

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	消費者行政の主要課題 －「旧統一教会」問題を端緒とした立法措置とその他の政策課題－
著者 / 所属	吉田 博光・吉田 一貴 / 第二特別調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	454号
刊行日	2023-2-22
頁	218-232
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230222.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

消費者行政の主要課題

— 「旧統一教会」問題を端緒とした立法措置とその他の政策課題 —

吉田 博光

吉田 一貴

(第二特別調査室)

1. はじめに
2. 「旧統一教会」問題を端緒とした立法措置
3. 第211回国会（常会）で注目される政策課題
4. おわりに

1. はじめに

平成20年1月18日、福田康夫内閣総理大臣（当時）は施政方針演説において、「今年を生活者や消費者が主役となる社会へ向けたスタートの年と位置付け、あらゆる制度を見直していきます」と発言し、「各省庁縦割りになっている消費者行政を統一的、一元的に推進するための強い権限を持つ新組織を発足させます」と表明した¹。平成21年5月29日には「消費者庁及び消費者委員会設置法」（平成21年法律第48号）が成立し、同年9月1日、消費者庁が発足した。

消費者庁の業務は、消費者政策（消費者基本計画等）、消費者制度（消費者契約法（平成12年法律第61号）等）、消費者安全（消費者安全法（平成21年法律第50号）等）、取引対策（特定商取引に関する法律（昭和51年法律第57号）（以下「特定商取引法」という。）等）、表示対策（不当景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号）（以下「景品表示法」という。）等）など、消費生活を広く対象としている。消費者庁は「政府の中の消費者行政の司令塔・エンジン役として、より一層、国民の期待に応えていく使命を担って」いるとしており²、実施する施策の行方が注目される。

参議院では、法律案の審査や消費者行政の基本施策等についての調査を行う特別委員会

¹ 第169回国会参議院本会議録第1号2頁（平20.1.18）

² 消費者庁「安全・安心豊かに暮らせる社会に」（令和4年4月更新版消費者庁パンフレット）2頁

（「消費者問題に関する特別委員会」³（以下「消費者特」という。））を設置してきており、第211回国会（常会）においても、消費者の利益の擁護及び増進等に関する総合的な対策を樹立するために消費者特が設置された。

そこで、本稿では、消費者特が所管する分野について主要課題を紹介することとし、「旧統一教会」問題を端緒として行われた立法措置を取り上げるとともに、その他の政策課題についても言及することとしたい⁴。

2. 「旧統一教会」問題を端緒とした立法措置

令和4年7月の安倍晋三元内閣総理大臣への銃撃事件の発生等を背景に、「旧統一教会」問題等の霊感商法等への対応の強化を求める社会的な要請が急速に高まったことから、政府は同年11月18日に「消費者契約法及び独立行政法人国民生活センター法の一部を改正する法律案」（閣法第18号）（以下「消費者契約法等改正案」という。）を、同年12月1日に「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律案」（閣法第22号）（以下「寄附の不当勧誘防止法案」という。）を第210回国会（臨時会）に提出した。このうち寄附の不当勧誘防止法案については衆議院において修正され、両法律案は、参議院での審査を経て、同月10日に参議院本会議において多数をもって可決、成立した⁵。

本章では、両法律案の提出の経緯、法律の概要とともに、国会での主な論議等を紹介する。

（1）提出の経緯

ア 消費者契約法の制定及び改正

消費者が事業者と契約をする際、両者の間の情報の質、量や交渉力に格差があることから、消費者が不利な契約を締結させられるといったトラブルが発生してきた。こうした状況を踏まえ、平成12年に消費者契約に関する包括的な民事ルールとして消費者契約法が制定された。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の格差に鑑み、不当な勧誘による契約の取消しや契約条項の無効等を主張できる場合を典型的に定めたものであり、民法の特別法に当たる。消費者と事業者との間で締結された契約（＝消費者契約）であれば、労働契約以外のあらゆる契約が対象となる。

同法は平成13年4月から施行されたが、情報通信技術の発達や高齢化の進展を始めとした社会経済状況の変化により、十分な被害救済を図ることが難しい事案が増加したこと等を踏まえ、取消し可能な契約の範囲を広げること等の法改正が行われてきた⁶。

霊感商法に関しては、平成30年の同法改正の際、衆議院修正により、霊感その他の合

³ 第200回国会から第207回国会においては「地方創生及び消費者問題に関する特別委員会」が設置されるなど、異なる名称等で設置されたこともある。

⁴ 本稿は令和5年2月2日に脱稿しており、それまでの情報に基づいて記述している。

⁵ 消費者契約法及び独立行政法人国民生活センター法の一部を改正する法律（以下「消費者契約法等改正法」という。）は令和4年法律第99号、法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律（以下「寄附の不当勧誘防止法」という。）は令和4年法律第105号として、令和4年12月16日に公布。

⁶ 平成28年、平成30年及び令和4年6月に改正された。

理的に実証することが困難な特別な能力による知見として消費者の不安をあおり、契約を締結した場合における取消権（第4条第3項第6号）が新たに創設された。

イ 「靈感商法等の悪質商法への対策検討会」での議論

前述の銃撃事件の発生等により、靈感商法への対応の強化を求める社会的な要請が急速に高まったとして、消費者庁は、令和4年8月、有識者等から成る「靈感商法等の悪質商法への対策検討会」（以下「検討会 I」という。）を設置した⁷。検討会 I においては、靈感商法に関するこれまでの消費者庁の対応や消費生活相談の状況等を聴取したほか、宗教法人等への寄附は、当事者の合意に基づき成立する契約という概念で捉えきれない場合があり、被害救済のためには寄附一般に対する法的規範が必要なのではないか等、様々な観点から計7回にわたる議論がなされ、同年10月17日に報告書（以下「報告書 I」という。）が取りまとめられた。

報告書 I においては、法制上の措置に関して、(i) 灵感商法等による消費者被害の救済の実効化を図るため、取消権の対象範囲を拡大するとともに、その行使期間を延長するための法制上の措置を講ずるべきである、(ii) 寄附に関する被害の救済を図るため、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律（平成18年法律第49号）第17条（寄附の募集に関する禁止行為）の規定⁸を参考にしつつ、寄附の要求等に関する一般的な禁止規範及びその効果を定めるための法制化に向けた検討を行うべきである旨提言された。また、(iii) 独立行政法人国民生活センター（以下「国民生活センター」という。）⁹が消費生活相談の情報を消費者向けの注意喚起だけでなく、事業者に対する再発防止等の取組を働きかける方向で活用するための制度的な担保を検討すべきであるとされた。

ウ 法律案の提出

消費者庁は、報告書 I 及びその後の与野党協議を踏まえて検討を進め、被害者救済を図るために既存の法制度の見直しに関する部分（前述(i)、(iii)関係）については、消費者契約法等改正案として、寄附に関する被害の救済を図るための新たな法制上の措置（前述(ii)関係）については、寄附の不当勧誘防止法案として、国会に提出した¹⁰。

⁷ 他方、法務省は、令和4年8月、悪徳商法などの不法行為の相談、被害者の救済を目的とした「「旧統一教会」問題関係省庁連絡会議」を設置した（当初の構成員は法務省、内閣官房、警察庁、消費者庁。後に総務省、外務省、文部科学省、厚生労働省が参加）。同連絡会議は、「旧統一教会」問題についての合同電話相談窓口（現在は日本司法支援センター（法テラス）に窓口が引き継がれている）を設置したほか、同年11月10日に「被害者の救済に向けた総合的な相談体制の充実強化のための方策」を取りまとめた。

⁸ 同条では、公益法人の事業活動等として、寄附の募集に関する禁止行為が規定されている。

⁹ 国民生活センターは、国及び地方公共団体の関係機関、消費者団体等と連携し、国民の消費生活に関する情報の収集及び提供、事業者と消費者との間に生じた苦情の処理のあっせん及び当該苦情に係る相談、事業者と消費者との間に生じた紛争の合意による解決、消費者からの苦情等に関する商品についての試験、検査等及び役務についての調査研究等、消費者に対する啓発及び教育等における中核的な機関として積極的な役割を果たすものとされている（消費者基本法（昭和43年法律第78号）第25条）。

¹⁰ 令和4年10月17日に立憲民主党及び日本維新の会が共同で「特定財産損害誘導行為による被害の防止及び救済等に関する法律案」（衆第4号）を提出し、同法律案は審査未了となった。

(2) 消費者契約法等改正法及び寄附の不当勧誘防止法の概要

ア 消費者契約法等改正法

消費者契約法は、主に同法第4条第3項第6号における靈感商法等の取消権の対象範囲の拡大、それらの取消権の行使期間を伸長すること等について改正された。また、独立行政法人国民生活センター法（平成14年法律第123号）（以下「国民生活センター法」という。）¹¹は、国民生活センターの役割を強化する改正等がなされた。

(ア) 靈感等による告知を用いた勧誘に対する取消権の対象範囲の拡大

消費者契約法第4条第3項では、消費者を不当な勧誘行為により困惑させ、それによって消費者契約の申込みや承諾の意思表示をしたときには、これを取り消すことができると規定されている。このうち、同項第6号では、靈感等による告知を用いた勧誘により結んだ契約を取り消すことができる範囲が規定されており、その範囲について改正された。

改正前においては、同項第6号で取り消すことができる勧誘行為は、靈感等による告知を用いて、そのままでは将来、当該消費者に重大な不利益が生じるとして不安をあおり勧誘した場合とされていた。改正後においては、当該消費者だけではなく、「親族の生命、身体、財産その他の重要な事項」について不安をあおることも対象になると明確化¹²した。また、「そのままでは当該消費者に重大な不利益を与える事態が生ずる旨を示してその不安をあおり」としていた規定を「そのままでは現在生じ、若しくは将来生じ得る重大な不利益を回避することができないとの不安をあおり」とし、現時点で抱えている不安も対象範囲となった。さらに、「確実にその重大な不利益を回避することができる旨を告げる」としていた規定から「確実に」を削除し、「不安を抱いていることに乗じて、その重大な不利益を回避するためには、当該消費者契約を締結することが必要不可欠である旨を告げる」とした。

(イ) 取消権の行使期間の伸長

改正前の消費者契約法の取消権の行使期間は、追認できる時から1年間、当該消費者契約の締結の時から5年間となっており、行使しないときは時効によって消滅すると規定されていた。この行使期間は民法（追認できる時から5年、行為の時から20年）と比較すると短くなっているが、民法は私人間におけるあらゆる行為を想定している一方で、消費者契約法は、契約当事者の片方は必ず事業者であり、事業者の行う取引は、迅速な処理や取引の安全確保が求められること等から行使期間が短く設定されている¹³。しかしながら、マインドコントロールから抜け出すためには相当程度の時間を要することから、報告書Iの(i)において、靈感商法等の取消権については、行使期間の延長を検討すべきとの指摘がなされた。これを踏まえて、今回の改正では、第4条第3項第6号

¹¹ 国民生活センター法は、国民生活センターの名称、目的、業務の範囲等に関する事項を定めることを目的としている（同法第1条）。

¹² 消費者契約法の逐条解説によると改正前の消費者契約法でも「家族の死亡や病気であっても、「当該消費者に重大な不利益を与える事態」に該当し得る」とされている（消費者庁消費者制度課『逐条解説 消費者契約法〔第4版〕』（商事法務、令和元年）178頁）。

¹³ 消費者庁消費者制度課『逐条解説 消費者契約法〔第4版〕』（商事法務、令和元年）231頁から232頁

の靈感商法等の取消権についてのみ、その行使期間が追認できる時から3年、当該消費者契約の締結の時から10年に伸長された。

(ウ) 国民生活センターの役割強化

報告書Iの(iii)において、国民生活センターの役割を強化すべき旨の内容が盛り込まれたことから、国民生活センター法では、①重要消費者紛争解決手続¹⁴の迅速化、②事業者名の公表等、消費者契約法では、③適格消費者団体¹⁵への支援、を行うための改正がなされた。①については、重要消費者紛争は同センターの紛争解決委員会¹⁶が、和解仲介や仲裁を行っているが、今回の改正では、適正かつ迅速な審理を実現するために、同委員会は和解仲介、仲裁を計画的に実施しなければならないことや、当事者は計画的な実施に協力することが規定された。②については、「消費者の生命、身体、財産その他の重要な利益を保護するため特に必要があると認めるとき」は、事業者名等の内閣府令で定める事項を公表することができることと規定した。③については、同センター及び地方公共団体は、地域における被害の予防・救済の実効性を向上させるために、適格消費者団体に対して、ADRに関する情報を提供することができることと規定した。

イ 寄附の不当勧誘防止法

寄附の不当勧誘防止法は、消費者契約法の適用が難しい寄附についても取消しを可能とし、法人等¹⁷による不当な寄附の勧誘行為を明確にして行政処分や罰則の対象にしようとするものである¹⁸。また、契約による寄附に加えて、契約ではない寄附(単独行為¹⁹)についても対象としている(第2条第2号)。

本法の概要は後述のとおりであるが、衆議院において、法人等が寄附の勧誘を行うに当たって、「配慮しなければならない」とあるのを「十分に配慮しなければならない」に改めること、寄附を勧誘する際の配慮義務の遵守に係る勧告、公表等についての規定を創設すること、この法律の規定についての検討に関して、施行後「3年を目途」とあるのを「2年を目途」に改めること等を内容とする修正が行われている。

(ア) 寄附の勧誘に関する規制等

法人等による寄附の不当な勧誘行為を規制するための規定は、配慮義務と禁止行為に大きく分けられる。まず、配慮義務については、法人等は(1)自由な意思を抑圧し、適切な判断をすることが困難な状況に陥ることがないようにすること、(2)寄附者やその配

¹⁴ 消費者紛争とは消費生活に関し、消費者と事業者との間に生じた民事上の紛争を指し、重要消費者紛争とは消費者紛争の中でも、その解決が全国的に重要であるものを指す。国民生活センターは重要消費者紛争を簡易・迅速に解決する裁判外紛争解決手続(以下「ADR」という。)を行っている。

¹⁵ 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のこと。

¹⁶ 紛争解決委員会は独立してその職権を行い、15人以内の委員から組織される。委員は、法律や商品、役務の取引について、専門的な知識・経験を有する者のうちから選ばれ、内閣総理大臣の認可を受けて、国民生活センター理事長が任命する。消費者紛争は幅広い分野で起こるため、それぞれの分野に応じた専門知識が要求されることから、医療、建築、自動車等、各専門分野に詳しい特別委員が任命され、ADRを実施できるようになっている。

¹⁷ 法人等とは、法人又は法人でない社団若しくは財団で代表者若しくは管理人の定めがあるものを指す。

¹⁸ 『読売新聞』(令4.12.11)

¹⁹ 例えば遺贈や債権放棄など(第210回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第4号(令4.12.9)、同委員会会議録第3号13頁(令4.11.16))。

偶者・親族の生活の維持を困難にすることがないようにすること、(3)勧誘する法人等を明らかにして、寄附される財産の用途を誤認させるおそれがないようにすることと規定している。これらの規定について、法人等は十分に配慮しなければならないとしている(第3条)。

次に、禁止行為については、定められた6類型により寄附者を困惑させる不当な勧誘と借入れ等により寄附のための資金調達を要求することを禁止行為として規定している。定められた6類型については、①不退去(勧誘で訪れた自宅や勤務先などから退去を求められたにもかかわらず、立ち去らない行為)、②退去妨害(寄附の勧誘を受けている個人がその場から去る意思表示をしたにもかかわらず、退去を妨げる行為)、③勧誘をすることを告げず退去困難な場所へ同行(寄附の勧誘との目的を明らかにすることなく、退去が難しい場所に連れていく行為)、④威迫する言動を交え相談の連絡を妨害(寄附の勧誘を受けている人が電話などで家族や知人に相談しようとしていた際に、強い言葉や言動で不安にさせるなどし、連絡を取らせないようにする行為)、⑤恋愛感情等に乗じ関係の破綻を告知(いわゆるデート商法の手口で、寄附しなければ関係が破綻すると告げる行為)、⑥靈感等による知見を用いた告知(消費者契約法第4条第3項第6号の規定と同様の靈感等の合理的に実証することが困難な特別な能力による勧誘行為)、と規定している²⁰(第4条)。借入れ等による資金調達行為とは、借入れ、又は居住用の建物等若しくは生活の維持に欠くことのできない事業用の資産で事業の継続に欠くことのできないものの処分を行い、寄附のための資金を調達することであり、その行為を法人等が要求することを禁止している(第5条)。

(イ) 違反に対する行政措置・罰則

本法は、上述の規制に違反した場合は、行政措置や罰則の適用ができる規定となっている。配慮義務の違反については、個人の権利の保護に著しい支障が生じていると明らかに認められ、同様の支障が生ずるおそれが著しい場合、内閣総理大臣は、法人等に遵守すべき事項を示して勧告をすることができ、それに従わなかった場合はその旨を公表することができる。また、勧告に必要な限度で、法人等に対し報告を求めることもできる(第6条)。禁止行為に違反した場合については、法人等による不特定又は多数の個人への違反行為が認められ、当該行為を引き続きするおそれが著しい場合、内閣総理大臣は必要な措置をとるよう勧告することができる(第7条第2項)。また、禁止行為に係る規定の施行に関し特に必要な限度で、法人等に対し報告を求めることができる(第7条第1項)。さらに、第7条第2項の勧告に係る命令(同条第3項)違反や虚偽報告等に対する罰則²¹が設けられている。

(ウ) 寄附の意思表示の取消し

定められた6類型による勧誘行為により、寄附者が困惑させられ寄附の意思表示をしたときは、その意思表示を取り消すことができるとしている(第8条)。また、その取消

²⁰ 『読売新聞』(令4.12.11)

²¹ 命令違反は1年以下の拘禁刑若しくは100万円以下の罰金、又は併科(第16条)。虚偽報告等は50万円以下の罰金(第17条)。なお、両罰規定あり。

権の行使期間は、6類型のうち、①～⑤は追認できる時から1年、寄附時から5年、⑥については、追認できる時から3年、寄附時から10年となっている（第9条）。

（エ）債権者代位権の行使に関する特例

民法で定める債権者代位権²²の特例を設けている。本法では、子や配偶者が婚姻費用・養育費等を保全するため、困惑した状態で寄附した本人が取消権を行使しない場合、子や配偶者は将来支払われる予定の養育費等も新たに請求することができ²³、確定期限が到来していない部分に相当する金額については供託させることができるとしている（第10条）。

（オ）関係機関による支援等

取消権や債権者代位権の適切な行使により被害回復等を図ることができるようにするため、法テラスと関係機関・関係団体等の連携強化による利用しやすい相談体制等、必要な支援に努めることを規定している（第11条）。

（カ）運用上の配慮

本法律の運用に当たっては、法人等の活動において寄附が果たす役割の重要性に留意しつつ、個人及び法人等の学問の自由、信教の自由及び政治活動の自由に十分配慮しなければならないとしている（第12条）。

（3）国会における主な論議

ア 被害者の困惑についての立証の困難性

靈感等の知見を用いた告知による寄附の勧誘に対する取消権は、「必要不可欠である旨を告げること」が要件とされている。強い誘導や勧誘が必要ないほどに自由な意思表示ができなくなっている被害者の場合、「必要不可欠である旨を告げること」という規定が救済できる範囲を狭めてしまうのではないかと指摘がなされた。それに対して、岸田内閣総理大臣は、必ずしも必要不可欠という言葉そのまま告げる必要はなく、勧誘行為全体としてそれと同等程度の必要性や切迫性が示されている場合には取消権の適用は可能である旨答弁した²⁴。

イ 寄附を勧誘する際の配慮義務規定の意義と効果

衆議院での修正により、配慮義務に違反した場合は勧告等を行うことができるようになったものの、禁止行為の違反とは異なり罰則は設けられていない。救済の実効性を高めるためにも配慮義務規定を禁止規定とするべきという主張に対して、岸田総理は、禁止行為は、法人等がどのような行為をしてはならないのか、その類型及び要件を可能な限り客観的で明確なものとして規定すべきであり、政府提出案では、いわゆるマインド

²² 債権者が自分の債権を保全する必要がある場合に債務者が持つ権利を代わりに行使する仕組み。債権者代位権の行使は、寄附した本人が法人・団体への取消権を持つことが前提となり、困惑させる不当な勧誘がなく本人が進んで寄附した場合は、取消権は生じない。寄附した本人に養育費などを支払う資産が足りない「無資力」であることも要件である（『読売新聞』（令4.12.11））。

²³ 困惑した状態で寄附した本人が取消権を行使しない場合、子どもや配偶者が、寄附者から受け取れなかった現在までの養育費などを法人・団体に請求することは、現在の民法などでも認められている（『読売新聞』（令4.12.11））。

²⁴ 第210回国会衆議院本会議録第13号（令4.12.6）

コントロールによる寄附について、現行の日本の法体系の中で許される限り最大限禁止行為や取消権の対象とする方針の下で規定しているとした²⁵。また、配慮義務については、寄附勧誘の際には配慮義務に規定された結果をもたらさないようにすべきという規範を示すものであり、禁止行為とする場合よりも、幅広い行為を捉えることができるため、民法上の不法行為認定及びそれに基づく損害賠償請求を容易とする効果が高いと考えている旨答弁をした²⁶。

ウ 被害者救済の実効性の確保

借入れ等による資金調達の要求は第5条で禁止しているが、寄附の勧誘の際に明示的な要求がなかった場合も禁止の対象になるのかという質問に対して、岸田総理は、自発的に売却して寄附を行った場合はこの規定に抵触することはない一方で、マインドコントロール状態にある人に対する勧誘については第4条の禁止行為に該当する可能性が高く、家族も居住している不動産の場合には第3条の配慮義務規定に反すると考えられる旨答弁した²⁷。また、借入れ等による資金調達ではなく、資産等をそのまま寄附すること自体は禁止の対象になるのかという質問がなされ、居住用不動産や事業用資産そのものを寄附するよう要求する行為は禁止していない²⁸と述べた²⁹。

取消権の行使期間は、改正前の消費者契約法と比較すると新法も含め、靈感等に関する取消権の行使期間は長くなっているが、依然として民法より行使期間が短くなっている。長期間にわたってマインドコントロールが解けないことを踏まえれば、少なくとも民法と同じ年数にするべきとの指摘がなされた。それに対して、岸田総理は、詐欺や強迫に関する取消権を20年としている民法よりも、それらに該当しない行為でも一定の悪質性が認められる場合には取消権の対象となる新法の方が取消し対象が広がっており、比較考量で取消権の行使期間は短くなっている旨答弁した³⁰。

債権者代位権の特例を行使するためには、過去に遡って債務者たる親信者が禁止行為によって困惑した状態で寄附行為を繰り返していたことを二世信者等が立証しなければならないが、債権者代位で本当に実効性のある救済ができるのかという質問がなされた。それに対して、岸田総理は、自ら権利を保全するために必要な範囲で、他者の権利を行使することを認める制度である債権者代位権を活用しやすくしており、個人の財産権を侵害せず、今後発生する債権も含めて、家族らの被害救済につなげることができると考えていると答弁した³¹。他方、扶養債権の範囲を超えて、家族を含めた第三者が幅広く本人が行った契約や意思表示の取消しができるとすることは、個人の財産権の侵害の観点から適当ではないと考えているとの答弁をした³²。

²⁵ 第210回国会参議院本会議録第11号（令4.12.8）

²⁶ 第210回国会参議院本会議録第11号（令4.12.8）

²⁷ 第210回国会参議院本会議録第11号（令4.12.8）

²⁸ これは、あえて資産を換金してまで寄附を求める行為はより悪質性が高いと考えられることに着目したものであるとも答弁した。

²⁹ 第210回国会参議院本会議録第11号（令4.12.8）

³⁰ 第210回国会参議院本会議録第11号（令4.12.8）

³¹ 第210回国会参議院本会議録第11号（令4.12.8）

³² 第210回国会参議院本会議録第11号（令4.12.8）

エ 寄附の不当勧誘防止法についての必要な見直し

本法の見直しについては法律の施行後2年を目途とする規定が設けられたところであるが(附則第5条)、見直しを行うに当たっては、検討会等も活用するのかという質問に対して、河野内閣府特命担当大臣は、検討会を立ち上げ、被害防止等の実効的な政策を講じるべく、スピード感を持ってやっていきたい旨答弁した³³。また、次期国会で法改正を行うことの決意を問われたのに対して、岸田総理は、法律の執行の状況と社会経済情勢の変化などを勘案すべく、一定の法運用の実績を確保する必要があるが、その上で必要ならば、見直しについても検討していかなければならないとの認識を示した³⁴。

さらに、本法の適用外となる被害者に対する支援や被害者等を支援する団体への支援について、岸田総理は、政府として、相談体制等を通じて、現在被害に遭っている方をいかに救っていくのか、支援をしていくのか、関係省庁を横断した体制を講じて対応していくと答弁した³⁵。なお、参議院における附帯決議では、新法の適用外となる被害者等に対して、必要な措置をできるだけ速やかに講じ、被害者等を支援する団体や困惑からの回復を支援する団体に対する支援についても検討し、措置することを求めている。

オ 衆議院における修正によって期待される効果

衆議院における修正の実効性について、河野大臣は、寄附の勧誘者に対し被勧誘者への十分な配慮を行うことを求めるとともに、配慮義務に違反する法人等に対して一定の場合に勧告、公表、報告徴収を可能とするものであり、いわゆるマインドコントロール下で適切な判断をすることが困難な状態に陥った場合の被害の救済などについても、より一層実効性の向上が図られるものと答弁した³⁶。

(4) 今後の主な検討課題

「旧統一教会」問題が表面化してから早急に法律が制定されたことは、被害者救済の一步として大変意義があるものだが、実際に被害防止につながるのかは未知数である。配慮義務の規定は抽象的であり、勧告等に従わなかった場合でも罰則は設けられていない。また、岸田総理や河野大臣は、答弁の中でいくつか法の解釈について述べているが、それらを最終的に判断するのは裁判所であるため、法律に明記せずに実効性が高まるのか引き続き検証が必要である。

ア 解釈基準の周知徹底

取消しをする際の要件として「必要不可欠である旨を告げる」とあるが、岸田総理の答弁によると、必ずしも必要不可欠と告げる必要はないとのことであった。また、「自主的に寄附した」と念書にサインさせられた場合は、むしろ違法性を示す要素となり、損害賠償請求が認められやすくなる可能性があることも答弁をしているが、これらは、法律上明文化されていない政府としての解釈である。附帯決議では法施行後、速や

³³ 第210回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第5号(令4.12.10)

³⁴ 第210回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第5号(令4.12.10)

³⁵ 第210回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第5号(令4.12.10)

³⁶ 第210回国会参議院本会議録第11号(令4.12.8)

かに条文解説、Q&Aを作成し公表することや配慮義務の内容についての具体例を示すなどして周知すること等を求めているところであり、既に公表されている逐条解説やQ&A³⁷について、幅広く周知し、法律について多くの人に理解してもらうことが求められている。

イ 実効性の検証

配慮義務の規定を禁止行為とすることの是非や借入れ等による資金調達の対象とする範囲の狭さ、債権者代位権の実効性など、国会論議の中で多くの質疑が行われた。今回の立法措置が被害者救済につながっているのかを検証し、その上で国会論議の中でも指摘された事項を検討する必要がある。その検討の際には、参議院における附帯決議にも明記されたとおり、被害者や被害対策に携わる弁護士等関係者を含む多様な者の意見を聴取して検討することが求められる。被害者の救済と現行の我が国の法規制とのバランスを加味して、一人でも多くの被害者が救済される仕組みが必要であろう。

ウ 支援制度

寄附の不当勧誘防止法は、法施行後に生じた不当な寄附勧誘行為などが対象とされたため、過去に悪質な寄附勧誘行為を受けた場合は、救済の対象外となっている³⁸。また、附帯決議では、親族間の問題や宗教二世を含むこどもが抱える問題等においては、法的支援にとどまらず、心理専門家によるカウンセリング等の支援体制を構築することを求めている。消費者庁として、救済の対象外となっている人への支援はもちろん、被害に遭ったが、相談場所が分からない人や資力が乏しく裁判をためらう人にも手を差し伸べる包括的な支援が求められる。政府全体としては、今回の立法措置で対応できていない省庁横断した課題等について、一人でも多くの被害者を救済するために関係省庁が連携して取り組むべきである。

3. 第211回国会（常会）で注目される政策課題

本章では、景品表示法の改正等、第211回国会（常会）で注目される政策課題を紹介する。

（1）景品表示法の改正 — 確約手続の導入等 — ³⁹

ア 法改正の背景と消費者庁での検討過程

景品表示法は不当な表示と過大な景品類の提供による顧客の誘引を防止するため、昭和37年に制定された。同法は「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（昭和22年法律第54号）（以下「独占禁止法」という。）の特例を定める法律として公正取引委員会が所管していたが、消費者庁の設立とともに同庁に移管され、目的規定も改正され

³⁷ 消費者庁は令和5年2月1日に逐条解説、令和4年12月28日にQ&A形式の解説資料を公表した<https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/other/#law_001>。

³⁸ 靈感商法の被害であれば、改正後の消費者契約法に基づき、時効が完成していない取消権の行使期間の伸長が遡及適用される。

³⁹ 3.（1）については、「景品表示法検討会」の「報告書」（令5.1.13）に記載された情報を用いて記述している。

た⁴⁰。

その後、平成26年の改正⁴¹では、優良誤認表示（第5条第1号）及び有利誤認表示（同条第2号）を対象とする課徴金制度が導入された⁴²。他方、これに伴い景品表示法の事件処理に要する期間が長期化しているとの指摘もなされている⁴³。消費者庁は、平成26年の改正から一定期間が経過したことやデジタル化の進展等の社会環境の変化等を踏まえ、令和4年3月から「景品表示法検討会」（以下「検討会Ⅱ」という。）を開催し、令和5年1月13日に「報告書」（以下「報告書Ⅱ」という。）を公表した。

報告書Ⅱでは、早期に対応すべき課題として、「景品表示法においても、独占禁止法を参照した確約手続を導入することで、不当表示事案の早期是正を図るべきである」⁴⁴としている。このほかにも、繰り返し違反行為を行う事業者に対する課徴金の割増し、悪質な事業者に対する直罰規定の導入、措置命令に係る送達規定の整備、外国当局に対する情報提供に係る規定の整備、課徴金制度における返金措置での電子マネーなどの活用等、法改正が必要な事項についての提言がなされている。

イ 法改正を必要とする提言の概要⁴⁵

（ア）確約手続

独占禁止法では、競争上の問題を早期に是正することを目的として、平成28年の改正で確約手続が導入された⁴⁶。この制度は、公正取引委員会が事業者に対し、独占禁止法違反が疑われる理由となった行為の概要等を通知した場合に、当該事業者がその行為を排除するために必要な措置に関する計画を作成し、公正取引委員会が当該計画について法律上の要件を満たすとして認定すると、排除措置命令及び課徴金納付命令を行わないとするものである⁴⁷。

報告書Ⅱでは、事業者の自主的な取組の促進を通じた不当表示事案の早期是正にも取り組んでいく必要があるとして、独占禁止法を参照した確約手続の導入を提言した。その上で、景品表示法において確約手続を導入する場合には、独占禁止法の「確約手続に関する対応方針」（平成30年9月26日公正取引委員会）⁴⁸を参考にしつつ、ガイドライン等で明確化を図るべきであるとしている。

⁴⁰ この改正により、景品表示法第1条は、「(略) 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和二十二年法律第五十四号）の特例を定めることにより、公正な競争を確保し、もつて(略)」とする規定が、「(略) 一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれのある行為の制限及び禁止について定めることにより、(略)」に改められた。

⁴¹ 不当景品類及び不当表示防止法の一部を改正する法律（平成26年法律第118号）

⁴² 景品表示法第8条第1項において、内閣総理大臣は、優良誤認表示行為と有利誤認表示行為を対象として、商品・役務の売上額に算定率（3%）を乗じて得た額に相当する額の課徴金を国庫に納付することを命じなければならないと規定している（ただし書において一部の除外を規定）。

⁴³ 景品表示法検討会「報告書」（令5.1.13）11頁

⁴⁴ 報告書Ⅱ14頁

⁴⁵ 消費者庁における検討等を経て、第211回国会（常会）に法律案が提出される予定となっている。

⁴⁶ 環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律（平成28年法律第108号）により独占禁止法が改正された。なお、同法の題名は、その後の改正によって「環太平洋パートナーシップ協定の締結及び環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律」に改められた。

⁴⁷ 報告書Ⅱ14頁

⁴⁸ 確約手続に係る法運用の透明性及び事業者の予見可能性を確保する観点から策定された。

(イ) 課徴金の割増し

独占禁止法第7条の3第1項や金融商品取引法(昭和23年法律第25号)第185条の7第15項では、一定期間内に繰り返し違反行為を行う事業者に対し、割り増した算定率を適用した課徴金を課すこととしている。報告書Ⅱでは、「景品表示法においても、抑止力を高めるため、これらの法律を参照して、繰り返し違反行為を行う事業者に対しては割り増した算定率を適用すべきである」⁴⁹としている。

(ウ) その他の提言

優良誤認表示や有利誤認表示の事例の中には、表示内容について何ら根拠を有していないことを認識したまま表示を行うなど、悪質な事業者が存在する。このため、報告書Ⅱでは、特定商取引法等の表示規制における行政措置と罰則規定の関係なども参照しつつ、直罰規定の導入を検討すべきであるとしている。また、国際化への対応としては、特定商取引法を参照しつつ措置命令について送達規定等を整備すべきであるとするほか、外国事業者が所在する国の当局に対して情報提供を行うなど協力体制を強化していく必要があるとして規定の整備を求めている。

ウ 主な論点

(ア) 確約手続を導入する場合の消費者保護

報告書Ⅱにおいて参考にするとしてされた独占禁止法の「確約手続に関する対応方針」では、「認定確約計画の認定の取消し」について、「公正取引委員会は、(略)認定確約措置が実施されていないと認めるとき又は被認定事業者が虚偽若しくは不正の事実に基づいて確約計画の認定を受けたことが判明したときは、決定で認定確約計画の認定を取り消さなければならない」⁵⁰としている。景品表示法において確約手続を導入し、認定を取り消すための規定が設けられた場合に、同方針を参考にして確約手続の明確化を図ったとしても、消費者庁が取消事由を適時適切に把握できなければ消費者の保護に支障を来す可能性がある。このため、消費者保護を徹底する観点からの適切な運用が求められる⁵¹。

(イ) 確約手続の実効性確保

独占禁止法の確約手続では、「18年の導入後、楽天やアマゾンジャパンなど13例で適用」⁵²された実績がある。独占禁止法と景品表示法とでは法律の目的が異なっており⁵³、制度を設計するに当たっての考え方に違いが生じる可能性もあるが、創設した制度を確実に運用するためには、実効性を確保するための仕組みが求められる。独占禁止法の確約手続と同様の確約手続を進めるためには、事業者が確約計画を作成して消費者庁が認

⁴⁹ 報告書Ⅱ17頁

⁵⁰ 公正取引委員会「確約手続に関する対応方針」(平30.9.26)9頁

⁵¹ 景品表示法の確約手続において、独占禁止法と同様に取消事由の存否を明らかにするための調査を行うことができる場合、その調査権限を適時適切に行使することが必要であろう。

⁵² 『朝日新聞』(令4.12.23)

⁵³ 独占禁止法第1条では「この法律は、私的独占、不当な取引制限及び不公正な取引方法を禁止し、事業支配力の過度の集中を防止して、(略)以て、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的とする」と規定しており、景品表示法第1条では「この法律は、商品及び役務の取引に関連する不当な景品類及び表示による顧客の誘引を防止するため、一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれのある行為の制限及び禁止について定めることにより、一般消費者の利益を保護することを目的とする」と規定している。

定することが必要となるが、消費者に対して商品や役務を提供する小規模の事業者が手続を円滑に進めるためには、個別の支援が必要となる可能性もある。

(ウ) 消費者庁の体制整備

報告書Ⅱでは、課徴金制度において規模基準⁵⁴が導入された理由について、行政の限られたリソースの下で優良誤認表示や有利誤認表示を認定した全ての事案について課徴金を課す場合、消費生活への影響が大きい事案に対する執行に支障を来すおそれがある点を挙げている。

このように、現行制度においても消費者庁の体制に制約がある中、確約手続や直罰規定の導入、外国当局への対応などの追加的業務を実施するためには、消費者庁の対応力向上が不可欠と考えられ、消費者庁の体制整備を進めることも必要であろう。

(2) ステルスマーケティングへの対応 — 景品表示法第5条第3号の指定 — ⁵⁵

ア 消費者庁における検討過程

消費生活のデジタル化の進展に伴いインターネット広告市場が著しく拡大しており、特に、SNS（ソーシャルネットワークワーキングサービス）上の広告についてはその傾向が顕著となっている。このような状況の中、広告主が自らの広告であることを隠して広告を出稿するなどのステルスマーケティングの問題が一層顕在化している。

これまで消費者庁は、SNSによる表示を事業者の表示であると認定して措置命令を行ったことがあるものの、当該表示に優良誤認や有利誤認がない場合は現状においてステルスマーケティングを規制することができない。こうした状況を踏まえ、消費者庁では、ステルスマーケティングについて景品表示法の観点から対応を検討するため、令和4年9月から「ステルスマーケティングに関する検討会」（以下「検討会Ⅲ」という。）を開催し、同年12月28日に「ステルスマーケティングに関する検討会 報告書」（以下「報告書Ⅲ」という。）を公表した。

イ 景品表示法第5条第3号に基づく指定

景品表示法第5条で禁止する不当表示のうち、同条第3号では、商品又は役務の取引に関する事項について一般消費者に誤認されるおそれがあると認められ内閣総理大臣が指定する不当表示（以下「指定告示」という。）を規定している。

報告書Ⅲでは、ステルスマーケティングに対する「規制の基本的な方向性については、一般的・包括的な規制が妥当である」とし、「景品表示法第5条第3号の告示に新たに指定することが妥当である」とされた⁵⁶。その上で、告示案としては、「事業者が自己の供給する商品又は役務の取引について行う表示であって、一般消費者が当該表示であることを判別することが困難であると認められるもの」と整理された⁵⁷。また、運用基準の方向性として、「事業者が自己の供給する商品又は役務の取引について行う表示」（事業者

⁵⁴ 景品表示法第8条第1項により算出された額が150万円未満の場合、課徴金の納付を命ずることができない。

⁵⁵ 3. (2) については、「ステルスマーケティングに関する検討会 報告書」（令4. 12. 28）に記載された情報を用いて記述している。

⁵⁶ 報告書Ⅲ28頁及び30頁

⁵⁷ 報告書Ⅲ37頁

の表示)となるかについては、事業者が「表示内容の決定に関与した」とされる場合である」とし、「一般消費者が当該表示であることを判別することが困難である」かどうかについては、一般消費者にとって事業者の表示であることが明瞭となっているかどうかを表示内容全体から判断することになる」としている⁵⁸。

ウ 今後の課題

(ア) 実態を踏まえた運用の必要性

報告書Ⅲの整理では、「ECサイトにおける事業者(出店者)の商品の購入者である第三者が、自らの自主的な意思に基づきECサイトにおいてレビュー機能により当該事業者の商品等の表示を行う場合」⁵⁹などは指定告示の対象外とされている。この場合、文言としては対象外であることが明確であるものの、実際の運用に当たっては、第三者の自主的な意思であるか否かを把握できなければ、適切な規制を行うことができない可能性がある。広告主と投稿者を仲介するブローカーが存在するとの報道もなされており⁶⁰、実態を踏まえた運用が課題となろう。

(イ) 課徴金や刑事罰の導入に係る検討

報告書Ⅲでは、「景品表示法で規制されていない以上、広告主にとってはステルスマーケティングを行う大きなインセンティブになる」⁶¹との実態が紹介されている。

景品表示法第8条第1項で規定する課徴金納付命令は、同法第5条第1号及び第2号の不当表示が対象であり、同条第3号の指定告示については対象外となっている⁶²。このため、検討会Ⅲでは、抑止力強化の観点から指定告示自体を課徴金の対象とするか否かについて将来の検討課題とすべきとの意見が出されている⁶³。刑事罰を規定する英仏などの規制内容と比べるとその水準に開きがあるとの指摘もなされており⁶⁴、課徴金や刑事罰の導入については更なる検討が必要であろう。

(ウ) オンライン・プラットフォーム提供者に対する規制

検討会Ⅲにおける委員からの報告では、今後、EU(欧州連合)の電子商取引指令に置き換わるデジタルサービス法(DSA)において、「オンライン・プラットフォーム提供者は、(略)①提供されている情報が広告であることを明確に示すこと、②広告主が誰なのかを示すこと、③広告について支払いをした者が広告主とは異なる場合には、それが誰なのかを示すこと」等の義務が課されるとしている⁶⁵。我が国においてステルスマーケティングに対する規制の実効性を高めるためには、EUと同様、オンライン・プラットフォーム提供者に対して規制を課すことも検討課題の一つであろう。

⁵⁸ 報告書Ⅲ38頁

⁵⁹ 報告書Ⅲ40頁

⁶⁰ 『日本経済新聞』(令4.12.28)

⁶¹ 報告書Ⅲ10頁

⁶² 指定告示は消費者に「誤認されるおそれがある表示」について内閣総理大臣が指定するものであり、予防的観点から政策的に措置命令の対象とされたものと考えられ、過去の措置命令事案における案件数が比較的少ないこともあり、課徴金制度導入時の状況において課徴金の対象とする必要はないとされた(報告書Ⅱ8頁)。

⁶³ 報告書Ⅲ30頁

⁶⁴ 『日本消費経済新聞』(令4.12.5)

⁶⁵ 「第5回 ステルスマーケティングに関する検討会 議事録」(令4.10.25)11頁

（３）デジタル化への更なる対応

デジタル化の進展に伴い消費者を取り巻く環境が大きく変化しており、消費者庁が対応すべき課題も多い。消費者庁は、「A I等のデジタル化の進展により消費生活の中でデジタル技術の役割が増大するなど、消費者取引をとりまく環境が大きく変化しており、これに対応する消費者法の役割を改めて検討する必要がある」⁶⁶としているところでもある。

令和4年9月2日には消費者委員会が「SNSを利用して行われる取引における消費者問題に関する建議」を行い、デジタル化に伴う消費者被害の未然防止の観点から、SNSのメッセージによる広告表示を含め、特定商取引法第11条（表示義務）及び第12条（誇大広告等の禁止）などの通信販売に関する規定の執行を強化すること等を求めている。また、報告書Ⅱではダークパターン⁶⁷に言及しており、「今後の国際的な議論状況や理論的な研究の深まり等を引き続き注視していく必要があると考えられる」⁶⁸としている。

公益社団法人全国消費生活相談員協会が令和4年10月に実施した電話相談では、広告に起因する相談の91.3%が電子公告（インターネット上での広告）であった⁶⁹。既に、メタバースと呼ばれる仮想空間での商品売買が始まっているところでもあり⁷⁰、消費者被害の発生を未然に防止する観点から、デジタルの分野について網羅的に課題を整理し、早急に対策を検討することも必要であろう。

4. おわりに

消費者特が所管している消費者行政は、多様な個人の個々の生活に直結しており、直面している課題も様々である。第210回国会（臨時会）では、「旧統一教会」問題を端緒として策定された法律案が参議院本会議で可決、成立するなど、消費者庁が実施する施策の重要性は一層高まっている。平成20年1月18日に福田総理（当時）が表明したように、消費者庁が「消費者行政を統一的、一元的に推進するための強い権限を持つ新組織」として施策を実施し、「消費者行政の司令塔・エンジン役として」の使命を果たすことは、消費生活の安定を確保するために不可欠の要素であると言えよう。今後の消費者特においても多角的な議論が活発に行われ、消費者行政の更なる向上につながることを期待したい。

（よしだ ひろみつ、よしだ かずき）

⁶⁶ 「第1回 消費者法の現状を検証し将来の在り方を考える有識者懇談会 【資料3】事務局説明資料」（令4.8.30）1頁

⁶⁷ 「一般的に、消費者が気付かない間に不利な判断・意思決定をしてしまうよう誘導する仕組みとなっているウェブデザインなどといわれている」（報告書Ⅱ37頁）と説明している。

⁶⁸ 報告書Ⅱ37頁から38頁

⁶⁹ 公益社団法人全国消費生活相談員協会「2022年度 電話相談110番 その「広告」気になりませんか？ 報告書」（令4.11）9頁

⁷⁰ 『日本経済新聞』夕刊（令4.10.8）