

2021年（令和3年）11月5日

内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全） 若宮 健嗣 殿  
消費者庁長官 伊藤 明子 殿

内閣総理大臣認定適格消費者団体  
特定非営利活動法人京都消費者契約ネットワーク  
理事長 野々山 宏  
〒604-0847 京都市中京区烏丸通二条下ル秋野々町 529 番地  
電 話 075-211-5920  
F A X 075-746-5207

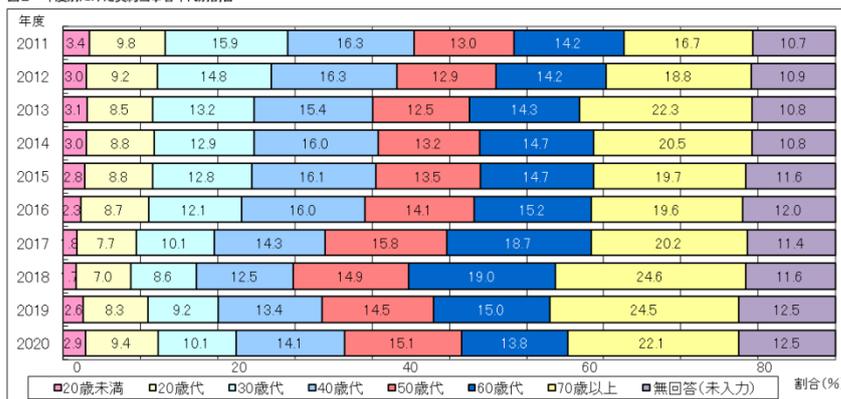
## 消費者契約法に関する検討会報告書に対する意見書

当団体は、消費者の権利擁護を目的として、消費者、消費者団体、消費生活相談員、学者、司法書士及び弁護士らで構成し、平成19年12月25日に消費者契約法13条の内閣総理大臣の認定を受けた適格消費者団体である。

### 第1 消費者被害の実態

消費生活相談は、年間90万件前後で推移し、高止まりの状態を続けている。高齢者に対するトラブルの割合が高く、70歳以上の相談は全体の2割を占めている<sup>1</sup>。孤立している高齢者に対する悪質商法被害は今後も増加することが予想される。

図2 年度別にみた契約当事者年代別割合



他方で、若者の消費者トラブルの件数も高止まりを続けており<sup>2</sup>、2022年4月1日からは成年年齢の引き下げが予定されており、18歳・19歳の若年者が未成

<sup>1</sup> 2021年8月5日付国民生活センター報道発表資料「PIO-NETにみる2020年度の消費生活相談の概要」

<sup>2</sup> 2021年4月8日付国民生活センター報道発表資料「狙われる!? 18歳・19歳「金(かね)」と「美(び)」の消費者トラブルに気をつけて！」

年者取消権を行使できなくなることも踏まえると、速やかな対応が求められる。

中でも、現行法による対応が必ずしも十分ではなく、法改正による対応が必要と考えられる被害として、次のようなトラブルが起きている。

①スマートフォンを契約したら、不要なタブレット端末や付属品とのセット契約だったというような事例のように、消費者の契約目的・動機と契約内容が合致しない契約を締結させられるケース<sup>3</sup>。

②生命保険会社が既存契約を解約させて顧客に不利な新契約に乗り換えさせる契約<sup>4</sup>、温暖な地域の住宅において全く不要な寒冷地仕様のリフォームを勧めるような契約等、およそ経済的合理性を欠き、消費者にメリットの乏しい契約を締結させられるケース。

③結婚式場の挙式披露宴実施契約に関して、「割引きは今日だけ」など、急がされるままに十分な検討をする時間を与えられずに契約を締結させられたケースや、1年以上前のキャンセルなのに高額なキャンセル料を請求されたケース<sup>5</sup>。こうした消費者被害の実態への適切な対応を求め、当団体は、次の通り、「消費者契約法に関する検討会報告書」に対する意見を述べる。

## 第2 意見の趣旨及び理由

### 1 困惑類型の脱法防止規定（報告書5～6頁）

#### 【意見の趣旨】

困惑類型の脱法防止規定を設けることについて賛成する。

ただし、脱法防止規定は、法第4条第3項第1号、第2号、第7号及び第8号の4つの各号に規定される類型に限定するのではなく、つけ込み型の困惑類型として分類されている法第4条第3項第3号から第6号までについても、受け皿となる脱法防止規定を同様に設けるべきである。

#### 【意見の理由】

冒頭で述べたように、成年年齢引き下げに伴う若年者被害や、孤立している高齢

---

<sup>3</sup> 2018年9月13日付国民生活センター報道発表資料「セット契約やスマートフォンの使い方などの携帯電話のトラブルー高齢者の相談が増加していますー」

<sup>4</sup> 2019年12月27日付総務省報道発表資料「かんぽ生命保険の不適正募集に係る一連の問題に関する日本郵政株式会社法第13条第2項に基づく監督上の命令等について」

<sup>5</sup> 2015年11月5日付国民生活センター報道発表資料「トラブルになってからでは遅い！結婚式トラブルへの備えとはー「キャンセル料」「打合せ不足」に関するトラブルが後を絶ちません」

者に対する悪質商法被害が増加することが予想される近時においては、つけ込み型の困惑類型として分類されている規定の脱法防止がより一層必要となる。したがって、取消しが可能となる不当行為の受け皿規定ないし脱法防止のための規定を設けるという方向性については賛成する。

もともと、脱法防止のおそれがあるのは、法第4条第3項第1号、第2号、第7号及び第8号の4つの各号に規定される類型にとどまるものではない。そこで、報告書では除かれている、消費者契約法第4条第3項第3号から第6号（つけ込み型の困惑類型として分類されているもの）についても脱法防止規定を設けるべきである。

## 2 消費者の心理状態に着目した規定（報告書7～8頁）

### 【意見の趣旨】

事業者の不当な働きかけによって、消費者の意思決定が歪められた場合における消費者の取消権を設けることに賛成する。

法文化にあたっては、具体例に挙げられた勧誘手法により消費者が慎重に検討する機会を奪う行為があった場合について、過度に要件が狭められることなく、十分に被害救済が可能な形とするべきである。

また、過大な期待を抱かせる等の単なる意識の高ぶりを超えて高揚感をあおる行為についても対象となることを明らかにすべきである。

### 【意見の理由】

消費者の心理状態に着目すれば、誰しものが、事業者からの働きかけによって、熟慮の機会を奪われ、当該消費者契約について慎重な判断をすることができなくなってしまうというぜい弱性を生じるリスクを有している。正常な事業活動を超えた事業者の不当な働きかけによって、消費者の意思決定が歪められてしまうという場面を捉え、消費者の取消権を設けることは必要である。

規定を設けるに当たって、対象となる事業者の行為を細分化したり、過度に限定的な要件を加えてしまうと本来想定されていた被害事例が救済できない結果となる。

したがって、少なくとも報告書において具体例として挙げられた、①消費者の検討時間を制限して焦らせたり<sup>6</sup>、②広告とは異なる内容の勧誘を行って不意を突い

---

<sup>6</sup> 冒頭で挙げた結婚式場の挙式披露宴のトラブル事例（2015年11月5日付国民生活センター報道発表資料「トラブルになってからでは遅い！結婚式トラブルへの備えとは」「キャン

たり、③長時間の勧誘により疲弊させたりする勧誘手法を、組み合わせたり、あるいは極端な形で用いることにより、消費者が慎重に検討する機会を奪う行為があった場合については、取消しの対象となることが明らかな規定とするべきである。

また、事業者が消費者に対し過大な期待を抱かせる等の単なる意識の高ぶりを超えて高揚感をあおる行為についても、消費者の意思決定を歪めさせる代表的な不当勧誘行為の一つであるから、規定の対象となることを明らかにすべきである。

### 3 消費者の判断力に着目した規定（報告書8～10頁）

#### 【意見の趣旨】

消費者の判断力の低下に着目し、消費者の取消権を認める規定を設けることには賛成する。

もっとも報告書で示された規定は、要件が過度に限定的であり、対象範囲が狭くなりすぎているため、①生活に支障を及ぼす契約という要件を緩和し、対価的に不均衡な契約や消費者が告知した目的に合致しない契約などを含める、あるいは②主観的要件に過失を含むなどして、つけ込み型の不当勧誘に対する実効的な取消権を定めるべきである。

加えて、判断力低下の客観的基準についても過度に限定的なものとならないようにする必要がある。

#### 【意見の理由】

孤立している高齢者に対する悪質商法被害が増加することが予想される近時においては、高齢者の消費者トラブルの防止は急務であるから、判断力不足に着目した規定を設ける方向性については賛成する。

しかし、報告書で提案されている要件では、救済される事例は限られてくる。これらの要件を満たす行為は、そもそも民法でも不法行為や公序良俗違反の行為と評価される可能性が高い場合であると考えられる。

このような規定は、実質的には消費者の意思能力が否定されるようなケースでの立証緩和という点では意義を有するとは考えられるものの、本来求められていたはずのつけ込み型の不当勧誘に対する取消権として機能する場面は極めて限定的である。

重要なのは、現在実際に多数生じている高齢者等の被害事例を対象とし、これを

---

セル料」「打合せ不足」に関するトラブルが後を絶ちません)も救済できる規定とすべきである。

救済できる要件とすることである。たとえば、経済的合理性を欠いた保険契約勧誘<sup>7</sup>、高齢者には不要で求めてもいない高額な高機能スマホ・タブレット販売事例<sup>8</sup>などについても救済される必要がある。

このような観点からは、生活に著しい支障を及ぼす契約のみならず、対価的に不均衡な契約や、当該消費者の契約目的と合致しないような内容の契約も対象とすべきであると考えられる。

また、報告書では判断力の著しい低下について基準の明確化を図ることも考えられるとされているが、これが医師の診断書や意見書を要求するものとなれば、実際の被害救済は著しく困難となってしまう。規定の実効性を欠くことのないようにその基準は過度に限定的なものとならないようにする必要がある。

### 第3 「平均的な損害」について

#### 1 「平均的な損害」の考慮要素の列挙について（報告書13頁）

##### 【意見の趣旨】

「平均的な損害」を算定する際の主要な考慮要素として、解除の時期、当該消費者契約の性質、当該消費者契約の代替可能性、費用の回復可能性などを法第9条第1号に列挙することについて、賛成する。

##### 【意見の理由】

適切な考慮要素を法第9条第1号に列挙することにより、「平均的な損害」の内容及び金額について、より精緻な議論が可能となることから、主要な考慮要素を条文上に列挙するという提案には賛成する。

法第9条第1号の趣旨は、不当に高額なキャンセル料を徴求することを防止する点にある。裁判例の中には、解除の時期や契約の代替可能性の要素を考慮し、平均的な損害の額を控えめに算定した裁判例等も存在する（結婚式実施契約のキャンセルの事例について、東京地判平17・9・9、判時1948・96、中古自動車の即時解除の事例について大阪地判平14・7・19、金判1162・32）。これらの要素が適切に考慮されるよう、法第9条第1号において明示すべきである。

ただし、重要なのは、キャンセル料をめぐる消費者トラブルを防止することであ

---

<sup>7</sup> 2019年12月27日付総務省報道発表資料「かんぽ生命保険の不適正募集に係る一連の問題に関する日本郵政株式会社法第13条第2項に基づく監督上の命令等について」

<sup>8</sup> 2018年9月13日付国民生活センター報道発表資料「セット契約やスマートフォンの使い方などの携帯電話のトラブルー高齢者の相談が増加していますー」

るから、「平均的な損害」という考え方自体の見直しも含め、抜本的な対策を講ずる必要がある。

## 2 立証責任の負担を軽減する特則の導入（報告書15～16頁）

### 【意見の趣旨】

事業者が消費者らの主張する「平均的な損害の額」を否認する場合には、自己の主張する「平均的な損害の額」について算定根拠を明らかにしなければならないという積極否認の特則をおくことに賛成する。ただし、特則の利用主体については適格消費者団体に限定するべきではない。

また、これと併せて文書提出命令の特則をおき、裁判所が事業者に対して、「平均的な損害の額」の立証に必要な書類の提出を命じることができることとするのは必須であり、これを将来の検討課題に留めることには反対する。

### 【意見の理由】

平均的な損害の額に関する情報は、基本的に事業者が保有しており、消費者がその立証を行うことは一般的に困難である。したがって、主張、立証負担を緩和するための一方策として、積極否認の特則をおくことには賛成である。

ただし、制度を実効化すべく、積極否認の特則にしたがわず、事業者が「平均的な損害の額」についての算定根拠を明らかにしない場合には、消費者らの主張する「平均的な損害の額」について事実を自白したものと取り扱うべきことを法律上、明確にすべきである。

また、特則の利用主体については適格消費者団体に限定するべきではない。本制度は、上記のとおり、本来的に事業者において説明してしかるべき「平均的な損害の額」について、訴訟上も事業者側が積極的にその主張立証活動を行うべきことを明らかにするにすぎず、このような制度の在り方を適格消費者団体の場合に限定すべき理由は無い。

なお、積極否認の特則のみでは、消費者の「主張」の負担軽減にとどまり、「立証」負担の軽減に直接繋がるものとはいえない。文書提出命令の特則を併せて導入することで、はじめて「立証」負担を軽減するものとして機能する。

したがって、積極否認の特則と併せて文書提出命令の特則をおき、裁判所が事業者に対して、「平均的な損害の額」の立証に必要な書類の提出を命じることができることとするのは必須であり、これを将来の検討課題に留めることには反対する。

## 第4 不当条項について

### 1 サルベージ条項（報告書18～20頁）

#### 【意見の趣旨】

サルベージ条項を規律する規定を設けることについては賛成する。

サルベージ条項の対象を、法第8条の損害賠償の免責条項に限定すべきではない。

#### 【意見の理由】

サルベージ条項は、その意味が消費者にとって正しく理解されず、結果として事業者に対する責任追及を萎縮する効果があることから、不当条項として規律する必要がある。したがって、サルベージ条項を規律する方向性については賛成する。

しかしながら、サルベージ条項の問題は理論的には事業者の損害賠償責任の一部免除に関わる場合に限定されず、法第8条の2の解除権の放棄条項や第10条で無効となりうる原状回復請求や修補請求の免除等もサルベージ条項の対象となり得る。したがって、損害賠償の免責条項（法第8条）のサルベージ条項に限定すべきではない。

### 2 所有権等を放棄するものとみなす条項（報告書20～21頁）

#### 【意見の趣旨】

消費者の一定の行為をもって意思表示を擬制する条項を、消費者契約法第10条の第1要件の例示に加えて規定するという方向性に賛成する。

ただし、権利放棄の意思表示擬制の対象となる権利は所有権に限られるものではないから、「一定の行為をもって消費者の権利を放棄するものとみなす条項」を例示とするか、少なくとも「所有権等」の内容について、所有権以外が広く含まれることを例示して逐条解説等に明記すべきである。

#### 【意見の理由】

報告書では、第1要件（任意規定に比して消費者の権利を制限し、又は義務を加重する）の「権利」として「所有権等」とはされているが、明確に明示されているのは、「所有権」のみとなっている。

しかし、意思表示の擬制条項の不当性の本質は、消費者の意思と擬制される意思表示との間に乖離がある点にあると考えられる。このような乖離がある条項としては、所有権の放棄条項に限られるものではない。例えば、ソフトウェア等を販売するウェブサイトの利用規約において「当社は、ご利用者が情報等を業者に送付した

時点で、ご利用者がその情報に関する一切の権利を放棄したとみなし、その情報等の権利（著作権法第27条、第28条の権利を含む）は当社の帰属とします」という条項や（著作権の事例）、住宅賃貸借契約約款において、「賃借人が7日以上賃料等を遅延したときや、契約終了日までに賃借建物を明け渡さないときは、賃貸人は入り口の鍵を施錠し入居者の入室を拒むこととし、その際入居者は一切の異議を述べない」とする条項（賃借権の事例）が存在する。

そこで、第10条の第1要件で特に対象となる権利の例示を所有権に限定するのではなく、端的に「一定の行為をもって消費者の権利を放棄するものとみなす条項」を無効となる不当条項として独立して規定するか、少なくとも、逐条解説等に所有権に限られるものではないことが判るように、その旨を明記すべきである。

### 3 消費者の解除権の行使を制限する条項（報告書21～23頁）

#### 【意見の趣旨】

消費者の解除権の行使を制限する条項について、不当条項規制による対応をすることに賛成する。

#### 【意見の理由】

消費者の解除権の行使を制限する契約条項については、本来は解除の意思表示たり得るものであればその方式を問わずに自由に消費者が行使できるはずの解除権の行使が制限され、これにより消費者の解除権の行使が困難とされる点に不当性の本質があると考えられる。

したがって、解除に伴う手続に必要な範囲を超えて、消費者に労力又は費用をかけさせる方法に制限する条項を不当条項として規制することに賛成である。また、その規制の範囲の判断を画するため、「本人確認その他の解除に係る手続に通常必要な範囲」等として、必要な範囲の典型例を具体的に示すことや、これに加えて、当該消費者契約の締結の際に必要なとされた手続等と比して、消費者の労力又は費用を加重することを要素とすることについても、消費者の解除権行使の機会を実質的に保障する観点から、賛成である。

## 第5 消費者契約の条項の開示について

### 1 定型約款の表示請求に係る情報提供の努力義務（報告書25～26頁）

#### 【意見の趣旨】

事業者の努力義務として、消費者に定型約款の表示請求権がある旨の情報提供を

することを定めることに反対する。

事業者の義務として、定型約款の事前開示義務を明確に定めるべきである。

#### 【意見の理由】

消費者契約法第3条1項2号で、事業者には、消費者契約の締結について勧誘をするに際しては、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消費者に提供する義務がある。当該消費者契約において定型約款を使用する場合には、その内容はまさに権利義務に関わるものであるから、定型約款の事前開示義務は、消費者契約法第3条1項2号の情報提供義務の具体化の一つである。まず、事業者の義務として、定型約款の事前開示義務を明確にする規定を置くべきである。

しかるに、報告書の提案は、この定型約款の事前開示義務をあえて規定せず、消費者に対し、定型約款の表示請求権がある旨の情報提供をすることを定めようとしている。このように、定型約款の事前開示義務を定めずに、表示請求権に関する義務のみ定めれば、事業者に対して、定型約款の事前開示義務をしなくても良いとのメッセージとなる懸念が強い。このような事態は、消費者契約法第3条1項2号で求められている情報提供義務に反するものであり反対である。既に定型約款の事前開示を行っている事業者からも、これに加えて表示請求権に係る情報提供を行う意義について疑問が出されているところである。

## 2 適格消費者団体の契約条項の開示請求（報告書26頁）

#### 【意見の趣旨】

適格消費者団体に事業者に対する契約条項の開示請求権を付与する改正に賛成する。

#### 【意見の理由】

適格消費者団体は差止請求を通じて、消費者契約の適正化と公正な消費者取引の実現に大きな役割を果たしてきた。しかるに、これまでの適格消費者団体の取り組みにおいて、消費者からの被害相談のあった契約条項の開示を求めても事業者がこれを開示しないことを経験している。このような事業者に対して契約条項を開示させる必要は高く、適格消費者団体に契約条項開示請求権を付与することは、公正な取引をより実現していくことになり事業者の利益にもつながる。

## 第6 消費者契約の内容に係る情報提供の努力義務における考慮要素について（報

## 告書 27～28頁)

### 【意見の趣旨】

情報提供の努力義務（法3条1項2号）に関し、事業者の情報提供における考慮要素に年齢を加え、総合的な考慮を行うとすることに賛成する。

さらに、財産状況、生活状況についても考慮要素に加えるべきである。

### 【意見の理由】

年齢は、未成年取消権が付与されていることから、権利義務に関する理解の程度において一つの指標となる。

情報提供の程度や内容は、当該消費者の属性の総合的な考慮によって行われるべきである。消費者契約は多種多様であり、財産の多寡や生活の状況によって提供する情報が異なるものもある。消費者契約の内容の情報提供の総合的に考慮するメルクマークとしては、個々の消費者の年齢、知識、経験のみならず、財産状況、生活状況もあげて考慮して行くべきである。

## 第7 最後に

### 【意見の趣旨】

報告書で将来の検討課題とされている論点についても、併せて改正されるべきである。改正が実現できなかった論点については、速やかに検討を始めるべきである。

今後の条文化にあたっては、いたずらに要件が厳格化するなど、被害救済が困難になって、消費者の権利、利益が損なわれることのないように留意されたい。

国会の附帯決議でも特に指摘されている、民法の成年年齢引き下げに伴って懸念される若年成年被害への対応が、いわゆる「つけ込み型勧誘」の取消権の受け皿規定が実現されないなど十分ではない。成年年齢引き下げ後の被害状況を踏まえて、速やかにいわゆる「つけ込み型勧誘」の取消権の受け皿規定を実現する等の対応の検討を行うべきである。

以上