「高齢者が安心して暮らすことのできる社会」を実現するため消費者政策において更なる法整備と取組みを行うことを求める決議

未曽有の超高齢社会へ進行しつつあるわが国にあって、「高齢者が安心して暮らすことのできる社会」の実現のためには、高齢者が消費者取引によって不当な被害に遭うことが防止され、また、仮に被害に遭った場合には速やかに適切な救済がなされる制度が必要であることを確認した上、関係機関において、直ちに次の措置をとられることを求める。

1　国においては、消費者基本法を改正し、同法第2条（基本理念）に、「消費者政策の推進は、社会の高齢化に的確に対応し、高齢者の利益の擁護に十分配慮して行われなければならない」旨の規定を追加すること。

2　国においては、特定商取引に関する法律を改正し、訪問又は電話による勧誘行為を拒絶する意思を予め表明している消費者に対して、訪問又は電話による勧誘行為を禁止するという勧誘拒絶制度を導入すること。

3　国においては、消費者契約法を次のとおり改正すること。

⑴　事業者が、消費者の知識、経験又は判断力の不足を不当に利用して消費者契約を締結させた場合には、消費者に当該消費者契約の取消権を認める旨の規定をおくこと。

⑵　同法第3条第1項を改正し、同項に定める事業者の義務を法的義務にした上で、事業者に、消費者の年齢、当該消費者契約の目的となるものについての知識及び経験に応じて適切な形で情報を提供するとともに、当該消費者の需要及び資力に適した商品及び役務の提供について必要かつ合理的な配慮をする義務を課す旨の規定とすること。

4　国においては、身元保証や死後事務等を行う身元保証等高齢者サポート事業者による消費者被害を防止するため、事業者に預託金の保全措置を義務づけるとともに、第三者が事業者の契約の履行を確認する仕組みを構築する等の立法措置を講ずること。

5　国及び都道府県においては、特定商取引に関する法律等の消費者関連法に基づき、当該法令に違反する事業者に対する行政指導及び行政処分を適切かつ迅速に実施すること。

6　市町村においては、消費生活部門と、高齢者福祉部門をはじめとする他部門及び警察をはじめとする他機関との連携を進め、既存のネットワークの活用や消費者安全確保地域協議会制度の利用などによって、実効性のある消費者被害の予防と早期救済のための見守りネットワークの構築を進めること、また、国及び都道府県においては、市町村におけるこ

の取組みに対し、財政面を含めた実効的な支援を行うこと。

以上のとおり決議する。

２０１７年（平成２９年）１２月１日

近畿弁護士会連合会

提　案　理　由

第１　はじめに

１　わが国においては、2007年（平成19年）に65歳以上の人口割合（高齢化率）が21.5％に達し、「超高齢社会」に突入した。高齢化率はその後も上昇を続け、2016年（平成28年）10月には27.3％に達し、2065年には38.4％に達すると推計されている。これは他国に類を見ない状況である。

高齢化の進展に伴って判断力の低下した人も増加しており、認知症あるいは軽度認知障害（MCI）の高齢者の人口は、2012年（平成24年）段階で、既に862万人と推計されており、現時点ではさらに増加していることが確実である。

1995年（平成７年）に成立した高齢社会対策基本法は、その前文で「長寿をすべての国民が喜びの中で迎え、高齢者が安心して暮らすことのできる社会の形成が望まれる」とし、そのために「雇用、年金、医療、福祉、教育、社会参加、生活環境等に係る社会のシステムが高齢社会にふさわしいものとなるよう、不断に見直し、適切なものとしていく必要」があるとしており、同法に基づき、高齢者福祉分野では、地域包括ケアシステムの推進など、様々な施策が展開されてきているところである。

２　しかし一方で、消費生活分野においては、社会の高齢化に向けた施策の展開は、未だ十分であるとはいいがたい。

消費者被害が生じる最大の要因は、消費者と事業者との間の「情報の質及び量並びに交渉力等の格差」にある（消費者基本法第１条参照）。一般に、人間は、加齢によって身体能力や脳機能が低下し、社会活動が減少することによって情報量も低減することが多く、この様な事象を通じて、消費者と事業者との「情報と交渉力格差」は拡大していく傾向にある。

加えて、現代社会は情報通信技術の発達等により、提供されるサービスが著しく複雑化し、契約内容も顕著に複雑化しており、この点からも、特に高齢消費者と事業者との「情報と交渉力格差」はさらに拡大する傾向にある。

日々繰り返される消費者契約は、生活を形成する最も基本的な社会活動の一つであって、「高齢者が安心して暮らすことのできる社会」の実現には、高齢者が、契約における意思決定を安心して行うことができ、不測の被害に遭うことのない取引環境を整備することが必要である。

さらに、高齢者については、被害に遭ってもその申告がなされないことが多いことや、老後の生活のために貯蓄があることが多いという特徴があることから、悪質業者から「狙われる」対象になっている。振込め詐欺をはじめとした特殊詐欺についても依然、多数の被害が生じており、これらの経済被害によって、高齢者の生活環境が破壊されることを防止するため、高齢者が消費者被害や詐欺被害から未然に守られる法制度の整備が不可欠である。

３　もちろん、消費生活分野においても、社会の高齢化を意識した法改正の議論や具体的な取組みは、これまでにもなされてきてはいる。

しかし、財産に対する侵害行為（財産的被害）は、生命や身体に対する侵害行為（生命・身体的被害）と比べると重要性に劣る、などと捉えられる風潮があったこと、法改正の議論等の過程において、事業者側から営業活動に対する過度の規制である、営業活動に支障が出る、などの意見が強く述べられ、これを受けた政府が消費者取引に対する規制導入に対して極めて慎重かつ消極的な立場・対応を維持してきたきらいがあったことなどから、消費生活分野において、社会の高齢化・高齢消費者被害に対して十分に対応できるだけの整備が整っていない状況にあり、このことは高齢者の消費者被害が多発・増加している事実が明白に示しているといえる。

4　以上のように、わが国の消費生活分野における議論や法整備は、既に進行している社会の深刻な高齢化に対応できておらず、「高齢者が安心して暮らすことのできる社会」の実現にかなうものではない。

そこで、これらを踏まえ、少なくとも、決議の趣旨記載の各施策が必要であると考えるものである。

第２　決議の趣旨１について

1　消費者基本法は、「消費者の権利の尊重」と「消費者の自立支援」を基本理念とした、わが国の「消費者政策」の基本となる事項を定めた法律である。

この法律は、2004年（平成16年）に、その前身である「消費者保護基本法」（昭和43年制定）を改正（題名変更）したものであり、法の目的としては、消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力等の格差にかんがみ、消費者の利益の擁護及び増進に関し、消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念を定め、国、地方公共団体及び事業者の責務等を明らかにするとともに、その施策の基本となる事項を定めることにより、消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策の推進を図り、もって国民の消費生活の安定及び向上を確保すること、と定められている（同法第１条）。

2　また、消費者基本法は、消費者の権利・消費者政策の基本理念について、以下のように定めている。

消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策（消費者政策）の推進は、国民の消費生活における基本的な需要が満たされ、その健全な生活環境が確保される中で、消費者の安全が確保され、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され、消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映され、並びに消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されることが消費者の権利であることを尊重するとともに、消費者が自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるよう消費者の自立を支援することを基本として行われなければならない（同法第２条第１項）。

3　以上のように、消費者基本法は、消費者の利益の擁護及び消費者政策の推進に当たっては、消費者の権利を尊重すること、消費者の自立を支援することが基本理念であることをまず謳っているも

のである。

さらに、消費者基本法は、同法第2条第2項以下で、さらに細かく以下のような規定を置いている。

⑴　消費者の自立の支援に当たっては、消費者の安全の確保等に関して事業者による適正な事業活動の確保が図られるとともに、消費者の年齢その他の特性に配慮されなければならない（同法第2条第2項）。

⑵　消費者政策の推進は、高度情報通信社会の進展に的確に対応することに配慮して行われなければならない（同法第2条第3項）。

⑶　消費者政策の推進は、消費生活における国際化の進展にかんがみ、国際的な連携を確保しつつ行われなければならない（同法第2条第4項）。

⑷　消費者政策の推進は、環境の保全に配慮して行われなければならない（同法第2条第5項）。

4　以上のように定められた「基本理念」については、消費者基本法上、国・地方公共団体・事業者の責務に関する規定に直接反映されている。

⑴　国の責務（同法第3条）

経済社会の発展に即応して、前条の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念にのっとり、消費者政策を推進する責務。

⑵　地方公共団体の責務（同法第4条）

法2条の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念にのっとり、国の施策に準じて施策を講ずるとともに、当該地域の社会的、経済的状況に応じた消費者政策を推進する責務。

⑶　事業者の責務（同法第5条第1項第1号乃至第5号）

法第2条の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念にかんがみ、その供給する商品及び役務について、次に掲げる責務を有する。

第1号　消費者の安全及び消費者との取引における公正を確保すること。

第2号　消費者に対し必要な情報を明確かつ平易に提供すること。

第3号　消費者との取引に際して、消費者の知識、経験及び財産の状況等に配慮すること。

第4号　消費者との間に生じた苦情を適切かつ迅速に処理するために必要な体制の整備等に努め、当該苦情を適切に処理すること。

第5号　国又は地方公共団体が実施する消費者政策に協力すること。

5　以上の規定のうち、消費者の自立の支援に当たって、消費者の年齢その他の特性に配慮されなければならないとされている点や、事業者の責務として、消費者との取引に際して、消費者の知識、経験及び財産の状況等に配慮することとされている点については、高齢消費者被害に関連する規定であると一応は評価できる。

しかし、社会の高齢化や高齢消費者被害の増大という現代的問題に明確に着目し、高齢者の利益の擁護の必要性に言及した基本理念・国・地方公共団体・事業者の責務に関する規定は見あたらな

い。

上記のとおり、現在進行している社会の高齢化は他国にも歴史上も類を見ない未曽有のものであり、特に消費生活分野における対処が遅れていることにかんがみれば、わが国の消費者法や消費者政策全般についての基本理念を定める消費者基本法において、この点を正面から捉え、同法の消費者政策の基本理念として新たに明記する必要がある。

そこで、決議の趣旨1記載のとおり、同法第2条（基本理念）に、「消費者政策の推進は、社会の高齢化に的確に対応し、高齢者の利益の擁護に十分配慮して行わなければならない。」旨の規定を追加することを求めるものである。

第3　決議の趣旨2について

1　当連合会は、2003年（平成15年）の第26回近畿弁護士会連合会大会において、事業者が、要請・同意のない消費者に対して、契約の締結についての勧誘又は勧誘を受ける意思を確認する行為を行うこと（以下「不招請勧誘」という。）の禁止を求める決議を採択し（不招請勧誘禁止の立法化を求める決議）、また、2015年（平成27年）の第32回近畿弁護士会連合会大会において、訪問勧誘及び電話勧誘につき、消費者が予め勧誘を拒絶することを認める制度の導入を求める決議を採択した（事前拒否者への勧誘禁止制度の導入を求める決議）。

2　そもそも、不招請勧誘は、勧誘される者にとって、多くの場合、それ自体が迷惑な行為であり、私生活の平穏を害し、また、プライバシーをも損なう行為である。

また、事業者からの勧誘を受けるか否かは、消費者の自己決定権に委ねられるべきことである（「消費者基本計画」2015年（平成27年）3月24日閣議決定参照）。

さらに、訪問及び電話による不招請勧誘は、不意打ち的で一方的な勧誘となりがちなため、不当又は不正な取引の温床ともなっている。加えて、不意打ち的な勧誘となることから、たとえ不当又は不正な勧誘でなくとも、消費者は自律的な意思決定が難しくなり、不本意な取引に巻き込まれてしまう危険もある。

特に、高齢者の場合には、自宅にいる機会が多い者も少なくないため、悪質な事業者の勧誘のターゲットになりやすい。

また、加齢により判断力が低下した高齢者もいることから、不意打ち的な勧誘により自主的かつ合理的な判断ができず、不本意な契約を締結してしまうこともある。現に、高齢者においては、他の世代と比べ、訪問販売及び電話勧誘販売の消費者トラブルが多く、認知症等の高齢者においては、その傾向がより顕著になっている（平成29年版消費者白書32頁）。

3　この点、特定商取引に関する法律（以下「特定商取引法」という。）には、消費者が、訪問又は電話勧誘にかかる契約を締結しない意思表明をした場合には、当該消費者に対する継続した勧誘や再勧誘を禁止する規定はある（訪問販売について同法第3条の2第2項、電話勧誘販売について同法第17条）。

しかしながら、消費者庁は、消費者が、訪問販売お断りステッカー等を戸口に貼付するなどの方法により、予め、包括的に、事業者からの訪問による勧誘行為を拒絶する意思を表明していたとしても、そのような行為は、前記勧誘にかかる契約を締結しない意思表明とは認めていない（消費者庁「特定商取引に関する法律第３条の２等の運用指針－再勧誘禁止規定に関する指針－」）。

この消費者庁の解釈によると、消費者は、事業者からの勧誘に対し、一旦は応答をすることを余儀なくされることになるため、その後になされる事業者からの勧誘・契約を断ることは難しくなり、その結果、不本意な契約を締結させられる危険は全く拭えない。

4　高齢化の進展により、高齢者の人口は既に3500万人に達しようとしているが、認知症あるいは軽度認知障害（MCI）の高齢者の人口も、2012年（平成24年）段階で既に862万人と推計されており、さらなる増加が確実である。

高齢者が、自主的かつ合理的にその選択の機会を確保しつつ、安心して消費生活を送れるようにするためには、消費者が、予め、訪問又は電話による勧誘を受ける意思を表明していない限り、事業者は訪問又は電話による勧誘をしてはならない（不招請勧誘の禁止）ものとするか、少なくとも、消費者が訪問勧誘及び電話勧誘を予め拒否できる制度（消費者が、予め、訪問又は電話による勧誘を拒絶する意思を表明している場合には、事業者は訪問又は電話による勧誘をしてはならないものとする制度）の導入は不可欠である。

いずれの制度が適切であるか議論があるところであるが、少なくとも希望しない勧誘を拒絶できる後者の制度が高齢者の生活の安全確保のために必要であり、また、何らの弊害もない制度であることは明らかである。

そこで、決議の趣旨2記載のとおり、国においては、特定商取引法を改正し、訪問又は電話による勧誘行為を拒絶する意思を予め表明している消費者に対して、訪問又は電話による勧誘行為を禁止するという勧誘拒絶制度を導入することを求めるものである。

第４　決議の趣旨３について

1　同⑴について

多発する高齢消費者被害の救済につき、現行の消費者関連法下では、特定商取引法の適用要件の限界や、消費者契約法の取消事由の限界がある。

例えば、消費者契約法の2016年（平成28年）改正では過量契約取消権が新設された（同法第４条第４項）ものの、事業者が消費者の知識や判断力の不足につけ込んで、その所有地を著しい廉価で売却させた事例等、対価的な均衡を著しく失する契約を締結させられた場合には、同法同条同項の適用の対象とならないという問題がある。

また、契約不成立や意思無能力、公序良俗違反（民法第90条）、不法行為による損害賠償請求といった民法による救済についても、救済される場合が明らかでないことや、消費者にとって立証が必ずしも容易でないことから、救済手段として、なお不十分である。

このような現状からすれば、合理的に判断することができない事情につけ込まれて契約を締結させられた高齢者等をその契約の拘束から解放して救済するためには、消費者契約に関する包括的な民事ルールである消費者契約法において取消権規定を整備することが不可欠である。

この点、当連合会では、従前より、「消費者の知識、判断力、経験等に照らして、不適当な勧誘行為を取消事由としたり（適合性の原則）、消費者が知識不足や判断力不足などの状況にあることを知りながら、そのような状況を利用した勧誘行為を取消事由とすること（状況の濫用の法理）」を求めてきた（当連合会「真に実効性のある消費者契約法の改正を求める決議」（2005年（平成17年））。

上記のような規定を設けることについては、2014年（平成26年）10月に設置された消費者委員会消費者契約法専門調査会において一定の議論がなされたが、2017年（平成29年）８月に出された同専門調査会の報告書では、要件の明確化等の課題が解消されていないという意見があるとして具体的な改正提案に至っていない。

しかし、「事業者が、特に高齢者にみられる判断力の不足している者に対し、その状況に乗じて不当な消費者契約をすることのないよう消費者の利益の擁護に特段の配慮をすること」は、消費者契約法の成立時より求められてきたものである（参議院経済・産業委員会「消費者契約法案に対する附帯決議」（2000年（平成12年）４月27日））。

また、消費者委員会でも、内閣総理大臣からの諮問に対する答申において、上記報告書にあえて付言して、「合理的な判断をすることができない事情を利用して契約を締結させるいわゆる『つけ込み型』勧誘の類型につき、特に、高齢者・若年成人・障害者等の知識・経験・判断力の不足を不当に利用し過大な不利益をもたらす契約の勧誘が行われた場合における消費者の取消権」が「早急に検討し明らかにすべき喫緊の課題」であるとされている（消費者委員会「消費者契約法の規律の在り方についての答申」（2017年（平成29年）８月８日））。

諸外国の立法例においても、既に、つけ込み型勧誘により締結された契約から解放する救済制度はみられるところであり、グローバル化への対応の観点からも、法整備が必要である。

取消権発生の要件が明確でないとの指摘もあるようであるが、評価を伴う規範的要件は既に消費者契約法や民法でも認められている（消費者契約法第９条第１号、民法第110条等）。

さらに、民事法よりも厳格に明確性が要求される刑法において、準詐欺罪を定める刑法第248条が、単に「未成年者の知慮浅薄又は人の心神耗弱に乗じて」財物等を交付させる行為を規定していることとの対比や、高齢者等の判断力の不足に乗じて契約を締結させるような行為が既に特定商取引法や全国の消費生活条例で禁止行為とされていること（特定商取引法では、通信販売を除いて、老人その他の者の判断力の不足に乗じて契約を締結させること、あるいは、未成年者その他の者の判断力の不足に乗じて契約を締結することが指示対象行為とされている（同法第７条第４号、第22条第３号、第38条第４号、第46条第３号、第58条の12第３号、同法施行規則第７条第２号、第23条第２号、第31条第６号、第39条第２号、第46条第２号、第54条第２号））等からすれば、消費者の

知識、経験又は判断力の不足を不当に利用して消費者契約を締結させたことを取消事由としても事業者の予測可能性に影響はないといえる。

なお、取消権発生の要件として、契約内容が消費者にとって不利益なものであるか（あるいはそのおそれがあるか）否かは問題とすべきでない。ここでの取消は、あくまで意思決定の過程への不当な影響のみに着目すべきであるからである。

契約内容に問題があることを判断力不足へのつけ込みが疑われる場合として例示するに止めるのであればともかく、取消を認めるための加重要件としてこれを付加することは、過度な限定により救済される範囲を必要以上に狭めるものであり、妥当ではない。

仮に、契約内容の不当性を要件とするとしても、現在の判例上の暴利行為と同程度のものを要求するのでは被害救済の実効性が図れないことから、「消費者に過大な不利益をもたらす契約」との要件に留めるべきである。

以上の理由から、決議の趣旨３⑴記載のとおり、消費者契約法を改正して、事業者が、消費者の知識、経験又は判断力の不足を不当に利用して消費者契約を締結させた場合には、消費者に当該消費者契約の取消権を認める旨の規定を置くことを求めるものである。

２　同⑵について

消費者と事業者との間の情報量の格差の弊害ゆえに締結された契約は、消費者にとって契約締結に必要な判断材料となるべき適切な情報が与えられていないのであるから、消費者に自己責任を問う前提が欠けているものである。

そして、わが国では、一般に社会変化への対応力に乏しいといえる高齢者の増加によりその格差が一層拡大しつつある。このような格差を是正するためには、事業者に、消費者の年齢、当該消費者契約の目的となるものについての知識及び経験に応じて、適切な形で情報を提供する義務を課すべきである。

また、合理的な判断ができない状況にある高齢者を狙った消費者被害の予防・救済のためには、事業者に、消費者への商品及び役務の提供について必要かつ合理的な配慮をする義務を課すべきである。

そして、これらの義務を実効的なものとするためには、単なる努力義務ではなく、法的義務として規定すべきである。これにより、義務違反が不法行為の違法性を基礎付ける重要な要素やつけ込み型勧誘取消権におけるつけ込みの考慮要素ともなり、消費者被害救済の実効性確保に資すると考えられるからである。

この点、当連合会では、従前より、「事業者に消費者に対する情報提供義務を課し、同義務違反の法的効果を定める」ことを求めてきた（当連合会「真に実効性のある消費者契約法の改正を求める決議」（2005年（平成17年））。

また、上記専門調査会においては、消費者に対する配慮に努める義務（消費者契約法第３条第１項）の改正の議論もなされ、上記報告書では「当該消費者契約の目的となるものについての知識及

び経験についても考慮」することを明記する旨の改正提案はなされている。

しかしながら、この改正提案では、年齢は「知識及び経験」と重複するとして考慮要素とされておらず、また、商品及び役務の提供についての配慮が義務の内容とされておらず、さらに、未だに「努力義務」に留まるものとされている点で不十分である。

上記答申でも、「消費者に対する配慮に努める事業者の義務につき、考慮すべき要因となる個別の消費者の事情として、『当該消費者契約の目的となるものについての知識及び経験』のほか、『当該消費者の年齢』等が含まれること」が「早急に検討し明らかにすべき喫緊の課題」であるとされている。

また、この問題は、現在政府で検討がなされている民法の成年年齢引下げが現実化すれば、知識・経験の不足により合理的な判断ができない若年者を狙った消費者被害が急増すると考えられることから、若年者の消費者被害の予防・救済にもかかわるところ、消費者委員会成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループの2017年（平成29年）１月の報告書では、「事業者は、消費者契約を締結するに際しては、消費者の年齢、消費生活に関する知識及び経験並びに消費生活における能力に応じて、適切な形で情報を提供するとともに、当該消費者の需要及び資力に適した商品及び役務の提供について、必要かつ合理的な配慮をするよう努めるものとすることが考えられる。」との提案がなされている（同報告書８頁）。

消費者契約法が消費者と事業者との構造的格差を解消し、消費者の保護を図ることを目的としていること（同法第１条）や、消費者基本法において「消費者の年齢その他の特性に配慮」しなければならないと定める（同法第２条第２項）とともに、消費者への情報提供（同法第５条第１項第２号）及び「消費者の知識、経験及び財産の状況等」への配慮（同法第５条第１項第３号）を事業者の責務と定めていることに照らしても、上記のような法的義務の整備がなされるべきである。

そこで、決議の趣旨３⑵記載のとおり、消費者契約法第３条第１項を改正し、同項に定める事業者の義務を法的義務にしたうえで、事業者に、消費者の年齢、当該消費者契約の目的となるものについての知識及び経験に応じて適切な形で情報を提供するとともに、当該消費者の需要及び資力に適した商品及び役務の提供について必要かつ合理的な配慮をする義務を課す旨の規定とすることを求めるものである。

第５　決議の趣旨４について

１　高齢化の進展により、高齢者、とりわけ一人暮らしの高齢者が増加しており、「高齢社会白書」によると、独居高齢者人口は今後も長期的に増加し続け、高齢者人口全体に占める割合も上昇を続けるものとみられている。

かかる状況のもと、主に一人暮らしで身寄りのない高齢者を対象に身元保証・日常生活支援・死後事務等に関するサービスを行う事業者（以下「身元保証等高齢者サポート事業者」という。）が数多く存在しており、その需要は今後一層高まっていくものと考えられている。

ところが、2016年（平成28年）に、大手身元保証等高齢者サポート事業者である公益財団法人日本ライフ協会（以下「日本ライフ協会」という。）による大規模消費者事件が発生した。

日本ライフ協会は、内閣府公益認定を受けた後、2015年（平成27年）３月31日の時点で、東京都港区所在の主たる事務所のほか、全国に17か所の従たる事務所を設け、高齢者や障がい者を対象として「みまもり家族事業」（身寄りのない高齢者等を対象に身元保証・日常生活支援・死後事務等を行うサービス）や「高齢者の生活や福祉に関する相談援助事業」を行っていたものである。

日本ライフ協会は、2016年（平成28年）１月、前記「みまもり家族事業」の利用者から預かった預託金を関係先のＮＰＯ法人への融資等に不正に流用するなど、公益認定の前提となった財産保全措置を適切に講じていないとして、内閣府から是正勧告を受け、利用者からも契約解除が相次ぎ申し立てられるなどした結果、同年２月１日に大阪地方裁判所に民事再生手続開始の申立てを行うに至り、同年３月３日に民事再生手続の開始が決定した。

ところが、同年４月１日には、民事再生手続廃止決定が出され、同月27日には、破産手続開始決定が出されて経営破綻し、この結果、利用者は契約していたサービスの提供を受けられず、流用された預託金の返還も受けられないという大規模な消費者被害が発生したのである。

日本ライフ協会の一般破産債権者2030名の内、1992名が日本ライフ協会の会員であり、届出債権総額は11億円余りに及んでいる。

2　身元保証等高齢者サポート事業の問題点

身元保証等高齢者サポート事業については、次のような問題点が指摘されている。

⑴　入院・施設入所に身元保証が不可欠であるとの誤解を招くこと。

上記の日本ライフ協会のホームページには、「病院への入院、住宅や福祉施設への入居などには身元保証人が必要です。」と明記され、同協会が「終身にわたって身元保証を担い、『近くに頼れる人がいない』『親族も高齢』『迷惑をかけたくない』といった不安や悩みを解消します。」などと、あたかも、病院への入院や介護施設等への入所のためには身元保証が不可欠であるかのようなことが謳われていた。

しかしながら、身元保証人がいないことは入院治療あるいは介護施設への入所を拒絶する正当な理由にはあたらないと解されており（医師法第19条、平成11年厚生省令第39号指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準第４条の２等参照）、このことは、消費者委員会の「身元保証等高齢者サポート事業に関する消費者問題についての建議」（2017年（平成29年）１月31日）においても確認されている。

また、実際問題としても、成年後見人等がついていれば、身元保証人がいなくても入所できる介護施設は確実に増えてきている。

したがって、身元保証等高齢者サポート事業には、病院や施設入所のためには身元保証が不可欠であるとの誤解を招くような勧誘が行われているという問題がある。

⑵　事業者を取り締まる具体的な法令・監督官庁がないこと。

身元保証等高齢者サポート事業については個別の規制法は存在せず、身元保証等高齢者サポート事業者に対する監督官庁も存在しない。

すなわち、この事業には、開業規制はおろか、行為規制が何ら存在しないので、身元保証等高齢者サポート事業者により提供されるサービスの質を確保する方法も、サービスの提供に際して消費者が不当な不利益を蒙ることがないようにするためのルールも全く存在しないという問題点がある。

⑶　預託金（前受金）の保全制度がないこと。

身元保証等高齢者サポート事業においては、サービスの提供前であっても、サービスの対価や実費の前払いとして一定額の金員を預託金として消費者に提供させることが多く、中には数百万円もの金員が預託されるケースもあるが、こうした預託金の保全に関する法規制はなく、預託金の管理は事業者に一任されている。

この点、上記の日本ライフ協会は、公益認定を受ける際には、預託金を三者間契約により第三者（弁護士等の法専門家）に管理させる、などと説明していたが、実際には、多くの例で法専門家を関与させない二者間契約を行っており、高齢者から預かった預託金を事業費等の預託目的外に流用して費消し、大規模な消費者被害を発生させたものである。

以上のように、事業者が消費者（高齢者）から預かる預託金の保全についての規制がない点も問題である。

⑷　将来におけるサービス提供の保証がなく、契約内容が履行されたかどうかを契約者本人が確認できないこと。

身元保証等高齢者サポート事業者が死後事務のサービスを行う点に関しては、サービスの性質上、サービスの提供がなされる時期が、契約者が死亡した後であることから、契約時には確定せず、契約後に、事業者が倒産するなどして、契約の履行が受けられなくなるリスクがある。

また、契約者が死亡した際に事業者が事業を継続していた場合であっても、果たして契約どおりのサービスの提供が受けられるかどうか、サービスの質が確保されるかどうかについて疑問が残るほか、死後事務の場合は、契約内容が適切に履行されたかどうかを契約者本人が確認することができないという問題点がある。

⑸　契約内容が複雑で理解が困難であること、不要なサービスの抱き合わせによる費用の高額化の問題があること。

身元保証等高齢者サポート事業における契約では、身元保証契約のみならず、日常生活の支援サービスや、財産管理業務、遺体や遺品の引き取り、葬儀の手配、遺言作成など、多種多様なサービスが複合的に契約されているケースが多い。

契約者は、契約に際し、複数の契約書類を作成しなければならない場合も多く、高齢者本人が一つ一つの契約書類の意味や内容を十分に理解せず、事業者に言われるままに契約をしてしまう危険性は小さくない。

また、本来は事業者には引き受けができないはずの医療同意サービスが可能であるかのような説明を行っている身元保証等高齢者サポート事業者も存在する。

これらのサービスについては、一定の範囲までがセット契約であって、別途追加費用がかかるという料金設定が多いが、どの範囲のサービスがセットに含まれ、それ以外のどのようなサービスにいくら追加費用がかかるのかが不明確なことが多い。

さらに、身元保証等高齢者サポート事業における契約は、複数のサービスが包摂されたパッケージでの契約しかできない場合が多く、利用者にとって不要なサービスが「抱き合わせ」となった形で料金設定され、必要なサービスを受けるために不要なサービスをも依頼せざるを得ず、契約金額が高額化するという問題点がある。

3　預託金の保全措置の義務づけや第三者が契約の履行を確認する仕組みを構築する等の立法措置を講ずる必要性

以上のように、身元保証等高齢者サポート事業に関しては、事業者に対する規制が存在しないことから、様々な消費者被害を発生させる危険性を孕んでおり、とりわけ、契約の性質上、高齢者が契約当事者となることから、事業者に対する必要かつ適切な法的規制が是非とも必要である。

具体的には、預託金の保全措置の義務づけ、契約後、契約者以外の第三者が契約の履行を確認する仕組みの構築のほか、契約者が契約内容を正しく理解して契約ができるようにするため、事業者に一定の説明義務や契約書面の交付義務を課すこと、事業者の質を確保するための参入規制を導入すること、不当な契約の勧誘を規制すること、不当な契約の拘束から解放されるためのクーリング・オフ等の民事ルールの整備などが必要であると考えられる。

そこで、決議の趣旨4記載のとおり、国においては、身元保証や死後事務等を行う身元保証等高齢者サポート事業者による消費者被害を防止するため、事業者に預託金の保全措置を義務づけるとともに、第三者が事業者の契約の履行を確認する仕組みを構築するなどの立法措置を講ずることを求めるものである。

第6　決議の趣旨5について

1　取引に関する規制が設けられても、これに違反する事業者に対する指導や取り締まりが行われなければその実効性を確保できない。特に、高齢者については、上記のとおり被害申告がされにくいという側面もあり、行政によって悪質な業者が排除される必要性が高い。

2　特定商取引法を中心とした消費者関連法の執行に関し、消費者委員会は、2017年（平成29年）8月29日、消費者行政における執行力の充実に関する提言～地方における特定商取引法の執行力の充実に向けて～を公表した（以下「消費者委員会提言」という。）。

3　消費者委員会提言によると、まず、以下の点が指摘されている。

⑴　特定商取引法においては、直近10年間で平成20年、同24年、同28年と3度の法改正を行っており、その中で、悪質事業者への対応措置が様々な形で盛り込まれたが、現状では、消費生活相談

件数が大きく減少するには至っていないこと。

⑵　特定商取引法における最近の行政執行の状況をみると、ここ数年、国及び都道府県による行政処分の合計件数が減少しており、その背景には、事業者の手口が複雑化・巧妙化していること、被害者の高齢化等により、違反認定のための証拠確保が困難となっていること、行政処分に対する訴訟リスクの高まりを視野に入れた対応も必要となっていること等から、執行業務の困難さが増していることがあるとみられること。

⑶　特定商取引法の執行業務については、国だけでなく都道府県にもその権限が付与されており、一定の成果を上げているが、近年、特に都道府県による処分件数が減少しており、その執行を支える消費者行政担当職員数をとってみても減少傾向にあり、都道府県の執行力充実の必要性が高いこと。

4　次に消費者委員会提言によると、特定商取引法の執行については、以下の課題や問題点があることが指摘されている。

⑴　執行体制

多くの都道府県において、執行の基本となる消費者行政担当職員は、特定商取引法の執行業務のほかにも複数の業務を兼務しており、都道府県においては、体制への不安を抱え、執行ノウハウの蓄積に苦慮していること。

⑵　悪質事業者への対応

近年、事業者の手口が複雑化・巧妙化しており、調査に当たる中で、例えば、事業者が次々と法人を立ち上げて違反行為を行っているような事案や、立入検査・物証収集が困難な事案などが見られ、以前に比較して困難さが増していると考えられること。

⑶　国と都道府県の連携及び役割分担

特定商取引法の執行は、国（消費者庁及び各経済産業局）のほか、都道府県が行うこととされているものの、どちらの主体が執行を行うかについては、特定商取引法施行令第19条において、都道府県は「当該都道府県の区域内」に係る事案について執行を行うこととされ、「二以上の都道府県の区域」にわたる事案であって、特に必要と認めるとき又は都道府県から要請があったときは国が執行を行うことを妨げないとされている。

そして、これまでの執行の状況をみると、都道府県や国がそれぞれ単独で執行を行う場合のほか、

①複数の都道府県が同一の事業者に対して同時に処分を行うケース

②国と都道府県が同一の事業者に対して共同で処分を行うケース

があるが、この点に関して、国による処分の効果は全国に及ぶのに対し、都道府県による処分の効果は当該都道府県の区域内に限られるものとされており、都道府県による処分のみでは事業者が区域外で違反行為を継続することを抑止できないという問題があること。

また、被害が複数の都道府県の区域にわたる個々の事案について、都道府県と国のいずれが対

処すべきかが必ずしも明確でないという指摘があること。

5　消費者委員会は、以上を踏まえて、概ね以下のような提言を行った。

（執行体制に係る課題への対応について）

⑴　執行ノウハウの整備・共有、実践的な研修の拡充

⑵　執行業務に携わる職員に「執行専門官」等の職名を付すなどによる地位の明確化

⑶　警察関係者等、執行業務に関する様々なノウハウを有する非常勤職員の関与の拡大

⑷　弁護士やその他様々な専門人材、適格消費者団体等との連携による執行体制の充実

（悪質事業者への対応について）

⑴　消費生活センターにおける法執行を念頭においた相談対応、PIO-NET入力の工夫、消費生活センターと執行部局との情報連携の仕組みの構築

⑵　特定商取引法執行ネットに入力される情報の充実

⑶　関連先への資料提供要求権の活用の促進

⑷　消費者から提供される情報の迅速かつ幅広い収集

（国と都道府県の連携及び役割分担）

⑴　複数の都道府県による同時処分、都道府県と国による共同処分の活用

⑵　被害が広域に及ぶ事案における国と都道府県の役割分担に関する基本的な考え方の明示

⑶　都道府県の立入検査等を実践的に支援する取組の促進

⑷　処分権限の所在を含む特定商取引法の法執行に関する考え方の周知

6　さらに、2016年（平成28年）には特定商取引法の執行強化のため、概要以下の大幅な改正がなされた。

⑴　行政処分の「指示」行為に関する改正

消費者利益の保護のための行政処分規定の整備～消費者利益保護のための「必要な措置を指示」をとることができることを明示することとした。

⑵　業務停止命令の期間を最長１年から２年に伸張する改正

⑶　業務禁止命令の創設

業務停止を命ぜられた法人の役員や業務の遂行に主導的な役割を果たしていると認められた者（業務を統括する者・使用人・職務代行者も含む）（命令の60日前までに）に対して、新たに法人を設立して停止の範囲内の業務を継続することや、当該業務を営む法人の当該業務を担当する役員になることを禁止することとした。

⑷　報告徴収及び立入検査（行政調査）に関する行政権限の強化と違反に対する罰則

⑸　立入検査の対象となる「密接関係者」の範囲の拡大

⑹　所在不明の違反事業者に対して公示送達による行政処分ができるようにする等、行政処分の方法に関する規制を整備する改正

⑺　刑事罰の強化

7　以上のように、特定商取引法の執行強化のための改正がなされ、消費者委員会による詳細かつ極めて示唆に富む提言もなされたこと、何より、被害者の個別の被害回復のための民事的救済のみでは、高齢者を狙った悪質事業者を根絶することは到底できず、適切な執行権限の行使によって、事業者の違法行為自体を排除する必要性が高いことから、国及び都道府県においては、改正法を十分に活用し、また、上記消費者委員会の提言も参考にしつつ、決議の趣旨5記載のとおり、特定商取引に関する法律等の消費者関連法に基づき、当該法令に違反する事業者に対する行政指導及び行政処分を適切かつ迅速に実施することを求めるものである。

第7　決議の趣旨6について

1　高齢消費者被害の予防と早期救済のためには、以上のような民事ルールの制定、行政による事業者の監視と違法行為の排除に加え、高齢者の周辺にいる人々による協力、とくに「見守り」が不可欠である。

高齢者は悪質業者や詐欺師から狙われる存在になっているが、政府や自治体が、高齢者に対して情報提供や注意喚起を行うだけでは被害予防に十分な効果を発揮しない。高齢者の周囲にいて一定の人的関係にある者らを中心に、日常的な会話の中で注意がなされることが必要であるとともに、これらの者が被害の兆候にいち早く気づき被害を予防するような体制づくりが求められている。

特に、高齢者の中には、被害に遭っていることに気づかなかったり、これに気づいても被害に遭ったことを恥じたり、勧誘者との人的関係を気にしたりして、被害申告をしない者も少なくない。

このため、被害が複数に及び深刻化するというケースもままみられるところであり、高齢者の周囲にいる者らによって、被害が早期に発見され、適切な解決機関への相談・通報につなげられることが必要になっている。

この様な「見守り」及びその体制の構築は、消費生活部門（消費者行政部門）を担う地域の消費生活センター単独でなしうるものではない。高齢者に接する機会の多い行政の高齢者福祉部門、社会福祉協議会、地域包括支援センター、民間介護事業者などのネットワークを利用したり、高齢者と距離の近い民生委員や地域の自治会などの協力を得たり、特殊詐欺防止の観点からは警察や防犯協会と協働するなどして、初めて可能になるものである。

したがって、消費生活部門においては、これらの他部門や他機関との連携を図り、被害予防体制を構築することが求められる。

ただ、消費者被害の予防と早期救済は、これらの消費生活部門以外の他部門や他機関の本来的業務と関連しないわけはない。高齢者福祉部門において構築が進められている地域包括ケアシステムは、高齢者の地域における生活の安心を目標に置くものであるが、その実現には消費生活の安全と安心が不可欠であるからである。

また、地域包括支援センターは、高齢者の権利擁護をその本来的業務とするが（介護保険法第115条の45第2項第2号参照）、この権利擁護事業には消費者被害の予防が含まれる。

さらに、高齢者虐待防止法第27条第１項は、市町村に対し、高齢者が第三者から経済的被害を受けた場合に相談に応じたり、適当な機関を紹介したりする義務を規定している。

そこで、市町村においては、この様な各部門や各機関の役割・業務・関係性をいま一度確認し、高齢消費者被害予防と救済のため、消費者生活部門と他部門・他機関が円滑に連携できる体制の構築を進める必要がある。

この点、消費者安全法の改正によって、2016年（平成28年）４月から、消費者安全確保地域協議会が設置できることとなった。同協議会の設置によって、消費者生活部門と他部門の連携を図ることは一つの方法であるが、同協議会は、2017年（平成29年）９月８日時点で僅か51自治体（うち人口５万人以上の市区は34自治体）にしか設置されておらず、消費者庁が、全国に500近くある人口５万人以上の全市町での設置を目指していることを考えると極めてその設置や活用は不十分な状況である。

なお、消費生活部門と他部門・他機関の連携を図るにあたっては、既に構築されている他のネットワークや協議会との関係を考慮して、実効性のあるものとする視点が重要である。

高齢者福祉部門では認知症高齢者の見守りネットワーク等が構築されている例が多くあるし、多くの自治体では、地域ケア会議（介護保険法第55条の48）が実施され、一定の連携関係が構築されているはずである。

また、成年後見制度の利用の促進に関する法律に基づいて策定された成年後見制度利用促進計画においても、権利擁護支援の地域連携ネットワークの構築が目標とされており、市町村としては、これらの連携やネットワークを活用し、又は関係を整理し、不必要にネットワーク参加者の負担を増やすことなく、実効的な取組みを実現するよう、工夫を行う必要がある。

2　次に、国及び都道府県においては、市町村の行う上記取組みへの支援が求められる。

この点、国は、地方消費者行政推進交付金について、その適用対象を2017年度（平成29年度）までの新規事業に限定しているが、これでは、高齢化の進む市町村においては、人的資源や財源等の不足という問題から取組みに困難をきたすことが必至である。

そこで、例えば、国においては、地方消費者行政推進交付金を2018年度（平成30年度）以降の新規事業もその適用対象に含めるよう改めるなど、市町村に対して、財政面を含む実効的な支援を行うことが是非とも必要であり、同様に、都道府県においても、市町村の取組みに対する支援を行うことが求められる。

3　そこで、決議の趣旨６記載のとおり、市町村においては、消費生活部門と、高齢者福祉部門をはじめとする他部門及び警察をはじめとする他機関との連携を進め、既存のネットワークの活用や消費者安全確保地域協議会制度の利用などによって、実効性のある消費者被害の予防と早期救済のための見守りネットワークの構築を進めること、また、国及び都道府県においては、市町村におけるこの取組みに対し、財政面を含めた実効的な支援を行うことをそれぞれ求めるものである。

以　上