これらの制度は真の消費者被害救済・防止のために必要不可欠であり、今後、弁護士会としても適正な運用や制度の実現化に向けて、提言をしていく必要がある。

#### **(8) 不当景品類及び不当表示防止法改正**

ホテル・百貨店・レストラン等において、メニュー表示と異なった食材を使用して料理を提供していた事案が続いたことから事業者の表示が社会問題化し、これに対処するための改正不当景品類及び不当表示防止法が2014（平成26）年11月に成立した。この改正では、不当表示を行った業者に対する課徴金制度を検討する旨が規定された点が画期的であり、これは上記（7）で指摘した違法収益の吐き出しの面もある。今後、実効性ある制度となるよう弁護士会も提言していくべきである。

#### **(9) 民法の成年年齢引き下げ問題**

民法の成年年齢を20歳から18歳に引き下げる動きが急速に具体化し、2018（平成30）年の通常国会で成立するおそれがある。参政権が18歳に引き下げられたことに連動するものであるが、18歳・19歳の未成年者取消権が奪われることになり、事業者の格好のターゲットになることが確実である。若者の被害としてマルチ商法や美容医療サービス、ネット取引トラブルなどが特徴的であるが、これらのトラブルでは未成年者取消権を使えなくなる。また、高校3年生の途中で成年になり、進学・就職・上京などの変化の大きい18歳の段階で取消権を持たないことの影響は極めて大きい。

2009（平成21）年の法制審議会で18歳への引き下げが適当であるという結論が出されているが、「若者の自立を促すような施策や消費者被害の拡大のおそれ等の問題点の解決に資する施策が実現されることが必要」という留保が付いているのであって、消費者教育の充実は当然のこととして、若年者の消費者トラブルに対応する民事ルールの十分な整備がなされるまでは成年年齢の引き下げはなされるべきではない。現状では、

消費者契約法の手当や特定商取引法の手当はほとんどできておらず、与信規制や消費者教育の充実も進んでいない。弁護士会としては実効性のある法整備がなされそれが浸透するまでは引き下げに反対すべきである。

## 5 消費者が主役の社会へ——「消費者市民社会」の実現

### (1) 「消費者市民社会」の実現

上記のとおり、消費者庁が充足して消費者行政も大転換期を迎え、消費者問題関係の立法も活発化しているが、さらに市民側が「消費者市民社会」を目指すことで、安全で公正な社会が実現できると考えられる。

「消費者市民社会」とは、「個人が、消費者・生活者としての役割において、社会問題、多様性、世界情勢、将来世代の状況などを考慮することによって、社会の発展と改善に積極的に参加する社会」であり（2008〔平成20〕年版「国民生活白書」）、批判的な視点を持って社会変革に参加することによって、よりよい社会が実現できるというものである。

この考えは、北欧で浸透しつつある、Consumer Citizenshipという考えに基づいており、今後、我が国でも実現が期待されるべきものであって、2009（平成21）年の日弁連人権大会・第3分科会のテーマは「安全で公正な社会を消費者の力で実現しよう—消費者市民社会の確立を目指して」というものであった。消費者被害に直接接する弁護士としても、消費者被害が少なくなるよう「消費者市民社会」の実現を呼びかけていくことが期待されている。

### (2) 消費者教育の実施、充実

上記の「消費者市民社会」における消費者の自覚のためには、充実した消費者教育が必要である。我が国ではそもそも具体的な被害防止のための消費者教育も十分に行われていない実情があるが、被害予防のための消費者教育とならんで、消費者市民教育も実施されるべきであると弁護士会は考えてきた。

そのような中で、2012（平成24）年8月、「消費者市民社会」を担う市民を育成するための教育を理念として掲げた消費者教育推進法が成立した。同法は「消費者市民社会」について「消費者が、個々の消費者の特性及び消費生活の多様性を相互に尊重しつつ、自らの消費生活に関する行動が現在及び将来の世代にわたって内外の社会経済情勢及び地球環境に影響を及ぼしうるものであることを自覚して、公正かつ持続可能な社会の形成に積極的に参画する社会」と定義している。

今後は、そのような消費者市民社会を作るための教育が飛躍的に重要となる。消費者教育推進法に基づいて2013（平成25）年6月に消費者教育基本方針が策定された。その後、これを受けて、地方公共団体による推進計画の策定や消費者教育推進地域協議会の設置が行われ、様々な実践も行われつつある。関係諸機関が連携をしながら進めるべきであり、消費者被害の実態を知っている弁護士が積極的に役割を担うことが期待されている。日弁連でもパンフレットやマニュアルなどを発行して活動が活発化している。

### (3) ネットワークの構築

上記「消費者市民社会」では消費者が連帯して行動をすることも極めて重要であり、個々の消費者のみならず、消費者団体や弁護士会などがネットワークを構築し、消費者の権利擁護のための制度確立のために運動を展開することが目指されるべきである。