

2002年 8月 29日

消費者契約の適正化に関する意見

日本生活協同組合連合会
副会長 田中尚四

1. 消費者契約適正化の基本的視点

資源配分機能をはじめとする市場メカニズムの活性化という基本政策の上でも、消費者の選好（ニーズ）と現実に行われる消費者の選択とが合致する状況を確保するための施策が必要であることは、前回提出した意見書において述べた通りである。

ここで言う「消費者の選択」は、どのような事業者と、どのような商品・サービスに関する契約を結ぶかという形で行われることになる。消費者契約の適正化に関する施策は、こうした意味で重要な意味を持っている。消費者保護基本法には「消費者契約の適正化に関する施策」について独立した規定が設けられていないが、新たな消費者政策の根幹を定める法律の中では、消費者契約の適正化という観点が明確に位置付けられることが必要である。

消費者契約の適正化に関する施策の検討にあたっては、消費者 - 事業者間に存在する構造的不均衡にもかかわらず、消費者が適正な選択を行えるような状況をいかに確保するかが基本的な政策課題とされるべきであり、このことが消費者契約における公正さの確保にもつながる。その際、情報に関する格差（情報を咀嚼し、成否を適切に判断する知識・能力の格差を含む）、交渉力に関する格差（他者の圧力、影響を受けやすいという消費者行動の特性を含む）の両方の視点が不可欠である。

(1) 情報に関する格差

商品・サービスの内容や契約条件に関する事業者の情報提供義務について、全ての事業者に課される具体的な義務としてきちんと位置付けることがまず必要である。その際、事業者からの情報提供が消費者にとって利用しやすく、理解しやすい形態、方法において行われなければならないことは当然である。現在、消費者契約全般に適用される消費者契約法では、「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」ことが努力義務として定められているが、努力義務では不十分である。

他方、情報を咀嚼し、成否を適切に判断する知識・能力に関して、事業者 - 消費者間に大きな格差があることを考慮すれば、事業者に対して情報提供や説明を義務づけるだけでは不十分である場合も考えられる。特に、金融サービスなど専門的な知識や能力が要求される分野においては、単なる情報提供に留まらず、消費者のニーズ

を咀嚼した上で適合すると考えられる商品・サービスを提供するという立場が事業者に対して求められることになろう。施策の検討にあたっては、こうした点についても視野に入れておく必要がある。

また、消費者が事業者と契約を結ぶにあたっては、直接または間接に契約の相手方となる事業者に対する信頼が前提とならざるを得ない。その意味で、モラルやコンプライアンスに対する取組みの状況を含む、事業者自身に関する情報の開示や提供についても重要な意味を持つ。こうした情報についても、消費者が利用しやすい開示、提供の仕組みを検討していくことが必要である。

(2)交渉力に関する格差

交渉力に関する格差を是正するための措置としては、勧誘行為、契約内容の双方に関して検討する必要がある。前回配布された『消費者政策の基本的考え方（論点ペーパー）』の論点2においても指摘されているように、消費者の意思決定は他者の圧力、影響を受けやすい。こうした消費者行動の特性を悪用し、威迫行為等によって契約をとりつけるケースは、いわゆる悪質商法が典型的であるが、それ以外にも見受けられる（例・新聞勧誘）。また、消費者契約においては個別的な契約条項に関する交渉を消費者側から行う余地がないケースも多い。こうした観点から、勧誘行為や契約内容に関する一般的ルールについて、契約の効力など民事ルールの観点と、罰則等の制裁を伴う取締ルールの両面から検討していくことが必要となる。

他方、取引形態によっては、消費者が相対的に劣位に置かれやすいため、消費者-事業者間の交渉力格差が通常の場合に比して大きくなるケースがあり得る（例・消費者信用取引）。こうしたケースについては、さらに十分な配慮を踏まえたルールを特別法によって設定することの必要性について、取引形態ごとに検討すべきである。

2.具体的施策に関する検討事項

(1)消費者契約法の見直し

2001年4月から施行されている消費者契約法については、法制定時から内容の不十分さについて指摘されていた。具体的には事業者の情報提供義務の明確化、「重要事項」の範囲の拡大、威迫・困惑行為の範囲の拡大、行使期間の延長などであるが、こうした点については消費生活センターなどの相談現場でも問題となっており、訴訟を含めて運用状況を把握した上で総合的な見直しを検討することが必要である。

なお当会では、第35回消費者保護会議への要望として、(a)困惑行為の範囲の拡大、(b)事業者の情報提供の促進、(c)行使期間の延長、(d)団体訴権の導入などを挙げている。

(2)金融サービス法

金融サービスは、将来のキャッシュフローという目に見えないものを取引対象とするため、商品の性質を理解することが消費者にとって難しいし、消費者 - 事業者間の情報格差が非常に大きい業種である。そのため、金融自由化に伴い、業種横断的なルールとして金融サービス法の必要性が指摘されている。2001年4月より施行されている金融商品販売法は、こうした指摘の一部に応えるものであるが、その内容は(a)金融商品販売業者の説明義務、(b)勧誘方針の策定・公表義務について定めるに留まっている。適合性原則や勧誘・広告ルールを含む包括的な金融サービス法制定の必要性は未だ減じていない。

なお当会では、第35回消費者保護会議への要望として、適合性原則や勧誘・広告のルールを含めた金融サービス法の早期制定を求めている。

(3)消費者信用に関する統一的ルール

2000年度末の消費者信用残高は65兆2247億円(日本クレジット産業協会統計より)にのぼり、消費者信用の市場規模は相当な水準となっている。消費者信用は、信用を供与される側である消費者が相対的に劣位におかれやすい取引形態であることから、契約適正化のための措置の必要性が他の事業分野に比して相対的に高い分野であると考えられる。実際にも、消費者金融の貸出金利は利息制限法による制限金利を上回る高利である場合が多いし、個人の自己破産申立件数は1年間に16万件(2001年 最高裁判所司法統計より)にのぼるなど、問題は山積している。

その一方で消費者信用に関する制度は、クレジットなどのいわゆる販売信用は経済産業省が所管する割賦販売法、消費者金融は金融庁が所管する貸金業法という形に分かれている。その結果、クレジットの手数料には金利に関する規制が適用されず、割賦販売法には取立行為に関する規制がないなど、制度的なアンバランスが生じている。また、最近増えてきた銀行による個人向けローンについては銀行法により規律されることになるが、銀行法には上記の2つの法律で定めているような消費者保護に関する規定が存在しない。こうしたアンバランスな制度状況を改善して消費者信用に関わる取引を適正化するとともに、最近社会的に問題となっている高利のヤミ金融の実効的な取締りを図るために、消費者信用に関する統一的なルールを確立することが必要である。

(4)Ⅱ・電子商取引に関するルール

情報通信技術の発展とインフラの整備・普及の中で、消費者によるインターネットや電子商取引の利用が広がっている。その一方、現行の法制度は電子的方法による意思表示、契約などの場面を想定していない場合がほとんどであるため、IT利用

に伴う特有の問題への対処についてはルールの整備が必要な点多々ある。「なりすまし」、仲介者の責任、書面交付の代替手段、返品・解約の仕組み、広告、裁判管轄など、IT利用に伴う様々な問題に関する施策を消費者の立場から総合的に検討することが必要である。

(5) 独占禁止法の視点からの不公正取引規制

独占禁止法は、市場における公正で自由な競争のルールとして重要であり、この間一貫してその執行の強化が図られていることは適切な措置と考えられる。その一方、独占禁止法およびその特別法である景品表示法の体系のもとで、消費者 - 事業者間の不公正な取引については、公正取引委員会の機能がほぼ景品表示法違反事件の摘発に限定されてしまっている。そのため、現行の景品表示法で対応が難しい問題、例えば一定の事項について表示をしないことによって誤認を与えるケースや、誤認類型以外の不公正な取引（不利益条項の強要、押し付け販売など）については放置されている。

そもそも、独占禁止法は消費者 - 事業者間の取引についても適用され得る法律であり、消費者が適正な選択を行える状況を確保することが市場メカニズムの発揮の上で不可欠である以上、公正取引委員会は消費者 - 事業者間の不公正な取引に関して積極的に対策を講ずるべきである。景品表示法を抜本的に見直して消費者 - 事業者間の不公正取引全般に関する法律とするなどの方法が考えられる。

2001年11月にまとめられた「21世紀における競争政策と公正取引委員会のあり方」（21世紀にふさわしい競争政策を考える懇談会提言書）では、公正取引委員会に対して消費者政策の積極的な推進を提言しており、適切な指摘と考える。こうした指摘を受け止めながら、現在消費者取引問題研究会において行われている検討を積極的に推進し、独占禁止法の視点からの不公正取引規制の仕組みを確立することが必要と考える。

以 上