

消費者契約法の改正についての意見書

2018（平成30）年2月21日

東京弁護士会 会長 洲上 玲子

第1 意見の趣旨

消費者契約法の改正にあたっては、

- 1 消費者の知識・経験・理解力・判断力等の不足を不当に利用し、過大な不利益をもたらす契約の勧誘が行われた場合（つけ込み型の勧誘）に、消費者の取消権を認めるなど、広く救済を認めるべきである。
- 2 消費者に対する配慮に努める事業者の義務につき、考慮すべき要因となる個別の消費者の事情として、「当該消費者契約の目的となるものについての知識及び経験」のほか、「当該消費者の年齢」を含め、広く脆弱な消費者に配慮すべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

2001年（平成13年）4月、消費者契約法が施行され、2016年（平成28年）5月には、高齢化の進展を始めとした社会経済情勢の変化等に対応するための改正が行われた。しかし、この改正によってはわずか6項目しか改正が実現されず、多数の論点が今後の検討課題とされた。その後、同年9月には、内閣府消費者委員会消費者契約法専門調査会が再開され、2017年（平成29年）8月4日に、「消費者契約法専門調査会報告書」（以下、「報告書」という。）が提出された。

消費者契約法は、施行されて約17年が経過するが、消費者被害の件数は引き続き高水準であるとともにその被害は深刻なものも多い。特に、近年では、高齢化社会の進行、高度情報化社会の進展、インターネットなどの通信技術の発達、消費者取引のグローバル化などから市場環境・生活環境は大きく変化し、消費者が取引する商品・サービスも多様化・複雑化し、契約内容も複雑化している。このように社会が変化する中、高齢者や若年者、障がい者を始めとする知識・経験・理解力・判断能力等が乏しい消費者は、契約内容の理解が困難となり、契約を締結すべきか否かの判断ができず、自らに不

利益を及ぼす契約であるにもかかわらず契約を締結してしまうなど、悪質な事業者のターゲットとなる例が多発している。

しかし、上記のような被害に対しては、平成28年の改正法においても十分な対策は講じられておらず、本年の「報告書」においても、事業者が消費者の合理的な判断ができない事情を作出ないし増幅させ、その状況を利用して契約を締結させた不当勧誘行為しか立法等の措置を講ずる対象として挙げられていない。したがって、このままではこのような被害を広く救済する改正が望めない状況である。そこで、本意見書では、上記のように知識・経験・理解力・判断能力等が乏しく被害に遭いやすい消費者に焦点を当てて、来年にも予定される消費者契約法の改正に「意見の趣旨」で述べた内容が盛り込まれるよう意見を述べるものである。

なお、上記のような消費者は「脆弱な消費者」と呼ばれ、例えば、OECD（経済協力開発機構）では、「特定の時点で、特定の商品の市場の特徴、商品の質、取引の性格消費者の属性又は状況によって、損害を受けやすい消費者」と定義されている¹。

2 高齢者・若年者等の消費者被害の実態

（1）高齢者の消費者被害の増加

平成29年度消費者白書によれば、全国の消費生活センターに寄せられた消費生活相談の件数は、2004年をピークに減少したが、長期的に見れば依然高水準を保っている（図1）。



(図1) 平成29年度消費者白書 24頁

¹ “OECD Recommendation on Consumer Policy Decision Making” March 2014 P.4

年齢層別に見ると、65歳以上の高齢者の相談件数が2007年には15万1927件だったのに対し、2016年には24万4276件（全体の27.5%）と大幅に増加している（図2）。



（図2）平成29年度消費者白書 31頁

少子高齢化の影響を捨象し、人口1,000人当たりの消費生活相談件数でも、2016年の人口1000人当たりの消費生活相談の件数は全体平均で6.9人であるのに対し、65歳以上では、7.0人、80歳以上では10.6人と高水準であり、特に80歳以上は、1,000人当たりの相談件数が2007年には7.5人だったのに比較して、2016年には10.6人になるなど増加傾向も著しい（図3）。



（図3）平成29年度消費者白書 24頁

また、認知症等の65歳以上の高齢者の相談件数も、2007年には6,666件だったが、2016年は8,796件に増加している（図4）。認知症等の高齢者は、自ら相談をすることが難しいケースが多く、本人からの相談は2割程度しかなく（図4）、問題が顕在化しにくいという特徴がある。

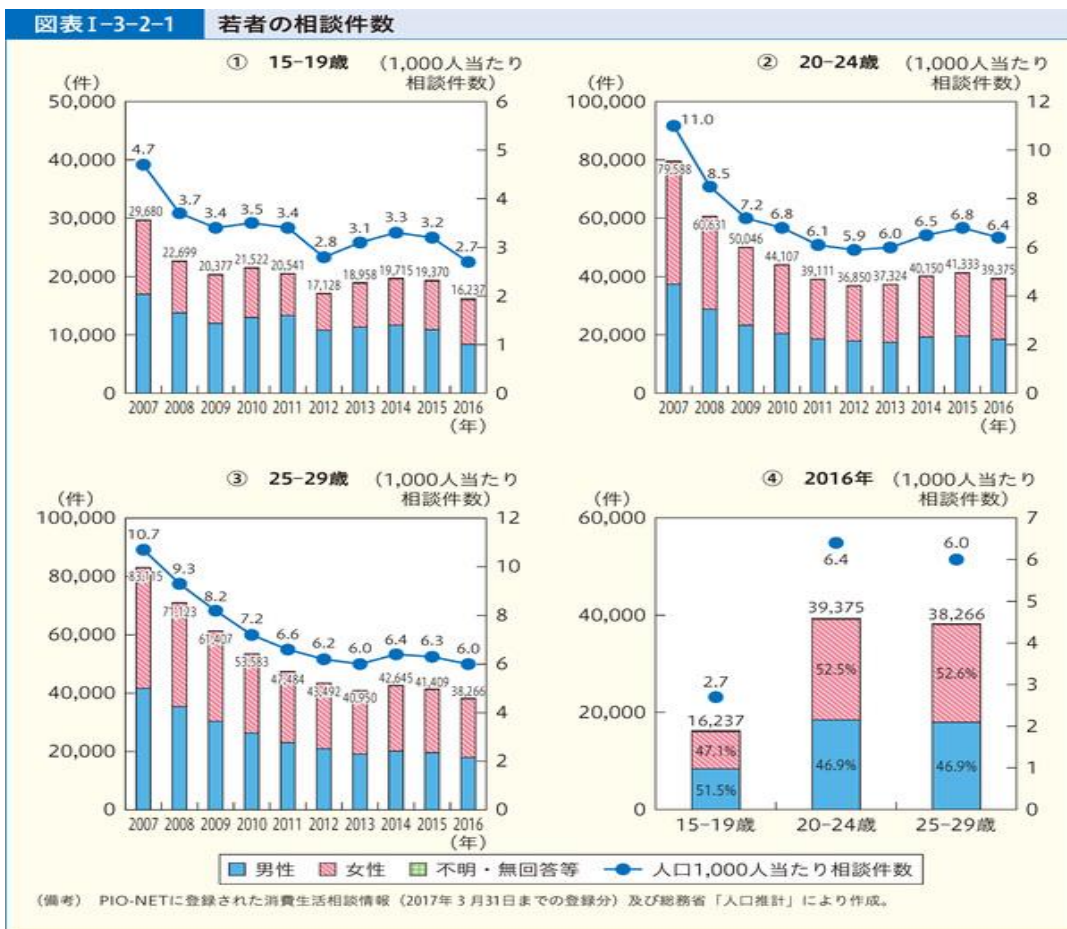


（図4）平成29年度消費者白書 32頁

（2）若年者の消費者被害について

若年者の相談件数は、2007年以降2012年頃までは減少傾向にあるが、それ以降はほぼ横ばいである（図5）。若年者について高齢者ほど相談件数の増加がみられないのは、インターネット上で解決方法を調べるなど、消費生活センター等への相談にはつながらない傾向があることなどが考えられる²。

² 平成29年度消費者白書によれば、消費者が商品の購入やサービス利用でトラブルに遭った際、最初にする行動は何かとの質問に対して、インターネットを検索して参考になる情報を探すと回答した割合は、全体では49.0%だったが、15～19歳では70.0%、20～24歳では63.25に上る。ちなみに、70歳以上では30.4%であった（平成29年度消費者白書148頁）。



(図5) 平成29年度消費者白書 146頁

しかし、15歳から29歳までを3つの年齢層に区分してみると、2016年の15～19歳の相談件数が1000人当たり2.7件であるのに対し、20～24歳が6.4件、25～29歳が6.0件と、成年後に相談件数が約2.4倍に増加するなど、成年年齢になると一気に相談件数が増加することがわかる。

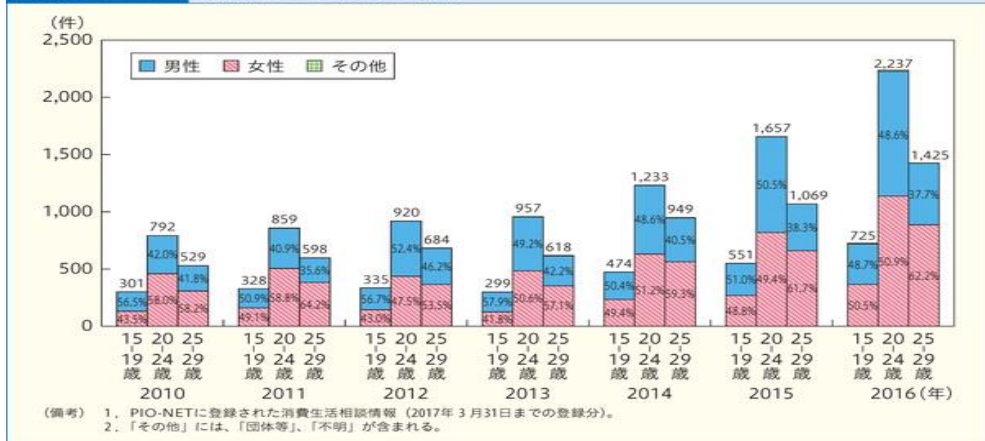
若年者が被害に遭うきっかけとしては、キャッチセールスなど対面の勧誘によるものが減少している反面(図6)、SNSを介して知り合った人を信じて勧誘に応じたり、インターネット上の広告を見て慎重に検討することなく契約を申し込んだりするなど、非対面の勧誘によるものが急増している(図7)。また、20歳代になって急増するマルチ取引では、成年年齢に達した直後に友人や同僚から勧誘されるケースが多い(図8)。

図表 I-3-2-2 20歳代のキャッチセールス等に関する相談



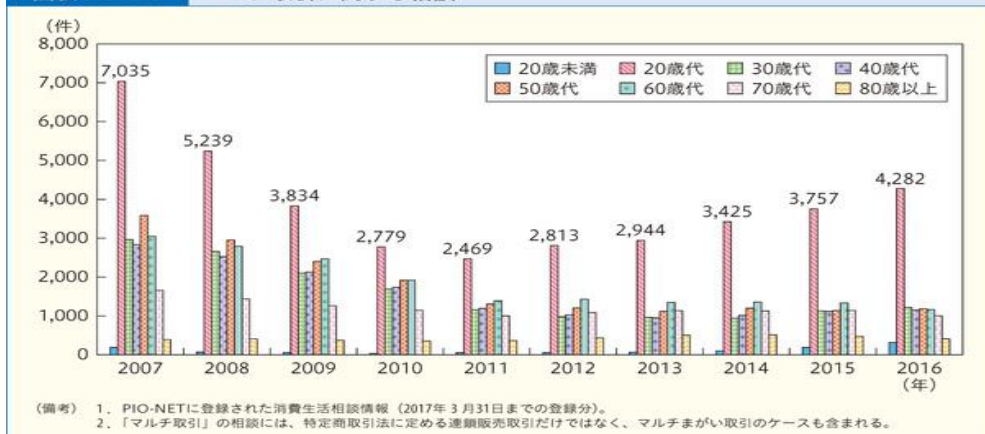
(図6) 平成29年度消費者白書 147頁

図表 I-3-2-6 若者のSNSに関する相談



(図7) 平成29年度消費者白書 151頁

図表 I-3-2-7 マルチ取引に関する相談



(図8) 平成29年度消費者白書 153頁

（３）障がい者等^３の消費者被害の増加

障がい者等の相談件数も、２００７年には１万３７２４件だったものが、２０１６年には１万９７５１件と大幅に増加している。また、障がい者等も本人から相談が寄せられる割合は低く、２０１６年では３８％程度にとどまっている。



（図 9）平成 29 年度消費者白書 33 頁

（４）販売購入形態

消費者被害が生じた販売購入形態を、過去５年間でみると、「店舗購入」の割合が、２０１２年の３２．５％から２０１６年の２７．７％に減少する一方、「通信販売」、とりわけ「インターネット通信販売」の割合が、２０１２年の１９．４％から２６．８％へと増加している。特に、６５歳未満では、「店舗購入」の割合が減少する一方で、インターネット通販も含めた「通信販売」は２０１２年の３６．２％から２０１６年には４３．５％に増加している。また、６５歳以上の高齢者についても、「訪問販売」や「電話勧誘販売」の比率は引き続き比較的高い傾向にあるものの、「通信販売」についても２０１２年の１７．２％から２０１６年の２４．７％に増加している。一方、６５歳以上の高齢者でも認知症等の高齢者については、２０１６年においても「訪問販売」が４０．７％、「電話勧誘販売」が１７．３％と、引き続き「訪問販売」と「電話勧誘販売」の比率が高い。これは、認知症等の高齢者がインタ

^３ 障がい者等とは、トラブルの当事者が心身障がい者又は判断能力の不十分な方々であると消費生活センター等が判断したものをいう。

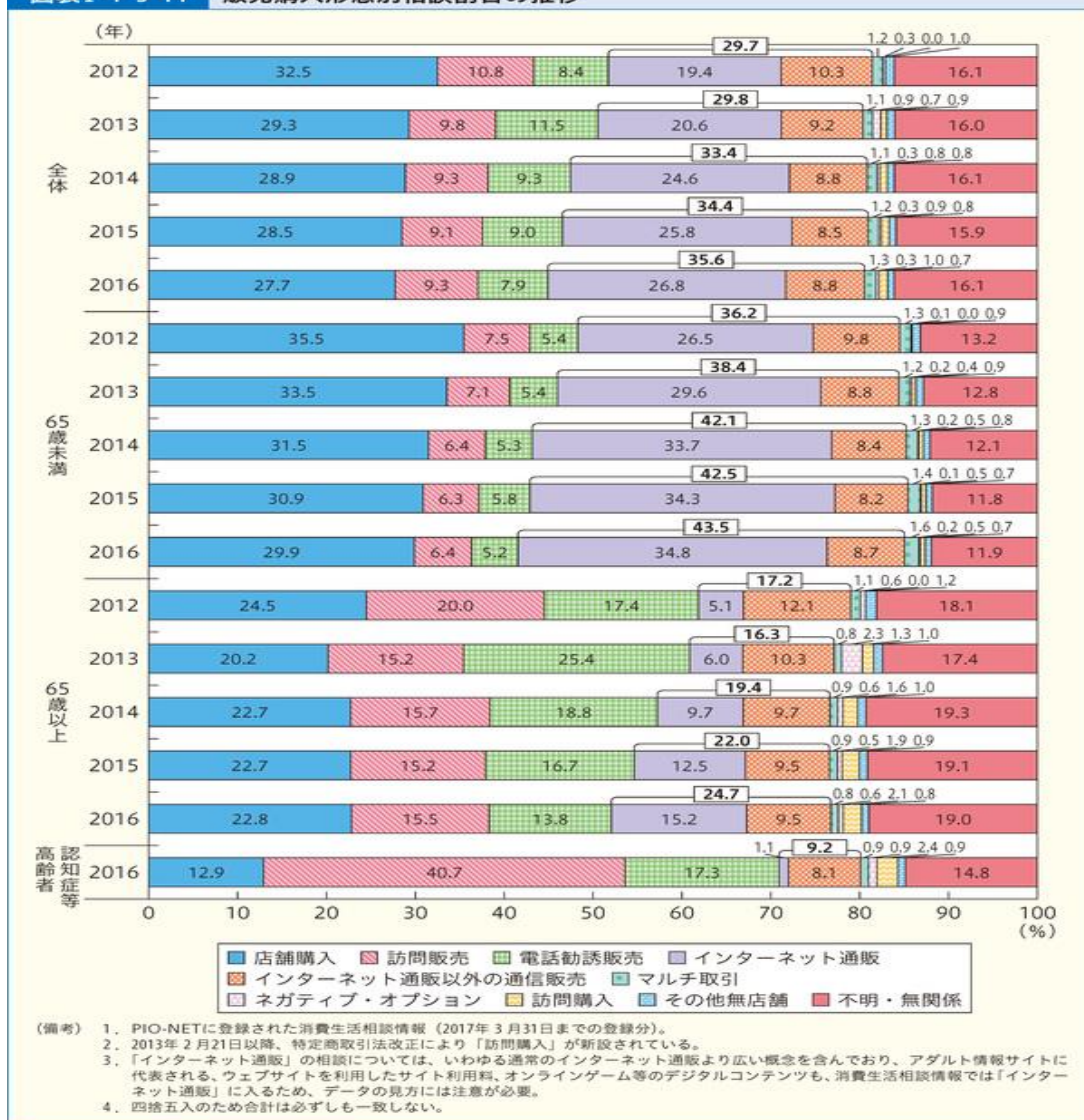
ーネットなどを利用して主体的に消費活動を行うことが困難であることに基づくと思われる。

なお、上記の「インターネット通信販売」の中には、「アダルト情報サイト」や「オンラインゲーム」等の「デジタルコンテンツ」も含まれており、2016年の「インターネット通販」の相談のうち「デジタルコンテンツ」が63.0%と高い割合を占めている。

(5) 小括

以上のことからすると、高齢者や障がい者の消費者被害は高水準かつ大幅に増加していること、若年者については、成年年齢に達すると一気に被害が増加すること、いずれの年齢についても、インターネットに絡んだ被害が増加していること、認知症や障がい者の被害では自ら被害の救済を求めることが困難であることなどがわかる。

図表 I-1-3-14 販売購入形態別相談割合の推移



(図10) 平成29年度消費者白書 34頁

3 「脆弱な消費者」について

(1) 「脆弱な消費者」に着目することの必要性

上述のように、高齢者や障がい者などの消費者被害は高水準にあり、増加も著しい。また、若年者については成年年齢に達したとたんに消費者被害が著しく増加している。消費者被害の中には、従来の訪問販売や電話勧誘販売によるものも一定数みられるが、それに加えて、インターネット通販やデジタルコンテンツなどインターネットに絡んだ被害が増加しているため、商品や契約が多種多様で複雑になり、契約内容の理解が困難となったことが、被害数を高水準にしていると考えられる。

これらのことからすると、複雑な契約の理解が困難な高齢者や障がい者、成年年齢前後の若年層など、一定の属性を有する消費者のより一層の保護が要請されることは明らかである。また、認知症に罹患している高齢者や障がい者については、自ら被害救済を求めることが困難であるから、保護の必要性は一層高い。

（２）海外における動向

この点、海外、特にヨーロッパ諸国においては、消費者被害に遭いやすい消費者を「脆弱な消費者」と位置づけ、「脆弱な消費者」の消費者被害救済のための規定が制定されている。

ア 「２００５年不公正な取引方法に関するＥＵ指令」

消費者の脆弱性について初めて具体的に触れられたのは、「２００５年不公正な取引方法に関するＥＵ指令」（以下、「２００５年ＥＵ指令」という。）においてである。「２００５年ＥＵ指令」では、「不公正な取引行為」が禁止されており、「不公正な取引行為」とされるのは、「専門的注意義務の要求に反し、かつ、取引行為が行われ又は対象とする平均的消費者、又は、取引行為が一定の消費者集団に向けられたものである場合には当該消費者集団の平均的構成員の商品に関する経済的行動を実質的に歪曲する又は歪曲するおそれがある場合」である。そして、「精神的又は身体的脆弱性、年齢又は軽信性のために一定の取引行為又は取引行為がかかわる商品による被害を特に受けやすい集団」については、このような集団の平均的構成員の観点から検討されるべきとする。

イ イギリスの「２００８年不公正な取引行為からの消費者の保護に関する規則」

イギリスでは、「２００５年ＥＵ指令」を国内法化した「２００８年不公正な取引行為からの消費者の保護に関する規則」が制定され、刑事罰のほか、一定の要件を満たす「不公正な取引行為」によって契約が締結された場合には、契約の撤回権（損害の立証は不要）、代金減額請求権、損害賠償請求権が認められている。

「不公正な取引」とは、「誤解を与える行為」と「攻撃的な行為」とがあり、このうち民事救済の対象となる「攻撃的な行為」とは、不当な影

響力の行使等によって、平均的な消費者の選択の自由や行動の自由を大きく歪める、あるいは歪めるおそれのある行為をいう。

そして、「特定のグループを狙った商法」、「精神的・身体的障害や、年齢、信じ込みやすさゆえに特定の取引方法に対して耐性が弱く、事業者にもそのことを合理的に予測されることが期待できる場合」には、

「平均的消費者」を「そうしたグループにおける平均的消費者」に読み替えることが規定されている。その結果、独居の高齢者や知的障がい者を狙い撃ちにした悪質商法を展開する事業者に対して、厳格な責任追及及び被害回復が行われてきた⁴。

4 「報告書」に対する意見

(1) つけ込み型不当勧誘行為について

翻って「報告書」をみると、消費者の不安を煽る告知という行為類型（靈感商法などが考えられる）、及び、勧誘目的で新たに構築した関係を濫用するという行為類型（恋人商法などが考えられる）において、新たに消費者 取消権を認めるべきことが示されている。

このような規定を設けることは、現在よりも被害の救済範囲を拡大するものであるから、これ自体には賛同する。

しかし、これらはいずれも事業者が消費者の合理的な判断ができない事情を作出ないし増幅させ、その状況を利用して契約を締結させた不当勧誘行為を問題にしたものであり、高齢者等の判断力の不足等、事業者が作出したのではない事情で、消費者が合理的に判断できない事情を不当に利用して契約を締結させる不当勧誘行為（非作出型のつけ込み型不当勧誘行為）については、消費者取消権の付与は見送られ継続検討とされている。

しかし、前述のように、高齢者等の脆弱な消費者が消費者被害に遭う率は高く、また、高齢者人口は急速に増加し、それに伴い認知症の高齢者数も急増している。認知症等の高齢者は、被害に遭っていること自体に、本人も周囲も気づきにくく被害が深刻化しやすい。このことは障がい者にも当てはまる。

また、これまで20歳の成年年齢に達すると消費者被害が急増していたところ、成年年齢引き下げがなされるのであれば、低下した成年年齢す

⁴ 菅富美枝 「『脆弱な消費者』と包摂の法理（上）ーイギリス法、EU法からの示唆」 52頁（「現代 消費者法 No.33/2016.12」）

なわち18歳時点で消費者被害が急増することが予想される。しかし、18歳では、20歳よりも一層、知識経験が乏しく、判断能力も低く、また財力がないゆえに借金に走る可能性も大きく、それ故に被害が一層大きくなる可能性が高い。

このような高齢者や若年者等の脆弱な消費者に対する対策が急務なことはいうまでもなく、このことを考慮すると、作出型のつけ込み型不当勧誘行為のみならず、脆弱な消費者に対する非作出型のつけ込み型不当勧誘行為についても消費者取消権を付与する等の規定を早急に制定することが必要である。

なお、「2012年のEU議会における決議」においては、当該消費者の個人的状況・属性と、外部環境との相互作用によって一時的に脆弱になるという「状況的脆弱性」という考え方が示されている。このような考え方によれば、現時点では高齢者や障がい者などの脆弱な消費者とはいえなくても、脆弱性の問題は状況次第でどの消費者にも生じうるものということができる。つけ込み型不当勧誘行為に対する規定は、本来は、特定の属性を持った消費者だけのためのものではなく、全ての消費者にとっても必要となりうるものであり、公正な市場を育成するために必須のものといえよう。

(2) 脆弱な消費者に対する配慮について

「消費者に対する配慮に努める義務」については、法第3条1項を改正し、「当該消費者契約の目的となる者の性質に応じ、当該消費者の目的となるものについての知識及び経験についても考慮した上で、消費者の権利義務その他の消費者契約の内容についての必要な情報を提供するよう努めなければならない旨を明らかにする」とされている。

消費者に対する配慮に努める義務を法第3条1項に規定すること自体は、消費者被害の予防の見地から賛同する。しかし、「報告書」では、考慮の対象として「知識・経験」が挙げられているのみである。

上述したように、現代においては、高度情報化社会の進展、インターネットなどの通信技術の発達、消費者取引のグローバル化による商品・サービスの多種多様化及び複雑化、契約の複雑化が著しい。しかし、高齢者等の脆弱な消費者は、理解力・判断能力が劣るため、このような社会の変化についていくことが困難であり、事業者との情報格差も一般的な

消費者よりも大きく、消費者被害に遭いやすい。また、その被害は深刻かつ救済が困難な場合も多い。

また、若年層においても、成年年齢が引き下げられれば、成年年齢に達した時点での知識や経験が今以上に乏しくなることから、より一層の配慮が必要になることは明白である。

以上のことからすると、事業者と消費者との情報格差を是正するにあたって、高齢者等の脆弱な消費者に対する配慮を行うことは必須である。このことは、海外諸国でも強く認識され法制化も進んでいる。少なくとも、成年年齢が引き下げなされるのであれば、消費者に対する配慮に努める事業者の義務について、「当該消費者の年齢」を含めるべきである。

(3) まとめ

以上のことから、消費者契約法の改正にあたっては、1 消費者の知識・経験・理解力・判断力等の不足を不当に利用し、過大な不利益をもたらす契約の勧誘が行われた場合（つけ込み型の勧誘）に、消費者の取消権を認めるなど、広く救済を認めるべきであり、また、2 消費者に対する配慮に努める事業者の義務につき、考慮すべき要因となる個別の消費者の事情として、「当該消費者契約の目的となるものについての知識及び経験」のほか、「当該消費者の年齢」を含めるなど、広く脆弱な消費者に配慮すべきである。

以 上