

令和4年6月27日

衆議院議長 細田博之様  
参議院議長 山東昭子様  
消費者及び食品安全担当大臣 若宮健嗣様  
消費者庁 長官 伊藤明子 様  
消費者委員会 委員長 後藤卷則様

### 消費者契約法の改正を実現する連絡会

世話人 佐々木 幸孝（適格消費者団体・特定  
適格消費者団体消費者機構日本）  
同 藤井 克裕（適格消費者団体・特定適  
格消費者団体消費者支援機構関西）  
同 野々山 宏（適格消費者団体京都消費  
者契約ネットワーク）  
同 米田 覚（全大阪消費者団体連絡会）  
同 伊藤 陽児（愛知県弁護士会）  
同 五條 操（大阪弁護士会）

### 令和4年消費者契約法改正を受けた 今後の消費者契約法の改正の在り方についての意見

当連絡会は、消費者、消費者団体役員、弁護士、司法書士、研究者、消費生活相談員などの個人及び消費者団体などの団体で構成され、公正な消費者取引の実現と消費者被害の適切な予防・救済に資する消費者契約法の改正の実現に向けて活動をしている。

令和4年5月25日、消費者契約法及び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の一部を改正する法律が成立し、消費者契約法の内容が改正された。当連絡会は、この改正内容を受けて、今後の消費者契約法の改正の在り方について、以下の通り意見を述べる。

## 第1 意見の趣旨

- 1 国は、超高齢社会の進展と成年年齢引き下げによって喫緊の課題となっている困惑類型の脱法防止規定、消費者の心理状態に着目した規定、消費者の判断力に着目した規定について、「消費者契約に関する検討会」報告書の意見に沿った改正法を、速やかに成立させること。
- 2 消費者庁は、要件・効果を細かく定める改正をやめ、日々変化する取引に対応した紛争の事後的解決規範となり、民法と特定商取引に関する法律等の個別法の間位置する消費者契約法の役割を果たせるよう、直ちに検討を開始すること。
- 3 消費者庁は、前項の検討に当たっては、消費者契約法の適用対象について、契約履行過程、契約終了過程も対象とすること、および法的効果についても取消と無効に限定せず、損害賠償の採用を含めて抜本的な検討を行うこと。
- 4 政府における立案作業において、内閣法制局による予備審査を含め消費者契約法、特定商取引に関する法律をはじめとする消費者関連法の制定・改正において、検討会等における有識者の議論の結果をないがしろにすることなく尊重し、その提案内容を実現すること。

## 第2 意見の理由

### 1 改正法の成立

令和4年5月25日、①契約の取消権について3つの類型を新たに追加すること、②免責の範囲が不明確な条項（サルベージ条項の一部）を無効とすること、③事業者の努力義務を拡充することを主な内容とする、消費者契約法改正法（以下、「改正法」という。）が成立した。

### 2 評価できる点

改正法は、以下に述べる点において、消費者被害の予防・救済に資する改正内容と評価できるものであった。

1点目は、解除権行使に必要な情報提供、解約料の算定根拠の概要説明など、契約の締結過程だけでなく、解除時の場面に関しても事業者の努力義務を導入した点である。これは努力義務にとどまるものではあるが、消費者契約法の適用範囲を契約締結過程だけでなく、契約履行過程や契約終了過程に

広げる道筋を付けたものといえる。

また、2点目として、今回導入された、免責の範囲が不明確な条項の無効は、免責条項に関するものに限定されており、部分的ではあるものの、これまで議論されてきたサルベージ条項の不当性を認めたものとして意義がある。

最後に、違反に対するサンクションが明示されず、不十分なものではあるが、事業者の努力義務が拡充された点は、相談実務等においては解決に向けた説得の手がかりとなる規定であるといえる。

もっとも、これらの点は、いずれもわずかな前進にとどまると評価せざるを得ず、むしろ、改正法全体としてみれば、以下に指摘する後退とも評価すべき大きな問題点があり、今後の改正で改善が図られるべきである。

### 3 社会の要請に応えた改正法を、速やかに成立させること（意見の趣旨1）

(1) 超高齢社会において、現実には次のような被害が発生している。

#### ① 高齢者の自宅売却トラブル

全国の消費生活センター等に、高齢者の自宅の売却に関する相談が寄せられている。精神障害があり要介護認定を受け一人暮らしをしている高齢者宅を訪問し、複数の営業担当者が数時間にわたり勧誘を行い、意識がもうろうとしてきて契約書にサインをした等の強引な勧誘がみられる。住宅の売却に関する相談のうち70歳以上の相談割合が増加しており、2020年度は、相談全体に占める割合が52.3%にのぼっている（国民生活センター令和3年6月24日公表資料）。

#### ② 生命保険の高齢者に対する不適切販売トラブル

令和元年頃、高齢者をはじめとして、既存契約を解約させ、顧客に不利な新契約に乗り換えさせるなど、顧客にとって経済的合理性のない契約を結ばせていたことが発覚した。報道によれば被害者は「ゆるキャラ」「半ぼけ」「甘い客」等の隠語で呼ばれ、判断力の不足した高齢者等が狙い撃ちにされていた（消費者契約法に関する検討会 第2回資料4-2、5頁）。

#### ③ 保険金を使った自宅修理トラブル

全国の消費生活センター等に、「火災保険を使って自己負担なく住宅の修理ができる」や「保険金が出るようサポートする」など、「保険金を使える」と勧誘する住宅修理サービスに関する相談が急増している（国民生活センター平成30年9月6日公表資料、長崎県消費生活センター公式サイト「ながさき消費生活館」相談事例集N0205令和3年11月号掲

載)。このトラブルの契約当事者の60歳以上の割合は平成30年で80%ある。

(2) 予想される成年年齢引き下げに伴う若年者被害増加

成年年齢が引き下げられることにより、20歳代前半(20~24歳)で多くみられる儲け話や美容関連の消費者トラブルに、成年になったばかりの18歳・19歳も巻き込まれるおそれがある。若年者を対象とする消費者被害としては、SNSで知り合った人に儲かる情報商材を勧誘され、契約したが儲からなかった。無料エステ体験後、別室で執拗な勧誘を受け、高額なコースを契約してしまった。包茎の無料相談に行ったら、親の同意なく即日施術されてしまった。低価格で1回限りの購入だと思って申し込んだが、支払総額が高額な定期購入だった。支払総額が高額な定期購入だとわかり、販売業者に未成年者契約の取り消しを求めたが拒否された等の事例が報告されている(国民生活センター令和3年4月8日公表資料)。これらの被害が18歳、19歳の若年者に拡大することが予想される。

(3) 改正法で新設された取消権は、極めて限定した場合にしか対応しておらず、高齢者の判断力不足、若年者の未熟な心理状態につけ込んだ勧誘に対応するには不十分であり、日々変化しているこれらのせい弱な消費者に対する既存法の脱法行為に対応していない。

消費者契約に関する検討会報告書(以下、「検討会報告書」という。)は、これらの社会の要請に対する回答を示している。困惑類型の脱法防止規定、消費者の心理状態に着目した規定、消費者の判断力に着目した規定については、既に骨子となる条文のあり方を明確に示している。これらの立法化は喫緊の課題であり、直ちに着手し、速やかに成立させるべきである。

#### 4 包括的な民事ルールとしての役割を果たすべく、直ちに検討を開始すること(意見の趣旨2)

消費者契約法は、消費者取引市場の適正化を目的とする民法の特別法である。行政規制とは異なり、多様な事業者、消費者の日々変化する取引に対応した、個別の契約や取引類型に特化しない包括的な民事ルールとしての役割が本来期待されている。また、民事ルールとして、新たな取引に対する指針を形成し、関係者の行動や対応を促す土台としての役割をも担っている。

ところが、今回の改正法によって、消費者契約法が、包括的な民事ルールとしての役割から離れた法律に変質しつつある。事業者にとっての予測可能性の強調によって、要件の明確性の名のもとに、極めて限定的な要件と効果が定められた。被害事例に特化した法制化が進められた結果、部分的・断片的対応による後追い立法となっている。検討会報告書が、「法第4条第3号各号は、事業者の行為態様を個別具体的かつ詳細に定めており、文言の拡張解釈等の柔軟な解釈により救済を図ることにも限界がある」（報告書5頁）と指摘していた課題は全く解決していない。

そこで、消費者庁は、要件・効果を細かく定める改正をやめ、日々変化する取引に対応した紛争の事後的解決規範となり、民法と特商法等の個別法の間位置する消費者契約法の役割を果たせるよう、直ちに検討を開始する必要がある。

## 5 消費者契約法の適用場面、法的効果を広げる検討をすべきこと（意見の趣旨3）

消費者契約法が民法の特別法として、様々な事業者、消費者の間の日々変化する取引に対応した、紛争の事後的解決規範としての役割を果たすためには、適用場面を拡大することが必要である。契約締結過程に限定するのではなく、契約履行過程、契約終了過程も対象とする必要がある。

また、効果についても取消と無効に限定せず、例えば、損害賠償の効果を含む抜本的な検討を行うべきである。

この点、山本敬三教授は、国会で参考人として、民法の伝統的な枠組みから離れた救済の可能性として、無効、取消とは違う契約からの解放を認める制度を提案している。具体的には、消費者側、事業者側の事情も考慮して、払ったものの全額ではなく何割かを割合的に返すという、原状回復に限った形での損害賠償制度の創設に言及している（第208回国会 参議院 消費者問題に関する特別委員会 第7号 令和4年5月18日）。従来の枠組みに捉われない考え方であり参考になる。

今こそ、従来の枠組みに捉われずに、消費者契約法の適用場面、法的効果を広げる検討をすべき時が来ている。

## 6 検討会等における有識者の議論の結果を尊重し、その提案内容を実現すべきこと（意見の趣旨4）

今回、改正法の立法に至る過程での大きな特徴であり、改正法の看過しがたい問題であるのは、検討会報告書によって求められていた提案内容の多く

が実現していないということである。

消費者契約に関する検討会は、平成31年2月から令和元年9月にかけて開催された消費者契約改正に向けた専門技術的側面の研究会の成果を踏まえた上で、消費者の代表者、事業者の代表者、民事実体法の研究者だけではなく、民事手続法、行動経済学、心理学、情報通信技術などの研究者が集い、令和元年12月から令和3年9月に至るまで合計23回にわたって議論が重ねられていたものである。

これほど長期にわたって、多くの有識者が関与した議論の末に示されたのが、消費者契約に関する検討会報告書であり、この報告書の中で「考えられる対応」として提案された改正内容は、多くの関係者がその実現を期待したものである。

ところが、同報告書において、不当勧誘に対する消費者の取消権に関する規定として提案された、①困惑類型の脱法防止規定、②消費者の心理状態に着目した規定、③消費者の判断力に着目した規定という、3つの取消権は、改正法では全て抜け落ちてしまった。また、他の不当条項規定や立証責任の負担を軽減する特則の導入等、検討会報告書において提案された他の規定もその多くが抜け落ちている。

消費者関連法の改正において、このように先立つ検討会において提案された内容と、その内容を踏まえた改正法の内容との間に、ここまでの乖離が生じたのは過去に例のないことである。このような結果は、消費者庁に対する、多くの消費者及び消費者団体の期待を裏切るものであった。

国会審議における政府答弁によれば、検討会報告書は、意見の隔たりのある中で方向性を示したなどとされ、あたかも両論併記であったことが、改正法との乖離が生じた理由であるかのように述べられていた。

しかし、検討会報告書の各論点の「考えられる対応」の記載は、意見の隔たりがある中でも合意がなされた結論が示されており、その後になお書きとして結論がまとまるまでに出された意見が記載される形となっており、両論併記とはなっておらず、改正内容についての方向性を示したにとどまるというのではなく、法改正に向けて十分に具体的な提案がなされているのである。

すなわち、今回の改正法における検討会報告書との乖離は、多くの有識者による、多大な労力と時間が費やされた検討会が、明確にその実現を求めた内容を、改正内容から脱漏させたものである。このような法改正の在り方は、検討会の存在意義が問われる結果となっている。

今後の消費者関連法の制定・改正においては、このように有識者のかけた

労力や時間が無駄になるような結果となることは避けられるべきであり、政府における立案作業（内閣法制局による予備審査を含む）においても、法改正等に先立って行われた有識者による検討会や専門調査会の結論は、それ自体が重要な立法事実を示すものであって、原則として実現されなければならないという認識がもたれる必要がある。

以 上