

2011年(平成23年)10月5日

消費者庁長官 福嶋浩彦 殿  
内閣府 消費者委員会委員長 河上正二 殿

大阪弁護士会  
会長 中本和洋

消費者契約法の見直し等の検討に着手すること等を求める意見書

(意見の趣旨)

1. 消費者庁及び消費者委員会は、消費者契約法制定にあたっての衆参両院の附帯決議において施行後の状況につき分析・検討を行い、5年を目途に見直しを図ることとされていたこと、並びに、消費者庁及び消費者委員会の設置の趣旨を踏まえ、直ちに、施行から10年が経過している消費者契約法の実体規定の見直しの検討作業を開始すべきである。
2. 消費者庁及び消費者委員会は、現在、法制審議会(民法(債権関係)部会)において行われている民法(債権関係)の見直しのための審議に関連して、消費者の利益の擁護及び増進に関する基本的な政策という観点から、直ちに、民法(典)と消費者契約法との関係(所管の問題を含む)、民法(典)への消費者に関する特則の導入の是非・内容について検討を行うとともに、債権関係に関する一般ルールの変更がなされた場合における消費者契約法上の手当ての要否・内容についての検討を開始すべきである。

(意見の理由)

1. 消費者契約法の実体法の見直しについて
  - (1) 消費者契約法は、平成12年4月に成立し、平成13年4月に施行された。本年度施行からちょうど10年を迎える。同法制定時の衆議院及び参議院の委員会附帯決議において、施行後の状況につき分析・検討を行い、5年を目途に見直しを含めた措置をとることとされていた。また、平成17年4月に閣議決定された「消費者基本計画」では、「消費者契約法施行後の状況について分析・検討するとともに、消費者契約に関する情報提供、不招請勧誘の規制、適合性原則等について、幅広く検討する。」とされ、「平成19年までに消費者契約法の見直しについて一定の結論を得ること」と明記されていた。
  - (2) 内閣府は、上記消費者基本計画を受けて、委託調査を実施し、その成果は、平成18年3月に「諸外国の消費者法における情報提供・不招請勧誘・適合性の原則についての現状調査」として報告された。また、平成19年1月からは、内閣府国民生活審議会において、「消費者契約法評価検討委員会」が組織され、その審議の成果は、同年8月に「消

費者契約法の評価及び論点等の検討について」として公表された。さらに、同19年、内閣府は、消費者契約における不当条項の実態に関する委託調査を実施し、その成果は、平成20年3月に、「平成19年度消費者契約における不当条項研究会報告書」（平成19年度消費者契約における不当条項研究会）として報告されていた。

- (3) これらの動きに対して、当会は、平成19年9月20日付『「消費者契約法の評価及び論点の検討等について』に対する意見書』において、消費者契約法が、消費者契約の基本理念を示すものであり、消費者被害の救済と未然防止を確実に実現する消費者の権利確立のために不可欠な法律であるにもかかわらず、消費者被害は今なお高い水準で発生し、しかも新たな取引被害の類型が次々に報告されていることから分かるように、その理念が十分機能しておらず、消費者契約法を消費者にとって真に実効性のある法律とするため、その抜本的な改正（拡充）が必要であるとの意見を述べていたところである。
- (4) その後、平成19年11月に、国民生活審議会（消費者政策部会）に新たに「消費者契約に関する検討委員会」が組織されたが、消費者庁の設置の準備が進められることとなったことから、消費者契約法の実体規定の見直しについての議論は事実上中断した。その後、平成21年7月（消費者庁設置関連法案の成立後）に、国民生活審議会（消費者政策部会）は、「消費者契約法の見直しについては、上記の消費者庁設置関連法案の成立及び関連法律の消費者庁への移管等を踏まえ、今後、消費者庁及び消費者委員会において検討する」とし、同委員会は閉会するとした。
- (5) ところが、その後、消費者契約法の実体規定の見直しについて、委員会等は組織されず、何らの議論もなされないままとなっており、平成22年3月に閣議決定された「消費者基本計画」においては、「消費者契約法に関し、消費者契約に関する情報提供、不招請勧誘の規制、適合性原則を含め、インターネット取引の普及を踏まえつつ、消費者契約の不当勧誘・不当条項規制の在り方について、民法（債権関係）改正の議論と連携して検討します。」（施策番号42）とはするものの、実施時期については、「平成22年度以降、…問題点の把握を行い」とするだけで、検討に着手することすら明示していない（平成23年7月の同計画の一部改訂においてもこの点に変更はない。）。
- (6) このような経過で、消費者契約法の施行から10年が経過し、消費者庁・消費者委員会の設置から2年が経過した。このまま、同法の実体規定の見直し作業が行われることなく放置されることは、同法制定時の国会の附帯決議の趣旨に反するものであり、また、消費者庁及び消費者委員会の設置の趣旨にも悖るものである。

消費者庁・消費者委員会は、「消費者契約に関する検討委員会」に相当する委員会等を直ちに立ち上げ、消費者契約法の実体規定の見直しの作業を再開すべきである。

- (7) この点に関し、消費者委員会は、本年8月26日に「消費者契約法の改正に向けた検討についての提言」を採択し、消費者庁に対し、早急に消費者契約法改正作業に着手することを求めつつ、また、消費者委員会としても、消費者庁の検討作業の進展を見つつ、

意見を述べるなど必要な役割を果たしていく用意があることを表明した。

当会としては、消費者庁においては、消費者委員会のこの提言を尊重して、直ちに具体的な検討作業を開始することを求めるとともに（現に、貴金属等の訪問買取に対応するためには新たに「研究会」が設置されており、同様の対応は決して不可能ではない。）、消費者委員会においては、消費者庁の対応いかににかかわらず、より積極的に、自ら調査・審議し、法務大臣・消費者庁長官に対して建議を行うことを求める。

- (8) なお、当会は、消費者契約法の実体規定の見直しについて、既に平成19年9月20日付上記意見書を公表しているところであるが、今後もこの問題についての検討等の取り組みを継続し、さらに、提言等を行うことを継続し、また、今後の消費者庁・消費者委員会の取り組みに対し、積極的に協力していく。

## 2. 民法(債権関係)の見直しとの関係について

- (1) 平成21年10月28日に、法務大臣が、法制審議会に対し、民法(債権関係)の見直しに関する諮問を行った。これを受けて、法制審議会では、民法(債権関係)部会が設置され、同年11月から、契約関係を中心とした債権法の見直しに関する議論が進められている。本年4月12日には、「民法(債権関係)の改正に関する中間的な論点整理」が取りまとめられ、既に2か月間のパブリックコメント(意見公募)手続を実施した。今後予定される「中間試案」の取りまとめに向けたいわゆる「第2ステージ」の議論が既に始められている。

この民法(債権関係)の見直しの議論においては、意思表示、消滅時効、債務不履行、債権譲渡、契約(総論・各論)等についての基本ルールの見直しが議論されているほか、民法(典)と消費者契約法その他の特別法との関係や、民法に「消費者」「事業者」概念を導入し、その特則を設けることの是非についても検討が及んでいる。

- (2) 他方、消費者庁は、消費者契約法の所管官庁であり、消費者の利益の擁護及び増進に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関することが、同庁の第一の責務とされている(消費者庁及び消費者委員会設置法4条1号)。また、消費者委員会も、消費者の利益の擁護及び増進に関する基本的な政策に関する重要事項に関し、自ら調査審議し、必要と認められる事項を内閣総理大臣、関係各大臣又は長官に建議することがその責務とされている(同法6条2項1号)。
- (3) 民法(典)と消費者契約法その他の特別法との関係や、民法に「消費者」「事業者」概念を導入し、その特則を設けることの是非については、消費者庁の所管する消費者契約法と民法(典)との関係が問われているのであり、消費者庁・消費者委員会の責務にも直接に関連のある問題であって、この点は、消費者庁・消費者委員会は、その責務に基づいて自らその検討を行うべき立場にある。しかるに、消費者庁・消費者委員会からこの点に関する検討・積極的な意見の提出は行われていないようであり、少なくとも、消費者庁には、この点に関する議論について、その責務に基づいて「消費者目線」から積極

的・能動的に検討に直ちに着手しようとする姿勢が見受けられない状況にある（第66回消費者委員会議事録参照）。しかし、これでは、十分な検討を行うために、民法（債権関係）の議論の一時停滞を帰結することになるか、さもなければ、不十分な検討しか行わず、責務を全うしないことになってしまうことになりかねない。

- (4) また、民法(典)の見直しにおいて、債権関係に関する基本ルールに変更が及んだ場合に、規定自体の見直しが必要になる消費者契約法の条項もある。たとえば、債務不履行に基づく損害賠償請求権の発生に関するデフォルト・ルール（現行民法415条後段、419条3項参照）の定め方の変更は、消費者契約法8条1項1号及び同2号の要件・効果に影響を及ぼすし、また、瑕疵担保責任（現行民法570条）の見直しは、消費者契約法8条1項3号の要件・効果だけではなく、規定自体の要否にまで影響を及ぼしうる。さらに、民法(典)に、消費者契約法4条1項1号や同法10条に類似する規定が導入された場合には、それに平仄を合わせる形でこれら規定の改正を検討することも必要となる。これらの影響について、消費者契約法を所管する官庁として、予め十分な検討を行うことも必要である。
- (5) さらに、意思表示、消滅時効、債務不履行、債権譲渡、契約（総論・各論）等の基本ルールが変更されることになれば、そのこと自体も消費者の利益に大きな影響が及ぶ。これらの問題は、消費者の利益の擁護及び増進という観点からも重要な問題であり、単に法制審議会において関係官が出席して随時コメントをすれば足りるという問題ではない。消費者庁・消費者委員会において独自に検討を行い、その検討の結果を法制審議会における議論に反映させていく必要がある。
- (6) 当会は、民法(債権関係)の見直しについては、本年7月に『民法(債権関係)の改正に関する中間的な論点整理』に対する意見書を法務省に提出し、消費者契約に関する特則を拡充する必要性自体が高いことを述べた上で、「民法と消費者契約法との役割分担の在り方」に関して、消費者契約に関する特則の拡充については、法務省と消費者庁が協力して、民法改正と同時に消費者契約法を改正することが望ましく、また、その方向で両省庁が協議を行う必要があることを述べているところである。
- (7) 法制審議会（民法(債権関係)部会）における民法(債権関係)の見直しのための審議が進む中、消費者の利益の擁護及び増進に関する基本的な政策に関する責務を有する消費者庁・消費者委員会が、民法(典)と消費者契約法との関係や民法(典)に消費者に関する特則を導入することの是非・内容などについて検討を行うとともに、契約を中心とする債権関係の一般ルールの見直しの消費者契約法への影響などを検討することは、急務であるといえる。

消費者庁・消費者委員会は、消費者契約法の見直し作業とあわせて、民法(債権関係)の見直しの議論に対応する検討を行うべきである。

### 3. まとめ

以上から、意見の趣旨記載のとおり、直ちに、消費者契約法の実体規定の見直しの作業を再開することを求めるとともに、民法（典）と消費者契約法との関係、民法（典）への消費者に関する特則の導入の是非・内容、及び、債権関係に関する一般ルールの変更がなされた場合における消費者契約法上の手当ての要否・内容についての検討を開始することを求めるものである。

以上