

# 国民生活研究

KOKUMIN SEIKATSU KENKYU  
(Journal of Research on Social and Economic Life)

第62巻 第1号 2022年 7月

- [論文] デジタル広告と若年消費者保護 —法政策上の課題の整理  
..... 岩本 諭 ... 1
- [報告] 消費生活相談における難しい相談者の理解と対応  
—パーソナリティ障害の観点から ..... 岡田 裕子 ... 24
- [法令解説] 独立行政法人国民生活センター法の解説(上)  
..... 小堀 厚司、平島 潤土、萩原 泰斗、小林 真寿美、  
市瀬 陽介、猪口 純志、保足 和之、近藤 由夏 ... 44
- [調査報告] 消費生活センターにおける自然災害等への対応に関する現況調査  
..... 福原 奈央 ... 73
- [総目次] 「国民生活研究」第61巻(2021年度)総目次 ..... 101



# 「国民生活研究」 2023年度以降の新刊販売の終了と献本のお知らせ

## ○ 2023年度以降の新刊販売の終了について

「国民生活研究」は第63巻第1号（2023年7月発行）以降の新刊販売を終了いたします。これまでご購入いただきました読者の皆様には、厚く御礼申し上げます。

2023年度以降も広く皆さまの閲覧に供するため、「国民生活研究」は当センターホームページにて論文掲載を続けてまいります。インターネットから無料でアクセス可能な「国民生活研究」をどうぞご利用ください。なお、第62巻第2号（2022年12月発行）までのバックナンバーの販売は2024年3月末まで行います。

\* 「国民生活研究」論文等掲載ページ：[https://www.kokusen.go.jp/research/data/kk\\_pdf.html](https://www.kokusen.go.jp/research/data/kk_pdf.html)

トップページからは「ライブラリ」→「調査研究」の『「国民生活研究」掲載論文等の公開について』参照

## ○ 図書館への献本について

「国民生活研究」は上記の通り販売を終了しますが、今後も大学等の図書館で配架を続けていただけるよう製本し、ご希望の図書館に献本を行います。これまで本誌をご購入いただいた図書館や新たに配架を希望される図書館の方は、下記要領で当センターまでお申込みください。

対象機関：大学等学校法人の図書館・国公立図書館

※資料交換を含め、すでに毎号送付している大学や研究機関はお申込み不要です。

申込開始：2022年8月1日より

申込方法：①団体名、②ご担当者名、③住所、④電話番号、⑤団体のHPアドレスを明記の上、FAXでお申込みください。

申込先：FAX：03-3443-6831（宛先：国民生活センター教育研修部上席調査研究員）

問合せ先：TEL：03-3443-9118

献本開始：第63巻第1号（2023年7月発行）より

独立行政法人国民生活センター「国民生活研究」編集委員会

## 「国民生活研究」ご購入方法

販売委託先の「全国官報販売協同組合」「公益社団法人全国消費生活相談員協会」でご購入いただけます。または、お近くの書店で「官報扱い」と指定のうえご注文ください。官報販売所でも直接購入いただけます。詳しくは、当センターホームページをご参照ください。

\* 注文方法案内ページ「国民生活センター出版物のご注文について」

<https://www.kokusen.go.jp/book/data/mousikomi.html>

「国民生活研究」第 62 巻第 1 号 (2022 年 7 月)

[論 文]

# デジタル広告と若年消費者保護

## —法政策上の課題の整理

岩 本 諭\*

- 
1. はじめに—問題の所在と考察の視点
  2. デジタル広告に対する日本法の動向
  3. 若年消費者保護の観点から見た広告に関する法政策の課題
  4. おわりに—今後の課題として
- 

### 1. はじめに—問題の所在と考察の視点

成年年齢引下げを契機とする消費者問題の増加への懸念は、既に成年年齢を 18 歳に引き下げることを内容とする民法改正案の検討・審議の段階から指摘されてきた。消費者庁・文部科学省・法務省・金融庁の四省庁は、「若年者への消費者教育の推進に関するアクションプログラム」(2018 年 2 月から 2022 年 3 月)を策定し、2019 年 3 月に「消費者教育の推進に関する基本的な方針」の変更を閣議決定し、若年者への消費者教育を「当面の重要事項」に位置づけた。さらに、2021 年度に「成年年齢引下げに伴う消費者教育全力」キャンペーンを展開するなど、消費者教育を中心とした取組を実施してきた。この国レベルでの取組に合わせて、自治体レベルにおいても教育・啓発の活動が展開されてきた。

内閣府消費者委員会は、2017 年に「成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ報告書」(2017 年 1 月 10 日。以下、「委員会報告書」という。)を公表し、民法の成年年齢が引き下げられた場合に、新成年となる 18 歳、19 歳の消費者被害の防止・救済のためには、消費者教育などの充実や制度整備等の検討の必要性に言及していた。同委員会は、2021 年

---

\*いわもとさとし (佐賀大学経済学部 教授)

末に、これまでの関係機関の取組を評価しつつ、「成年年齢引下げが若年者へ及ぼす重大な影響や、必要な対策等に関する認識が社会全体に十分浸透したとまでは言い難い」との認識の下、「成年年齢引下げに伴う若年者の消費者被害防止に向けた対応策に関する意見」(2021 年 12 月 17 日。)を公表し、改正民法施行前までの取組の強化および改正法施行後の取組の継続・拡充について述べている。

成年年齢引下げを契機として想定される消費者問題については、委員会報告書に集約されている。第一は、若年消費者(委員会報告書では「若年成人」と表記されている。)の「顧客属性」に着目した消費者保護に関する法政策上の考え方に関わる問題である。第二は、若年消費者をめぐる消費者問題として把握される問題領域であり、広告、景品・懸賞付販売、ポイント提供等の顧客誘引行為がどのようなかたちで取り上げられているのかという問題である<sup>1)</sup>。これらの顧客誘引行為のうち、広告は、契約・取引の前段階で行われる事業者にとって最も効果的なマーケティング活動であり、インターネット取引の急増に伴って、デジタル広告市場の規模が急激に拡大する方向にある中で、若年消費者がどのような意識と知識を備えて対峙しているかという点は消費者教育の推進を含む法政策の設計において重要な意味を持つ。

そこで、本稿では、広告とりわけデジタル広告と対峙する若年消費者に向けて今後展開されていくことになる法政策の実質化の観点から、近時の法制度の動向を確認するとともに、消費者保護の目的という観点から、論点を整理し若干の検討を行いたい。

## 2. デジタル広告に対する日本法の動向

デジタル広告に対する法的な対応には、大別して二つの動向がある。一つは、デジタル広告市場に対する新たな法的フレームの構築に向けた取組であり、もう一つはデジタル広告の手法または態様に対する法適用の方針の明確化の取組である。本章では、これらの動向の概要を確認するとともに、これら二つの取組の対象となっていないデジタル広告に関する問題についても把握しておきたい<sup>2)</sup>。

### (1) デジタル広告市場に対する規制・規律の動向と概要

#### ①DPF 規制制度の概略

まず DPF とプラットフォーム市場についてその概略を最初に述べておきたい。

デジタルプラットフォーマー(「デジタルプラットフォーム事業者」ともいわれる。以下、「DPF」という。)が創設・運営しているプラットフォーム市場(以下、「PF 市場」という。)は、二面的ないし多面的に市場を有機的に結びつけることにより生み出されるネットワーク効果により経済的利益や便益を利用者にもたらす。その一方、DPF が有する巨大な市場力が PF 市場を媒介とする複数の市場や取引の場において支配的に働くことにより、PF 市場を媒介とする競争と取引が制限または阻害される反市場効果がうみだされることになる。さらに、デジタル広告市場における技術革新が急速に進展する中で、DPF が新たな広告技術を提供する事業者(アドテク事業者)を買収する垂直統合が進行している。かかる状況

が放置されると、これまで培われてきた市場経済秩序が大きく損なわれる事態となるおそれがある。EU においては、DPF に対する禁止行為を予め明示する事前規制法としての性格を有するデジタル市場法 (DMA) が欧州議会で可決・成立している。

日本における DPF に対する法的な対応に向けた取組は、2018 年 6 月の閣議決定「未来投資戦略 2018」で示された DPF ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則を定めるとする方針を出発点とする。これを受けて、公正取引委員会、経済産業省および総務省において「プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」(2018 年 12 月 18 日) が策定された。この基本原則に基づいて、いくつかのルール整備が行われている。

時系列に見ると、公正取引委員会が策定した「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」(2019 年 12 月 17 日、以下、「考え方」という。)がある<sup>3)</sup>。この「考え方」は、DPF による消費者の個人情報の取得と利用の場面に独占禁止法が禁止する「優越的地位の濫用」(独占禁止法 2 条 9 項 5 号) が適用される場合があることを示したものである。

また、新法として、「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律」(2020 年 5 月 27 日成立。以下、「透明化法」という。) <sup>4)</sup>、次いで「取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護に関する法律」(2021 年 4 月 28 日成立。) <sup>5)</sup> の制定が行われており、制度構築が順次図られている。

透明化法は、DPF が PF 市場の「透明性」と「公正性」を向上させるための取組を「自主的かつ積極的に行うことを基本」とし、「国の関与その他の規制を必要最小限のものとする」とを基本理念(透明化法 3 条)に定めている。本稿執筆時点で、透明化法の適用対象となっているのは、「総合物販オンラインモール」と「アプリストア」の 2 事業分野・5 事業者 (DPF) であり<sup>6)</sup>、2022 年度中に「デジタル広告市場」が新たに追加される。

透明化法の基本的な性格は、基本理念に掲げられているとおり、同法の対象となる DPF の違法行為を禁止する法律ではなく、以下のとおり、DPF の自主的・自律的な取組を促し、国がその取組に一定の関与を行うことを主眼とする法律である。

まず、国(経済産業大臣)は、特に透明性と公正性の向上の必要性が高い事業者を政令によって「特定プラットフォーム事業者」として同法の対象者に指定し(透明化法 4 条 1 項)、指定された事業者が取引の透明性を確保するためにプラットフォームの「提供条件等の開示」を義務づける(透明化法 5 条 1 項～3 項)。指定された事業者は「商品等提供利用者との間の取引関係における相互理解の促進を図るために必要な措置」を講じなければならない(透明化法 7 条 1 項)。この「必要な措置」は、法律による一律の措置を強制するのではなく、指定された事業者の自主的・自律的な取組に委ねられ、措置の具体的な内容についての判断も事業者に委ねられるという仕組みを採る<sup>7)</sup>。また、指定された事業者は、毎年度、経済産業大臣に対して、自主的・自律的な取組状況等を報告し(透明化法 9 条 1 項)、経済産業大臣はそれを透明性と公正性の観点から評価(透明化法 9 条 2 項)した上で公表し(透明化法 9 条 5 項)、事業者はその評価結果を踏まえてさらなる向上に努める(透明化法 9 条 6 項)。この事業者側の取組に国が関与するサイクルは、「モニタリング・レビュー」

といわれており、「モニタリング・レビュー」に基づく政策手法は、「共同規制」ともいわれる<sup>8)</sup>。

このサイクルにおいて、DPF の行為の中に、独占禁止法の違反要件に該当する競争または取引に関する行為が存在する場合には、独占禁止法の適用が行われることになる（この点については後記③で検討する）。

## ②デジタル広告市場に対する規制の経緯と背景

公正取引委員会は、「総合物販オンラインモール」と「アプリストア」の事業分野に続いて、「デジタル広告市場」に関する実態調査を行っており、その結果は中間報告のかたちで公表され<sup>9)</sup>、さらに追加調査を行って取りまとめられた「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」（2021 年 2 月 17 日。以下、「公取委報告書」という。）が公表された。この公取委報告書をベースとして、デジタル市場競争会議が作成・公表したのが、「デジタル広告市場の競争評価最終報告」（2021 年 4 月 27 日。以下「最終報告書」という。）

この後、「経済財政運営と改革の基本方針 2021」（2021 年 6 月 18 日閣議決定）において、「新たな時代のルール整備として、デジタルプラットフォーム取引透明化法の対象にデジタル広告市場を追加するなど、競争政策強化に関する必要な制度上の措置等を講ずる」ことが、また同日の「成長戦略実行計画」（同年 6 月 18 日閣議決定）において、透明化法の着実な執行とともに、同法の対象にデジタル広告市場を追加するなど、透明化・公正化のためのルール整備を進めることが盛り込まれた。

デジタル広告市場が透明化法の適用対象とされるに至った背景には、(i) デジタル広告市場の急速な成長、(ii) PF 市場を媒介とするデジタル広告の特性、(iii) デジタル広告市場の競争と取引の実態などに着目した結果、独占禁止法や競争政策の観点から取り上げられるべき諸課題が明らかになったことにある。

### (i) 市場規模と成長

デジタル広告市場の規模（2020 年）で見ると、日本の総広告費（約 6 兆 1,594 億円）のうち、デジタル広告費用は約 2 兆 2,290 億円（前年比 105.9%）で全体に占める率は約 36%となっている（テレビ・新聞・雑誌等の従来メディアの広告費用が占める率は 64%）が、2020 年には、コロナ禍により広告費全体また従来メディア広告費が減少する中で、デジタル広告費は増加している<sup>10)</sup>。デジタル広告費の伸びは世界的な傾向である<sup>11)</sup>。

### (ii) PF 市場を媒介とするデジタル広告の特性

デジタル広告の配信は、ターゲティング広告（パーソナライズド広告といわれることがある。）が主流となっている。ターゲティング広告は、消費者を含む利用者がパソコンやスマートフォンなどの利用端末において閲覧するインターネット上の画面に配信されるデジタル広告であり、この広告内容は利用者が過去にインターネットを通じて閲覧または購入した商品・サービス等に関する個人情報（パーソナルデータ）を基に当該利用者向けに作成された広告データである。一般視聴者や購読者を対象として提供または配信される既存

のメディア（新聞、雑誌、テレビ、ラジオ等）による広告とは、広告の手法や広告の容量の点で大きく異なる。

この広告手法を可能にしたのが、DPF が提供するサービス（インターネットを用いる一般検索、SNS 等）を利用する者が、当該サービスを自己の個人情報（パーソナルデータ）と引き換えに「無償（または無料）」で利用する仕組みである<sup>12)</sup>。この仕組みを通じて、広告主は、DPF によって収集された膨大な個人情報を DPF との取引を経由して活用することにより、利用者ごとに作成した広告を配信して売り上げを増加させることができる。

### （iii）デジタル広告市場の特性—デジタル広告の種類、取引構造

デジタル広告は、その広告種別の違いから、（ア）検索連動型広告（リスティング広告）、（イ）ディスプレイ広告と（ウ）「その他」に大別される。さらに、ディスプレイ広告は販売チャネルの違いから、所有・運営型と オープン・ディスプレイに分類されている<sup>13)</sup>。「その他」には、成果報酬型広告（いわゆるアフィリエイト広告）と「その他のインターネット広告」がある。現在、デジタル広告全体に占める事業費のうち、（ア）と（イ）で約 9 割を占めており、最終報告書が取り上げるデジタル広告もこの 2 種類の広告である。

（ア）検索連動型広告（リスティング広告）は、名称のとおり、インターネット上の検索サイトを利用して文字検索を行った結果画面の上部または下部に現れる広告を指し、登場する広告は検索のため入力した文字列（検索クエリ）に連動して配信されるという特徴がある。

（イ）ディスプレイ広告は、ユーザーが SNS 等やニュースサイト、ブログ等のウェブサイトを開覧した際に、閲覧サイトのコンテンツの周囲等に表示される静止画や動画の広告を指す。端末の IP アドレス等から収集した位置情報等のデータや、ユーザーの閲覧履歴等、クッキー情報などの技術を利用して収集したデータを利用して、ユーザーの属性等に応じた広告が表示される点に特徴がある。

このディスプレイ広告には、「所有・運営型」と「オープン・ディスプレイ型」の 2 種類がある。

前者は、ウェブサイト等や SNS 等媒体を所有・運営するデジタルプラットフォーム事業者が、広告主や広告代理店の依頼を受けて直接自社の媒体に対して広告を掲載するタイプである。YouTube、Instagram、LINE 等がこのタイプとされる<sup>14)</sup>。

後者は、ディスプレイ広告のうち、広告が表示される媒体（画面）の管理と、広告を配信する広告仲介サービスを、別々の事業者が管理するタイプである。ここでは、広告主や広告代理店と媒体社の間に、デマンドサイドプラットフォーム（DSP）やサプライサイドプラットフォーム（SSP）と呼ばれるサービスを提供する広告仲介事業者が存在し、様々なアドテクノロジーを用いたサービス（アドテクサービス）を提供する。新聞社の電子サイトが一例とされる<sup>15)</sup>。

従来型の既存メディアによる広告は、広告主・広告代理店（以下では、「広告主」という。）とメディアとの取引というシンプルな取引関係をベースとしていた。デジタル広告は、広告主—広告仲介事業者—媒体社（広告配信先）という取引関係をベースとする。すなわち、

広告主から広告配信先に至る取引を媒介する PF 市場には、広告主と広告仲介事業者の取引市場、広告仲介事業者と媒体社との取引市場が成立していることになる。さらにこれらの取引は高速入札システムや AI、アルゴリズムを用いた需要と供給のマッチングを実現する方法によって行われている。この仕組みのおかげで、利用者がインターネット画面にアクセスすると同時にこれらの取引が瞬時に行われて、アクセス画面にターゲティング広告が表示されることになる。さらに、配信された広告がユーザーに正確に認識されたか、広告が当該商品の購入に結びついたか等の広告効果測定サービスを提供する事業者が存在する。

このデジタル広告市場の特徴は、DPF が、媒体社、広告仲介事業者、さらに広告効果測定サービス事業者となる、という点にある。すなわち、DPF は、「場」の設定・運営者であるとともに、それぞれの市場における取引主体になるとともに、他の取引相手の「競争者」にもなる<sup>16)</sup>。この DPF の立場の特殊性が、競争法の観点から懸念されるデジタル広告市場における種々の問題の源泉となっている。

### ③市場競争秩序から看過できないデジタル広告市場における諸問題

最終報告書は、現在のデジタル広告市場において、実態調査を通じて確認される課題として、「競争環境」、「市場の不透明性」、「市場の質」の観点から問題整理を行っている<sup>17)</sup>。

「競争環境」の観点からは、DPF が、PF 市場におけるネットワーク効果を最大化することにより、広告主との取引、媒体社（広告配信先。最終報告書では「パブリッシャー」という呼び名が用いられている。）との取引の双方の場面において優位な立場となり、またその立場を利用して取引条件の一方的な変更を行い、また顧客・消費者データの囲い込みを行う等の実態があることが指摘されている。

「市場の不透明性」の観点からは、広告取引を高速で実現し画面閲覧者にターゲティング広告を提供する上で不可欠とされる入札・マッチングの技術革新が現在も進展しているが、その仕組みが実質的に「ブラックボックス化」し、とりわけ広告主とパブリッシャーにとって、デジタルプラットフォーム事業者との取引における取引条件と取引価格の決定プロセスや妥当性が適切に判断できる環境が確保されていないという実態が見られる。

「市場の質」の観点からは、広告主、パブリッシャー、消費者のそれぞれにとって好ましくない問題の存在が指摘されている。まず、広告主にとっては、アドフraud（悪意者によって、詐欺的技術の利用により広告主が支払う必要のない広告収入が不正取得される問題）、ブランドセーフティ（ブランドイメージの棄損につながるサイトに一方的に広告が配信・掲載される問題）、ビューアビリティ（出稿した広告が掲載されない、または一般の目につかない部分に掲載される問題）といった問題が発生している。また、パブリッシャーにとっては、取引手数料や自らの広告枠に掲載された広告料に対して広告主が支払った金額が適正かどうかの確認が行いにくい取引環境となっており、場合によってはメディア経営に影響を及ぼしかねないといった実態が見られる。

さらに、消費者にとって「市場の質」に関する課題としては、第一にターゲティング広告に対する不快、第二に自身のパーソナルデータの取り扱いが、挙げられる<sup>18)</sup>。



最終報告書では、デジタル広告市場は急成長する一方で、同市場の質の確保や保証は「未成熟」な状況にあるとの認識が示されている<sup>19)</sup>。「競争環境」と「市場の不透明さ」に関する問題は、デジタル広告市場で活動する事業者間の競争と取引に対する直接の影響が及ぶ問題といえる。他方、最終報告書が「市場の質」として取り上げられる問題として挙げられたターゲティング広告の作成・配信に不可欠なパーソナルデータの取り扱いをめぐる問題は、事業者と消費者との間の問題であり、消費者の個人情報保護に直接関係する問題といえる、とひとまず整理しておきたい。これらの諸問題が、透明化法のフレームにおいて、どのように取り扱われるかについて、引き続き検討する。

#### ④透明化法の対象となる問題の範囲

最終報告書では、透明化法の対象となる問題領域について、③で確認したデジタル広告市場の諸問題を、以下の A～F の 6 つのキーワードに基づいて設定されたカテゴリーごとに課題を再整理している<sup>20)</sup>。

##### A. 透明性

このカテゴリーに挙げられているのは、a) デジタル広告市場の質にかかる問題（パーソナルデータに関する問題を除く。）、b) 価格や取引内容等の不透明さ、c) 第三者による到達目標等の測定、の 3 つの課題である。

##### B. データ囲い込み

このカテゴリーに含まれる課題は、d) デジタルプラットフォーム事業者が、利用者・消費者が収集・取得した、いわゆるオーディエンス・データを広告主に適切にフィードバックすることなく囲い込む問題であり、データの取得の可否や開示する方法と内容についての適切性の確保が課題となる。

##### C. 利益相反等

このカテゴリーについては、e) デジタルプラットフォーム事業者が取引先である広告主やパブリッシャーから取得し利用しているデータの内容や取得条件について、その管理方法も含めた情報について取引先に対して適切に開示する等の透明性の確保、f) 取引先に対する利益相反、g) デジタルプラットフォーム事業者による自社優遇、に対する対応が具体的課題として挙げられる。

##### D. 手続の公正等

このカテゴリーには、h) デジタルプラットフォーム事業者による一方的なシステム変更や取引条件の変更、i) 取引先事業者に活動上の制約を課すことや取引拒絶行為、j) 圧倒的プレゼンスを示す動画広告サイトを運営するデジタルプラットフォーム事業者による自社メディアへのアクセス制限が課題として挙げられる。

##### E. パーソナルデータ

ここでは、k) 消費者のパーソナルデータの取得と利用に関する問題が包括的に含まれる。特に、個人情報の取得の際の同意、取得する内容・利用条件、オプトアウトの機会、データポータビリティなどの取り扱い等の透明性の確保に関する多くの事項が問題として列挙されている。

## F. 一般検索 (検索エンジン)

このカテゴリーには、l) 検索エンジンのデフォルト設定、すなわちパソコンやスマートフォン等の端末の供給時点において、あるデジタルプラットフォーム事業者の検索エンジンがユーザーに利用されるようになる初期設定が供給契約等によって実現しており、このため多くのユーザーが当該検索エンジンの利用にロックインされている可能性が問題として挙げられているほか、m) 検索結果として表示されるランキングを決定するパラメータや決定する仕組み (アルゴリズム) は広告主等にとって自己の商品の広告掲載や販売に大きな影響をもたらすシステムであるところ、例えばアルゴリズムの変更等が行われても十分な情報開示が行われず、ブラックボックス化しているという問題も課題として列挙されている。

最終報告書は、これらの観点の下で整理された諸問題に対する「ルール整備」を行う上での 3 つの基本方針を示している<sup>21)</sup>。

### ・方針 1

デジタル広告市場の健全な発展を図る観点から、「公正性」を確保すること、その際「透明性」の向上がカギとなること、それにより一般消費者を含めた各市場関係者の「選択の可能性」を確保することの 3 つを重要な要素としていくこと。

### ・方針 2

変化が速い市場であることに鑑み、イノベーションを過度に阻害せず、イノベーションによる課題の解決を促す枠組とすること。

### ・方針 3

パーソナルデータの扱いにかかる懸念に対する対応が結果として市場の寡占構造を強めかねないことなどを含め、横断的な視点を踏まえた対応としていくこと。

これらの方針に基づいて、最終報告書が示した方向性は、以下のものである。

上記の A~F のカテゴリーに整理された a) から m) の課題のうち、a) デジタル広告市場の質にかかる問題、c) 第三者による到達目標等の測定、d) デジタルプラットフォーム事業者によるオーディエンス・データの囲い込み、g) デジタルプラットフォーム事業者による自社優遇、h) デジタルプラットフォーム事業者による一方的なシステム変更や取引条件の変更、i) 取引先事業者に対する活動上の制約を課すことや取引拒絶については、透明化法のモニタリング・レビューの対象となることが予定されている。

他方、k) 消費者のパーソナルデータの取得と利用に関する問題については、現時点では、個人情報保護法のガイドラインとの整合を図りながら、透明化法のモニタリング・レビューの対象とする可能性が示唆されている。また、m) ランキングにかかるパラメータやアルゴリズムに関する情報の不開示等についても今後、透明化法の対象とされる可能性があるとされている。

## ⑤小括

最終報告書に示された法的フレームは、デジタル広告の「市場」において確認された複数の問題を列挙し、透明化法の「共同規制」によって対応するという枠組であり、個別の

競争の制限・阻害が認められる場合には、透明化法 13 条に基づいて、独占禁止法に違反していると「経済産業大臣が認めるとき」に、当該大臣が「公正取引委員会に対して独占禁止法に基づく適当な措置をとるべきことを求めることができる」とされている。透明化法と独占禁止法の関係について、最終報告書は、「透明化法は、公正な競争の土台となる透明性の高い市場を実現するためのアプローチ」であり<sup>22)</sup>、従来から市場における基本秩序となる目的を掲げて制定された独占禁止法を「補完する規律」として位置づけて、二つの関係を説明しているが、透明化法における「共同規制」は、この考え方の下で導入された制度といえる<sup>23)</sup>。しかしながら、透明化法 13 条が、公正取引委員会による自律的な独占禁止法の運用について、何らかの制約となる事態のおそれとならないかという点に対する懸念がないとはいえない。同条が独占禁止法の違反事実について経済産業大臣が判断すると定めている点、また公正取引委員会に措置をとるべきことを求めることが「できる」と定めている点は、透明化法の運用に関する所管官庁のスタンスによって独占禁止法の運用が影響を受けないという確固たる保証はなく、同条の趣旨と意味について、今後明確な説明が求められる必要がある<sup>24)</sup>。

また、消費者のパーソナルデータに関する諸課題については、個人情報保護法による対応を中心とする方向性が示された。公正取引委員会が「考え方」で明らかにした「優越的地位の濫用」規制は、DPF による消費者のパーソナルデータの取得と利用の場面における不当な行為に対処する上で重要な役割を担うが、パーソナルデータをめぐる問題は、すでにデジタル広告市場の問題として取り上げられる以前から、SNS サービスの利用に際してのパーソナルデータの提供、スマートフォンを含む携帯電話の利用の場面において指摘されてきた問題である。取引や利用の際に提示される取引約款に対する消費者の対応状況、オプトイン・オプトアウトに関する知識の不足等については、消費者における限界（「認知限界」といわれる。）が存在するということが、最終報告書において所与の事実として示される<sup>25)</sup>。こうした認知限界を前提したパーソナルデータに関する問題については、競争法や消費者法の分野だけではなく、情報法の分野を含めた一般法的な制度の中で対応することが望ましい。また、いわゆる「データ・ポータビリティ」についても、事業者側からの好意的認識がある一方、消費者側は、「データ・ポータビリティ」に対する懸念も小さくなく、早急な結論に至る必要がある問題とはいえない。

今般、デジタル広告市場が透明化法の対象とされることは、DPF 事業者に対する「共同規制」を実施することによって、デジタル広告市場の健全化が図られ、その効果として「消費者の利益」が実現することを意味する。その上で、本稿の問題意識から言及すべき課題は、この法的フレームによってもたらされる利益を享受する「消費者」とは、いかなる「消費者」を想定しているかという点である。この点について、章をあらためて検討したい。

## （2）デジタル広告に対する規制の動向

（1）ではデジタル広告の「市場」における問題と法的フレームについて概観してきた。ここでは、「デジタル広告」そのものに内在する問題に目を向けたい。ターゲティング広告に限らず、デジタル広告に起因する消費者の意思決定に対する誤誘導は、消費者利益とり

わけ経済的利益に対する侵害につながる問題であり、ほとんどは PF 市場を媒介とする事業者の広告活動に起因していることから、ターゲティング広告以外の広告手法に関わる問題も、デジタル広告市場の健全化の観点から把握される必要がある問題領域といえる。

以下では、最終報告書が示した法的フレームの対象には含まれないデジタル広告に関する問題について簡単に整理する。

### ①景品表示法による対応が可能な広告—アフィリエイト広告

アフィリエイト広告とは、インターネット上で行われる広告手法の一つであるアフィリエイトプログラムを利用した成果報酬型の広告である。広告主以外の者（アフィリエーター）が自己の運営するウェブサイト（アフィリエイトサイト）上で、広告主が供給する商品・サービスの広告を作成し、アフィリエイトプログラムを実行するシステムを通じて、広告主の運営する販売サイトへのハイパーリンクを作成して、自己のアフィリエイトサイトに掲載し、当該アフィリエイトサイトの閲覧者（消費者）がこれらを経由して広告主サイトにアクセスして、当該消費者が広告商品・サービスを購入した場合に、当該広告主からアフィリエーターに報酬が支払われる仕組みが、この広告手法の概要である<sup>26)</sup>。この仕組みを担う者として、アフィリエイト・サービス・プロバイダー（ASP）といわれる仲介事業者が存在する。デジタル広告市場と同様に、アフィリエイト広告分野においても日進月歩の技術進歩が見られ、その市場構造と取引関係は複雑である。また、アフィリエーターは法人または個人であるが、その正確な実態の把握は困難ともいわれており、アフィリエーターの約 8 割から 9 割が個人であるとされ、他方、売上高比率では逆に法人アフィリエーターが約 8 割から 9 割を占めるとされる<sup>27)</sup>。

アフィリエイト広告は、「消費者目線の広告」、広告主が多額の広告費をかけることなく、また企業規模にかかわらず利用できる「事業者にとっての有用性」という利点がある。他方、成果報酬型の広告手法であるために、アフィリエーターが消費者からのアクセスを過度に煽る広告、過激な表現等を含む広告を作成する等、消費者の判断を誤誘導するアフィリエイト広告が増加している状況が見られる。

その一方、広告主が、アフィリエーターに対する適切な指導を行っていない、あるいはアフィリエーターの広告の内容を把握していないなどの実態があり、広告主、アフィリエーター、ASP の広告に対するコンプライアンスの低さが大きな課題となっている。また、アフィリエイト広告を経由して商品・サービスを購入した消費者のトラブル（アフィリエイト広告の表示内容と広告主サイトの表示内容が異なる等）に対して、広告主がアフィリエーターが作成した広告内容の不知を理由に、トラブルに対応しない事案が多発している。

アフィリエイト広告が「消費者の自主的かつ合理的な選択」を侵害する場合には、景品表示法 5 条が定める「不当表示の禁止」が適用される。同条が適用されるのは、商品・サービスを供給した事業者（「供給主体性」が認められた事業者）である。アフィリエーターと広告主が共同して商品・サービスを供給している場合を除いて、一般に、アフィリエーターはこの「供給主体性」の要件を充たさないことから、同法の適用対象とはならない。アフィリエイト広告が不当表示に該当する場合に同法が適用されるのは、「供給主体性」を

備えた広告主である。アフィリエイト広告の作成者はアフィリエーターであり、広告主ではないが、広告主が同法の適用対象となるのは、もう一つの要件である「表示主体性」が認められる場合である。表示主体性が認められた者が「不当表示を行った者」であり、具体的には「表示内容の決定に関与した事業者」である<sup>28)</sup>。この「表示内容の決定に関与した事業者」には、「他の事業者にその決定を委ねた事業者」すなわち「自己が表示内容を決することができるにもかかわらず他の事業者に表示内容の決定を任せた事業者」も該当する。したがって、広告主は、アフィリエーターが作成・掲載した広告の内容を「知らない」と抗弁する場合であっても、広告主は当該アフィリエーターに「表示内容の決定を任せた事業者」であることから、表示主体性が認められ、同法の措置命令の受命者となる<sup>29)</sup>。

消費者庁は、2021 年度に「アフィリエイト広告等に関する検討会」を設置し、2022 年 2 月に報告書（以下、「アフィリエイト報告書」という。）を公表した<sup>30)</sup>。アフィリエイト報告書は、(イ) 広告主がアフィリエイト広告の表示主体であることを確認するとともに、(ロ) アフィリエイト広告の複雑な市場と取引の実態等を踏まえて、景品表示法 26 条が規定する「事業者が講ずべき表示の管理上の措置」に基づき、アフィリエイト広告の広告主が講ずべき管理措置に関する指針を策定することとし、併せて (ハ) 同法 31 条の公正取引規約制度の活用を含む関係事業者等が主導する協議会の設置により不当表示の未然防止に向けた取組を行うことにより、アフィリエイト広告の健全化に資する景品表示法の運用の方向性を明らかにしている。

アフィリエイト広告は、デジタル広告の一類型であり、デジタル広告市場の一角を占める（前記 2. (1) ② (iii) 参照）。また、アフィリエイト広告の市場と取引の構図も複雑かつ多様であり、その複雑な仕組みについて消費者側が把握することが困難である点は、デジタル広告市場に関する不透明性と共通する。

最終報告書は、事業者側の自主的かつ自律的な取組を基本とする「共同規制」による対応を規制の中心としている。またアフィリエイト報告書は、関係事業者等が主導する協議会の設置を通じた「官民の連携」による予防的対応を働きかけている。いずれも複雑な市場構造や取引を前提とした市場健全化に向けて設計された、緩やかな法的な規制・規律のあり方といえる<sup>31)</sup>。

## ②景品表示法による対応が困難な広告（ステマ広告、インフルエンサー広告など）

消費者の誤誘導を惹起するおそれがあるデジタル広告の手法として、①で見たアフィリエイト広告のほかに、やらせ広告、ステルス・マーケティングによる広告（ステマ広告）やインフルエンサーによる広告がある<sup>32)</sup>。これらの広告手法についても、アフィリエイト広告と同様、広告が優良誤認や有利誤認に該当する場合には、供給主体性・不当表示行為主体性が認められた広告主に対して景品表示法が適用される。

口コミやレビューなどの「やらせ」については、広告主やその働きかけをした者から何らかの成功報酬や経済的な利益や便益を得ている場合であって、その旨が表示されていない場合には消費者やサイト閲覧者の誤認を惹起させる行為となるが、かかる関係性がない、または立証されない場合には景品表示法による規制は容易ではない。

ステマ広告やインフルエンサー広告については、広告主からの経済的な利益や便益を得て広告活動が行われて、その広告について優良誤認や有利誤認が認められれば、広告主に対する景品表示法の適用が行われることになる。ステマ広告やインフルエンサー広告は、これらの広告に関わる有名人やインフルエンサーという個人がブログや動画サイトを通じて商品・サービスに関する情報を発信するものであるが、消費者や閲覧者において、当該情報発信が広告として行われているのか、当該発信者の個人の言動にすぎないのかについての判別が、どの程度可能であるかが明らかではない。この点は、インターネットによる広告に特有のものではなく、アナログ広告に出演する有名人が視聴者に対して、当該広告商品の購入を働きかける広告について従来から指摘されている課題と同質性がある。

やらせ広告、ステマ広告およびインフルエンサー広告については、WOM マーケティング協議会が、「WOMJ ガイドライン」を策定している。同ガイドラインでは、日本国内でのオンラインマーケティングを適用範囲として、広告主等の「情報発信者」と消費者等の「情報受信者」の関係性を明示することや、現実とは異なる「情報発信者から発せられる情報」や「消費者行動の利益」を、あたかも現実であるかのように表現する行為（投票や評価の水増し等の言語以外の表現を含めた発信行為）、および「情報受信者が正確な情報を知る機会を損なうおそれ」のある行為を「偽装行為」として禁止することが定められている。

もともと、同協議会に限られず、事業者団体や公正取引規約を運営する公正取引協議会は、事業者の加入を強制するものではなく、参加事業者には加入と脱退の自由が保障されている<sup>33)</sup>。したがって、当該団体や協議会に加入していない事業者に、自主ルールの効力は及ばない。しかしながら、団体や協議会が策定した自主ルールを多くの加入事業者が遵守し、商品・サービスや広告においてその旨を明示することにより消費者への周知効果が高まれば、未加入者に対するコンプライアンスを働きかけ、加入を促す効果も期待できよう。

また、自主ルールの活用については、デジタル広告の内容には、景品表示法 5 条が禁止する優良誤認や有利誤認の要件には該当しないものの、消費者の誤誘導や誤認惹起につながる広告や表現が少なくない。法規制が及ばないグレーゾーンに含まれる広告の放置は許容されるものではなく、これらの消費者の誤認を誘発する広告に対して、団体や協議会における自律的な抑止に向けた取組が行われることは、デジタル広告市場全体の健全化を図ることにつながるといえる。

### ③小括

最終報告書は、「デジタル広告市場は、従来のアナログ的な広告市場の延長線上にあるものではない」という見方を大前提とする<sup>34)</sup>。すなわち、従来からのアナログ的な広告（以下、「アナログ広告」という。）の市場がメディア単位で時間帯ごとの非常に限られた広告枠を基本としていたのに対して、デジタル広告市場は、(a) ヒト単位の広告枠に無数に分割して「アンバンドリング」し、かつ、(b) それを様々なウェブサイトやアプリ等の無数の「メディア」に広げることによって、供給を大きく増やして単位当たりの価格を大きく下げ、ロングテールモデルを可能とした市場となった点に大きな意義があり、この基盤に

あるのが、(c)プロファイリングに基づき効率性を高めるターゲティング広告技術である。これらの技術によって、(d)個人事業者や中小企業に対しても安価な広告機会が提供され、これまでリーチできなかった顧客に容易にリーチすることが可能となった点に、アナログ広告よりも大きな経済的な利便性が高まっている、との見方を示している<sup>35)</sup>。この見方は、「市場」という視点から、デジタル広告の「市場」とアナログ広告の「市場」との異質性を述べたもの、と理解することができる。

他方、広告市場についての両者の異質性は、広告主に対峙する消費者にとって、どの程度異質なものとして捉えられているのか、また「広告」そのものに着目した場合、消費者は、商品・サービスの選択の場面において、デジタル広告とアナログ広告をどの程度差別化して認識しているのかについては、最終報告書や検討会報告では述べられていない。デジタル広告とアナログ広告を含む広告と消費者との関係およびそこに内在する問題を検討していくに際して着目する必要があるのは、広告の受け手となる消費者は多様であり、様々な特性を備えた「生身の人間」であるという点である。かかる視点から、デジタル広告と対峙する若年消費者の保護のあり方について検討を進めたい。

### 3. 若年消費者保護の観点から見た広告に関する法政策の課題

2. で見てきたように、DPF と消費者との関係は、これまでの市場経済における両者の関係とは質的に大きく異なっている。従来、消費者は、事業者から、有償または有料で商品・サービスの提供を受ける立場であった。これに対して、PF 市場の参加者である消費者は、DPF に対するパーソナルデータの提供と引き換えに、DPF から無償または無料でサービスの提供を受けることができる立場にある。この事業者と消費者との関係の変化は、20 世紀までに構築されてきた市場経済モデルのパラダイム転換と見ることができる事象であるが、消費者の側において、かかる変化の全体像を適切に理解し、変化の動向に対応できるかどうかは、おそらく個々人の意識と知識、情報スキルの有無によって相当程度の差異が生じることとなろう。この差異は、さらに、年齢、障がいの有無・程度、取引上の経験の有無などの個人の特性によって、増幅される場合がある。

この事象は、デジタルプラットフォーム経済と否応なしに関わることになる全ての消費者に共通するものであるが、以下では、「若年」という年齢特性を備えた消費者に着目して、PF 市場の成長を牽引する要因の一つであるデジタル広告規制に関する法政策上の課題について整理してみたい。

#### (1) 成年年齢引下げをめぐる議論と若年消費者

成年年齢の引下げに際して懸念される消費者保護に際して重視されてきたのは、新たな成年年齢である 18 歳と 19 歳の若年層を、特に悪質とされる事業者から保護する必要がある、そのために消費者教育をはじめとする消費者政策を講じるべきであるという観点である。その一方、この年齢に特化した対応だけでなく、成年年齢の前後の年齢層、すなわち「18 歳から 22 歳」を「若年成人」として保護に向けた対応策を検討することの必要性が

指摘されてきた<sup>36)</sup>。

2021 年 11 月に開催された日本消費者法学会シンポジウムでは、「若年消費者」という統一した表記の下、7 名の研究者から個別報告が行われた。それぞれの報告において念頭に置かれた「若年消費者」の年齢層は、報告の内容、事例等に応じて違いがあるが、成年年齢の前後の年齢層である点で共通する。また、18 歳未満の未成年者については、「子ども」を含む広い年齢層を取り上げた報告が複数見られた。本稿では、i) 成年年齢に達する者（新成人）、ii) 成年年齢に達した者（若年成人）、iii) 未成年者（青少年）、iv) 子どもを含む年齢層を「若年消費者」とすることにより、以下検討する。

### ①消費者保護の基準としての「消費者」－EU の理論と立法の状況

「消費者保護とは何か」という問いは大きなテーマであり、本稿においてこのテーマについての考察を行う紙幅はない。EU における消費者保護をめぐる議論の展開の蓄積から、消費者保護の目的や理念、機能・役割を明らかにする上で最も重要な論点は、消費者保護の対象となる「消費者」とは「何か」および「誰か」という問題であり、EU では一般に「消費者像」(Verbraucherleitbild) といわれる消費者保護の基準または指標をめぐる問題として議論がなされている。

EU における消費者保護に関する一般的な見方は、消費者の捉え方によって消費者保護の意味内容も変化するという考え方である。消費者を「合理的経済人」と見る消費者保護モデル、「劣位者」または「情報不均衡に由来する弱者」と見る保護モデル、「積極的に保護される存在」と見る保護モデルという段階を経て、消費者保護の意味と目的が説明されてきた<sup>37)</sup>。今日の EU では「平均的な消費者」と「脆弱な消費者」という 2 つの消費者像を EU 不公正取引慣行指令（以下、「指令」という。）に導入し、前者は「保護される消費者」、また後者は「特別に保護される消費者」として位置づけることにより、またそれぞれの消費者像に対応した事業活動の違法基準が法定されることによって、二層の消費者保護を実現しているといわれる<sup>38)</sup>。そして、特別に保護される「脆弱な消費者」の典型は「子ども」であると明記されており（指令・前文(18)）、同指令には、「子どもを対象とする広告」を「攻撃的取引方法」（指令別表・28 号）として、同号の要件に該当する場合に原則違法とする規定が置かれている。

指令において「子ども」が消費者像として取り上げられた背景には、1970 年代以降のドイツにおける判例形成において「子ども」を事業活動、特に広告、景品・懸賞付販売、ポイント・サービス等の顧客誘引から保護することが消費者法(主にドイツ公正競争法(UWG))における重要な目的として位置づけられてきたことと、青少年保護に関する法律等の整備という動向があった<sup>39)</sup>。したがって、EU では、消費者の年齢やその他の特性に着目した消費者像が、消費者保護の立法と政策の水準を示す指標としての意味を有するといえる。

### ②日本の消費者保護における「消費者」

日本における消費者保護に関する法制度は、安全、契約・取引、割賦払い、訪問販売、不当表示、過大な景品・懸賞付販売、通信販売などの問題に対処するための個別の法律が



次々と制定され、消費者法と呼ばれる法分野の形成とともに発展してきた。問題に対処するかたちで法律が整備されてきた沿革がある一方、上述した EU で展開されてきた「消費者像」をめぐる捉え方を軸に消費者保護理論が構築されてきた沿革は日本には見られない。もっとも、「消費者とは何か」という問題については、「生身の人間」と捉える見解を中心・主流とした考察が進められてきている<sup>40)</sup>。

近年、日本においても「消費者像」に関する考え方が見られる。内閣府消費者委員会の報告書は、「従来、消費者法（取引分野）では、十分な情報を得る機会が与えられれば、情報を適切に収集、分析し、主体的・合理的に判断をすることが期待できる『平均的な消費者』像が前提」とされてきたが、「いかなる消費者も、情報を得る機会さえ与えられれば、常に情報を適切に収集、分析し、合理的な判断ができるというわけではない。様々な要因により、合理的な判断が困難で消費者被害に遭いやすい状況に置かれること（本報告書において「ぜい弱性」という。）がある」とし、この「ぜい弱性」には、「継続的」と「一時的」という 2 つのぜい弱性があると説明している<sup>41)</sup>。また、学説においても、「全ての『生身の人間』が帯びている脆弱性」が消費者問題の源泉であるとする考え方が唱えられており<sup>42)</sup>、日本における「消費者像」に関する捉え方は、今日、深化の最中にある<sup>43)</sup>。

今般の成年年齢引下げをめぐる議論において、課題として問われることになったのは、消費者保護に関する実定法における「消費者像」の不在であった。消費者基本法 2 条 2 項は、「消費者の年齢その他の特性への配慮」を理念の一つに掲げている。基本法の定めは「プログラム規定」といわれており、個別の法律を通じて、消費者の「特性への配慮」が具体化される必要がある。金融商品取引法、金融サービス提供法や商品取引所法、特定商取引法の中に、顧客の知識、経験、財産状況について考慮することを事業者に求める、いわゆる適合性原則に対応した規定が導入されている。消費者像に基づく消費者概念が立法に存在していない中、特に、取引や契約に関する実体規定の中に消費者の特性についての考慮条項が置かれ、かかる条項を通じて事業者規制が行われ、個々の消費者の被害回復がなされることは、重要な意味を持つ。

しかしながら、消費者の特性への「配慮」と、消費者像に基づく消費者概念とは、別個の考え方と見る必要がある。とりわけ、取引や契約の前段階で行われる広告その他の販売促進活動に対する規制ないし規律は、消費者に対する「配慮」を事業者を求めるレベルで設計されるべきではなく、消費者像に対応した消費者概念を導入することによって、広告等を行う事業者の行為規範を明確にする制度として具体化されることが望ましい。ターゲティング広告やアフィリエイト広告を含むデジタル広告市場の複雑性は、消費者には容易に理解することができない仕組みであり、消費者の全てが同市場に対する「ぜい弱性」を内在させていると思われることから、今般のデジタル広告市場に対する法的フレームが、まずは、いかなる消費者を念頭に置いた制度であるかについて、明確にされる必要がある。

透明化法は、消費者を保護する法律ではない。2. (1) で見たように、透明化法が定める DPF 規制は、DPF に対する「共同規制」によるモニタリングとレビューを通じて、「透明性」や「公正性」が確保される第一段階と、市場の競争と取引が侵害される行為に対しては、独占禁止法の適用によって、違反行為が排除される第二段階から成り立っている。ま

た、アフィリエイト広告に対する規制は、広告主に対する「表示に関する管理上の措置」を行うことが義務づけられ、アフィリエイト広告が「不当表示」に該当する場合に、景品表示法に基づく行政処分（措置命令）が行われる法的スキームが基本となる。独占禁止法と、同法の特例法として制定された景品表示法は、いずれも目的規定（独占禁止法 1 条、景品表示法 1 条）に、「一般消費者の利益」を保護法益に掲げる。学説では、「一般消費者の利益」の意味内容をめぐる議論や説明が見られるが、「一般消費者」とは何かが論点となることはほとんどなかった。

2019 年以降、景品表示法の「一般消費者」の意味と解釈が争点となった 2 件の措置命令取消訴訟判決<sup>44)</sup>と、1 件の適格消費者団体による差止請求訴訟判決<sup>45)</sup>がある。2 件の取消訴訟において、判決は、「一般消費者」とは「健全な常識を備えた（または有する）消費者」であると主張した事業者側の主張を退けたのに対して、差止請求訴訟において、判決は、事業者側の「健全な常識を備えた一般消費者」を採用して適格消費者団体の訴えを退けた。それぞれの事件の概要と判決に関する解説は別稿に譲るとして<sup>46)</sup>、ここではこれらの判決を契機とする論点について述べておきたい。第一に、現状において、司法における「一般消費者」の捉え方は、「健全な常識」を有する消費者かどうか（以下、「健全な常識」基準という。）を争点としており<sup>47)</sup>、この「健全な常識」基準を否定する取消訴訟判決と、これを肯定する民事の差止訴訟判決で、相反する事態となっているという点である。第二に、「健全な常識」基準を肯定ないしは否定する立場のいずれに依拠するとしても、EU 指令における「平均的な消費者」<sup>48)</sup>、前記・消費者委員会の報告書が言及した「平均的な消費者」と、「一般消費者」とは異なる概念であることが明らかになったという点である。「平均的な消費者」は「十分な情報を与えられる」消費者像を基本とするが、取消訴訟判決（ライフサポート事件大阪地裁判決、脚注 44）参照）が判示した「一般消費者」は「当該商品又は役務についてそれほど詳しい情報・知識を有していない通常レベルの消費者、一般レベルの常識を有している消費者」であり、情報または知識の有無がメルクマールであるという点で、2 つの消費者像は相反する内容と見ることができる。

デジタル広告市場に対する法的フレームおよびアフィリエイト広告に対する規制の目的は、前者については透明化法以外では主に独占禁止法、後者については主に景品表示法の適用による、いずれも「一般消費者の利益」の確保にある。この「一般消費者」は、上述のとおり、「平均的な消費者」とは異なる消費者概念であること、また景品表示法が独占禁止法の特例法ではなくなったことから、「一般消費者」の意味内容が両法で同一であるとは直ちに言い切れないことから、アフィリエイト広告を含むデジタル広告に対する日本法の規制が、いかなる消費者像を念頭に設計されたかについて、現時点において明確に把握することができない状況に置かれている。

関連して指摘しておくべきことは、仮に、「一般消費者」に関する「健全な常識」基準や、「一般消費者」を「平均的な消費者」として理解することが肯定・是認されたとして、かかる基準や理解に該当しない消費者は、どのような理論と枠組において保護されるのかという課題についてである。EU 指令は、「平均的な消費者」と対置して「脆弱な消費者」を、また前記・消費者委員会の報告書も「平均的な消費者」像に当てはまらない消費者法の「ぜ

い弱性」に着目する必要があることに言及しており、子ども、若年消費者は「脆弱な消費者」として、あるいは「ぜい弱性」に着目した法理の下で保護の対象に含まれることになる。したがって、「一般消費者」をめぐる議論に際しては、「健全な常識」基準の採否にかかわらず、対置される消費者像は何か、すなわち「一般消費者」に該当しない消費者の存在をどのように理解するかという問題についての考察が行われることが求められる。

以上、日本の独占禁止法と景品表示法における消費者像の不在ないし不明確さの観点から検討してきたが、この観点はデジタル広告を含む顧客誘引行為に対する規制だけではなく、消費者契約・取引に関する法制度に共通する課題といえる。特に、若年消費者の典型である「子どもの保護」法理について未着手の状況が続いている点については、早急な立法による対応が急務と思われる<sup>49)</sup>。

## (2) デジタル広告と消費者教育の課題—若年消費者保護の視点から

PF 市場を媒介とするインターネット取引に起因する若年消費者の消費者相談の件数は、令和 2 年および令和 3 年の「消費者白書」で示されているとおり、高止まりの傾向が見られる。消費者教育においては、「はじめに」でも触れたとおり、消費者庁を中心とする関係機関による成年年齢引下げに対応する取組が行われており、また国民生活センターにおける啓発・情報提供も間断なく行われている。

今般のデジタル広告に対する新たな法的フレームの導入やアフィリエイト広告に対する規制制度の拡充は、DPF や PF 市場と対峙する全ての消費者にとって知識を習得する貴重な機会であり、成年年齢引下げが行われた現在、若年消費者に向けた教育と啓発の推進は好機ともいえる。

ところで、日本の消費者教育において取り上げられている内容に着目すると、契約・取引に関する内容、消費生活センター等を利用した救済のプロセスと方法に関する内容が中心となっている。消費者庁が作成した消費者教育のモデル教材である「社会への扉」(2017 年 3 月発行、同年 12 月改定)では、契約・取引、未成年者取消権についての記述が 4 割近くを占める<sup>50)</sup>。作成当時において、DPF や PF 市場に関する記述は、他の項目との比較において優先順位は高くなかったことは想像でき、デジタル広告(インターネット広告、オンライン広告)に関する内容についても同様であったと思われる。

デジタル広告やアフィリエイト広告に関する内容を消費者教育において取り上げる際に目を向ける必要があると思われる点は、これまでの消費者教育において、広告、景品・懸賞付販売、ポイント・サービス等の事業活動を取り上げる機会は、契約・取引に関する内容に比べて乏しかったのではないかという点である(上記「社会への扉」では取り上げられていない)。

また、消費者にとって商品・サービスを選択する際の重要な判断基準である「価格」に関する内容が、消費者教育において取り上げられる機会も多いとはいえない(「社会への扉」では取り上げられていない)。

消費者教育において、契約・取引と救済が教育内容の中心を占めるのは、かかる問題の当事者となる消費者が多いという実態から見れば、必然といえる。広告等の顧客誘引、価

格に関する内容が取り上げられる機会が少ない状況については、様々な角度からの議論と検討が必要であるが、以下では広告等の顧客誘引行為に関する消費者教育上の位置づけという視点から検討したい<sup>51)</sup>。

### ①消費者教育における顧客誘引行為の位置づけ

多くの有名人が広告に起用され出演している状況は、デジタル広告とアナログ広告で変わるところはなく、前者の広告配信量は後者に比して膨大となっていることから、有名人を用いた広告配信量も増加していると思われる。こうした広告の実態に着目した場合、デジタル広告とアナログ広告は、消費者の目線において異質なものではない。

デジタル広告に関する教育を実践する上で、従来型のアナログ広告との比較を通じて両者の異同を理解することは重要な教育上の観点といえる。広告の本来の目的や役割についての教育が行われ、その上で日本の広告の特徴や性格について理解することは、デジタル広告、アナログ広告の双方に共通する基本的な教育内容といえる。例えば、有名人が広告に出演することの意味、広告に出演した有名人の役割は何か、同様の広告が他の国で見られるかといった、日本では一般的な広告の態様ないし手法を素材として、広告の本来の意味と役割を理解するための教育が想定できよう。

デジタル広告で多く見られる有名人の SNS 上では、商品に関する「カキコミ」—商品の画像や動画、使用した印象、高評価、商品のメーカーや取扱店の独自のアドレスの貼り付け、など—が記載されることが少なくない。これらの「カキコミ」が個人の見解なのか、「偽装された」顧客誘引行為の手法（ステマ広告）なのかについて当該「カキコミ」の閲覧者が見極めることは容易ではない。しかしながら、広告の本来の目的、有名人が広告に出演することの意味について、ライフステージの早い段階から教育を受けている者と、そうではない者の間で、この種の SNS の「カキコミ」の理解や受け止め方には違いが生まれるのではないと思われる<sup>52)</sup>。デジタル広告に関する教育の展開に当たっては、これまでの広告に関する教育の動向と実態についての検証が求められよう。

### ②広告を「読み解く」教育の導入

契約前の段階で行われる広告、景品・懸賞付販売、ポイント・サービスなどの顧客誘引に関する事項は、契約の問題に収斂したかたちで取り上げるだけではなく、独自の教育内容—広告教育—として位置づけていく必要がある。すなわち、広告等は、事業者による販売促進情報の提供にかかる事業活動であり、その受け手となる消費者は、事業者から提供された情報に基づいて、買う・買わないの意思決定を行うことが求められる。消費者教育における広告教育は、情報教育としての側面を有する。

消費者庁消費者教育推進会議が 2021 年 5 月に公表した「社会のデジタル化に対応した消費者教育に関する分科会取りまとめ」（以下、「取りまとめ」という。）は、消費者のデジタル化への対応の現状、デジタル化が消費者にもたらす影響等の整理を行い、デジタル化に対応した知識・能力、デジタル化に対応した教育内容について考え方を示している。「取りまとめ」は、「消費者教育として重点化すべき内容」の一つとして「デジタルサービス利

用による個人情報の提供と広告表示」の項目が掲げられ、個人情報の提供によって成り立っているターゲティング広告の仕組みとトラブル事例の発生、詐欺的な定期購入契約等に見られる広告手法について説明がなされ、「消費者はサービスの利用に際しては利用規約の確認を行うとともに、提供した個人情報を活用した技術により広告表示等が展開されていることを認識する必要がある。」と記述されている<sup>53)</sup>。

また、「取りまとめ」は、重点化すべき内容として「批判的思考に基づく確な判断」を項目に掲げており、消費者教育において「常日頃から何が正しい情報なのかを見極め、適切に行動する力を育むこと」、「緊急時においては、不確かな情報により社会的な混乱をもたらす場合もあり、何が正しいか見極め、冷静な対応が求められる」ことを述べている<sup>54)</sup>。

「取りまとめ」に示された「批判的思考」は、国際消費者機構 (IOCU) が 1982 年に提唱した「5つの消費者の責任」の一つである「批判的意識」と同概念である<sup>55)</sup>。広告を「読み解く」ことは、商品選択を行う前の意思決定として行われるべき思考＝批判的思考と意味内容を等しくする。

消費者に必要とされる批判的思考の意味について「取りまとめ」では述べられていない。この点については、「消費者に必要とされる批判的思考を『あやしむ』や『疑う』という捉えではなく、『よりよい意思決定』のために『問う』『追究する』創造的思考」と説明する見解があり、示唆に富む<sup>56)</sup>。批判的思考の重要性は、広告と対峙する場面だけではなく、今日の日常生活で接する全ての一情報発信者が誰であるかを言わず一情報の受け手に共通するものといえる。

#### 4. おわりにー今後の課題として

デジタル広告に対する法政策の動向と課題について、若年消費者保護の観点から検討を行ってきた。この検討を通じて抽出された課題は、事業者から提供される情報の「質」に関する問題である。「消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力」(消費者契約法 1 条、消費者基本法 1 条、消費者教育推進法 1 条) は厳然として存在し、消費者問題はかかる格差に起因するが、今日のデジタル化は、消費者と事業者との間の「情報の質」の格差をさらに拡大させている。この「情報の質」の確保は、誰が、どのような基準で担うのか、という問題は、日本だけの課題ではない。

基本法 2 条 1 項が掲げた「情報の権利」は、「情報の質」の確保のあり方によって大きく左右される事態を迎えているともいえる。それは、同時に、他の 7 つの権利の形骸化をもたらすおそれを含んでいる。この点について、本報告では取り上げられる余裕はなかった。他日の検討の機会に委ねたい。

[注]

1) 委員会報告書は具体的に、民法 (第 5 条第 2 項: 未成年者取消権)、特定商取引法 (第 7 条第 4

- 号、同施行規則第 7 条第 2 号：老人その他の者の判断力の不足に乗じた契約の締結を指示対象行為)、貸金業法 (第 13 条第 1 項及び第 3 項：返済能力の調査、第 13 条の 2：過剰貸付け等の禁止)、割賦販売法 (第 30 条の 2、第 35 条の 3：年取等の確認による支払可能見込額の調査) の 4 つの法律と関係規定を列挙して、法律規定の解釈あるいは執行強化に向けた対応策を示している。ただ、契約・取引の前段階における広告等について特段の言及はない。
- 2) 「デジタル広告」、「インターネット広告」の用語は同一である旨、公取委報告書 10 頁 (本章(1) ①本文参照) は説明している。「オンライン広告」も本稿では同様に扱う。
  - 3) 川上一郎『「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」について』公正取引 833 号 (2020 年) 38 頁参照。
  - 4) 北島洋平・安平武彦・岡本健太・佐久間弘明「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公平性の向上に関する法律の概要」NBL1174 号 11 頁参照。
  - 5) 橋本英之・守屋惺史・石橋勇輝「取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護に関する法律の概要」NBL1202 号 4 頁参照。
  - 6) この選定 (透明化法の正式な表現は、「特定デジタルプラットフォーム提供者の指定」) は、「事業区分」と「事業規模」に基づいて行われる (透明化法 4 条 1 項)。
  - 7) もっとも、必要な事項については、経済産業大臣が定めた指針 (透明化法 5 条 2 項各号) に対応することが求められる。
  - 8) 共同規制について、前掲注 2・17 頁は、「規制の大枠を法律等で定めつつ、詳細を事業者の自主的取組に委ねることで、政府規制の安定性と自主規制の柔軟性という利点を組み合わせる政策手法」と説明する。
  - 9) 公正取引委員会「「デジタル・プラットフォーム事業者の取引慣行等に関する実態調査(デジタル広告分野)について(中間報告)」2020 年 4 月 28 日。
  - 10) 公取委報告書 5 頁。
  - 11) 公取委報告書 5 頁。
  - 12) 公取委報告書と最終報告書では、個人情報をパーソナルデータと表記しているが、明確な定義は示されていない。公正取引委員会の「考え方」(前掲注 3 参照) は、個人情報保護法 2 条 1 項の「個人情報」のほか、「個人情報以外の個人に関する情報」すなわち当該個人情報には該当しないが他の情報と容易に照合することかでき特定の個人の識別を可能する情報 (ウェブサイト閲覧履歴や位置情報など) を併せて「個人情報等」と説明している。パーソナルデータは、「個人情報等」の説明内容でほぼカバーされていると見てよかろう。
  - 13) この分類は、報告書と公取委報告書において共通する。
  - 14) 桑名良祐「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書の概要(上)」NBL1193 号 2021 年 27 頁。
  - 15) 桑名・前掲注 12、27 頁。
  - 16) 桑名・前掲注 12、28 頁。
  - 17) 最終報告書、26 頁。

- 18) 最終報告書の本文（28 頁）には、消費者庁が行ったターゲティング広告に関する消費者の意識調査（「デジタル・プラットフォーム利用者の意識・行動調査」2020 年 5 月 20 日）の結果として、ターゲティング広告を受け取った消費者の 68%が「煩わしい」「どちらかというとな煩わしい」と回答したとするデータが取り上げられている。報告書の本文以外（218 頁以下）に参考資料として、上記・消費者庁の意識調査の結果概要が掲載されている。公取委報告書・92 頁は、「無料の検索サービスや SNS 等に広告が表示されることは仕方ないと考える消費者は約 7 割」であったとするデータについて、「無料でサービスの提供を受けている反面として広告が表示されること自体には一定の納得があることがうかがわれる」とい評価を示している。
- 19) 最終報告書、28 頁。
- 20) 最終報告書、40 頁。
- 21) 最終報告書、31 頁。
- 22) 最終報告書、37 頁。
- 23) 東條吉純「デジタルプラットフォームと独禁法—現状と課題—」日本経済法学会編『デジタルプラットフォームと独禁法』日本経済法学会年報 42 号 2021 年 10 頁。
- 24) 林秀弥「デジタルプラットフォームと消費者の権利—競争法と「信頼（trust）の観点から—」現代消費者法 48 号 2020 年 61 頁においても、同じ懸念が説かれている。
- 25) 最終報告書、180 頁以下。
- 26) 西川康一編『景品表示法〔第 6 版〕』商事法務 2021 年 54 頁。
- 27) 消費者庁「アフィリエイト広告等に関する検討会 報告書」2022 年 2 月 15 頁。
- 28) 表示主体性については、景品表示法の所管が公正取引委員会であった時代に行われた改正前の景品表示法 4 条に違反した不当表示排除命令に対する取消訴訟（バイクルーズ東京高裁判決 2008 年 5 月 23 日）における東京高等裁判所判決の考え方が現行法の運用・解釈に引き継がれている。同判決は「表示内容の決定に関与した事業者」が「不当表示を行った事業者に当たる」とし、「表示内容の決定に関与した事業者」には、「自ら若しくは他の者と共同して積極的に表示の内容を決定した事業者」のみならず、「他の者の表示内容に関する説明に基づきその内容を定めた事業者」や「他の事業者にその決定を委ねた事業者」が含まれるとする。さらに「他の者の表示内容に関する説明に基づきその内容を定めた事業者」とは、「他の事業者が決定したあるいは決定する表示内容についてその事業者から説明を受けてこれを了承しその表示を自己の表示とすることを了承した事業者」をいい、また、上記の「他の事業者にその決定を委ねた事業者」とは、「自己が表示内容を決定することができるにもかかわらず他の事業者に表示内容の決定を任せた事業者」とであると判示した。
- 29) 2021 年には、2 件のアフィリエイト広告に対する処分（2021 年 3 月措置命令、2021 年 11 月措置命令）が行われている。
- 30) 前掲注 27 参照。
- 31) ターゲティング広告やアフィリエイト広告の分野において、事業者や事業者団体等による自主規制または官民連携型の取組が必要とされることについて、消費者委員会「消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ報告書～自主規制の実効的な整備・運用による公

正な市場の実現を目指して～」(2021 年 8 月) 17 頁が言及している。

- 32) やらせレビューおよびステマ広告に対する景品表示法の考え方については、西川・前掲注 26・84 頁を参照されたい。
- 33) 例えば、景品表示法 31 条 2 項 4 号参照。
- 34) 最終報告書、26 頁。
- 35) 最終報告書、26 頁。
- 36) 内閣府消費者委員会「成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ報告書」(2017 年 1 月) 6、7 頁。
- 37) 岩本論『『消費者保護』から見たデジタル広告の透明性確保の現在地』消費者法研究 13 号 2022 年 (近刊) ※校正中、頁未確定。
- 38) カライスコス アントニオス「若年者に関する消費者保護法理の展開と課題」現代消費者法 52 号 2021 年 55 頁、岩本論「行政規制と民事規律を架橋する『消費者概念』の考察」消費者研究 11 号 2021 年 87 頁。
- 39) EU 指令は「子ども」の定義規定はなく、加盟国における判断に委ねられている。成年年齢を 18 歳とするドイツにおいては、「子ども」を 14 歳未満と見る立場 (通説) がある一方、「17 歳未満」とすべきとする説も唱えられている。他の加盟国においても、明確な年齢基準を法定している事例は、管見の限り見られない。なお、本稿執筆時点において、国会の審議に上程されている「こども基本法案」では、「この法律において『こども』とは、心身の発達の過程にある者をいう。」(同法案 2 条 1 項) とする定義規定が置かれているが、年齢に基づく定義とはなっていない。「こども家庭庁設置法」の所掌事務からは、「就学前のこども」に限定されない未成年者層を含む政策が対象とされている。人間の成長・発達の程度も異なることから、「子ども (または、こども)」を明確に定義することは、法政策の立案と施行に際して、必ずしも不可欠ではないと思われる。
- 40) 正田彬『消費者の権利』1972 年 26 頁、同『消費者の権利 新版』2010 年 16 頁、後藤卷則『消費者契約と民法改正』弘文堂 2013 年 33 頁。また、消費者は「生身の人間」であるとともに、市場経済体制においては「経済的従属者」としての位置に置かれた存在と捉える学説がある。正田彬『全訂 独占禁止法 I』日本評論社 1980 年 121 頁、同『経済法〔新訂版〕』日本評論社 1979 年 48 頁。
- 41) 消費者委員会消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ「消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ報告書～公正な市場を実現するためのルール及び担い手のベストミックスを目指して～」2019 年 6 月 11 頁以下。
- 42) 河上正二『遠隔講義 消費者法<第 2 版>2021』信山社 2021 年 9 頁。大村敦志『消費者法〔第 4 版〕』有斐閣 2011 年 22 頁。
- 43) 後藤卷則「人と消費者－消費者の個別化・集団化の進展と民法」NBL1199 号 2021 年 8 頁。著書として、菅富美枝『新消費者法研究－脆弱な消費者を包摂する法制度と執行体制－』成文堂 2018 年、岩本論『競争法における「脆弱な消費者」の法理－顧客誘引に対する規制と規律の複線化の考察』成文堂 2019 年がある。
- 44) Amazon 事件東京地裁判決 (2019 年 11 月 15 日)、ライフサポート事件大阪地裁判決 (2021 年 4



月 22 日)。

- 45) 消費者被害防止ネットワーク東海による差止請求事件名古屋地裁判決 (2019 年 12 月 26 日、なお判決文は原告 HP に掲載されている)。
- 46) 岩本論「独占禁止法における『一般消費者』の考察—概念定立に向けた視点の整理」土田和博・山部俊文・泉水文雄・川濱昇・河谷清文編『現代経済法の課題と理論』弘文堂 2022 年 3 頁。
- 47) 「健全な常識を備えた一般消費者」が不当表示の違法判断基準になることを最初に示したのは、ヤマダ対コジマ損害賠償請求控訴事件東京高裁判決 (2004 年 10 月 19 日) である。ここで取り上げた 3 件の訴訟における事業者側の主張はこの判決を援用したものと推測できる。
- 48) EU 指令における定義は、「合理的に十分な情報を受け、十分に注意深く、かつ批判的な消費者」であり、同時に「社会的、文化的かつ言語上の要因について考慮ができる消費者」である (前文(18) パラグラフ)。
- 49) 天野恵美子『子ども消費者へのマーケティング戦略—熾烈化する子どもビジネスにおける自制と規制—』ミネルヴァ書房 2017 年は、本稿と問題意識を共有する。同「米国『子供向け広告自主規制ガイドライン』の改定」REPORT JARO2022 年 1 月号 10 頁も参照されたい。岩本・前掲注 41、167 頁、同「子どもに対する広告規制の理念と展開」消費者教育第 35 冊 2015 年 33 頁。
- 50) この教材 (全 11 頁) は、「契約」(3~6 頁) のほか、「お金」(7~9 頁前段)、「暮らしの安全」(9 頁後段)、「消費生活センター」(10 頁) を主単位とする内容で構成される。
- 51) 価格に関する事項は、同種の商品の価格の横並び (価格カルテル)、特定のメーカー商品の全国同一価格 (再販売価格維持行為)、再販売価格維持行為の例外として容認されている書籍・雑誌や音楽用 CD 等の定価販売制度、不当な安売り (不当廉売) などは独占禁止法の制度に存在する規制であり、日常の消費生活に密接に関わる事項である。これらの事項が消費者教育として取り上げられる機会が少ない背景には、事業者には価格支配力が本来的に備わっており、事業者が決定した価格について消費者が対抗力を持つことはきわめて困難であるという考え方が消費者の側に定着している見方が存在している可能性がある。このことは、電力、ガス、水道等のライフライン事業者が決定する公共料金が、本来、独占禁止法によって維持されている「価格は市場が決定する」という市場メカニズムの例外であることについて、消費者教育の内容として取り上げられることが少ないことと関連する。
- 52) 消費者委員会「子ども向け広告の在り方について考えるシンポジウム」の報告書概要 (2017 年 4 月、消費者委員会 HP 掲載) では、教育の方向性を含めた多面的な議論と検討が行われているので参照されたい。
- 53) 「取りまとめ」12 頁。
- 54) 緊急時における消費者に向けた情報提供を行うための国と自治体の対応について、岩本論「国民生活安定緊急措置法と消費者—経済法学の立場からの検討—」現代消費者法 29 号 2020 年 42 頁。
- 55) 柿野成美『『消費者市民』をめぐる国際的潮流』岩本論・谷村賢治編著『消費者市民社会の構築と消費者教育』晃洋書房 2013 年 7 頁。
- 56) 土屋善和「消費者に必要な資質・能力としての批判的思考」日本消費者教育学会第 41 回全国大会要旨集 2021 年 9 月 1 日 14 頁。

「国民生活研究」第 62 巻第 1 号 (2022 年 7 月)

[報 告]

# 消費生活相談における難しい相談者の理解と対応

## ーパーソナリティ障害の観点から

岡 田 裕 子\*

- 
- 一、はじめに
  - 二、パーソナリティ障害とは何か
  - 三、パーソナリティ障害の観点からの理解の有用性
  - 四、パーソナリティ障害の類型
  - 五、困難さをもたらすパーソナリティ障害の四つの類型
  - 六、留意すべきその他の精神疾患について
  - 七、パーソナリティ障害や精神疾患の見立てについて
  - 八、対応法のまとめ
  - 九、おわりに
- 

### 一、はじめに

筆者はかつて「難しい依頼者と出会った法律家へ」(2018、日本加除出版)という著書を出版した。法律家が依頼者として引き受けた方の中には、信頼関係を維持し、良好な関係を築くことが難しい依頼者が存在する。拙著では、そのような依頼者との間でどのように対応すれば法律家としての業務を円滑に遂行できるのかについて論じた。本稿ではその内容を、消費生活相談現場の相談員の方々にとって参考になる形で応用したものである。

法律紛争を抱えて法律家を訪れる依頼者と、消費生活相談に訪れる相談者は、いずれも何らかの社会生活上の問題を抱えており、精神的に不安定になりやすい立場にある。そこに元々のパーソナリティの難しさが加わった場合、いわゆる難しい相談者となりうる。

ところで「パーソナリティ障害」とは、精神疾患の診断基準の一つである。パーソナリティ障害の人たちは、パーソナリティの極端な偏りのために、対人関係や社会生活におい

---

\*おかだゆうこ (臨床心理士・公認心理師)

て様々な軋轢を生じやすく、周りの他者にストレスを与えるだけでなく、自分自身も苦しんでいると言われる。いわゆる難しいと感じられる相談者も、消費者生活相談の相談員との間で軋轢を生じ、本来なら得られるはずの援助が得にくい状況を自ら作り出しており、パーソナリティ障害の人たちが示す困難さと重なりあう。筆者は、そのような難しい相談者を理解し、適切な対応を行い、本来なされるべき援助が行われるために、パーソナリティ障害の理解と対応を参照して考えてみるのが有用だと考えている。

そこで本稿では、対応が難しいと感じる相談者を、パーソナリティ障害の観点から、どう理解し、どのように対応すればよいのかについて論じる。

初めに、難しい相談者として本稿がどのような相談者を想定しているのかを述べよう。

- a. 不合理な理由で、あるいは突然、怒りをぶつけてくる
- b. 一方的で理不尽な要求を繰り返し、断ることに苦勞する
- c. 電話やメールが長い、あるいは頻回のため労力がとられる
- e. 非現実的、妄想的な事実に基づく主張をするため、返答に困る
- f. 理解力、記憶力に問題があり情報が正確に伝わらない

このような相談者を想定すると、多くの人は直観的に「対応が難しい」という感じを持つであろう。さらにその「難しさ」について考えてみると、そこには二つの側面があると思われる。

第一は、客観的な難しさである。すなわち、相談の内容そのものが一般的なものであれば、相談者から事実を聞き取り、必要な情報提供を行い、取りうる解決手段の選択肢を伝え、相談者の意思決定を待つ、という形で対応が進むはずだ。しかし、その一般的な過程が、相談者の難しい特性によって困難になるという事態が生じる。

たとえば、情報収集として詳しい事情を尋ねている最中に、相談者が突然「私が悪いって言うんですか？」などと怒り出す場合を考えてみよう。こちらの質問の意図に相談者を責める気持ちは全く含まれていないにもかかわらず、相談者の突然の怒りによってその後の情報収集がスムーズにいかなくなってしまうことだろう。

このように、一般的には難しくない内容の相談が、相談者の特性によって解決までの過程で時間がかかったり、適切な解決に至らなかったりするかもしれない。これは、いわば客観的な相談の難しさという面である。

第二は、主観的な難しさである。つまり相談者の特性によって、相談を受ける担当者自身が強いストレスを感じ、その相談者との面談や電話を避けたい気持ちになったり、他の時間にもその相談者への対応を考えて悩んだりなど、担当者自身が心理的に苦しい状況に置かれることであり、それはいわば主観的な難しさと言える。

そこで難しい相談者への適切な対応を考える際には、この二つの面を考える必要がある。第一には客観的に相談過程がスムーズに進み、適切な解決が得られること、第二に相談を受ける担当者が主観的に、過度なストレスにさらされることなく、平静な心持でいられることという、二つの側面に手当ができることが必要となる。

本稿では、この二つの面から難しい相談者への対応について、まずパーソナリティ障害

の観点からの考えを中心に伝えていくこととする。さらに、パーソナリティ障害以外にも様々な精神疾患がある可能性があるため、それについても述べたい。

## 二、パーソナリティ障害とは何か

パーソナリティ障害とは、精神科診断基準の中に含まれている精神疾患の類型の一つである。たとえばアメリカ精神医学会による D S M - 5 (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, . 5th ed.: 精神疾患の診断・統計マニュアル第 5 版) や世界保健機関 (WHO) が作成した I C D - 10 (International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems 10th Revision: 疾病及び関連保健問題の国際統計分類) による精神科診断基準では、それぞれパーソナリティ障害の診断基準が列挙されている。

それらに共通しているパーソナリティ障害の重要な特徴を、ここでは次の 3 点にまとめて示す。

- ①認知 (自分や他者、出来事をどのようにとらえるか)、感情、対人関係、衝動のコントロールにおいて、一般に期待されるよりも著しく偏ったパターンを示していること
- ②その偏ったパターンは、少なくとも青年期や成人期早期 (10 代後半から 20 代前半くらい) までに始まり、その後、持続的にみられること
- ③その偏ったパターンによって、本人が主観的に苦痛を感じているか、または社会生活などにおいて障害が生じていること

上記の特徴を少し敷衍して説明しよう。パーソナリティとは日本語で言えば性格のことである。性格のあり方は言うまでもなく人によって異なっている。外向的か内向的か、几帳面か大雑把か、神経質か無頓着か、新しいもの好きか馴染んだものを好むか等々、様々な性格特性をどの程度持っているのかについて、人それぞれの特徴を示すものだ。それこそが人の個性を形作るものであって、性格の特徴自体は何ら問題にすべきことではない。

しかし、何らかの性格特性が抜きこんで極端になると、それゆえに世間の一般的な人々と著しく異なった思考、感情、行動を示し、軋轢が生じることがある。

具体的に見るため、たとえば「警戒心」といった性格特性を考えてみよう。警戒心が乏しい人、つまり他者を信じやすい人は、無防備に自分を危険にさらしてしまう可能性がある。だから適度な警戒心はあってよいものであり、多くの人はある程度の警戒心を持っている。つまり警戒心という性格特性自体は何ら問題を含むものではない。しかし役に立つはずの警戒心が極端になると、困ったことになる。後述するようにたとえば妄想性パーソナリティ障害は、強い警戒心という性格特性で特徴づけられるが、警戒心は高じて猜疑心となり、合理的な理由もなく他者から何か被害を受けるのではないかと心配し、自分を守るために他者に攻撃的な態度をとる。そうになると、周りからも煙たがられ、些細なことから争いが生じるかもしれない。つまり、適度な警戒心は自分を守ることに役立つが、極端な警戒心は困った性格特性となるのである。

このようにパーソナリティ障害とは、ある人が、何らかの性格特性を極端に備えているために、対人関係などで問題を抱えやすく、社会生活上の困難が生じて、周りもまた本人自身も、苦痛を感じているような場合のことを言う。

したがってパーソナリティ障害は精神科診断基準の中に挙げられているものではあるが、統合失調症や躁うつ病などの精神疾患とは異なり、ある時から発病して特定の症状を現すような「病気」というより、青年期ごろにその人の性格の輪郭がはっきりしてくるにしたがって現れてくる極端な人柄とでも言えるものである。

### 三、パーソナリティ障害の観点からの理解の有用性

筆者は、難しい相談者の理解と対応において、パーソナリティ障害の観点が有用だと考えているが、それは冒頭に列挙した難しさが、その人の現実認識や考え方（認知）、感情表現、行動が常識の範囲を超えて極端であるという場合であり、それはパーソナリティ障害の特徴と重なり合っているからである。そのような理由で難しい相談者の理解や対応法を考えるにあたって、筆者はこれをパーソナリティ障害の観点から検討し、パーソナリティ障害についての精神医学・心理学の知見を応用して考えていくことが有用だと考えている。

ただ、ここで少し注意しなければならないことがある。パーソナリティ障害という概念が乱用されると、対象となりうる人に「人格に問題がある人」というレッテルを貼り、差別や偏見につながるという危険もはらんでいる。歴史的には、パーソナリティ障害は日本では「人格障害」と呼ばれていた時期もあったが、「人格」には道徳的なニュアンスが含まれるという理由から、より中立的な言葉としての「パーソナリティ障害」が使われるようになったという経緯がある。こういった歴史を考えると、難しい相談者について理解しようとするときに、いたずらに「〇〇パーソナリティ障害」と決めつけることは厳に慎むべきことと言える。上記のパーソナリティ障害の特徴の③に挙げたように、パーソナリティ障害と診断される人は社会生活で困難を生じ、本人自身も苦痛を感じていることが前提になっている。パーソナリティ障害の人は、周囲の人から見れば「難しい相談者」あるいは「困った相談者」かもしれないが、ご本人もまた主観的には困っているのだという視点も、忘れてはいけない点である。

もう一つ留意すべき点がある。性格特性が「極端」なものについてパーソナリティ障害であると定義づけられていることから、「極端とは言えないまでも、その特性がある程度強い」という段階があることも想定される。比喩的に言えば、「100 点満点で 90 点以上がパーソナリティ障害とするならば、80 点、70 点の人はパーソナリティ障害とは言えない。しかし 70 点、80 点の人も、それなりにその特性を持っている」ということがありえる。その場合、90 点以上の人だけが難しい当事者ということではなく、70 点、80 点の人もある程度は難しい当事者になりうると言える。このように、ある性格特性をどの程度持っているか、それゆえに相談者としてどの程度難しい人かというのは、「連続体（スペクトラム）」として考えることができる。

そう考えるなら、パーソナリティ「障害」という診断に当てはまるかどうかよりも（つ

まり 90 点以上なのか 89 点以下なのかということよりも)、「あるパーソナリティ障害の特徴として挙げられている性格特性が、かなり強い人」である場合には、「(パーソナリティ障害に準じた) パーソナリティタイプ」として見るのが有用である。「障害」と診断されない場合であっても、難しい性格特性への理解と対処は必要なはずだからである。

その意味で、パーソナリティ障害の類型を学ぶことは、実際に医師が診断したときに「〇〇障害」と判断される人かどうかにかかわらず、相談者の難しさの背景にある性格の理解のために広く活用することができるかと筆者は考えている。

#### 四、パーソナリティ障害の類型

それではより具体的にパーソナリティ障害の類型に沿って理解と対応を考えていこう。

DSM-5 では、10 種類のパーソナリティ障害の類型が挙げられており、A 群、B 群、C 群の 3 つのグループに分かれている。まず 10 種類を見てみよう。

##### 【A 群】

妄想性パーソナリティ障害  
スキゾイドパーソナリティ障害  
統合失調型パーソナリティ障害

##### 【B 群】

反社会性パーソナリティ障害  
境界性パーソナリティ障害  
演技性パーソナリティ障害  
自己愛性パーソナリティ障害

##### 【C 群】

回避性パーソナリティ障害  
依存性パーソナリティ障害  
強迫性パーソナリティ障害

このうち A 群のパーソナリティ障害のタイプは、たとえば芸術や文学などの世界に一人で浸ることを好み、世俗的なことから離れ、孤独を愛して一人で引きこもっていることが多いと言われる。ただ、そのエキセントリックな思考などから他者との間で軋轢を起こすことがある。

他方で B 群の中のパーソナリティ障害は、対人関係の中で自分の存在価値を見出そうとするタイプであるため、対人接触が多く、対人関係上の問題を起こしやすと言われる。

そして C 群のパーソナリティ障害は、他者との接触を怖れて避けるか、受動的な対人関係を持つタイプであるため、自ら積極的に対人関係上の問題が起こすことは少ないと言われる。

本稿では、対人関係や社会生活において問題を生じやすいと思われる 4 つの類型、すなわち、境界性パーソナリティ障害、自己愛性パーソナリティ障害、妄想性パーソナリティ障害、反社会性パーソナリティ障害を取り上げて説明する。

## 五、困難さをもたらすパーソナリティ障害の四つの類型

### 1. 境界性パーソナリティ障害

境界性パーソナリティ障害とは、ボーダーライン・パーソナリティ障害と呼ばれることもある。感情的に非常に不安定で、些細なことで感情的になって問題行動を起こすタイプのパーソナリティ障害である。

たとえば相談中、些細なことをきっかけに激しく怒り出す人や、相談中に感情的になって延々と話し続ける人など、状況に合わない非常識とも思えるような感情的な言動に出る相談者は境界性パーソナリティ障害かもしれない。

#### (1) 特徴

境界性パーソナリティ障害特徴として、DSM-5 の診断基準から次の 4 つを挙げて説明しよう。

- ①きわめて感情的になり、不適切で激しい怒りを表したり、怒りを制御することが困難であること
- ②自分を傷つける可能性のある衝動的な行動
- ③他者を理想化することと、こき下ろすことの両極端を揺れ動き、対人関係がいつも不安定であること
- ④他者から見捨てられることを避けようとして、なりふり構わず努力する

以上の 4 つの特徴は、バラバラに存在しているのではなく相互に関連している。一つ一つ見ながらつなげていこう。

まず①のきわめて感情的であるという特徴であるが、些細なことで怒りを爆発させるなど激しい感情を表すことがある。これは周りから見ると不可解にも感じるかもしれない。

「いったいなぜ、そんなに怒らなければならないのだろうか。それほど大した理由もないのに」と疑問を感じ、対応に困惑するだろう。この感情状態を理解する比喻として、「ぬるいお茶を煮えたぎる熱湯と感じている」と表現されることがある。私たちが飲んで「ぬるい」と感じるお茶、すなわち些細な出来事への体験を、「煮えたぎる熱湯」すなわちきわめて苦痛と感じるほど繊細な感覚を持ち、それに対して感情もまた強く反応しているのである。境界性パーソナリティ障害の原因の一つとして、脳の感情調節をつかさどる部分がうまく機能していないという研究もなされている。不可解に見える激しい感情爆発であっても、本人にとっては当然の反応であり、わざとやっているわけではない。

そして②の衝動行為であるが、これは感情の刺激の受けやすさ、激しさということがベースとなり、行動のコントロールを失って衝動的な行為に出るという形で現れてくる。衝

動的な行為とは、暴言、暴力、自傷、自殺など、自分自身の安全、利益、他者との関係などを壊してしまうような行動などである。

③の両極端な揺れ動きは、他者の評価について、極端に理想的な人と見る観方から、極端に駄目な人と見る観方へと変動することである。たとえば異性関係なら、知り合った当初は理想的な存在だと夢中になったかと思うと、些細なことで失望し、最低の人だと思うようになるような場合である。同様に、境界性パーソナリティ障害の人が何かの問題を専門家に相談した場合には、当初はその専門家を最も頼りがいのある人だと信頼していたのに、自分の思い通りの回答が得られないと途端に駄目だと切り捨てる行動に出るようなことにもなるだろう。

④の他者から見捨てられないようになりふり構わず努力するというのは、一度近い関係になったと信じた人に対して見捨てられないようにと、頻繁に電話やメールをしたり、関係を切らないようにしがみつくとことである。ストーカー行為をする人の一部は、このような見捨てられ不安から行動に出ている可能性がある。

## (2) 原因

境界性パーソナリティ障害の原因としては、生物学的な要因として前述のように感情調節をはかる脳の部位がうまく機能していないということが言われ、また環境的要因としても、親から十分な注意と愛情を注がれず、不安定な環境で育つことが影響していると言われる。ただ、原因は一つに決めることはできず、生物学的な要因と環境的要因とが相互に作用しあって、そのパーソナリティ特性をつくっていると考えられる。

## (3) 有名人の例

このような特徴を持つ有名人として、マリリン・モンローや太宰治が挙げられ、両者は境界性パーソナリティ障害だったのではないかとされている。マリリン・モンローは3度も結婚・離婚を繰り返し、最後は睡眠薬の過量摂取で亡くなったと言われている。また太宰治は、心中未遂を繰り返し、薬を乱用していたが、ついに心中という形で命を落とした。いずれも、感情的になりやすいこと、衝動的な行動、不安定な対人関係、見捨てられ不安に突き動かされて行動しやすいなど、境界性パーソナリティ障害の特徴と合致すると言えると思われる。

## (4) 対応法

境界性パーソナリティ障害の人への対応としては、次のようなことが言われている。

### ①同じ距離感を保つ

境界性パーソナリティ障害の人には、あまり親身になりすぎず、ある程度距離感のある態度をとり、また、その態度を維持して同じ関係を保つことが、関係をこじらせないと言われている。親身な態度をとると、境界性パーソナリティ障害の人は相手を理想化すると同時に、見捨てられては大変だという不安もかきたてられ、感情的になりやすく、衝動的な行為にも出やすくなる可能性が高まる。むしろ、少しビジネスライクな距離感のある関



係を保つほうが、感情的になることを押さえ、関係が安定して長続きすると考えられる。

### ②感情的になっている場合の対応

境界性パーソナリティ障害の人が感情的になっている場合には、難しい対応を求められる。激高している状態などでは、こちらの言葉はほとんど耳に入っていないかもしれない。ただ、それに対して、こちらが動揺して感情的になってしまうと、ますます相手の感情を刺激する。とるべき態度としては、できるだけ感情的にならず、淡々とした態度をとり続けることが必要である。そしてまずは、相手の高ぶった感情に共感的な言葉かけを行うことが役立つ。ただ次には、その感情的な態度自体よりも、その人自身の現実的な困り事についての話に戻し、その解決のために何ができるのか、選択肢を示して検討することを持ちかけるほうが有効と言われている。

### ③問題行動への対応

もしも境界性パーソナリティ障害の人が自傷行為や自殺企図、他者に危害を加えるなど、きわめて問題のある行動をとる可能性があると思われる場合には、不安にかられながら見守るよりも、むしろ家族、関係者に連絡することを伝える、あるいはまさにその場での緊急対応が必要な場合は警察を呼ぶなど、積極的に防止する対応をとる必要がある。精神科や心療内科などの医師と連携して、医療的な治療により精神的安定を図るように促す必要もあるだろう。このような事態については、自分だけでは判断が難しいところなので、同僚・上司などと情報を共有して対応を考えることが重要である。

## 2. 自己愛性パーソナリティ障害

自己愛性パーソナリティ障害とは、自分について誇大的な自己像を抱いており、他者に対して自分を承認・賞賛してほしいという欲求が強く、他者との間で軋轢を生じやすいパーソナリティである。

### (1) 特徴

自己愛性パーソナリティ障害の特徴を 3 つ挙げて説明する。

#### ①自分は特別に優れていると信じている (誇大感)

自己愛性パーソナリティ障害と診断される人は、実際、他の人よりも優れた資質を持っていることが多く、社会的地位の高い人に多いとすら言われている。ただ、いかに他者より優れている面があったとしても、並外れて優れた素質を持つ人はごく限られている。しかし自己愛性パーソナリティ障害の人は、自分自身が特別に優れているという誇大な自己感を持っている。

#### ②自分は他者から特別に扱われて当然との気持ちがある (特権意識)

第二に、①と関連するが、特別に優れている自分は、他者から特別に扱われて当然との気持ちを持っている。自分は特別な存在であり、他者は自分をあがめ、大切にしてくれる

のが当たり前だと思っているのである。

③他者の気持ちに共感することができない (共感性の欠如)

誇大な自己愛と特権意識から、自己愛性パーソナリティ障害の人は他者を批判したり攻撃したりし、他者の気持ちを傷つけることが多いが、その他者の気持ちに対してまったく想像が及ばないという特徴もある。

(2) 原因

自己愛性パーソナリティ障害の原因としては、生物学的な要因よりも、どのような被養育環境だったかという環境的要因が大きいと考えられている。たとえば、親が批判的である場合や、逆に親が過剰に子どもの才能ばかりを誉めている場合など、親が子どもの良い面と悪い面の両方を含んで愛情を注ぐということができなかった場合に、自己愛性パーソナリティ障害になる可能性があると言われている。親が、自分の優れたところしか受け入れてくれないと感じているために、子ども自身も自分の劣ったところを認められず、「自分は優れている」という誇大的な自己感を肥大化させると考えられる。

(3) 有名人の例

アップル社の創業者であるスティーブ・ジョブズ氏は、自己愛性パーソナリティ障害だったのではないかとされている。ジョブズ氏はその素晴らしい才能により、世界を変えるほどの新しいテクノロジーを生み出した人物であり、たぐいまれな才能を持っていたことは間違いがない。しかし身近にいる社員は、ジョブズ氏の激しい攻撃や身勝手な振る舞いに振り回され、傷つけられたと言われている。

(4) 対応

自己愛性パーソナリティ障害の人への対応として、次の 3 つの点が言われている。

①尊重し承認するスタンスをとること

前述のように自己愛性パーソナリティ障害の人は、その自信に満ちた態度とは矛盾するようだが、無意識では自分の劣った部分が暴かれることを非常に恐れている。自分が傷つくことを防ぐために、先に他者に対して攻撃的な態度をとっているとも言える。したがって、自己愛性パーソナリティ障害の人に対しては、十分にその優れた部分を認め、尊重することが役立つ。そうすれば、いたずらに怒りを買ったり、攻撃的な態度に出ることを防ぐことができる。

具体的には、自慢めいた話をされた場合には「すごいですね」などの一言を添え、相談内容について理不尽な主張をされた場合にも「おっしゃることは尤もだと思います」などと前置きに付け加えるなど、相手の主張に一目置くような態度をとることが、役に立つと思われる。

②攻撃や批判を個人的なものと捉えない

自己愛性パーソナリティ障害の人から攻撃されたり、きつく批判されたりすることがあるかもしれないが、それを個人的なものと捉えないことが重要である。上述のように自己愛性パーソナリティ障害の人は自分のプライドを守るために、必死で「自分は正しい。周りが間違っている」という主張を通そうとする。誰に対しても、同じような態度をとっているものであり、自分に対してだけこのような攻撃的な態度をとっているわけではないと理解すべきだ。別の面から言えば、自分に落ち度があつて、このような攻撃を受けているわけではないと理解すべきなのである。それによって主観的に少し楽に、また冷静になり、適切な対応をとることができる。

③説得したり、妥協を求めたりする場合には、プライドをくすぐる

自己愛性パーソナリティ障害の人は自分が正しいと思い、自分の弱点や誤りを認めたくないで、妥協を拒む。全面的に自分が正しいことを周囲に認めさせたいのである。自己愛性パーソナリティ障害の人を、何らかの妥協的な解決のために説得したい場合には、持ち上げつつ、何か大義名分を持ち出すと、納得してもらいやすいと思われる。たとえば、「実質的にはおっしゃることが全くもって正しいと思うのですが、規則が実態に合っていないくて、どうしてもご要望にお応えできないのです」などの言い方で、持ち上げつつ断るという表現を工夫するとよいだろう。

### 3. 妄想性パーソナリティ障害

妄想性パーソナリティ障害の人は、猜疑心が強く、他者を信頼することが難しいタイプのパーソナリティ障害である。猜疑心のゆえに他者との間で軋轢を起ししやすい。特徴として次のようなことが挙げられる。

(1) 特徴

①猜疑心と他者への不信感

妄想性パーソナリティ障害の人は、非常に猜疑心が強く、常に「他者から騙されるのではないか、危害を加えられるのではないか」という疑いを持っている。不信感が強いことは、不安感が強いということでもある。何か悪いことが起こるのではないかと不安にかられている。

②自分の情報を秘密にしたがる

妄想性パーソナリティ障害の人は、他者から騙されたり利用されたりしないように、できるだけ自分の情報を秘密にしたがる。名前や住所など、相談を受ける際に当然に必要なと思われる情報を、なかなか言いたがらないという態度をとる場合もあると思われる。

(2) 原因

妄想性パーソナリティ障害については、生物学的要因についてはあまり研究がなく、環

境的な要因が大きいと言われている。たとえば過酷な親に、手酷く叱られたり、虐待を受けたりした場合には、他者はみな自分を傷つけ、辱めるものだという感覚が植え付けられ、信頼感を持つことができず、猜疑的な妄想性パーソナリティ障害になるのだと言われている。

### (3) 有名人

歴史上の人物として、旧ソ連の指導者スターリンは妄想性パーソナリティ障害だったと言われている。スターリンは 1937 年から 38 年に行われた大粛清に限っても 68 万人以上を処刑したと言われている (和田、2016)。彼は反対派など数十万もの人々を粛清したが、そればかりか自国民であっても他国の捕虜になった後に帰国した人々に、スパイの疑いをかけたとも言われている。

### (4) 対応

#### ① 猜疑心に基づく妄想的主張に対して、真摯に事実確認をする

妄想性パーソナリティ障害の人は猜疑的で、あまり現実的とも思えない主張をされる場合があり、それに対して根拠を示して反論したくなることも多いと思われるが、妄想性パーソナリティ障害の人の話を最初から否定してしまうと、それが正しいかどうかよりも、自分自身が否定されたように感じて怒ってしまうかもしれない。

そこで対応としては、非現実的と思われる主張に対して、丁寧に話を聞きながら、一緒に根拠を確認していくという作業をするとよいと言われている。一緒に事実関係と根拠を突き合わせていく中で、「おや、自分の考えは少し違うのかもしれない」という気づきが、ご本人に生じてくるかもしれない。それを待つ姿勢が役に立つと思われる。

#### ② 相談を受けた後の手続きや、その後予想される事態について、丁寧に説明する

妄想性パーソナリティ障害の人は、なぜ猜疑的になるかということ、上述のように何か周りから被害を受けるのではないかという不安が強いからである。そこで不安をできるだけ取り除くことが役に立つ。今後、何が起こりうるのかを知ることは、不安を軽減し、猜疑心が沸き起こることを防ぐことができる。

#### ③ 自分に直接、猜疑心が向けられたときは、真摯に誤解を解く努力をする

妄想性パーソナリティ障害の人は、こちらが親身になって相談に乗っていても、突如として疑いを向けてくることがある。「あなた、私を騙そうとしているんでしょう」とか、「あのひととグルなんでしょう」と、ありえない疑いを向けられると非常に困惑するだろう。そのようなときに、感情的になって声高に否定するのではなく、率直に、丁寧に、誤解であることの根拠を示して説明すると、時間はかかるかもしれないが、次第に納得してくれる可能性がある。

#### 4. 反社会性パーソナリティ障害

4 つ目として反社会性パーソナリティ障害についても触れておきたい。犯罪により刑罰を受けるような人から相談を受けることはほとんどないかもしれないが、犯罪とまで言えなくても軽微な違法行為や嘘を平気で繰り返す人がある。そのような場合、反社会性パーソナリティ障害の観点から理解することができる。

##### (1) 特徴

反社会性パーソナリティ障害の特徴として、まとめて 5 つを挙げる。

- ①違法行為を繰り返し行う
- ②繰り返し嘘をつく
- ③自分や他人の安全を考えない無謀さ
- ④良心の呵責の欠如
- ⑤15 歳以前から素行が悪いこと

これらの特徴は、犯罪者全てに当てはまるわけではない。たとえば対人関係上の恨みで衝動的に殺人を犯した人や、生活に困窮して盗みをする人、過労による居眠り運転で交通事故を起こす人などは、上記の特徴に当てはまらない。

反社会性パーソナリティ障害は、良心の呵責を感じることなく、違法な行為ができるパーソナリティである。平気で繰り返し嘘をつき、詐欺や盗みをすることができる。また自他を危険にさらすことに無頓着で、無謀な行為を平気で行う。子どものころから素行が悪く、親や教師を困惑させていることが多いと言われる。そのような人物が実際に殺人、詐欺、窃盗、贈収賄、脱税、暴行・傷害などの違法行為を行っている場合が、反社会性パーソナリティ障害と診断しうる場合である。

ただ、実際に刑法犯と言えるほどの違法行為を行っていない場合でも、日常レベルで嘘を繰り返したり、身近な他者の好意を悪用して搾取したりしている人々もいる。反社会性パーソナリティ障害とまで言えなくとも、そのパーソナリティの特徴を備えている場合である。この場合、たとえば相談の内容の中で、まことしやかに嘘をつくかもしれない。また嘘がばれたときにも、何食わぬ顔で言いつくろうかもしれない。普通の良識を備えた人には不可解にうつるそのような言動が、反社会性パーソナリティの特徴から来ている可能性があることも念頭に置くとよいと思われる。

##### (2) 原因

反社会性パーソナリティ障害が形成されるにあたっては、被養育環境よりも生物学的要因が大きいのと実証研究の結果が見出されている。反社会的パーソナリティ障害と診断されている人は、自律神経系の生理的反応が弱く、恐怖を喚起させるもの(死体の写真など)を見ても、瞬きが増加しない、心拍数や呼吸数が上昇しない、発汗や筋肉の収縮がないなど、生理的反応が生じないことがわかっている。このような生物学的素因のゆえに、子どものころから向こう見ずないたづらを繰り返す手のかかる子どもと、あまり子どもに対す

る理解がなく、叱ったり放置するなど不適切な養育者という環境的要因が組み合わさって、反社会的パーソナリティ障害が形作られると推測されている。

### (3) 有名人

反社会的パーソナリティ障害の極端な実例は、連続殺人犯である。アメリカで 1970 年代に、若い女性 23 人を殺し、死後に性的暴行を加えるなどしたテッド・バンティという人物がいる。テッド・バンティは殺人を犯すことに何らためらいがなく、殺人行為の前後に残酷な行為を平然と行ったことが報告されている (Hare, 2000)。

このような連続殺人犯は反社会性パーソナリティ障害の極端な形だが、もっとマイルドな例として、高い社会的地位にありながら贈収賄罪や脱税、その他の違法な行為を行って私腹を肥やしている人物などにも、反社会性パーソナリティ障害の人が含まれている可能性がある。

### (4) 対応

連続殺人犯の相談者と出会う機会はずまいと思うが、反社会性パーソナリティの特徴を持った、たとえば「自分の利益のためには平気で嘘をつく相談者」のような場合を念頭に、反社会性パーソナリティの特徴を持つ人への対応を考えてみよう。

#### ①話の真偽を検証する

話の内容に嘘があると気が付いたならば、その後は相談者の話の真偽について、説明を鵜呑みにせず真偽を常に他の状況や証拠から確認する必要がある。本人からの情報だけでなく、他の情報源を探すことが必要である。

#### ②毅然として揺るぎのない態度を保つ

相談者に対して、丁寧に対応する必要があるのは一般論として当然である。ただ、反社会性パーソナリティの特徴のある相談者に対しては、毅然とした態度をとることも必要である。対応できない要求に対して曖昧に対応したり、無理をして対応しようとするれば、「騙しやすい相手だ」と思われて、ますます面倒な要求をしてくるかもしれない。一貫した方針のもとに揺るぎのない態度を保つことが役立つと言われている。

#### ③説得にあたっては、「何が得か」という観点から行う

反社会性パーソナリティ障害の人は良心の呵責が欠如しているので、良心や良識に訴えかけても効果がない。そこで「何が得か」という観点からの説得を試みるほうが有効だと言われている。

## 六、留意すべきその他の精神疾患について

ここまで、難しい相談者の背景にありうる精神疾患としてパーソナリティ障害について述べてきた。しかし、難しさの背景には別の精神疾患が存在する可能性も少なくない。そ

して、対応法についても異なる方針が必要と考えられる。

そこでいくつかの主要な精神疾患の類型についても知っておくことが役に立つと思われる。ここでは、統合失調症、躁うつ病、うつ病、発達障害の一つである自閉スペクトラム症について述べよう。

## 1. 統合失調症

統合失調症は、妄想、幻覚、まとまりのない発語、まとまりのない行動や緊張病性の行動、情動表出の減少や意欲の欠如、などの症状が持続する精神障害である。このような症状の他に、仕事、対人関係、自己管理などにおける機能が著しく低下する。発病前に学業や仕事を高い水準でこなしていたのに、発病後はそれができなくなってしまう。

統合失調症の人は、幻覚や妄想によって、非現実的にものごとを認識し、それをもとに不安になったり、怒ったりしていることがある。統合失調症の人が相談者としてきた場合、非現実的な相談内容に困惑することが多いと思われる。

きわめて非現実的なことを語っていたとしても、それが妄想に基づくものならば、修正することは困難である。その意味で、妄想性パーソナリティ障害における妄想（猜疑心）とは性質が異なる。無理に根拠を突き付けて認識を修正しようとしても、ほとんど効果を持たないだろう。

対応としては、非現実的な相談については「気持ちはわかるけれど、証拠がないと難しい」などの言い方によって、相談者の気持ちをおもんばかりながら伝えるしかないと思われる。

また、妄想や幻覚による言動が著しい場合には、精神科的な治療すなわち薬物療法につながることに役立つこともある。もしも家族や知人など、相談者の身近な人と連絡が取れる状況であるならば、周囲の人と相談・連携して医療機関への受診を促したほうがよい場合もある。

## 2. 躁うつ病

いわゆる躁うつ病は、DSM-5では双極性障害と言われる。特に双極Ⅰ型障害と言われる類型は、激しい躁状態と抑うつ状態を繰り返し、躁状態である間に様々な社会的問題を起こしやすいと言われている。

双極Ⅰ型障害の躁状態では、気分が異常に高揚して、開放的になるとともに、怒りっぽくなる。また何か一つの活動に寝食を忘れて熱中する。自分が何でもできるような万能感を感じ、普段より多弁になってしゃべり続ける。このように普段の人柄とは異質な言動が1週間以上、持続する。この間に、職場を辞めたり、借金をしたり、対人関係を壊したりなど、その人自身の生活にダメージを与えたり、他者に迷惑になるような行為をしていることがある。その後、うつ状態のフェーズに移り、抑うつ気分、意欲の減退、食欲不振・体重減少、不眠、疲労感、希死念慮などが現れる。双極Ⅰ型の人は人生の中で、上記のような躁状態とうつ状態を繰り返すことが一般的である。

双極Ⅰ型と診断される人は、躁状態のときに現実的な問題を起こしやすい。また普段よ

り攻撃的、怒りっぽくなり、自分を抑えることなく感情を他者にぶつける。相談のときに興奮した様子で多弁になったり、常軌を逸していると感じられるほど激しく怒り出す人は、躁状態である可能性もある。

双極 I 型障害の躁状態の場合も、相談者本人にとっては医療的措置が必要な局面である。直接、医療機関への受診を勧めても躁状態の中では聞く耳を持たないと思われる。ただいずれにせよ、その言動が病気の症状から来ているかもしれないことを認識して対応することが必要だと思われる。

### 3. うつ病

うつ病は、抑うつ気分（悲しみ、空虚感、絶望など）や意欲の減退などの精神的な症状と、食欲不振、不眠、疲労感などの身体症状のある精神疾患である。思考力や集中力、決断力の低下を伴い、自殺念慮が生じることもある。

このようにうつ病は様々な症状の複合である。そのような症状が、相談者としてきた人の言動を大きく左右する。たとえば身体がだるくて起き上がれず外出できないため面談の約束の日に現れないとか、気分がすぐれなくて電話に出られない、といった行動がある。また、提出すべき書類を出さないとか、決めるべきことが決められないなどの状態もありえる。

このような行動に対して、周囲は「もっとしっかりやってくれ」といら立ちを感じることもあると思われるが、本人としては精いっぱい頑張ろうとしてもできなくて、結果的に自責的になることが多い。そこででの対応としては、本人の意欲や努力の問題として捉えるのではなく、体調の波の問題として捉え、根気強く接することが必要だと思われる。体調が比較的良いときを待って、様々な手続きを進めるべきだろう。

### 4. 自閉スペクトラム症

自閉スペクトラム症とは、対人関係におけるコミュニケーションや情緒的に交流することに問題があり、視線を合わせることを含めた非言語的コミュニケーションが不自然など、対人関係を発展させることに困難がある発達障害である。こだわりが強く、特定の趣味に極度に熱中したり、同じ生活習慣を続けることに執着するなどの特徴もある。また感覚的な過敏さ（音、光、匂い、触覚などへの敏感さ）が伴うことも多い。

自閉スペクトラム症の人で、知的発達に問題がない人は、多少の対人関係の苦しさがありながら、学生の間は顕著な問題なく過ごしていても、社会人になって同僚や顧客とのコミュニケーションがうまくいかず、仕事上の不適応を起こしてうつ状態になることも少なくない。もちろん、子どものころから学校で不適応を起こし、不登校などになることもある。

自閉スペクトラム症の人との面談では、コミュニケーションが難しいと感じることがある。デリケートな問題について微妙なニュアンスを含めて伝えても、まったく理解してもらえないということがありえる。また考え方に柔軟性がなく自分の主張にこだわり、どれほど言葉を尽くして説明しても、同じ主張を繰り返す場合もある。



このような相談者に対応する場合には、コミュニケーションの苦手さに配慮し、シンプルで明確な説明をすることや、図や絵を描くなど視覚情報を補助的に用いて説明するなどの工夫が役立つ。また、こだわりに対しては根気よく説明を続け、本人が納得しやすいロジックを工夫することも必要である。

## 七、パーソナリティ障害や精神疾患の見立てについて

ここまで、パーソナリティ障害と精神疾患の主な類型をいくつか挙げてきた。そうすると「では実際に目の前にいる相談者がいずれかの類型に該当するのかどうか、それを判断するにはどうすればよいのか」という疑問が浮かぶことと思う。

それはもっともな疑問であり、また、結論から言えばパーソナリティ障害や精神疾患の見立てを行うことは容易なことではない。そもそも精神科の診断は精神科医のみが行う権限のあることで、精神科医以外の人が、何らかの精神疾患について軽々しく判断すべきことでもない。

とはいえ、断定的な判断はもちろんできないとしても、いくつか可能性のあるパーソナリティ障害や精神疾患の類型を念頭におきながら、対応法を試行錯誤することが、難しい相談者に対応するうえで役に立つと思われる。「正解」でなくても、いろいろな可能性を考えながら、複数の対応のバリエーションを試していくプロセス自体が役立つはずである。

逆に言えば、「難しさ」に圧倒されて心理的に委縮してしまったり、あるいは感情的になってこちらからも反発したりして、相談者との関係がこじれることになるのは避けたいことである。一度にうまくいかなくても、相談を受ける立場の人が冷静に、客観的に相談者について考え、相談者の反応を見ながら柔軟に対応していくことは、相談者が抱えている現実的問題への円滑な解決のためにも、相談を受ける側の心理的なストレスの軽減といううえでも、役に立つと考える。

ただしくれぐれも留意していただきたいのは、そのような思考の作業は、あくまで相談者との関係を円滑にし、相談内容について合理的解決が図れるようにするため、つまり、あくまで相談者の利益を実現するためにどのような対応が役に立つかを考えるという目的意識を持って行うべきである。くれぐれも相談者に精神疾患のレッテルを貼るようなことにならないよう、注意する必要がある。

それでは、実際に難しい相談者を見立てるために役立つと思われるポイントを、いくつか示したい。

### 1. 知識として学ぶ

まずは知識として、様々なパーソナリティ障害や精神疾患の特徴について知ることが必要である。患者さん向け、ご家族向けに平易に解説された書籍は数多く出版されており、それらを通じて学ぶことができる。

また映画でそれらを題材にしたものを観ることも役に立つと思われる。たとえば境界性パーソナリティ障害ならば「17歳のカルテ」(ウィノナ・ライダー主演、1999年)が伝記

をもとにしており、リアリティがある。同様に反社会性パーソナリティ障害については「羊たちの沈黙」(アンソニー・ホプキンス、ジョディ・フォスター、1991 年)、また統合失調症では「ビューティフル・マインド」(ラッセル・クロウ主演、2001 年)、発達障害では「レインマン」(ダスティン・ホフマン、1988 年) などがある。

そのような知識を得たうえで、実際に「難しい」と感じる相談者について、その方の言動のどのような点が難しいのか、何が原因になっていそうか、いろいろと考えを巡らせてみるとよいと思われる。

## 2. 類型を念頭において、発言内容や態度について考えてみる

たとえば相談者の方が突然、理不尽とも思える理由を挙げて怒りだしたとき、それだけではその方のパーソナリティなどはわからない。その前後の言動などをよく考えてみる必要がある。たとえば相談窓口で長時間待たされたあと、窓口担当者の何気ない一言に対して、「対応がなっていない」と激怒する相談者がいたとする。突然の理不尽な怒りの背景には、自己愛性パーソナリティ、境界性パーソナリティ、双極 I 型障害の躁状態、統合失調症など、様々な要因がありえる。そこでその相談者ともう少し時間をかけて対応しているうちに、実際に高い社会的立場にいることなどをアピールして居丈高に振る舞うのか(自己愛性パーソナリティの可能性)、常軌を逸した興奮や多弁な態度が続いているのか(躁状態の可能性)、非現実的な理由を述べているのか(統合失調症の可能性) など、その方の様子にはいろいろな場合があると思われる。時間をかけて、いろいろと考える必要がある。

## 3. 非現実感・非日常感がある場合は、統合失調症、双極 I 型障害といった精神病圏であることを考える

2. でも少し触れたが、難しいと思われる相談者の態度が、興奮度や行動が常軌を逸しているように感じる場合(大声を続ける、物を投げるなどの暴力がある、警察が来ても収まらないなど)、統合失調症、双極 I 型障害などの、重篤な精神疾患が背景にある可能性が高まる。

そのような場合は、相談対応自体への注力よりも、相談者ご自身の安全を図るという意識を持って、関係者と連携して医療につなぐなどの方策を考える必要がある。そのような可能性について敏感になり、相談者の安全と言う点から何ができるかを考えておくことが大事だろう。

## 八、対応法のまとめ

ここまで、難しい相談者の背景にある可能性のあるパーソナリティ障害や精神疾患の類型と、その見立ての意義について説明してきた。ただ上述のように、実際の相談者について、どの類型に当てはまるのか、あるいはどれにも当てはまらないけれど難しいのか、判断するのは特に最初のうちはなかなか難しいと思われる。

そこで特定の類型ということにこだわらず、難しい相談者に対する一般的な対応法についてまとめたいと思う。

### 1. 適度な距離感を、一定に保つこと

一回だけの相談で終了せず、何度か相談・面談を重ねる場合において特に問題となることであるが、相談者に対しては「適度な距離感」を、「一定に保つ」ことが、関係をいたずらにこじらせないことに役立つ。

相談者に対しては、親身になって（距離感を縮めて）対応することが、信頼関係を保ち、相談が円滑にいくという考え方もある。確かに、精神的な健康度や人格の成熟度がある程度高い人については、それは適切な場合が多いだろう。しかし、関係がこじれやすい難しい相談者の場合には、親身になりすぎて距離感が近くなってしまうと、良い状況のときはポジティブな関係でいられるが、相談者にとって状況が思い通りにいかない局面では、感情的になりやすい危険性がある。親身にしてくれる相手に対して相談者は、「この人なら、自分の希望を実現してくれるのではないか」との過度な期待を抱きやすく、依存的な感情も持ちやすくなるからである。

むしろ、最初からやや距離感を保ちつつも、担当者として行うべきことを淡々と進める態度でいる方が、長期的には相談者との安定した関係を維持しやすいつ言える。そのほうが、相談者も淡々としていられる。

もちろん、誠意を持って相談者のためになるように努めるという気持ちを持っていることは大切だが、だからといって過度に親身な態度を示すことは、かえって関係を不安定にする可能性がある。適度な距離を、一定に保つということを心がけることが基本的には安全だと言える。

### 2. 手続きの進め方について、よく説明すること

難しい相談者となりうる人は、一見、居丈高に見えたり、攻撃的に見える場合でも、基本的には非常に不安を持ちやすい状態にある。特に何か問題を抱えて相談に来ているのだから、普段よりもより不安な状態に置かれている。そして、不安が高まると些細なことで怒りを買ったり、こちらからの説明が頭に入らないという状態になる。

そこでできるだけ不安を軽減することが重要である。そのために行うべきこととして、手続きの進め方や、今後予想されること、時間の予測などを、早い段階で丁寧に説明することがある。また、一度では頭に入らないと思われる場合には、折に触れて繰り返し説明することが必要である。

説明を受けて先の見通しがつくことは、相談者にとって予想外の事態が起こることを防ぎ、感情的になる場面を減らすことができる。

### 3. 感情的になった場合には、共感しつつも、現実的な課題に目を向ける

いったん、相談者が感情的になり、激怒や攻撃的な言葉を続ける、あるいは興奮して泣き叫ぶなどの状態になった場合、どう対応すべきだろうか。

まず大切なことは相談者の感情的な態度に動揺したり、「自分が何かまずいことをしたから、こうなったのだろうか」などと自責的に考えたりせず、冷静に相談者の状態について観察することが大切である。

そしてまずは共感的な言葉がけを行う。「〇〇に怒っておられるのですね。お気に障ったようなら、申し訳ありません」など、相手の感情をまずは受け止める言葉をかけることが必要である。だからといって、すぐに感情がしずまるとは限らない。

しかし次には、相手の感情をしずめること自体に注力するのではなく、その相談者にとっての現実的な課題に話題を戻し、注意をそちらに向けるようにするほうがよいと言われている。前述のように、相談者が感情的になるのは、根底では困っていて不安になっているからである。現実的な課題をどうすればより良い形で解決できるのか、実際の相談に話を戻し、できるだけ建設的な方向で一緒に課題を分析し、対応を考えていくという姿勢を示すことが、根本的不安に対応することになり、感情をしずめることに役立つ。

ただ、相談の内容上、どうしても建設的な方向に進められない問題もあるかもしれない。相談者にとって満足のいくような回答がどうしてもできない場合もあるだろう。その場合には、激怒の状態が続くことに対しあまり有効なことは言えないかもしれない。しかし大切なことは、それに対して、相談を受けている担当者自身が、あまりストレスを感じないようにすることである。相談者が激怒しているのは、担当者自身に落ち度があるわけではなく、相談内容の性質から仕方のないことであれば、その旨を誠意を持って伝え続けるしか方法はないと思われる。もしそれでも納得せず、興奮のあまり暴力的になったり、危険が及ぶような場合には、警察に通報するなどの危機対応の問題だということを念頭に置くことも必要になる。

## 九、おわりに

難しい相談者への対応は、冒頭に述べたように客観的に相談のプロセスが難しくなるばかりでなく、主観的にもストレスのかかる苦しい状態に置かれる。

本稿では、難しさの背景にあるパーソナリティ障害や精神疾患についての知識をもとに、その状態を客観的に理解しつつ、冷静に対応するための方法を述べてきた。

最後にもう一点、付言すると、難しい相談者に出会ったときに、そのストレスを独りで抱えこまないことが大切である。自分だけで何とか対応しなければならないと思わず、周りの同僚に話を聞いてもらったり、上司に相談して、事態を客観視できるような態勢を意識的に作ることが重要だ。

また、もし可能であれば精神保健の専門家（精神科医、精神保健福祉士、公認心理師など）にも意見を聞くことも役立つはずだ。

難しい相談者と言われる方々も、問題を抱えて困っていることに変わりではなく、適切な援助を必要としている。本稿は消費生活相談員の方々に向けて、パーソナリティ障害などにより対応が難しい相談者への対応をまとめた。消費生活相談員の方々が、難しい相談者に適切な対応をとることによって、必要な援助がそこに届くことを期待したい。

[参考文献]

- American Psychiatric Association (2013), Desk reference to the diagnostic criteria from DSM-5. Washington, DC: American Psychiatric Association 日本精神神経学会 (日本語版用語監修), 高橋三郎=大野裕 (監訳) (2014). DSM-5 精神疾患の分類と診断の手引. 医学書院
- 林直樹 (監修) (2011). よくわかる境界性パーソナリティ障害—不安定な自分を変えていく, 治療とセルフケア. 主婦の友社
- Robert D. Hare (1993). Without conscience. 小林宏明 (訳) (2000). 診断名サイコパス—身近にひそむ異常人格者たち—. 早川書房
- Robert D. K. & William J. B. (1995) The Riverman Ted Bundy and I Hunt for the Green River Killer., Constable and Company Ltd. 戸根由紀恵 (訳) (1996). 死体を愛した男. 翔泳社
- 和田春樹 (2016). スターリン批判 1953~56 年 一人の独裁者の死が、いかに 20 世紀世界を揺り動かしたか. 作品社
- Walter I. (2011). Steve Jobs: The biography. Simon & Shuster 井口耕二 (訳) (2011). スティーブ・ジョブズ. 講談社
- Yudofsky, S.C. (2005). Fatal Flaws—Navigating destructive relationships with people with disorders of personality and character. American Psychiatric Publishing. 田中克昌・黒澤麻美 (訳) (2011). パーソナリティ障害の素顔. 星和書店.

「国民生活研究」第 62 巻第 1 号 (2022 年 7 月)

[法令解説]

## 独立行政法人国民生活センター法の解説 (上)

小堀 厚司<sup>i</sup>、平島 潤土<sup>ii</sup>、萩原 泰斗<sup>iii</sup>、小林 真寿美<sup>iv</sup>、  
市瀬 陽介<sup>v</sup>、猪口 純志<sup>vi</sup>、保足 和之<sup>vii</sup>、近藤 由夏<sup>viii</sup>

- 
- 第 1 はじめに
  - 第 2 制定及び改正の経緯
  - 第 3 目的、定義、センターの目的等の解説
  - 第 4 小括
- 

### 第 1 はじめに

独立行政法人国民生活センター (以下「センター」という。) は、その名称が冠するとおり、独立行政法人である。独立行政法人は、独立行政法人の運営の基本その他の制度の基本となる共通の事項が独立行政法人通則法 (平成 11 年法律第 103 号。以下「通則法」という。) において定められ、各独立行政法人の名称、目的、業務の範囲等に関する事項は個別法において定められる。センターにとっての個別法は、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「センター法」という。) である。

センター法は、センターの目的、行為等を規律するものであるとともに、センター法に規定されていることは、センターの職員はもとより、消費者庁の職員や全国の消費生活センターの相談員等の消費者行政に携わる者、また、重要消費者紛争解決手続を利用する者

---

i こぼりあつし (消費者庁地方協力課長)、ii ひらしまじゅんじ (内閣府共助社会づくり推進担当休眠預金等活用担当室参事官補佐 (前・消費者庁地方協力課課長補佐))、iii はぎわらやすと (独立行政法人国民生活センター総務部次長)、iv こばやしますみ (独立行政法人国民生活センター総務部総務課長)、v いちのせようすけ (独立行政法人国民生活センター教育研修部オンライン研修推進室長)、vi いのぐちじゅんじ (独立行政法人国民生活センター総務部総務課主査)、vii ほあしかずゆき (独立行政法人国民生活センター総務部企画課課長補佐)、viii こんどうゆか (独立行政法人国民生活センター広報部広報課主事)

といった、センターが行うこととされている業務と関係を持つ者に対しても規律を及ぼすものである。そのセンター法について、これまで、部分的に解説等が行われてきたことはあるが、全体的・体系的な説明がなされたものはなかった。

センター法は、本年度、成立・公布の年から 20 年の節目に当たる。この 20 年の間に、センターの裁判外紛争解決手続 (Alternative Dispute Resolution。以下「ADR」という。) に関する規定が整備されるなど所要の改正が行われてきた。この節目の年において、消費者庁及びセンターの有志職員により、これまでの改正内容も含め、センター法全体について逐条的に解説することとした。

センター法の本則は、50 条程度であるが、その全体を解説するには相当の分量を要することとなる。そのため、2 回に分けて解説を行う予定である。次稿においては、重要消費者紛争解決手続 (センター法第 3 章第 2 節) について解説する予定であり、本稿はその余の規定の全てについて解説をした。

なお、本稿中の意見にわたる部分は、あくまで筆者らの個人的見解であって、筆者らが所属する組織の見解ではないことをあらかじめお断りしておく。

## 第 2 制定及び改正の経緯

センター法の解説に先立ち、センター法の制定及び改正の経緯を振り返る。

センター法施行前の国民生活センター (以下「旧センター」という。) は、国民生活センター法 (昭和 45 年法律第 94 号。以下「旧センター法」という。) により設立された特殊法人であった。

平成 13 年 12 月 19 日に閣議決定された特殊法人等整理合理化計画において、「163 の特殊法人及び認可法人を対象に、事業及び組織形態の見直し内容を個別に定め」られたところ、当該計画においてセンターについては「独立行政法人とする」と整理された<sup>1)</sup>。当該計画を着実に実施するため、旧センターを解散し、その目的を承継する独立行政法人国民生活センターを設立するため、必要な規定を整備するものとして、独立行政法人国民生活センター法案が第 155 回国会 (臨時会) に提出され、成立した (法案提出：平成 14 年 10 月 21 日、可決・成立：同年 11 月 27 日、公布：同年 12 月 4 日)。

この後、センター法は、大要、次の 4 回の法改正が行われた。

最初は、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 (平成 20 年法律第 27 号。以下「第 1 次改正法」という。) による改正である。第 1 次改正法は、消費者紛争について、その当事者である消費者と事業者との間に情報の質及び量並びに交渉力において格差があることや一般には被害金額が少額であること等の事情から訴訟手続のみで被害救済を図るには一定の限界があるため、消費者基本法 (昭和 43 年法律第 78 号) においても苦情の処理のあっせん等における中核的な機関として位置付けられているセンターによる ADR を整備したものであり、その法案が第 169 回国会 (常会) に提出され、成立した (法案提出：平成 20 年 3 月 4 日、可決・成立：同年 4 月 25 日、公布：同年 5 月 2 日)。

次は、不当景品類及び不当表示防止法等の一部を改正する等の法律 (平成 26 年法律第

71 号。以下「第 2 次改正法」という。) <sup>2)</sup>による改正である。第 2 次改正法は、国及び都道府県の不当表示等に対する監視指導体制を強化するとともに、事業者に表示等に係る適正な管理体制の整備を義務づけるほか、地域の消費者を見守るため、関係機関の間で消費生活相談等により得られた情報を共有して利用できる仕組みを創設し、消費生活相談体制を強化するための所要の規定の整備を行ったものであり、その法案が第 186 回国会(常会)に提出され、成立した(法案提出:平成 26 年 3 月 11 日、可決・成立:同年 6 月 6 日、公布:同月 13 日)。

次は、独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律(平成 26 年法律第 67 号。以下「通則法整備法」という。)による改正である。通則法整備法は、独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴い、個別法に各独立行政法人を中期目標管理法人、国立研究開発法人又は行政執行法人のいずれかとする規定を追加する等、関係法律の規定の整備を行ったものであり、その法案が第 186 回国会(常会)に提出され、成立した(法案提出:平成 26 年 4 月 15 日、可決・成立:同年 6 月 6 日、公布:同月 13 日)。

そして、直近は、独立行政法人国民生活センター法等の一部を改正する法律(平成 29 年法律第 43 号。以下「第 3 次改正法」という。)による改正である。第 3 次改正法は、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、消費者の被害の発生又は拡大を防止するとともにその被害を回復するため、センターの業務として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(平成 25 年法律第 96 号。以下「消費者裁判手続特例法」という。)における特定適格消費者団体のする仮差押えに係る担保を立てる業務を追加する等の措置を講じたものであり、その法案が第 193 回国会(常会)に提出され、成立した(法案提出:平成 29 年 3 月 3 日、可決・成立:同年 5 月 26 日、公布:同年 6 月 2 日)。

センター法は、大要、今述べた経緯を経て、現在の形となっている。国民生活センターは、特殊法人として設立された昭和 45 年から半世紀以上の歴史の中で培った知見や専門性を活かし、消費者行政の中核的な実施機関として、その機能を強化しながら、消費者・生活者、事業者、行政をつなぐ重要な役割を担っている。

### 第 3 目的、定義、センターの目的等の解説

本章では、第 1 条から第 10 条まで及び第 40 条から第 49 条までを解説する。

#### 第 1 条 目的

<p><b>第一条</b> この法律は、独立行政法人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する。</p>
--



【解説】

本条は、通則法第 1 条において「各独立行政法人の名称、目的、業務の範囲等に関する事項を定める法律（以下「個別法」という。）」と定められていることを踏まえ、センター法の目的を規定するものである。

第 1 条の 2 定義

**第一条の二** この法律において「消費者紛争」とは、消費生活に関して消費者（個人（事業として又は事業のためにした行為が紛争の原因になった場合におけるものを除く。）をいう。以下同じ。）又は消費者契約法（平成十二年法律第六十一号）第十二条の二第一項に規定する差止請求を行う適格消費者団体（同法第二条第四項に規定する適格消費者団体をいう。）と事業者（法人その他の団体及び事業として又は事業のためにした行為が紛争の原因になった場合における個人をいう。）との間に生じた民事上の紛争をいう。

2 この法律において「重要消費者紛争」とは、消費者紛争のうち、消費者に生じ、若しくは生ずるおそれのある被害の状況又は事案の性質に照らし、国民生活の安定及び向上を図る上でその解決が全国的に重要であるものとして内閣府令で定めるものをいう。

【解説】

1 本条の趣旨

本条は、「消費者紛争」及び「重要消費者紛争」を定義するものであり、第 1 次改正法により加えられたものである。

2 第 1 項

本項は、「消費者紛争」を定義するものである。

「消費者紛争」は、消費生活に関して消費者又は消費者契約法（平成 12 年法律第 61 号）に規定する差止請求を行う適格消費者団体と事業者との間に生じた民事上の紛争をいう。

これを紛争当事者となる消費者と事業者との関係に着目してみると、消費者契約の契約当事者である消費者と事業者との間に生じた紛争が典型的なものではあるが、消費者と事業者との間に生じる紛争はこれにとどまるものではなく、製品事故における消費者と製造業者との間に生じた紛争（製造物責任法（平成 6 年法律第 85 号）第 3 条参照）のように当事者間に契約関係がないものも含まれる。本項は、消費者の定義から「事業として又は事業のためにした行為が紛争の原因になった場合における」個人（例えば、個人事業者が営業のために使用している車両の欠陥による事故に基づく紛争等）を除くことで、かかる個人は事業者に含まれるよう、「消費者」及び「事業者」を定義するものである。

本項中、「民事上の紛争」とは、私法上の権利義務など私法上の法律関係に関する争いをいうものであり、刑事手続や行政処分についての争いは含まれない。また、法律関係に関する争いであるので、法令の適用又は法的価値判断により解決し得るものである必要があり、したがって、例えば、「店員の態度が悪い」といった単なる不満などは含まれない。

また、本項において「消費生活に関して」生じた民事上の紛争とされていることから、労働契約に関する紛争や自宅に隣接する工場から排出される物質についての住民と当該工場の事業主との間の紛争などは含まない。

さらに、消費者契約法により内閣総理大臣の認定を受けた適格消費者団体は不当な勧誘等についての差止請求権を有しており、その差止請求権の存否が争いとなることもあり、こうした紛争も適格消費者団体が消費者の地平に立つことによって生じたものであるので、本項において「消費者…又は…適格消費者団体」とされている。ただし、適格消費者団体に特別に認められた権利は、消費者契約法に規定された差止請求権に限られることから、条文上もその旨を明らかにされている。

### 3 第 2 項

本項は、「重要消費者紛争」を定義するものである。

「重要消費者紛争」は、第 1 次改正法により、国民生活センターに置く紛争解決委員会（以下「委員会」という。）において実施することとされた「重要消費者紛争解決手続」の範囲を定義するものであり、消費者紛争のうち、消費者に生じ、若しくは生ずるおそれのある被害の状況又は事案の性質に照らし、国民生活の安定及び向上を図る上でその解決が全国的に重要であるものとして内閣府令で定めるものをいう。

第 1 次改正法による改正において、「重要消費者紛争解決手続」は、地方公共団体が行う紛争解決手続を前提として、全国的な視点に立って解決を図るべき重要な問題に係る紛争について解決を図るものとされ、具体的には、

- (1) 現に複数の都道府県で同種の被害が生じているなど、相当の地域的な広がりをもって相当多数の者に被害を及ぼしているような事件に係る紛争や、その時点では一都道府県内におさまっていてもその後と同様の被害が相当広域かつ多数の者に及ぶおそれのある事件に係る紛争
- (2) 前記 (1) に掲げる紛争のほか、必ずしも被害の広域多様性はないものの、製品による死亡や重傷等の重篤事故の発生あるいは深刻な財産的被害の発生など、生命、身体又は財産に著しい影響を及ぼし、又は及ぼすおそれがある事件に係る紛争
- (3) 前記 (1) 及び (2) に掲げる紛争のほか、新製品による事故や新手の手口による事件、専門的知識が必要となる消費者紛争など紛争の新規性、専門性から当事者の主張が多岐にわたる、あるいは両当事者の権利関係や事実関係に関する様々な部分において両者の主張が大きく異なることから争点が複雑多様性を有する場合などセンターにおいて争点を整理し一定の解決指針を示す必要がある事件に係る紛争その他センターが消費者紛争の解決における中核的機関としての役割を果たす必要性が高いと認められる紛争

といった、事件の内容が全国的な見地から国民生活に重大な影響を及ぼすと認められるものについて取り扱うこととされた。

このような考えの下、本項において、法律上「その解決が全国的に重要であるもの」と規定するとともに、さらに、全国的に重要な問題であることの判断基準を「消費者に生じ、

若しくは生ずるおそれのある被害の状況又は事案の性質に照らし」と規定された。また、前記(1)から(3)までについての当事者の予測可能性の確保の要請を考慮するとともに、一方で消費者紛争の多様性や消費生活の高度化・多様化の進展の中で新規の紛争が発生しやすいという事情があること等も総合的に勘案して、その内容を内閣府令において規定することとされた。内閣府令の具体的な規定は、次のとおりである。

### 独立行政法人国民生活センター法施行規則（平成 20 年内閣府令第 49 号）

#### （重要消費者紛争）

**第一条** 独立行政法人国民生活センター法（以下「法」という。）第一条の二第二項の内閣府令で定める消費者紛争は、特定適格消費者団体（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（平成二十五年法律第九十六号）第二条第十号に規定する特定適格消費者団体をいう。）が共通義務確認の訴え（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第二条第四号に規定する共通義務確認の訴えをいう。）を提起することができるもの及び次の各号のいずれかに掲げるものであって独立行政法人国民生活センター（第三十四条において「センター」という。）が指定するものとする。

- 一 同種の被害が相当多数の者に及び、又は及ぶおそれがある事件に係る消費者紛争
- 二 国民の生命、身体又は財産に重大な危害を及ぼし、又は及ぼすおそれがある事件に係る消費者紛争
- 三 前二号に掲げるもののほか、争点が多数であり、又は錯そうしているなど事件が複雑であることその他の事情により紛争解決委員会（以下「委員会」という。）が実施する解決のための手続によることが適当であると認められる消費者紛争

なお、独立行政法人国民生活センター法施行規則第 1 条柱書中の「特定適格消費者団体…が共通義務確認の訴え…を提起することができるもの」との規定は、これが重要消費者紛争に含まれることを明らかにするため、平成 29 年 10 月に加えられたものである（独立行政法人国民生活センターの業務運営、財務及び会計並びに人事管理に関する内閣府令及び独立行政法人国民生活センター法施行規則の一部を改正する内閣府令〔平成 29 年内閣府令第 46 号〕）。

また、同柱書中の「独立行政法人国民生活センター…が指定するもの」については、「国民生活センター紛争解決委員会が扱う「重要消費者紛争」について」<sup>3)</sup>において、大要、次のものを指定していることを明らかにしている。

#### (1) 内閣府令第 1 条第 1 号類型（多数性）

- ア 消費者契約の締結の勧誘、商品・役務等の広告・表示に関して広域的に相当多数発生し、又は発生するおそれのある紛争
- イ 商品・役務等の内容に関して広域的に相当多数発生し、又は発生するおそれのある紛争

- ウ 事業者が定めた約款等の契約条項に関して広域的に相当多数発生し、又は発生するおそれのある紛争
- (2) 内閣府令第 1 条第 2 号類型 (重大性)
- ア 生命又は身体に対する重大な危害を及ぼし、又は及ぼすおそれがある事故又は取引に関する紛争
  - イ 財産に重大な危害を及ぼし、又は及ぼすおそれがある事故又は取引に関する紛争
- (3) 内閣府令第 1 条第 3 号類型 (複雑性等)
- ア 専門的知見が必要な紛争
  - イ 新たな商品・役務等であるなどにより争点の整理が必要な紛争

## 第 2 条 名称

**第二条** この法律及び独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三号。以下「通則法」という。）の定めるところにより設立される通則法第二条第一項に規定する独立行政法人の名称は、独立行政法人国民生活センターとする。

### 【解説】

本条は、センター法と通則法の定めるところにより独立行政法人として設立されることを明らかにするとともに、通則法第 4 条第 1 項の規定に基づき、独立行政法人の名称を規定するものである。

名称は、昭和 45 年に特殊法人として成立したときから「国民生活センター」であった。センターは、特殊法人であった旧センターの目的及び業務を引き継ぐものであったことから、その名称が「独立行政法人国民生活センター」とされたものである<sup>4)</sup>。

## 第 3 条 センターの目的

**第三条** 独立行政法人国民生活センター（以下「センター」という。）は、国民生活の安定及び向上に寄与するため、総合的見地から国民生活に関する情報の提供及び調査研究を行うとともに、重要消費者紛争について法による解決のための手続を実施し、及びその利用を容易にすることを目的とする。

### 【解説】

本条は、通則法第 5 条の規定に基づき、センターの目的を規定するものである。

国民生活を取り巻く経済社会環境が大きく変化する中、国民生活の安定及び向上を図っていくためには、国民一人一人が主体的な行動を行うことができるよう、十分な情報提供等が行われる必要がある。センターは、このような観点から国民生活の安定及び向上に寄与するため、総合的見地から、国民生活に関する情報の提供等を行うものであり、これをセンターの目的として規定するものである。

なお、本条中「国民生活の安定及び向上に寄与するため、総合的見地から国民生活に関

する情報の提供及び調査研究を行う」とある部分は、旧センター法第 1 条に規定されていた目的と同一であり、旧センターの目的を引き継いだものである。「重要消費者紛争について法による解決のための手続を実施」とある部分は、第 1 次改正法により、センターが全国的に重要な消費者紛争について和解の仲介及び仲裁を行うことができるようにする等の措置がなされた際に、目的に加えられたものである。「その利用を容易にする」とある部分は、第 3 次改正法により、センターの業務として消費者裁判手続特例法における特定適格消費者団体のする仮差押えに係る担保を立てる業務を追加する等の措置がなされた際に、目的に加えられたものである。

### 第 3 条の 2 中期目標管理法

**第三条の二** センターは、通則法第二条第二項に規定する中期目標管理法とする。

#### 【解説】

##### 1 本条の趣旨

本条は、センターを通則法第 2 条第 2 項に規定する中期目標管理法とするものである。独立行政法人通則法の一部を改正する法律（平成 26 年法律第 66 号。以下「通則法改正法」という。）による改正により、全独立行政法人を一律に規定している制度が見直され、業務の特性に対応して独立行政法人のマネジメントを行うため、3 つの分類が設けられた。通則法改正法による改正前までは、独立行政法人制度においては、原則として全ての独立行政法人に一律の規律を課した上で、一定の要件を満たすもの（特定独立行政法人）の役員に国家公務員の身分を与え、人事管理において特別の規律を課すこととされた。通則法改正法による改正後の独立行政法人制度においては、独立行政法人を当該法人の事務・事業の特性に着目して、①中期目標管理法、②国立研究開発法人、③行政執行法人の 3 つに分類し、それぞれに適切な規律を及ぼすこととし、各法人が、いずれの法人に該当するかについて、個別法で定めることとされた。

中期目標管理法は、公共上の事務・事業のうち、その特性に照らし、一定の自主性及び自律性を発揮しつつ執行することが求められるものを中期的（3～5 年）な目標・計画に基づき行うことにより、多様で良質なサービスの提供を通じて公共の利益を増進することを目的とする独立行政法人である。

##### 2 経緯

センターが中期目標管理法となるまでには、大要、次に述べるように累次の検討が行われた。

行政刷新会議により、独立行政法人の事業仕分けの対象となり、平成 22 年 12 月 7 日の閣議決定「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」において、「消費者庁の機能を強化する中で、独立行政法人制度の抜本的見直しと並行して、消費生活センター及び消費者団体の状況等も見つつ、必要な機能を消費者庁に一元化して法人を廃止することを含め、

法人の在り方を検討する。」との方針が示された。

それを踏まえ、平成 22 年 12 月 24 日から「国民生活センターの在り方の見直しに係るタスクフォース」で検討がなされ、消費者庁への移管・一元化を目指すこととされた。

続いて、平成 23 年 10 月 12 日から「国民生活センターの在り方の見直しに関する検証会議」では、「国へ移行することが妥当」としつつ、具体的な移行の在り方については、別途検討の場を設けて平成 24 年夏までに結論を得るとされた。

その後、平成 25 年 2 月 22 日からは「国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の体制の在り方に関する検討会」が開催され、同年 8 月 22 日に報告書が取りまとめられ、センターの各機能（相談、研修、商品テスト、情報の収集・分析・提供、ADR など）を一体として一つの機関に集める、「国民生活センター」という名称を持った機関とする、独立性を法的に担保した「特別の機関」として、消費者庁を移行先とすることが有力とされた。

さらに、平成 25 年 3 月から「消費者行政の体制整備のための意見交換会」が開催され、同年 7 月 23 日に「国民生活センターの在り方については、あらゆる選択肢を排除せず、

(1) 消費者庁、消費者委員会、国民生活センターとの連携に関する検証結果、(2) 今後の独立行政法人制度改革の動向、を踏まえつつ引き続き検討」との中間整理が取りまとめられた。

平成 25 年 12 月 13 日、内閣府特命担当大臣から、「国民生活センターの各機能を最大限発揮するためには、業務運営・人事面での独立性や機動性・柔軟性を有することが重要である。今般の独立行政法人の新たな類型の一つである「中期目標管理法人」とすることが相応しいと考えられる。」との方針が示された。

その後、平成 25 年 12 月 20 日の行政改革推進会議独立行政法人改革等に関する分科会において、センターは、「基本的な方針について（案）」において、「消費者問題に対して、行政措置（行政処分、有権解釈の提示）を行う国の機関から独立して、柔軟性・機動性を持って対応する必要があることから、中期目標管理型の法人として位置付けることが適当である。」とされたことを踏まえ、本条において、通則法第 2 条第 2 項に規定する中期目標管理法人とされたものである。

#### 第 4 条 事務所

**第四条** センターは、主たる事務所を神奈川県に置く。

##### 【解説】

本条は、通則法第 7 条第 1 項の規定に基づき、センターの主たる事務所を置く地を神奈川県と規定するものである。

なお、旧センターは主たる事務所を東京都に置いていたが、国の行政機関等の移転に関する方針に沿って、センターは主たる事務所を神奈川県相模原市に置き、従たる事務所を東京都港区に置いている。

移転の経緯については次のとおりである。

多極分散型国土形成促進法(昭和 63 年法律第 83 号)は、東京都区部における人口及び行政、経済、文化等に関する機能の過度の集中の是正に資するため、国の行政機関等は移転に関する基本方針に基づき、東京都区部からの移転に努めなければならない旨定めている。これに基づいて定められた国の行政機関等の移転に関する基本方針(同年 7 月 19 日閣議決定)において、旧センターは移転対象機関とされ、その具体的な移転については、「国の機関等移転推進連絡会議」において「平成 15 年度」に「神奈川県」へ移転することとされた。これを踏まえ、独立行政法人の設立に合わせてこの移転を行うこととし、センターの主たる事務所については神奈川県相模原市に置くこととされた。

## 第 5 条 資本金

- 第五条** センターの資本金は、附則第二条第六項の規定により政府から出資があったものとされた金額とする。
- 2 政府は、必要があると認めるときは、予算で定める金額の範囲内において、センターに追加して出資することができる。
- 3 センターは、前項の規定による政府の出資があったときは、その出資額により資本金を増加するものとする。

### 【解説】

本条は、通則法第 8 条第 2 項の規定に基づき、センターにその業務を確実に実施させるため、政府は出資することができる旨を定めるものである。

特殊法人を独立行政法人化した場合における資本金の取扱いについては、「論理的には、『(イ) 特殊法人等の廃止、残余財産を国が承継、(ロ) 独立行政法人設立に際して出資』と整理されるべきものであり、個別法に規定される独立行政法人の業務運営に関し必要な資産に限り承継する」(「特殊法人等の独立行政法人化に関する各府省ヒアリングにおける論点整理」(平成 14 年 7 月 16 日内閣官房行革推進事務局))とされた。

センターについても、この考え方を踏まえ、センター法原始附則第 2 条第 6 項において、旧センターからセンターに承継される資産・負債を、時価をもって承継し、資産・負債の差額(純資産額)を政府から出資されたものとし、これを本条において、センター設立時の資本金とされたものである。

したがって、センターの資本金については、旧センターと同様に全額政府出資である。

(参考 1) 平成 14 年度末政府出資金額 9 5 億 7 7 百万円

主な内訳 現物出資 5 億 2 8 百万円

土地 (3, 3 5 7. 8 4 m<sup>2</sup>) 等 (品川)

現金出資 9 0 億 4 9 百万円

センター建設資金 (品川)

土地取得資金 (相模原) (44, 757 m<sup>2</sup>)  
商品テスト研修施設建設 (相模原)  
設備機器費 等

(参考 2) センターに承継された資産・負債の額

資産額	94億78百万円
一) 負債額	3億12百万円
差額	91億67百万円

(資産額、負債額、差額を百万円未満の単位で四捨五入しているため、差額は合致しない。)

追加出資については、センターの業務運営のための事務所について、その設立時において、神奈川県相模原市の主たる事務所と東京都港区の従たる事務所で行っているが、今後の事業展開によっては、新たな事務所開設のための用地取得を行う可能性がある。したがって、個別法において追加出資の規定を置き、今後の業務運営の財産的基礎を与えることを可能とされたものである。

## 第 6 条 役員

**第六条** センターに、役員として、その長である理事長及び監事二人を置く。

2 センターに、役員として、理事三人以内を置くことができる。

### 【解説】

#### 1 第 1 項

本項は、独立行政法人において法人の長一人と監事を置くことを定めた通則法第 18 条第 1 項の規定に基づき定めたものである。

理事長は、「センターの行う事務及び事業に関して高度な知識及び経験を有する者」又は「センターが行う事務及び事業を適正かつ効率的に運営することができる者」のうちから、主務大臣が任命する。理事長は、当センターを代表し、その業務を総理（センターの所掌事務をつかさどり、かつ、総合し、治めること。）する。

主務大臣の任命となっているのは、独立行政法人の業務が「国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業」（通則法第 2 条）であり、主務大臣により指示される中期目標の達成に関する最終的責任を負うのはセンターの長である理事長であるためである。

監事については、通則法ではその定数は定められてはいないが、中央省庁等改革の推進に関する方針（平成 11 年 4 月 27 日中央省庁等改革推進本部決定）において、複数人を置くこととされていることや、独立行政法人制度の趣旨（権限及び責任の法人の長への集中、厳格な事後チェック）を踏まえ、センターでは必要最小限の 2 人とされた。理事長と同様に主務大臣が任命する（通則法第 20 条第 2 項）。主務大臣の任命となっているのは、監事



の業務は独立行政法人の業務の適正な執行を担保するものであり、公正性や中立性が求められるためである。

監事は、センターの業務を監査し、監査報告を作成しなければならない（通則法第 19 条第 4 項）。監査の結果、必要に応じて理事長又は主務大臣に意見を提出することができる（同条第 9 項）。

なお、独立行政法人化前の旧センターにおいては、法人の長として「会長」が置かれていたが、法人の長に法人運営に関する権限・責任を集中される独立行政法人制度の趣旨に鑑み、「理事長」とは別に「会長」を置くことは、経営責任の所在を不明確にするため認めないとの方針に従って、独立行政法人化後、「会長」は置かないこととされた。

## 2 第 2 項

本項は、他の役員を置くことができることを定めた通則法第 18 条第 2 項の規定に基づき定めたものである。監事と同様に、通則法では理事の定数は定められてはいないが、同様の趣旨でセンターでは 3 人以内と定めている。理事は、「センターの行う事務及び事業に関して高度な知識及び経験を有する者」又は「センターが行う事務及び事業を適正かつ効率的に運営することができる者」のうちから、理事長が任命する。

理事については、センターの運営責任を負う理事長が自らのサポート役を自らの責任において選ぶことができることとするため、主務大臣の認可を要することなく、理事長が任命できる。

「理事三人以内」については、独立行政法人の常勤役員数は、法人の規模、事業内容等に応じて必要最低限の数とするとの政府全体の方針の下、特殊法人等と比較して全体として常勤役員数で約 4 分の 1 の削減が行われ、センターについては、全国の消費生活センターの中核センターとしての役割を担っていることに鑑み、その適切な業務運営のための必要最低限の数は常勤役員数 4 名（理事長を含み、監事を除く。）としたことによる。

## 第 7 条 理事の職務及び権限等

**第七条** 理事は、理事長の定めるところにより、理事長を補佐してセンターの業務を掌理する。

2 通則法第十九条第二項の個別法で定める役員は、理事とする。ただし、理事が置かれていないときは、監事とする。

3 前項ただし書の場合において、通則法第十九条第二項の規定により理事長の職務を代理し又はその職務を行う監事は、その間、監事の職務を行ってはならない。

### 【解説】

#### 1 第 1 項

本項は、理事の職務について定めたものである。理事は、理事長を補佐するため、各々の所掌事務をつかさどり、これを治めることを職務とする。「理事長の定めるところにより」

と定められている趣旨は、センターの自主性及び自律性を活かし、機能的な活動を期待する観点から、理事長が弾力的に決定することにある。

## 2 第 2 項

本項は、通則法第 19 条第 2 項に基づき、理事長に事故があるとき（長期又は遠隔の旅行、病気等の事由により職務を行うことができない場合などが考えられる。）はその職務を代理し、理事長が欠員のときはその職務は理事が行うことを定めたものである。理事が置かれていない場合には、当該職務は監事が行うことを定めている。

## 3 第 3 項

本項は、前項において監事が理事長の職務を行っている間は、当該監事は監事の職務を行ってはならないことを定めたものである。

監事は本来「独立行政法人の業務を監査する」（通則法第 19 条第 4 項）立場にあり、その監事が理事長の職務を代理し又はその職務を行う場合、自分の行った運営を自分で監査することになってしまうことから、本項ではこうした事態を回避することを目的として定めている。

## 第 8 条 理事の任期

**第八条** 理事の任期は、二年とする。

### 【解説】

本条は、通則法第 21 条第 3 項の規定に基づき、理事の任期を 2 年と定めたものである。理事の任期は、昭和 58 年の臨時行政調査会「行政改革に関する第五次答申（最終答申）」の内容を踏まえ、2 年とされた。

なお、理事長の任期、監事の任期については、理事と同様に個別法である本法に定めていたが、独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴い、中期目標管理法人においては、通則法第 21 条第 1 項で理事長の任期（任命の日から中期目標期間の末日まで）、同条第 2 項で監事の任期（任命の日から、中期目標期間の最終年度に関する財務諸表承認日まで）が、それぞれ定められている。

## 第 9 条 役員及び職員の服務等

**第九条** センターの役員及び職員は、その職務上知ることができた秘密を漏らし、又は盗用してはならない。これらの者がその職を退いた後も、同様とする。

2 センターの役員及び職員は、刑法（明治四十年法律第四十五号）その他の罰則の適用については、法令により公務に従事する職員とみなす。

【解説】

1 第 1 項

本項は、センターの役員及び職員に、退職後も含め、守秘義務を課すものである。

本項は、第 2 次改正法により加えられたものである。第 2 次改正法は、消費者安全法（平成 21 年法律第 50 号）について、消費生活相談等により得られた情報について、個人情報保護制度の特例を設け、関係者に守秘義務を課すことにより、国、地方公共団体、地域の関係機関等が共有して利用できる仕組みを創設し、消費生活相談の質及び量を確保する体制を整備することにより被害に遭いやすい高齢者等の消費者を見守る体制を構築することを内容とするものであった。この一環として、消費者安全法において都道府県及び市町村による消費生活相談等の事務に従事する職員等に守秘義務が課されるとともに、センター法においてセンターの職員等に守秘義務が課された。

2 第 2 項

本項は、センターの公共的性格を踏まえ、その役職員について、いわゆるみなし公務員規定を設けるものである。

センターの役職員は、国家公務員の身分を持たないが、その職務の内容は公務に準ずる公益性、公共性を有するものである。そのため、職務の公正妥当な執行を担保するため、刑法その他罰則の適用については、法令により公務に従事する職員とみなすことを本項により規定するものである。本項の規定により、刑法の関係では、センターの役職員は、公務執行妨害罪、職務強要罪の客体となり、公務員職権濫用罪、収賄罪の主体となるほか、センターの文書、印章について、公文書偽造、公印偽造の罪が成立する。

なお、旧センター法においても、本項と同様の規定が設けられていた。

第 10 条 業務の範囲

**第十条** センターは、第三条の目的を達成するため、次に掲げる業務を行う。

- 一 国民に対して国民生活の改善に関する情報を提供すること。
- 二 国民生活に関する国民からの苦情、問合せ等に対して必要な情報を提供すること。
- 三 前二号に掲げる業務に類する業務を行う行政庁、団体等の依頼に応じて国民生活に関する情報を提供すること。
- 四 国民生活の実情及び動向に関する総合的な調査研究を行うこと。
- 五 国民生活に関する情報を収集すること。
- 六 重要消費者紛争の解決を図ること。
- 七 特定適格消費者団体（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（平成二十五年法律第九十六号）第二条第十号に規定する特定適格消費者団体をいう。）が行う同法第五十六条第一項の申立てに係る仮差押命令の担保を立てること。
- 八 前各号の業務に附帯する業務を行うこと。

## 【解説】

### 1 本条の趣旨

本条は、独立行政法人通則法第 27 条の規定に基づき、センターの業務の範囲を定めるものである。

### 2 第 1 号

本号は、センターが収集した情報を国民生活の改善という観点から整理、加工し、一般国民に広く提供する業務を規定している。本号及び本号に附帯する具体的な業務としては、全国消費生活情報ネットワークシステム( Practical Living Information Online Network System。以下「P I O - N E T」という。)の情報その他センターが収集した情報を整理、加工すること、これにより得た情報について、国民生活の安定及び向上を図るために必要と認める場合には、その結果を公表し、又は関係行政機関に対し、意見を付して当該結果を通知すること、商品テストを実施すること、国民生活の改善に関する情報を放送、出版、インターネット等を媒体として提供すること、センター法第 40 条第 1 項の規定により、和解の仲介の申請をした消費者が当該和解仲介手続の目的となった請求について訴えを提起するときは、訴訟の準備又は追行の用に供する資料を提供することが挙げられる(業務方法書第 3 条)。

### 3 第 2 号

本号は、個々の国民から電話などによりセンターに寄せられる国民の日常生活における各種の問題について生じる不平、不満、疑問、要望等に対しその解決の方向に沿った必要な知識を提供する業務を規定している。本号及び本号に附帯する具体的な業務としては、苦情相談の受付・処理を行うこと、消費者から苦情の申出があった場合には当該苦情の解決に必要な情報を提供するとともに、当該苦情の処理のためのあっせんを行うこと、前述の業務に必要な商品テストを実施することが挙げられる(業務方法書第 4 条)。

### 4 第 3 号

本号は、消費者庁、都道府県・市町村の消費生活センター、消費者団体など類似の業務を行う機関のいわば情報中枢機関としての業務であり、これらの機関が必要とする情報を無料で提供する業務を規定している。本号及び本号に附帯する具体的な業務としては、地方公共団体等に対して消費生活相談情報や危害情報を提供すること、地方公共団体等が発行する啓発資料の基礎となる情報を提供すること、地方公共団体等の苦情処理に必要な商品テストの実施及び商品テストへの技術協力を行うこと、行政機関、裁判所等からの依頼に基づく情報提供や商品テストを実施すること、地方公共団体、消費者団体、事業者等を対象とした研修を行うこと、消費生活相談員資格試験等を行うことが挙げられる(業務方法書第 5 条)。

## 5 第 4 号

本号は、単なる内部的な調査研究ではなく、その成果が広く国民に利用され、あるいは消費者行政の推進に役立つことにより、センターの目的である国民生活の安定及び向上に寄与する観点から国民生活の実情及び動向に関する総合的な調査研究を行う業務を規定している。本号の具体的な業務としては、消費者問題をはじめとする国民生活に関する基礎的、総合的な調査研究を実施すること、センターが収集した各種の情報等を構造的に分析し、政策提言型の調査研究を実施することが挙げられる（業務方法書第 6 条）。

## 6 第 5 号

本号は、国民生活に関する情報の提供というセンターの目的を達成するために不可欠な国民生活に関する各種情報を収集する業務を規定している。本号及び本号に附帯する具体的な業務としては、地方公共団体等から消費生活相談情報の収集を行うこと、地方公共団体等及び協力病院から危害情報の収集を行うこと、前述以外の関係機関等から国民生活に関する情報の収集を行うこと、消費者団体との交流を行うことが挙げられる（業務方法書第 7 条）。

## 7 第 6 号

本号は、センターにより行われる重要消費者紛争の解決手続についての業務を規定したものであり、第 1 次改正法により規定されたものである。本号の具体的な業務としては、重要消費者紛争を指定すること、紛争解決委員会を設置し、委員会において重要消費者紛争の解決を図るための手続等を実施すること、委員会に事務局を置き、重要消費者紛争の解決が図られるよう委員会の事務を処理すること、委員会等の求めに対し、資料の提供、商品テストの実施その他必要な協力を行うことが挙げられる（業務方法書第 8 条）。

## 8 第 7 号

本号は、センターが消費者裁判手続特例法第 2 条第 10 号に規定する特定適格消費者団体が行う消費者裁判手続特例法第 56 条第 1 項の申立てに係る仮差押命令の担保を立てるための手続を実施することを規定したものであり、第 3 次改正法により規定されたものである（業務方法書第 9 条）。

## 9 補説：センターにおける立担保業務

### （1）経緯

消費者と事業者の間には情報の質や量・交渉力の格差があり、また、一人当たりの消費者被害は相対的に低額なことが多い。そのため、消費者自らが消費者被害を回復するために訴訟を行ったとしてもその回復は困難であり、回復されたとしても回復するために要する費用等が見合わないことも多い。このように、従来の訴訟制度では消費者被害の回復が困難であるという背景から、平成 25 年に消費者裁判手続特例法が制定され、被害回復裁判手続を進行するのに必要な適格性を有する法人である適格消費者団体として消費者裁判手

続特例法第 65 条第 1 項の規定に基づき内閣総理大臣の認定を受けた特定適格消費者団体は、消費者被害を集団的に回復するために被害回復裁判手続を進行できることとされた。そして、財産を散逸・隠匿させる事業者からも被害の回復を可能とするため、特定適格消費者団体には対象債権及び対象消費者の範囲並びに当該特定適格消費者団体が取得する可能性のある債務名義に係る対象債権の総額を明らかにするだけで仮差押命令の申立てをすることができる特別の権限が付与された（消費者裁判手続特例法第 56 条）。もっとも、仮差押えに際して裁判所から立てるよう命じられる担保の額は、特定適格消費者団体が多数の消費者の債権を束ねて仮差押命令の申立てをするため高額となりやすい。

しかし、特定適格消費者団体は理事・職員を含めて数十人規模のものが想定されており、多額の資金が手元にあるわけではない。さらに、担保のために民間の金融機関から資金調達をしようとしても、金融機関には消費者問題に関する専門的な知見が備えられていないため、消費者被害を回復するための業務について与信判断する審査能力が乏しく、また、審査をすとしても時間を要することになり、迅速かつ密行的に行うべき仮差押手続にはそぐわない。したがって、仮差押命令の申立てをする特定適格消費者団体が金融機関からその担保のための資金を適切に借り入れることも困難である。そこで、事業者が財産を散逸・隠匿することを防止して被害回復の実効性を確保するためには、仮差押えの迅速性も鑑みて相応の審査能力を有する第三者が、特定適格消費者団体に代わって仮差押命令の担保を立てることができるようにする必要があると考えられた。

上記観点からすると、センターは、共通義務確認訴訟の確定判決の概要等の公表を行い（消費者裁判手続特例法第 90 条第 3 項）、消費生活相談に関する情報を特定適格消費者団体に提供する（消費者裁判手続特例法第 91 条第 1 項）など、消費者裁判手続特例法が予定する制度に既に組み込まれている上、消費生活相談や重要消費者紛争解決手続を実施するなど消費者問題に関する専門的な知見を有しており、特定適格消費者団体から仮差押命令の担保を立てるよう要請があった場合には、それに応ずるべきか否かを迅速に審査する能力を有している。また、仮差押命令の担保を立てることとした場合には、必要に応じて金融機関から資金調達をすることになるが、金融機関からすれば、センターは年間約 30 億円の運営費交付金により活動していることから相応の信用力がある。

したがって、センターが、特定適格消費者団体に代わって仮差押命令の担保を立てることができるようにする必要があるとされ、第 3 次改正法が平成 29 年 5 月 26 日に成立し、同年 10 月 1 日から施行された。

## （2）特定適格消費者団体に対する立担保援助

センターは、第 3 次改正法による改正後のセンター法第 10 条 7 号において新たな業務として追加された特定適格消費者団体からの立担保援助の要請に適切に対応するため、センターの新たな部署として適格消費者団体支援室を設置するとともに、規程を定め、仮差押命令の担保金を立てるために必要な手続、審査、決定、管理等を行っている。

センターは、特定適格消費者団体からの援助の要請等に関する審査を適切に行うため、法律及び裁判に精通している委員で構成する委員会（以下「審査委員会」という。）を置い

ている。特定適格消費者団体から援助の要請を受けたときは、速やかに審査委員会において、(1) 消費者裁判手続特例法の趣旨に適すること、(2) 共通義務確認訴訟の勝訴の可能性が高いこと、(3) 対象消費者が要請者に授権をする可能性があること、(4) 援助の範囲が、要請者の正味財産（既に援助がなされている場合は、その額を除く。）の範囲内であることについて審査を行うこととしている。センターは、審査委員会の判断に基づき援助開始を決定し、立担保を行った事案については、その後の裁判手続の経過を把握し、管理、求償を行うこととしている。

#### 第 40 条 訴訟の準備又は追行の援助

**第四十条** センターは、和解仲介手続によって重要消費者紛争が解決されなかった場合において、和解の仲介の申請をした消費者が当該和解仲介手続の目的となった請求について訴えを提起するときは、訴訟の準備又は追行の用に供するための資料（重要消費者紛争解決手続において当事者が提出したものを除く。）で内閣府令で定めるものを提供することができる。

2 前項の規定により資料の提供を受けた消費者は、当該資料を同項の訴訟の準備又は追行の用に供する目的以外の目的に利用してはならない。

#### 【解説】

##### 1 本条の趣旨

本条は、和解の仲介手続が不調となった場合において、国民生活の安定及び向上を図る観点から、第 1 項において、当該紛争に係る消費者に対し、訴訟手続に訴えることが容易になるよう、センターが訴訟の準備・追行の用に供するための資料の提供を行うことができることを定め、第 2 項において、同資料の利用は訴訟の準備又は追行の目的以外認めないことを定めたものである。

和解の仲介手続は、国民生活の安定及び向上を図る上でその解決が全国的に重要な消費者紛争を対象としている。このため、当該紛争の解決は、それを契機として同種紛争の解決方針となり、多数の被害者の救済や被害の未然防止、あるいは同種紛争が発生した場合でもその解決のよりどころともなるため、公益的な性格を有する。

和解の仲介手続では互譲による解決を目指すのが、いかなる手法を講じても解決に至らず、不調となる場合も生じる。このような場合に、不調のままにしておくことは、公益的な性格の観点から、既存又は後続の同種事件についても同様に解決が図れないことになり、国民生活の安定及び向上を図る上では極めて影響が大きいものとなる。このため、このような場合には、最終的な被害救済である訴訟手続に訴えて解決を図ることが必要になるが、消費者は情報・交渉力等において事業者に比して劣っており、特に立証の根拠となる情報不足を理由に訴訟提起を躊躇するという問題がある。このような問題を回避し、重要事件に係る紛争の適切な解決により、国民生活上の障害を除去し、その安定を図るためには、その公益的な性格にも鑑みて、消費者が訴訟に移行しやすいよう、センターが訴訟の準備・

追行の用に供するための資料の提供を行うことができるとされたものである。

## 2 第 1 項

本項は、訴訟の準備・追行の用に供するための資料の提供ができることを定めたものである。

本項で提供できる資料については、和解の仲介手続の非公開性を前提に提出された事業者側の資料もあり、この場合、事業者から提出された資料を消費者に訴訟資料として提供するとなると、かえって事業者の紛争解決手続利用を躊躇させる一因にもなると考えられる。そのため、センターが提出する訴訟資料としては、当事者が和解の仲介手続において提出した資料を除いた、センターが独自に収集できるものに限られる。

具体的には、和解の仲介手続の当事者であった事業者に関する P I O - N E T 情報（独立行政法人国民生活センター法施行規則第 34 条第 1 号）や、センターが実施した商品、施設、役務その他これらに準ずるものの試験、検査又は調査研究に係る情報（同条第 2 号）などを提供することになる。

なお、適格消費者団体については、必ずしも情報・交渉力において事業者に劣っているとは限らないこと、適格消費者団体へ情報提供を定めた消費者契約法第 40 条によっても同様の情報を得ることができることから、訴訟の援助の対象とはしていない。

## 3 第 2 項

本項は、センターが提供した資料の利用を訴訟の準備又は追行での利用に限定するものである。和解の仲介手続が不調になった場合、訴訟に移行する場合以外の選択肢として、例えば他の ADR による解決を図ろうとする場合も考えられるが、委員会による手続で解決が図られなかった事件が他の ADR で解決が図られるようになるとは考えにくいいため、センターが提出した資料の利用は訴訟の場合に限ることとしているものである。

### 第 41 条 消費者紛争に関する苦情の申出に係る業務

**第四十一条** センターは、委員会が行う重要消費者紛争解決手続のほか、消費者から消費者紛争に関する苦情の申出があった場合には、次に掲げる業務を行う。

- 一 当該消費者紛争の実情に即した解決を図るのにふさわしい手続の選択に資する情報を当該消費者に提供すること。
- 二 当該苦情の処理のためのあっせんを行うこと。

#### 【解説】

##### 1 本条の趣旨

本条は、消費者から消費者紛争に関する苦情の申出があった場合にセンターが行う業務を定めるものであり、第 1 次改正法により規定されたものである。



## 2 第 1 号

本号は、消費者のニーズに対応した紛争解決手続に関する情報を提供することの業務について定めたものである。

消費者紛争の内容は多岐にわたり、紛争のきっかけとなった商品や役務の内容、被害金額等によって、その解決方法、解決手段はまちまちである。また、消費者がどのような解決を望んでいるのかによっても解決方法、解決手段は異なってくる。一方で、事業者との紛争解決に不慣れな当該消費者にとって、どのような解決手続が最適なのかを自ら判断し、行動することは困難である。また、インターネット等で入手した情報をもとに解決手続を選択できたとしても、それが必ずしも最適な手続とは限らず、かえって意図しない結果を招く危険性もある。

このため、センターが相談業務の一環として、消費者ニーズに対応した紛争解決機関や手法の紹介等を行うことにより、最適な解決が図られるようにすることが重要であり、そのための情報提供をする旨の規定を置くこととしたものである。

## 3 第 2 号

本号は、センターにおいて紛争解決のためのあっせんを行うことを明示的に定めたものである。

センターの業務の範囲はセンター法第 10 条で定めているが、本号が定められるまでは、情報提供業務の附帯業務として消費者紛争のあっせんを行っていた。しかし、法による明確な位置付けがされていない一方で、消費者基本法第 25 条において、センターの役割として、「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」を行うと規定されていることとの不均衡が生じていた。また、センターは、あっせんの実施によって、それまでも多くの消費者紛争を解決しており、第 1 次改正法によりセンターに設置される委員会による紛争解決手続と相まって、センターの紛争解決機能の充実強化につながることを明確にしておく必要があった。

こうした状況を踏まえ、第 1 次改正法により本号が規定されたものである。

## 第 42 条 情報の収集、公表等

**第四十二条** センターは、消費者紛争の発生を防止するため、消費生活に関する情報を有する地方公共団体その他の者に対し、当該情報の提供を依頼することができる。

2 センターは、前項の規定により提供を受けた情報その他収集した消費生活に関する情報を整理し、及び分析し、国民生活の安定及び向上を図るために必要と認める場合には、その結果を公表し、又は関係行政機関に対し、意見を付して当該結果を通知するものとする。

## 【解説】

### 1 本条の趣旨

本条は、センターによる情報の収集、公表等を定めるものであり、第 1 次改正法により規定されたものである。

国民生活の安定及び向上を図る上では、消費者紛争が生じた場合にこれが適正かつ迅速に解決されるような環境を整備するとともに、そもそも消費者紛争が生じないようにするための措置を併せて講じることが重要である。そのためには、商品や役務に関する危害情報や同種被害の発生状況等を広く収集し、これを国民や関係行政機関等に提供し、注意を促したり、適切な行政処分、行政指導等が行われたりするようにしていくことが有効であるものと考えられる。

このため、第 1 項において、センターは、消費生活に関する情報を有する者に対し、当該情報の提供を依頼することができる旨、規定された。

また、第 2 項において、センターは、収集した情報を整理・分析し、必要な場合には、その結果を一般国民に公表するほか、関係行政機関に意見を付して通知することにより、適切な措置が講じられるようにするものと規定された。

なお、第 1 項において、特に地方公共団体が明示されているのは、現在得ている情報の大部分が P I O - N E T により収集する地方公共団体の消費生活センターにおける相談情報であることによるものである。また、関係省庁や事業者団体、消費者団体等にも協力を求めることがあること、また、一般国民からも広く情報の提供を求めることとしていることを踏まえ、「その他の者」と規定されたものである。

また、本条により規定されたセンターによる情報の収集、公表等は、本条が規定される前から行われていた。その根拠規定は、センター法第 10 条に規定された業務の範囲における情報の収集・提供であったが、本条を規定することで、センターによる情報の収集、公表等を明確に位置付け、より実効性を高めたものである。

### 2 補説：センターにおける情報収集業務

センターが行う情報収集の重要な方法の 1 つとして、前記 1 にも記載した P I O - N E T が挙げられる。P I O - N E T は、センターと全国の消費生活センター等をネットワークで結び、消費者から消費生活センターに寄せられる消費生活に関する苦情相談情報（消費生活相談情報）の収集を行っているシステムである。

P I O - N E T は、消費者安全法第 12 条第 4 項において次のとおり規定されており、「国民生活センターが設置し、及び管理するもの」とされている。

なお、同項の「行政機関の長、地方公共団体の機関、国民生活センターその他内閣府令で定める者」は、独立行政法人製品評価技術基盤機構、独立行政法人農林水産消費安全技術センター等であり、「内閣府令で定めるところにより」については、センターの長に対し、P I O - N E T の設置及び管理に関する規程を定め、これに基づき運用することを求

めるものとなっている（消費者安全法施行規則（平成 21 年内閣府令第 48 号）第 9 条第 6 項・第 7 項）。

## 消費者安全法

### 第四章 消費者事故等に関する情報の集約等

#### （消費者事故等の発生に関する情報の通知）

#### 第十二条 （略）

##### 2・3 （略）

4 第一項又は第二項の場合において、行政機関の長、都道府県知事、市町村長及び国民生活センターの長が、これらの規定による通知に代えて、全国消費生活情報ネットワークシステム（行政機関の長、地方公共団体の機関、国民生活センターその他内閣府令で定める者の使用に係る電子計算機を相互に電気通信回線で接続した電子情報処理組織であって、消費生活に関する情報を蓄積し、及び利用するために、内閣府令で定めるところにより国民生活センターが設置し、及び管理するものをいう。）への入力その他内閣総理大臣及び当該通知をしなければならないこととされている者が電磁的方法を利用して同一の情報を閲覧することができる状態に置く措置であって内閣府令で定めるものを講じたときは、当該通知をしたものとみなす。

##### 5 （略）

### 3 補説：センターにおける情報提供業務

センターにおいては、消費者基本法第 25 条に規定された中核的機関として、センター法第 3 条に掲げる国民生活に関する情報の提供を適正に行うとともに、情報提供の要請に対して適切に対応するために必要な事項を定めることを目的に独立行政法人国民生活センター情報提供規程（以下「規程」という。）を定め、所要の手續を経た上で情報提供を行っている。

センターにおける情報提供においては、センターは消費者利益の擁護・増進を図るため、積極的な情報提供に努めることとしており（規程第 3 条）、P I O - N E T に蓄積されている消費生活相談情報、医療機関ネットワークの事故情報、消費生活相談としてセンターが受理した相談事例、センターが行った商品テスト等の情報について提供している（規程第 2 条）。

特定の商品・役務に関し若しくは特定の事業者に関し、同種の消費者被害が多数報告されており、又は同種の消費者被害が多数発生するおそれがある場合、特定の商品・役務に関し若しくは特定の事業者に関し、深刻な消費者被害が報告されており、又は同種の被害が再発するおそれがある場合、特定の商品・役務に関し若しくは特定の事業者に関し、同種の苦情等が多数報告されており、又は同種の苦情等が増加傾向にある場合、センターが行った商品テストのうち、消費生活に影響を及ぼすと認められる情報等の場合、国民生活

の安定及び向上に寄与するために公表が必要と認められる場合には、自主的に情報提供することとし、公共的利益に資する情報を速やかに広く国民に提供（以下「公表」という。）するよう努めなければならないこととしている（規程第 5 条）。

この場合の公表の一般的手続は、公表する内容に含まれる個別事例について、当該事例に係る苦情相談を受けた消費生活センター等に対し、あらかじめ公表についての意見を聴いた上で、公表する資料の原案を、関係部署が調査、分析の上作成し、役員会において了承後、独立行政法人国民生活センター文書管理規程の規定による決裁により決定することとしている。ただし、緊急を要する場合にあっては、役員会を経ずに決裁により決定することができることとしている（規程第 9 条）。

さらに、消費者被害の再発防止又は未然防止等のため必要と認めるときは、真実又は真実相当性の確認に努め、特定の事業者又はその提供する商品・役務の名称を含む情報を公表することができることとしている（規程第 6 条）。

この場合の公表の一般的手続は、前述の規程第 9 条によるもののほか、情報内容の事実関係について必要な調査の実施、当該情報内容に関し、当該事業者又は関係者が意見等を述べる機会の確保、当該事業者又は関係者に対し、公表内容を事前に書面により通知、若しくは意見等を述べる機会の確保、原則として情報提供委員会又は商品テスト分析・評価委員会に諮ることとしている（ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため速やかに公表する必要がある場合はこの限りではないとしている。）（規程第 10 条）。

#### 第 43 条 利益及び損失の処理の特例等

- 第四十三条** センターは、通則法第二十九条第二項第一号に規定する中期目標の期間（以下この項において「中期目標の期間」という。）の最後の事業年度に係る通則法第四十四条第一項又は第二項の規定による整理を行った後、同条第一項の規定による積立金があるときは、その額に相当する金額のうち内閣総理大臣の承認を受けた金額を、当該中期目標の期間の次の中期目標の期間に係る通則法第三十条第一項の認可を受けた中期計画（同項後段の規定による変更の認可を受けたときは、その変更後のもの）の定めるところにより、当該次の中期目標の期間における第十条に規定する業務の財源に充てることができる。
- 2 内閣総理大臣は、前項の規定による承認をしようとするときは、財務大臣に協議しなければならない。
  - 3 センターは、第一項に規定する積立金の額に相当する金額から同項の規定による承認を受けた金額を控除してなお残余があるときは、その残余の額を国庫に納付しなければならない。
  - 4 前三項に定めるもののほか、納付金の納付の手続その他積立金の処分に関し必要な事項は、政令で定める。

【解説】

1 本条の趣旨

本条は、通則法第 44 条第 4 項の規定に基づき、同条第 1 項の規定による積立金の処分について定めるものである。すなわち、中期目標の期間の終了する事業年度における積立金のうち、内閣総理大臣の承認を受けた金額を次の中期目標の期間における財源として繰り越すことができるものとし、それ以外について、国庫納付するものである。

積立金の処分については、当該法人の業務、財務内容の性質に応じ判断することが適当であると考えられることから、個別法において定めるべき事項として委任され、本条において定められたものである。

2 積立金の繰越額

次期中期目標の期間への繰り越しを例外的に認められる額としては、①法人の自己収入から生じた剰余金、②前の中期目標の期間において経営努力により生じた剰余金（通則法第 44 条第 3 項の主務大臣の承認を得た以外の剰余金）、③前の中期目標の期間に実施できなかった業務を次期中期目標の期間に繰り越す場合等において、それに相当する額が想定される。

次期中期計画においては、通則法第 30 条第 2 項第 3 号の予算、収支計画及び資金計画において、繰越が認められた場合の用途及び繰越見込額をある程度の幅をもって定める等、弾力的な規定となる。この場合、次期中期計画の認可の段階では、積立金の額は見込額となり、中期計画上、繰越額は幅をもって定められることとなるので、実際に積立金を処分する段階で改めて内閣総理大臣の承認を経て、繰越額を確定させることとなる。

3 「中期計画…の定めるところにより」

現行の「独立行政法人国民生活センター第 4 期中期計画」においては、積立金の処分に関する事項（第 4 期中期計画第 10 の 4）において、前期中期目標期間の最終年度において、独立行政法人通則法第 44 条第 1 項に規定する整理を行ってなお積立金があるときは、センター法第 43 条第 1 項の規定による内閣総理大臣の承認を受けた金額について、直前の中期計画においてやむを得ない事由により中期目標期間を超える債務負担としている契約、前期中期目標期間中に発生した経過勘定等の損益影響額に係る会計処理等に充てることとする旨を定めている。また、資金計画（第 4 期中期計画別紙 3）において、「次期中期目標期間への繰越金」及び「前中期目標期間よりの繰越金」が設けられている。

4 「納付金の納付の手続その他積立金の処分に関し必要な事項は、政令で定める」

第 4 項の納付金の納付の手続その他積立金の処分に関し必要な事項は、独立行政法人の組織、運営及び管理に係る共通的な事項に関する政令（平成 12 年政令 316 号。以下本項において「令」という。）に定めがある。納付金の納付の手続としては、承認を受けようとする金額及びその金額を財源に充てようとする業務の内容を記載した承認申請書を主務大臣に提出し、次の中期目標の期間の最初の事業年度の 6 月 30 日までに承認を受けなければ

ならないこと等が定められている（令第 21 条第 1 項・第 2 項）。このほか、国庫納付金の納付の手続（令第 22 条第 1 項・第 4 項）、国庫納付金の納付期限（令第 23 条）及び国庫納付金の帰属する会計（令第 24 条第 1 項・第 2 項）について定めがある。

## 第 43 条の 2 長期借入金

**第四十三条の二** センターは、第十条第七号に掲げる業務又はこれに附帯する業務に必要な費用に充てるため、内閣総理大臣の認可を受けて、長期借入金をすることができる。

2 センターは、毎事業年度、長期借入金の償還計画を立てて、内閣総理大臣の認可を受けなければならない。

3 内閣総理大臣は、前二項の規定による認可をしようとするときは、財務大臣に協議しなければならない。

### 【解説】

本条は、消費者裁判手続特例法に基づく消費者被害回復訴訟に関し、センターが仮差押命令の担保金を立てる場合に、訴訟の性質上、長期にわたって借入金を行う必要が生じるため、内閣総理大臣の認可を受けて、長期借入金をすることができることを定めたものである。

長期借入金や債券発行で手当するような設備資金的な資金需要については、一般的には国が予算上で手当すべき性質の資金であり、また、短期資金のように機動的な手当が必要となるものではないと考えられるため、通則法第 45 条第 4 項ではこれを原則として禁止している。

しかしながら、独立行政法人の個々の事務及び事業の多様性を考慮して、個別法に定めることによって、長期借入金や債券発行が可能とされており、センターにおいては立担保業務に関して長期借入金に関する本条が定められているため、当該業務について長期借入金を行うことができる。

また、本条では、長期借入金の認可を内閣総理大臣から受けるに当たっては、毎事業年度の償還計画を立てなければならない（第 2 項）こと、内閣総理大臣が長期借入金の認可をするに際して、財務大臣との協議を行う必要があること（第 3 項）が定められている。

## 第 44 条 緊急の必要がある場合の内閣総理大臣の要求

**第四十四条** 内閣総理大臣は、商品の流通又は役務の提供が国民の生命、身体若しくは財産に重大な危害を及ぼし、又は及ぼすおそれがある場合その他の事情が生じた場合において、国民に対して緊急に情報を提供する必要があると認めるときは、センターに対し、第十条第一号及び第二号に掲げる業務に関し必要な措置をとることを求めることができる。

2 センターは、内閣総理大臣から前項の規定による求めがあったときは、正当な理由がない限り、その求めに応じなければならない。

**【解説】**

**1 第 1 項**

本項は、国民の生命、身体等に重大な危害を及ぼす商品・サービスについて、緊急に国民一般に情報提供を行う必要がある場合等において、内閣総理大臣が、センターの業務に関し必要な措置をとるよう要求できる旨を定めるものであり、センターに対する内閣総理大臣の関与を特例的に認めるものである。

センターが中期目標管理法人として独立した法人格を持って運営されている以上、その自主性は尊重されることにはなるが、明らかに違法又は著しく不適正でありセンターの内部的解決に委ねたままでは公益を明らかに害するような状況があるにもかかわらず、センターの自律性に任せてそのような状況を放置することは許されるものではない。そのため、主務大臣として、速やかにその解消を図るための実効的な措置をとり、センターが具体的にとるべき措置の内容も含めて主務大臣が命令できるよう、特例的に主務大臣の権限が付与されている。

本項で想定される緊急の場合としては、①急激な経済の変動や、地震・水害等の大災害に伴い、緊急に政府全体の政策と整合性を持って国民に対して情報提供を行う必要がある場合、②全国的に多発し多くの被害が生じている悪質商法などについて、緊急に苦情相談に応じる必要がある場合、などが挙げられる。

**2 第 2 項**

本項は、第 1 項の規定による求めの実効性を担保するため、センターの応諾義務を定めたものである。そのため、センターが正当な理由なく第 1 項の規定による求めに応じなかった場合には、通則法第 35 条の 3（違法行為等の是正等）に基づき対処されることになる。

**第 45 条 主務大臣等**

**第四十五条** センターに係る通則法における主務大臣及び主務省令は、それぞれ内閣総理大臣及び内閣府令とする。

**【解説】**

本条は、通則法第 68 条の規定に基づき、センターに適用される通則法における主務大臣、主務省令について定めるものである。

センターは、消費者庁所管の独立行政法人であり、法人の主務大臣、主務省令については、内閣総理大臣、内閣府令とするものである。

**第 46 条 国家公務員宿舎法の適用除外**

**第四十六条** 国家公務員宿舎法（昭和二十四年法律第百十七号）の規定は、センターの役員及び職員には適用しない。

**【解説】**

本条は、センターの役員及び職員については、国家公務員宿舍の貸与の対象としないことを定めるものである。

これは、特殊法人から移行する独立行政法人については、「国家公務員宿舍の貸与の対象としない」（「論点整理」（平成 14 年 7 月 16 日内閣官房行革事務局）6 頁）こととされており、これに従って国家公務員宿舍法の適用除外規定を設けたものである。

**第 47 条 罰則**

**第四十七条** 第九条第一項又は第十五条第一項（第十六条第三項において準用する場合を含む。）の規定に違反した者は、一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する。

**【解説】**

本条は、役員及び職員、委員会の委員及び重要消費者紛争解決手続に参加する特別委員が職務上知ることができた秘密を漏らし、又は盗用し、その職を退いた場合に秘密を漏らし、又は盗用した場合の罰則を定めるものである。

本条は、第 1 次改正により設けられたものであり、罰則の水準については、委員会の委員及び重要消費者紛争解決手続に参加する特別委員は、内閣総理大臣の認可を受けて任命されるという特別の地位にあることに鑑み、少なくとも国家公務員法上の守秘義務違反の罰則と同等以上とすることが相当であるとの考えによるものである。第 2 次改正によりセンターの役職員に守秘義務が課された際、その罰則水準は本条の規定と同等とすることが相当とされ、本条に「第九条第一項…の規定に違反した者」が加えられた。

**第 48 条**

**第四十八条** 第四十条第二項の規定に違反した者は、三十万円以下の過料に処する。

**【解説】**

本条は、第 40 条第 1 項の規定によりセンターから訴訟の準備又は追行の用に供するための資料の提供を受けた消費者が当該提供を受けた資料の目的外利用をした場合の罰則を定めるものである。

本条は、第 1 次改正により設けられたものであり、罰則の水準については、消費者契約法等の他法令における提供を受けた資料の目的外利用をした場合の罰則水準との平衡を考慮して、30 万円以下の過料に処することとされたものである。

**第 49 条**

**第四十九条** 次の各号のいずれかに該当する場合には、その違反行為をしたセンターの役員は、二十万円以下の過料に処する。

一 第十条に規定する業務以外の業務を行ったとき。



- 二 第四十三条第一項の規定により内閣総理大臣の承認を受けなければならない場合において、その承認を受けなかったとき。
- 三 第四十三条の二第一項又は第二項の規定により内閣総理大臣の認可を受けなければならない場合において、その認可を受けなかったとき。

**【解説】**

本条は、役員が違反行為をした場合の罰則を定めるものである。

罰則の扱いについては、違反行為の態様が通則法第 71 条の規定内容と同種同様であることから、これに準じたものとなっている。

なお、第 1 号は第 10 条に規定する業務の範囲に係るもの、第 2 号は第 43 条第 1 項の規定による積立金の処分に係るもの、第 3 号は、第 3 次改正により加えられたものであり、第 43 条の 2 第 1 項又は第 2 項の規定による長期借入金に係るものである。

**第 4 小括**

本稿では、冒頭述べたとおり、センター法中の重要消費者紛争解決手続（センター法第 3 章第 2 節）以外の規定について解説を行った。次稿においては、重要消費者紛争解決手続の運用を現に行っている職員らを中心とした者による解説を行う。

**[注]**

- 1) 平成 14 年 11 月 26 日の参議院内閣委員会における政府参考人（永谷安賢君）答弁に「行革の事務局から各府省に対しまして、その所管している特殊法人等の廃止、民営化等についてゼロベースからの検討の依頼がありました。それを受けまして、私ども九月に、センターについて廃止なりあるいは民営化というのはできないという形で回答を行っております。」とある。当該回答の内容は、「特殊法人等の廃止又は民営化に関する各府省の報告」において見ることができる。  
<https://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/houkoku/index.html>
- 2) 第 2 次改正法の題名にセンター法が明示的には含まれていない。しかし、第 2 次改正法の本則第 3 条の条見出しは「独立行政法人国民生活センター法の一部改正」となっており、第 2 次改正法の題名のうち、1 つ目の「等」にセンター法の一部改正が含まれている（2 つ目の「等」は第 2 次改正法本則第 4 条（政府の措置）を指す。）。
- 3) 国民生活センター紛争解決委員会が扱う「重要消費者紛争」について  
[https://www.kokusen.go.jp/adr/pdf/zsh\\_1.pdf](https://www.kokusen.go.jp/adr/pdf/zsh_1.pdf)
- 4) 平成 14 年 11 月 26 日の参議院内閣委員会において、名称を改めないのかという趣旨の質問に対する政府参考人（永谷安賢君）答弁に「国民生活センターというのは、それはその名前でそれなりに世の中に定着している部分がとっても大きい」とした上で、「理屈っぽい話かもしれませんが」

と断りを入れ、「国民生活センターということで、消費者よりもより広い、…これからこの後の国民生活センターのテリトリーの中に入ってくる要素があるということを考えているということがあります。」との答弁がある。

「国民生活研究」第62巻第1号 (2022年7月)

[調査報告]

# 消費生活センターにおける自然災害等への 対応に関する現況調査

福原奈央\*

- 
1. はじめに
  2. 自然災害や感染症等と消費生活センター
  3. 消費生活センターへのアンケート調査概要
  4. アンケート調査の結果
  5. 大規模災害を経験したセンターへのヒアリング調査
  6. まとめと考察
  7. むすびにかえて
- 

## 1. はじめに

近年、大規模な自然災害による被害や新型コロナウイルス感染症の蔓延により、消費生活センターの運営にも少なからず影響があった。ケースごとに状況は様々であるが、災害時等に消費生活センターがその機能維持のためにどのような取組や支援が必要であったか、どのような困難、課題があったかを検証することは、今後の災害時の対応に役立つものと考えられる。

そこで、過去に消費生活センターが自然災害等に直面した際の状況、およびその際における消費者行政機能の維持に必要な取組、支援、課題等を調査し、今後の対策を検討する上での一参考資料となることを目指して、報告書を取りまとめた(令和4年3月公表<sup>1)</sup>)。

本稿では、その調査結果の概要をまとめ、本調査結果を踏まえて若干の考察を追記した。なお、調査結果の詳細は、報告書本文<sup>2)</sup>を参照していただきたい。

---

\*ふくはらなお(独立行政法人国民生活センター教育研修部上席調査研究員付主査)

## 2. 自然災害や感染症等と消費生活センター

### (1) 消費生活相談業務が運営できないケースと支援

まず、既存の報告等から把握できた自然災害等による消費生活センター業務への影響を整理する。

近年だけでも、消費生活センターの業務運営に影響を与えた災害は少なくない。自然災害等により消費生活センターが業務運営できない場合、消費者ホットライン 188<sup>3)</sup> (以下、「188」) の接続先の変更等が行われている。以下に、平成 28 (2016) 年度以降の 188 接続先の変更等状況<sup>4)</sup>をまとめた (表 1)。被災した消費生活センターや相談窓口の 188 の接続先を変更することにより、都道府県センターや当センター、近隣のセンターで相談対応してきた実態を垣間見ることができる。

表 1 平成 28 (2016) 年度以降の 188 の接続先変更

災害名	被災した消費生活センター・相談窓口	188 接続先の変更先	188 接続先を変更した期間等
令和元年 台風第 19 号	茨城県 大子町	県センター	10 月 15 日以降 (10 月 17 日以降、通常通り稼働)
	栃木県 栃木市	県センター	10 月 15 日以降 (12 月 2 日以降、通常通り稼働)
	長野県 飯山市	県センター	10 月 15 日以降 (1 月 6 日以降、通常通り稼働)
令和元年 台風第 15 号	千葉県 館山市、鋸南町、芝山町	県センター	9 月 17 日～10 月 4 日
	千葉県 富里市	県センター	9 月 17 日～9 月 27 日
令和元年 台風第 13 号	沖縄県消費生活センター 宮古分室・八重山分室、 石垣市・宮古島市	県メインセンター	9 月 5 日～ (※終了日：記載なし)
令和元年 台風第 10 号	大阪府 泉大津市	府センター	8 月 15 日
平成 30 年 北海道胆振東部地震	北海道内の消費生活センター (詳細記載なし)	国民生活センター	9 月 6 日～被害状況等を確認後、順次切替 (※終了日：記載なし)
平成 30 年 7 月豪雨 (西日本豪雨)	岡山県 高梁市	岡山市センター 県センター	7 月 9 日 7 月 10 日～8 月 12 日
	広島県 坂町	県センター	7 月 10 日～7 月 18 日
平成 29 年 九州北部豪雨	大分県 玖珠町	県センター	7 月 6 日
	福岡県 東峰村	県センター	7 月 10 日～ (※終了日：記載なし)
平成 28 年 熊本地震	熊本県 宇土市	県センター	4 月 15 日～ (※5 月 30 日時点、終了日：記載なし)
	熊本県 大津町、御船町、嘉島町	県センター	4 月 15 日～ (※7 月 13 日時点、終了日：記載なし)
	熊本県 益城町	県センター	4 月 15 日～ (※平成 29 年 3 月 13 日時点、終了日：記載なし)

また、当センターでは、以下の特設相談窓口を設置し、被災地や感染症に関連する相談対応をサポートしてきた(表 2、3)。

表 2 国民生活センターの自然災害に関連する特設相談窓口

特設相談窓口の名称	実施期間	相談件数
震災関連消費生活ダイヤル(阪神・淡路大震災)	1995年2月7日～3月31日	564
震災に関連する悪質商法110番(東日本大震災)	2011年3月27日～7月29日	919
熊本地震消費者トラブル110番	2016年4月28日～7月14日	875
平成30年7月豪雨消費者トラブル110番	2018年7月13日～9月12日	131
平成30年北海道胆振東部地震の影響による「188」転送支援	2018年9月6日～9月14日	17
令和元年秋台風関連消費者ホットライン	2019年11月1日～12月13日	140
給付金・豪雨関連消費者ホットライン	2020年7月21日～9月15日	6 ※1

※1: 令和2年7月豪雨に関連する相談件数。

表 3 国民生活センターの新型コロナウイルス感染症に関連する特設相談窓口

特設相談窓口の名称	実施期間	受付件数 ※1
新型コロナウイルス給付金関連消費者ホットライン →(7月21日～)給付金・豪雨関連消費者ホットライン	2020年5月1日～9月15日 (7月21日～災害関連を追加)	22,105
新型コロナワクチン詐欺 消費者ホットライン	2021年2月15日～12月23日	4,352
新型コロナ関連詐欺 消費者ホットライン	2021年12月24日～2022年6月23日	255 ※2

※1: 受付件数には、コールフローシステム(かけ手からの電話を一定のルールに基づいて分配する仕組み)による案内等を含む。

※2: 2022年1月末現在。

## (2) PIO-NETにおける大規模な自然災害時等の消費生活相談<sup>5)</sup>

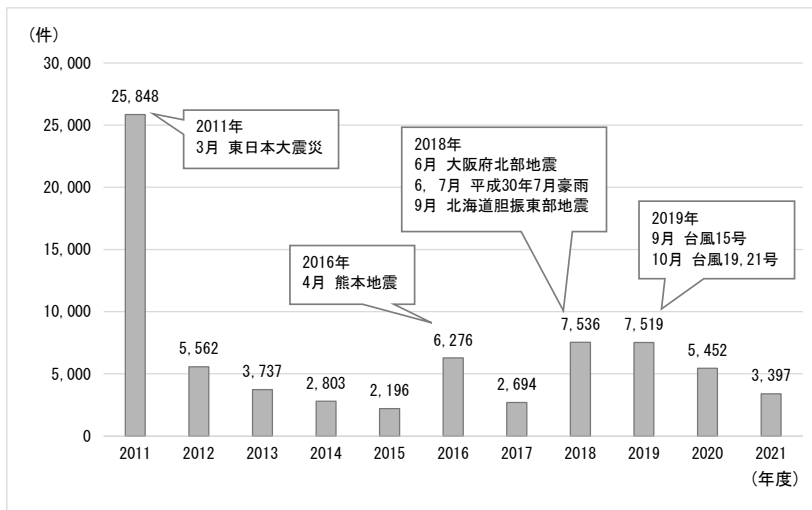
次に、消費生活センターに寄せられた自然災害や感染症等に関連する相談について概要をまとめた。

### ① 自然災害に関連する消費生活相談

大規模な自然災害の発生後、自然災害に関連した消費生活相談が急増する傾向がある(図1)。

自然災害に関連する相談が多い年度について、相談が多い商品・役務をみると、どの年度も災害で損壊した住居に関する相談や、住居に関連する工事や修理に関する相談が多い。近年は、「保険が使える」と言われて勧誘される工事や修理に関する相談や、火災保険・地震保険の申請代行に関する相談が多く寄せられている。

図 1 自然災害に関連する消費生活相談の年度別件数

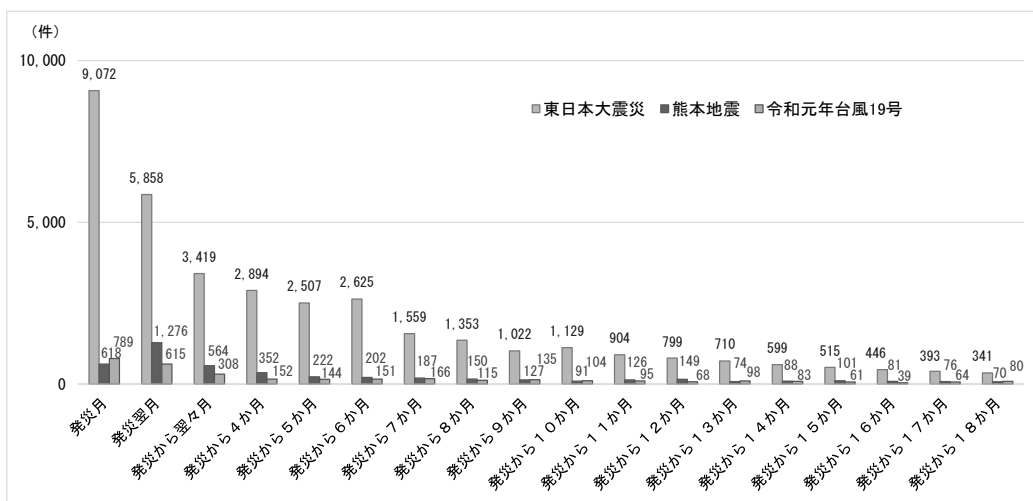


② 災害別にみた消費生活相談

災害に関連する相談が多かった東日本大震災（2011年3月11日地震発生）、平成28年熊本地震（2016年4月14日、16日地震発生。以下「熊本地震」、令和元年台風19号（2019年10月12日伊豆半島上陸）<sup>6)</sup>について、災害が起きた月から時系列で相談件数の推移をみた（図2）。

相談件数のピークは、東日本大震災、令和元年台風19号では災害の発生日、熊本地震は発災翌月であり、災害によって相談件数のピークの時期が異なった。また、災害から時間が経つにつれ相談は減少するが、1年を経過しても一定数が寄せられ続けていた。

図 2 発災からの月別にみた相談件数<sup>7)</sup>



### ③ 被災地の消費生活相談

全国的な自然災害に関連する相談件数は図 1 の通りだが、災害が大きかった被災地域に居住する消費者から、災害に関連する消費生活相談がどの程度寄せられていたかを時系列でみた。

東日本大震災における主な被災県（岩手県、宮城県、福島県、茨城県）の消費者からの相談件数<sup>9)</sup>は図 3、熊本地震における主な被災県（熊本県）の消費者からの相談件数は図 4 の通りである<sup>9)</sup>。

東日本大震災は、発災から 5 日目までの相談件数は比較的少なかったが、その後、多くの相談が寄せられ、32～36 日目にピークとなった。熊本地震は、発災から 10 日目までは比較的少なく、その後増加し、26～30 日目にピークとなった。いずれも発災直後は相談が少なく、その後、相談が多い時期が 1 か月程度続き、緩やかに減少していく傾向があった。

図 3 東日本大震災に関連する被災県（岩手県、宮城県、福島県、茨城県）からの相談件数

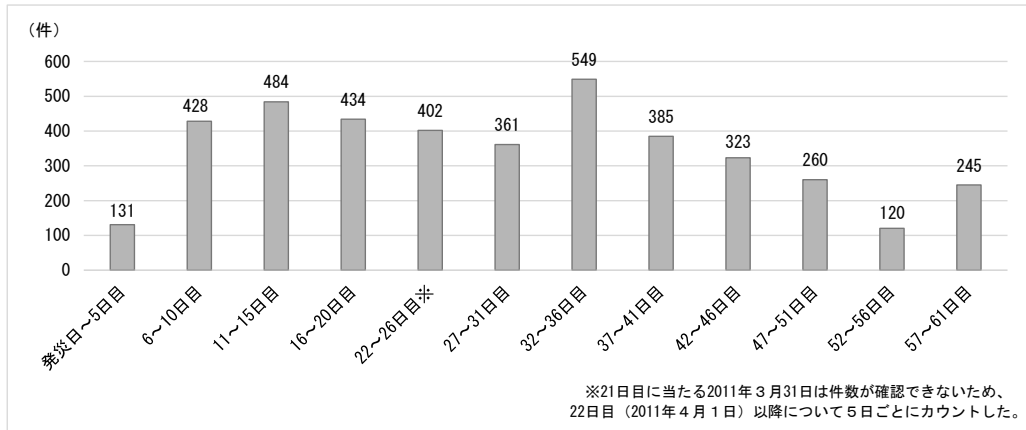
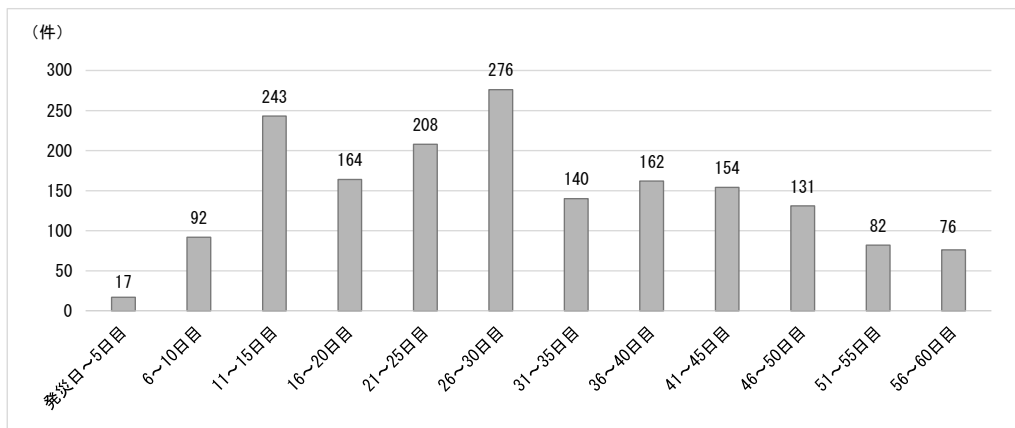


図 4 熊本地震に関連する被災県（熊本県）からの相談件数



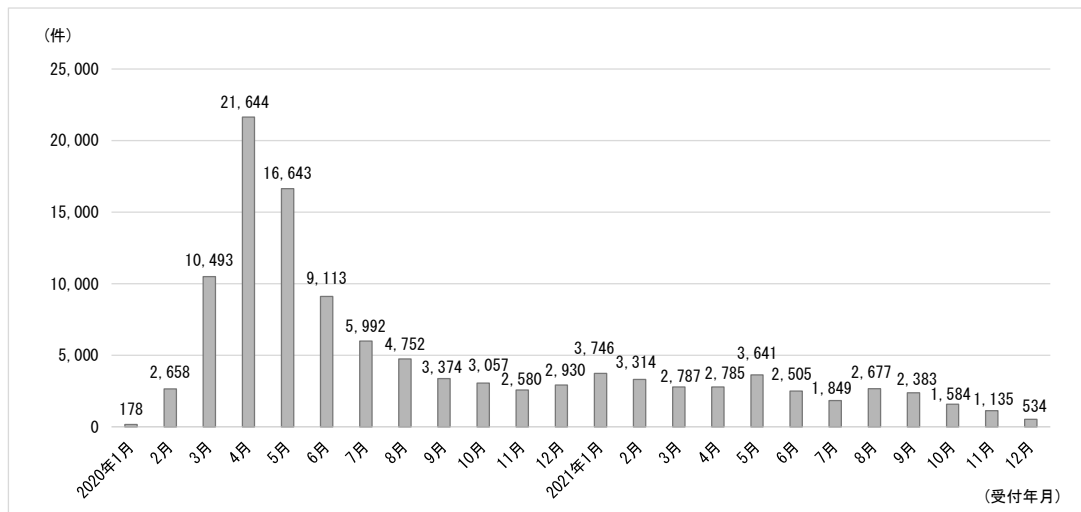
#### ④ PIO-NET における新型コロナウイルス感染症に関連する消費生活相談

新型コロナウイルス感染症に関連する消費生活相談が多く寄せられている(図5)。2020年4月をピークに徐々に減少傾向にはあるが、依然、一定数の相談が寄せられている。

相談が寄せられ始めた2020年1月から、相談が多かった2021年6月までの傾向をみると<sup>10)</sup>、マスクに関連する相談のほか、「海外パックスツアー」や「宿泊施設」などの旅行・宿泊関連、「スポーツ・健康教室」、結婚式場などの「結婚式関連サービス」の解約や解約料に関する相談が多かった。また、2020年3月にはトイレットペーパー、同年4月頃まではマスク、同年4月、5月にアルコール消毒液などの品不足や価格高騰に関連する相談が増加していた。

なお、各地の消費生活センターのウェブサイトを見ると、新型コロナウイルス感染症への感染予防の観点から、対面での対応となる「来訪相談」を縮小するセンターが散見された。年度別に相談方法<sup>11)</sup>別の相談件数をみると、来訪相談の相談割合は、2016年度から2019年度まで16~18%であったが、新型コロナウイルス感染症が流行した2020年度以降は12%に減少していた。

図5 新型コロナウイルス感染症に関連する相談の受付年月別件数



#### (3) 消費者行政の災害時優先度

次に、災害時の自治体における消費者行政関連業務の優先度を大まかに把握するため、各都道府県の業務継続計画等を確認した。

各都道府県の自治体ウェブサイトを見たところ、45都道府県において業務継続計画等が確認できた(2021年7月時点)。消費者行政関連業務を1日以内に実施すると明記していたのは、45都道府県中、11都道府県であった。

災害時の自治体は、被災者の救援に重要な役割を担うため、避難所運営などの災害対応の業務が優先される。加えて、大規模な災害の場合には、住民だけでなく、自治体職員や



庁舎が被災する可能性もあることから、消費者行政の災害時の業務は、災害や被害の状況に応じて、できる範囲で実施されるものと考えられる。

#### （４）上記を踏まえて

消費生活センターが自然災害や感染症により業務運営が困難になった場合、一時的な業務停止等を行うことはあるが、国や都道府県、近隣の他自治体、関係団体が支援し、被災地域における消費生活センターの機能自体は長期的に停止することがないよう対応されてきたと思われる。

しかしながら、初めて大規模災害に見舞われる地域の消費生活センターでは対応に混乱が生じることが想定され、また、大規模災害の後、災害にまつわる消費者トラブルが発生することは繰り返されていることから、その地域において有効な注意喚起の工夫が必要と思われる。

災害対応に人手が割かれ、消費生活センターの業務運営が難しい状況下で、被災した消費生活センター、その都道府県、国等の機関等がどのような対応をするのが望ましいのか、平常時から考えておくことは有益であろう。災害時や感染症の蔓延時に、消費者行政では、どのような業務にどのように対応するのが望ましいのか、消費生活センターへのアンケート調査やヒアリング調査を実施して探った。

### 3. 消費生活センターへのアンケート調査概要

#### （１）調査の目的

前述の通り、近年、大規模な自然災害により、消費生活センターの業務運営が難しくなるケースが目立ち、また、新型コロナウイルス感染症の蔓延により、消費生活相談窓口の運営にも少なからず影響があった。そこで、過去に消費生活センターが自然災害等に直面した際の状況、およびその際における消費者行政機能の維持に必要な取組、支援、課題等を調査し、今後の対策を検討する上での一参考資料とすることとした。

このうち、アンケート調査については以下に概要をまとめた。

#### （２）アンケート調査の対象、調査方法等

- ① 調査対象：全国の消費生活センター801カ所<sup>12)</sup>
- ② 調査方法：郵送および電子メール（調査対象に調査票<sup>13)</sup>を郵送および電子メールで配布、郵送または電子メールで回収）
- ③ 有効回収数：739、有効回収率：92.3%
- ④ 調査時期：2021年9月～10月

（調査票の郵送、回収（郵送回答分）および回答の集計は、株式会社サーベイリサーチセンターに委託した。）

(3) 調査項目

○自然災害について (問 1～5)

- ① (全センターに) 被災経験の有無 (問 1)
- ② (被災経験があるセンターに) (問 2～4)
  - ✓ 被災時の相談窓口や注意喚起業務の運営状況、運営の難しさ・課題、被災時に役立った取組・支援 (問 2、3)
  - ✓ 災害時に必要な備え、官民の連携等の有無、その他意見 (問 4)
- ③ (被災経験がないセンターに) 官民の連携等の有無、その他意見 (問 5)

○新型コロナウイルス感染症について (問 6)

- ① (全センターに) 職員・相談員の感染等、および相談受付業務の停止・縮小の有無
- ② (感染等があったセンターに) 当時の業務運営状況、必要な備え、支援、その他意見
- ③ (感染等がなかったセンターに) 業務運営が困難な場合に向けた備え、支援、その他意見

○自然災害や感染症以外で、消費生活センターの業務運営が困難になったこと (問 7)

(4) 調査対象および回答自治体の属性

調査対象となった全国の消費生活センター801カ所、有効回収数である739カ所の自治体の区分別数は以下の通りであった(表4)。なお、「広域連合、一部事務組合」は消費生活センターの設立形態である。

表 4 調査対象数と回答センター数 (自治体の区分別)

	調査対象数	回収数
総数	801 100.0	739 100.0
都道府県	47 5.9	46 6.2
政令指定都市	20 2.5	20 2.7
市	623 77.8	573 77.5
東京特別区	23 2.9	22 3.0
町・村	80 10.0	71 9.6
広域連合、一部事務組合	8 1.0	7 0.9

(上段：回答数、下段：%)

#### 4. アンケート調査の結果

アンケート調査の結果は以下の通りである。

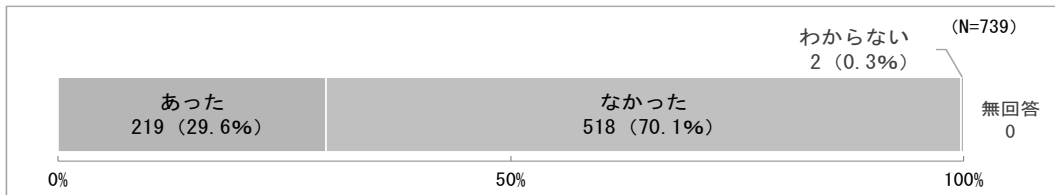
##### ○自然災害について

##### (1) 被災時の消費生活相談窓口

全センター (N=739) に対し、平成 28 (2016) 年度以降、令和 3 (2021) 年 8 月末時点で、当該消費生活センターの管轄地域において、大規模な自然災害による甚大な被害<sup>14)</sup>があったかを聞いた (図 6)。地域内に甚大な被害が「あった」と回答したセンター (以下、「大規模災害があったセンター」という) は 219 センターで全体の 3 割であった。

大規模災害があったセンター (N=219) に対し、その災害名を聞いたところ、最も回答が多かったのは「令和元年台風第 19 号」で 82 センター、次いで多かったのが「平成 30 年 7 月豪雨 (西日本豪雨)」で 35 センター、「平成 30 年北海道胆振東部地震」が 16 センターと続いた。

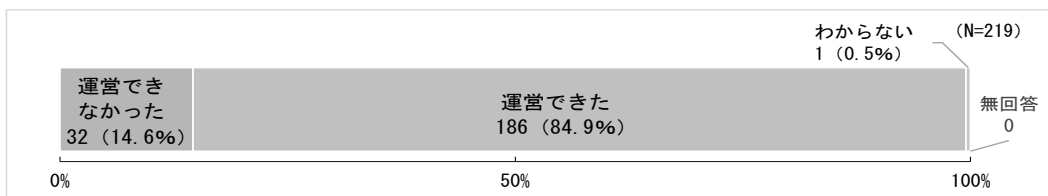
図 6 貴センターの地域において大規模な自然災害による甚大な被害はあったか  
(平成28 (2016) 年度以降、令和 3 (2021) 年 8 月末時点)



大規模災害があったセンター (N=219) に対し、被災時の消費生活相談窓口の業務について聞いた。まず、被災時に消費生活相談窓口は通常通り運営できたかを聞いたところ、消費生活相談窓口を運営できなかったのは 32 センターであった (図 7)。地域に甚大な被害があっても、通常通り相談窓口を運営している例の方が多くことがわかった。

また、相談窓口を通常通り運営できなかった、という回答が多かった災害をみると、「平成 30 年北海道胆振東部地震」が 10 センターが最も多く、「令和元年台風第 19 号」が 8 センター、「令和元年台風第 15 号」が 5 センターと続いた。

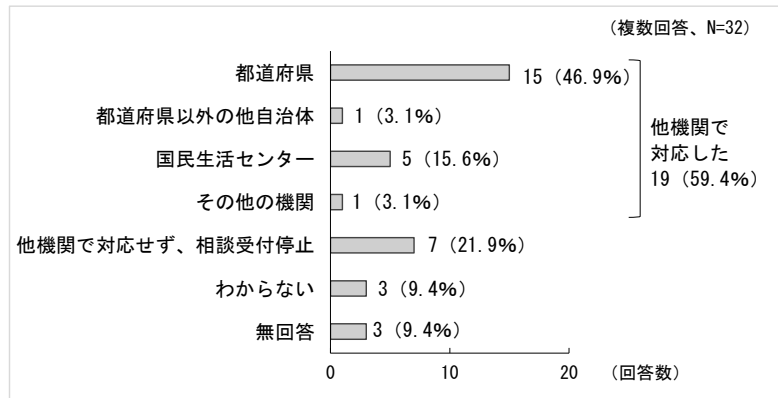
図 7 被災時に消費生活相談窓口は通常通り運営できたか



相談窓口を通常通り運営できなかったセンター (N=32) に対し、通常通りの運営となったのは、被災からどのくらい後であったか (被災した当日を 1 日目と数える) を聞いた。「3 日未満」が 23 センター、「3 日以上 1 週間未満」および「2 週間以上」が 4 センター、「1 週間以上 2 週間未満」が 1 センターであった。

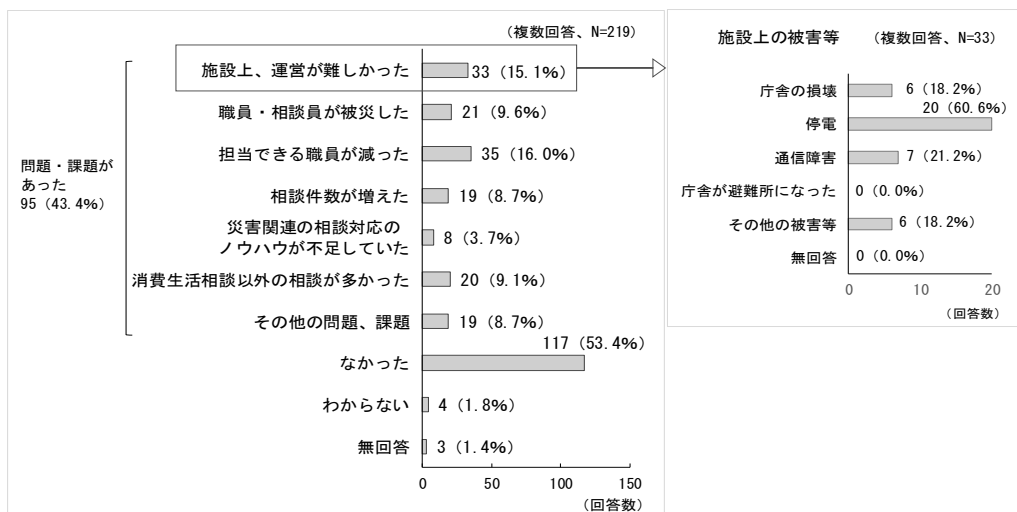
また、代わりにどのような機関が相談対応したかを聞いたところ、都道府県センターや国民生活センターで一定程度相談を受け付けていた (図 8)。

図 8 相談受付業務の停止・縮小時、どのような機関が消費生活相談に対応したか



次に、大規模災害があったセンター (N=219) に対し、被災当時 (被災からおおよそ 2 週間以内) の消費生活相談窓口では、どのような受付体制上の問題、課題があったかを聞いた (図 9)。

図 9 被災当時の消費生活相談窓口の受付体制上、どのような問題、課題があったか



具体的な回答としては、「担当できる職員が減った」が最も多く、35 センターであった。次いで多かった「施設上、運営が難しかった」と回答したセンター (N=33) に、どのような施設上の被害等があったかを聞いたところ、最も多かったのが停電で 20 センターであった。

「その他の問題、課題」の自由記述には、主に以下の回答があった。特に、通勤への影響についての回答が目立った。

○職員・消費生活相談員の通勤への影響

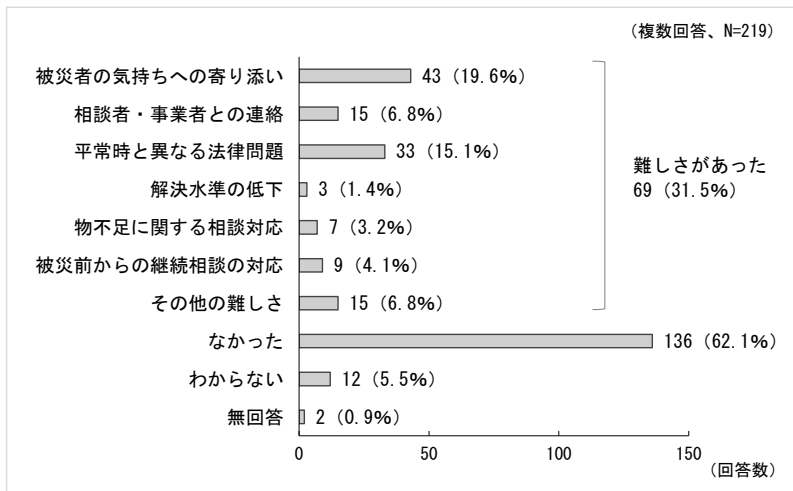
- ・ 公共交通機関の運休、道路状況の悪化により、職員や相談員の通勤に支障があった。(同内容複数。都道府県、政令市、東京特別区、市)

○その他

- ・ 台風上陸当日は、職員の安全と交通手段が確保できないことから、区全体の窓口を中止とした。(東京特別区)
- ・ 行政内の関連部署との連携ができていなかったため、相談者へ適切な情報提供ができなかった。(政令市)
- ・ 停電で電話受付、パソコンの使用ができず、相談処理もできなかった。(市)
- ・ 相談業務資料が水没した。(市)

次に、大規模災害があったセンター (N=219) に対し、個別の消費生活相談への対応で、平常時と異なる対応の難しさがあったかを聞いた (図 10)。具体的な回答としては、「被災者の気持ちへの寄り添い」が 43 センターと最も多く、次いで「平常時と異なる法律問題」が 33 センターであった。

図 10 個別の消費生活相談への対応で平常時と異なる対応の難しさはあったか



「その他の難しさ」の自由記述には、主に以下の回答があった。

○消費生活センターで対応が難しい相談の増加

- ・ 消費生活センターで対応困難な相談が増えた。(同内容複数。都道府県、政令市、市)  
(相談例として、停電の復旧見込に係る問い合わせ、事業者への連絡不能等の相談、個人間のトラブル、権利関係が複雑な事案、助成・支援窓口に係る問い合わせ、行政の不備へのクレーム、修繕事業者の紹介依頼などの回答があった。)

○相談内容、契約内容を把握しにくくなる

- ・ 契約書面の流出等により契約内容の確認が困難になった。車を水没で失うなどにより来所相談が困難になった。携帯電話が水没し連絡が取れなくなった。(市)
- ・ 道路が寸断され、相談者が窓口に来訪することが困難となり、契約書等を直接確認することができず、事実関係の確認に手間や時間を要した。(市)

○職員、消費生活相談員の健康や安全

- ・ 対応する相談員の心身両面における健康管理。(都道府県)
- ・ 職員、相談員の安全確保。(都道府県)

○その他

- ・ 個室相談室の確保と相談者のプライバシー保護。(市)
- ・ 他市町村と連携を取るのが困難であった。(市)
- ・ 交通機関の運休で影響を受けた。(都道府県)

(2) 注意喚起等の課題と有効な注意喚起例

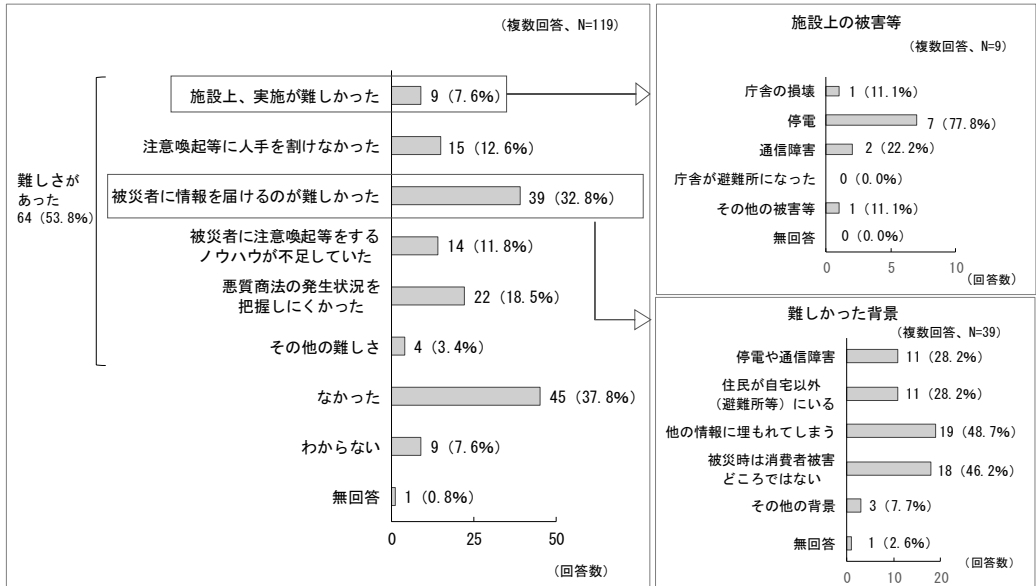
大規模災害があった 219 センターのうち、災害関連の注意喚起等を実施したセンター(N=119)に対し、被災時の情報提供・注意喚起業務について聞いた。

まず、被災時の注意喚起等にどのような難しさがあったかを聞いた(図 11)<sup>15)</sup>。

具体的な難しさとしては、「被災者に情報を届けるのが難しかった」が最も多く 39 センターで、次いで「悪質商法の発生状況を把握しにくかった」が 22 センターであった。

さらに、「被災者に情報を届けるのが難しかった」と回答した 39 センターに対し、その背景を聞いたところ、「他の情報に埋もれてしまう」が 19 センター、「被災時は消費者被害どころではない」が 18 センターであった(図 11 右下)。

図 11 被災時の注意喚起等にどのような難しさがあったか



次に、大規模災害があり、災害関連の注意喚起を実施した 119 センターに対し、他センターの参考になると思われる、被災時にやって良かった注意喚起や注意喚起方法、工夫を聞いた。被災時にやって良かった注意喚起等が「あった」と回答した 22 センターの自由記述には、主に以下の回答があった。

- 紙媒体、インターネット、マスメディア等、様々な媒体を使って情報提供した
  - ・ 新聞、ラジオ、テレビ、SNS、ホームページ、情報紙など、様々な媒体で情報を発信したことにより、多くの方へ情報を届けることができたと考える。(都道府県)
  - ・ 若年層には、市のホームページ、SNS、コミュニティFM、高齢層には、ケーブルテレビの文字放送や紙媒体のお知らせを利用し、全世代に注意喚起できるようにした。(市)
- 災害関連の特設窓口等で注意喚起した
  - ・ 災害時に発生しやすい消費者被害についての啓発パンフレットを避難所、給水所、充電スポット等に配架した。(同内容複数。政令市、市)
  - ・ 給水車に災害に係る悪質商法の情報を掲示した。(市)
  - ・ 罹災証明書申請会場でチラシ配布、相談受付も行った。(市)
  - ・ 注意喚起チラシを罹災証明申請者へ配布したほか、被災家屋調査訪問時に手渡し・投函した。(政令市)
- 迅速な注意喚起を心掛けた

- ・ 迅速に災害関連の相談事例等を自治体のホームページ、SNS 等に掲載した (同内容複数。都道府県、政令市、市)
- ・ 独自の注意喚起チラシを作成すると時間がかかるので、消費者庁や日本損害保険協会から送付されたチラシをそのまま利用して注意喚起を行った。(都道府県)
- ・ SNS で震災に係る悪質業者の最新情報を発信し、注意を呼びかけたところ、報道機関・警察等から問い合わせがあり、新聞・テレビ等で情報拡散できた。(市)
- ・ 市民から水の送りつけの相談があった当日に市ホームページにて注意喚起を行った。その後同種の相談はなく、効果があったと考えている。(市)
- ・ 災害発生 4 日後から各町内会へ FAX による注意喚起 (点検商法) を複数回行った。(市)

#### ○消費生活相談員に情報提供した

- ・ 消費者庁ホームページの災害時の相談 Q & A や、国民生活センターの注意喚起情報をできるだけ早く消費生活相談員に提供し、県のセンターのホームページにリンクを貼った。(都道府県)

#### ○その他の取組

- ・ 被災者に必要と想定される相談窓口の包括的な周知。(都道府県)
- ・ 相談受付時およびチラシで、県住宅課ホームページの業者紹介 (検索) サイトを案内した。(都道府県)
- ・ 誤解を招く勧誘を行っていた業者への注意連絡を行った。(市)
- ・ 災害に便乗した悪質商法の注意喚起チラシを市内全班回覧した。(市)

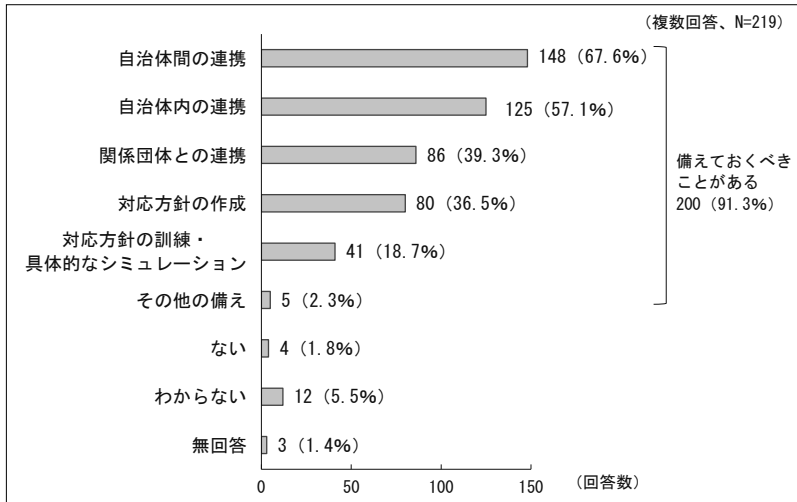
### (3) 大規模災害への備え

以下では、大規模災害があったセンター (N=219) に対し、必要な備えについて聞いた。

まず、被災経験から思われる、被災により消費生活センターの業務運営が困難な場合のために平常時から備えておくべきことを聞いた (図 12)。「自治体間の連携」が最も多く 148 センターで、次いで、「自治体内の連携」が 125 センター、「関係団体との連携」が 86 センターと続いた。



図 12 被災経験から思われる、被災により消費生活センターの業務運営が困難な場合のために平常時から備えておくべきことはあるか ※一般的な防災・減災のための取組は除く。



次に、被災した経験から、他センターの被災時に参考になると思うことを自由記述で聞いた。主な回答は以下の通りである。

○平常時からのシミュレーションの重要性

- ・ 消費生活相談等を委託により実施している。平常時から災害対策マニュアル等により委託先との間で災害時の対応、優先業務、体制の編成、参集時の交通費など、委託先が災害対策のために必要となる費用等について定めている。それにより迅速な相談再開が行うことができた。（政令市）
- ・ 平常時における自治体間や関係機関との連携が重要であるとする。平常時の連絡窓口のチャンネルを密に多く持つことで災害時にも機能が発揮されると考える。当県ではまだ明確に整備できていないが、平常時に災害時の対応策の策定や訓練・シミュレーションができていないと、よりよいと考える。（都道府県）

○日ごろからの自治体間、関係機関との連携

- ・ 日ごろから自治体をはじめとする関係機関との連携が必要。（同内容複数。都道府県、市）

○携帯電話に転送して相談対応

- ・ 平常時から、特定の曜日のみ別の場所にいる相談員の携帯電話に相談窓口への入電を転送する運用をしていたため、災害で相談窓口の運用が難しい時にも、相談電話を携帯電話へ転送し、相談を受けることができた。（同内容複数。都道府県、広域連合等）

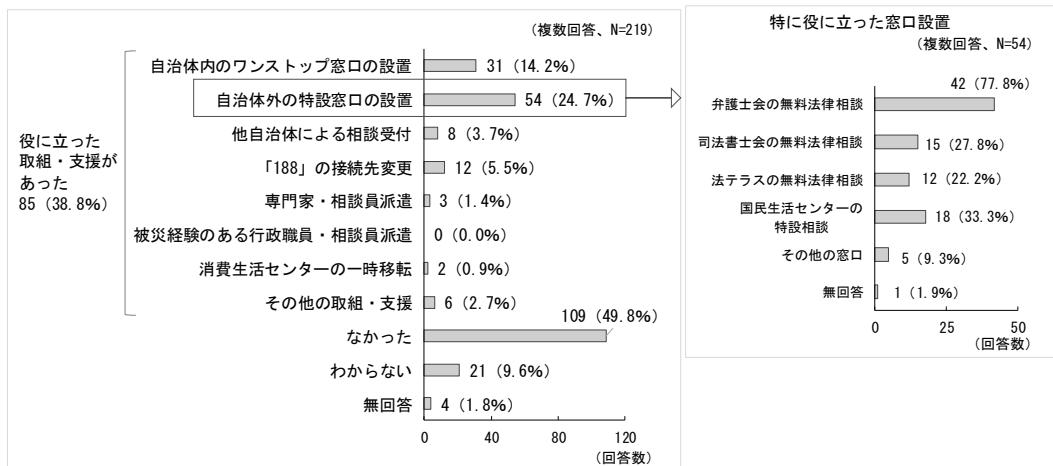
○リモートワーク用のパソコンを避難所等に配置し、職員間で情報共有した

- ・ 平常時はリモートワーク等に使用しているパソコンを、災害時には各避難所、災害の総合窓口等に置いて、避難所運営に当たる職員が使用できるようにした。どこにいても通常の業務用パソコンと同じ環境で使用できるため、職員間で適切に情報共有ができ、消費生活センターへつないでもらったり、市民への注意喚起を行うことができた。(市)

大規模災害があったセンター (N=219) に対し、被災時の消費生活相談機能の維持に役に立った取組・支援を聞いた (図 13)。具体的な回答としては、「自治体外の特設窓口の設置」の回答が 54 センターと最も多く、次いで、「自治体内のワンストップ窓口の設置」が 31 センターであった。

さらに、「自治体外の特設窓口の設置」と回答した 54 センターに対して、特にどのような窓口の設置が役に立ったかを聞いたところ、「弁護士会の無料法律相談」が 42 センターと最も多かった (図 13 右)。

図 13 被災時の消費生活相談機能の維持に役に立った取組・支援はあったか



「その他の窓口」の自由記述には、「公益財団法人住宅リフォーム・紛争処理支援センター」に関する回答が複数あり (都道府県、市)、総務省主催による臨時行政相談所の開設 (市)、県建築住宅センター (建築士等専門家相談) 対応 (都道府県) について回答があった。

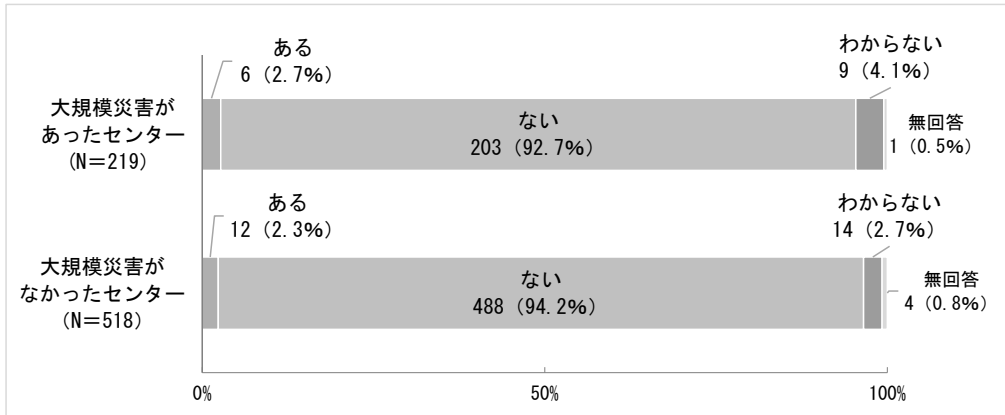
次に、全センター (N=739) に対して、被災により消費生活センターの業務運営が困難な場合に協力できる、官民の連携や協定締結 (以下「災害時協定」)<sup>16)</sup>の有無を聞き、大規模災害があったセンター (N=219)、「なかった」と回答したセンター (N=518) (以下、「大規模災害がなかったセンター」) 別に集計した (図 14)。

連携や災害時協定があるのは、大規模災害があったセンターで 6 センター、大規模災害がなかったセンターで 12 センター、合わせて 18 センターであった<sup>17)</sup>。

この連携数は、災害の経験の有無で大きな差はなく、重要性の認識はあっても災害時の協力に関する明確な連携にまでは至っていない状況がわかった。

図 14 貴センターまたは自治体として、被災により消費生活センターの業務運営が困難な場合に協力できる官民の連携や災害時協定はあるか

※ 自治体間の災害時相互協力協定や、官民の防災面・生活支援面を目的とした協定等は除く。



上記で「ある」と回答したセンターに、連携している団体や災害時協定を締結している団体を聞いた。

連携している団体としては、大規模災害があったセンターでは、弁護士会が6件で最も多かった。大規模災害がなかったセンターでは、司法書士会が最も多く8件、弁護士会が7件と続いた。

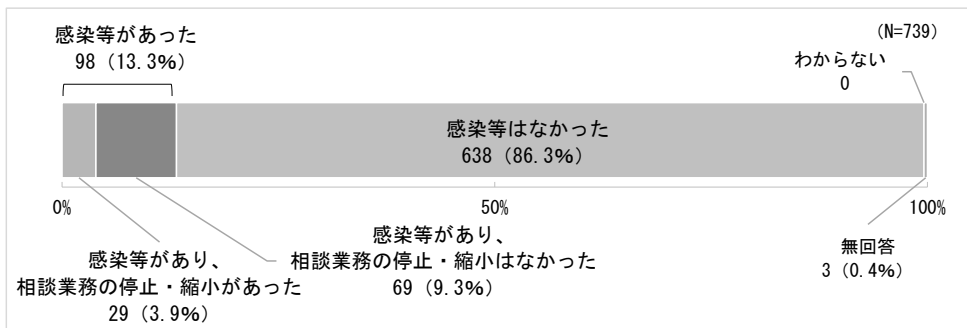
災害時協定を締結している団体としては、大規模災害があったセンターでは、弁護士会が3件で最も多かった。大規模災害がなかったセンターでは、弁護士会、司法書士会が7件で並んだ。

**○新型コロナウイルス感染症について**

全センター (N=739) に対し、新型コロナウイルス感染症への対応等について聞いた。

まず、令和3 (2021) 年8月末時点で、職員や相談員の新型コロナウイルス感染症感染や感染疑い (濃厚接触者を含む) (以下、「感染等」)、および相談受付業務の停止・縮小はあったかを聞いた (図 15)。感染等があったセンターは98センターで、全体の13.3%であった。そのうち、相談業務の停止・縮小があったのは29センター (3.9%) であった。

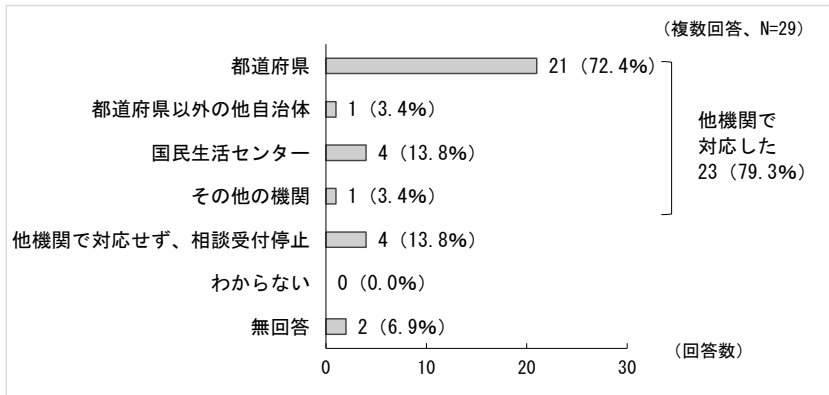
図 15 新型コロナウイルス感染症の感染等、および相談受付業務の停止・縮小があったか  
(令和 3 (2021) 年 8 月末時点)



「感染等があり、相談業務の停止・縮小があった」センター (N=29) に対し、相談受付業務は、感染等発覚から (発覚した日を 1 日目と数える) どのくらいで開始できたかを聞いた。「1 日以上 3 日未満」に開始できたのが 13 センターで、次いで、「1 日未満」「3 日以上 1 週間未満」「1 週間以上 2 週間未満」「2 週間以上」がそれぞれ 4 センターだった。

相談業務を停止・縮小した 29 センターに対して、相談受付業務を停止・縮小した際、地域住民からの消費生活に関する相談は、188 の接続先変更も含めて、どのような機関が対応したかを聞いたところ、多くの地域で都道府県センターが対応していたことがわかった (図 16)。

図 16 相談業務の停止・縮小時にどのような機関が相談対応したか



感染等があり、相談業務の停止・縮小があったセンター (N=29) に対し、感染等で最も困ったことを自由記述で聞いた。主に以下の回答があった。

○相談対応に困難があった

- ・ 感染等で職員・相談員が出勤停止となり、消費生活相談体制を維持することが困難であった。(同内容複数。都道府県、市)

- ・ 相談室があるフロアの他部署職員が感染し、急きょフロアが全面閉鎖、立ち入りが禁止されたため、相談電話の留守番切替ができなかった。(都道府県)
- ・ 感染等があり、消費生活センターの職員が全員出勤停止となった。継続案件は他センターに引き継ぐことができず、後日改めて相談してもらうことにした(東京特別区)
- ・ 来所相談を中止し電話相談のみとしたことで、契約書面等の確認が難しく、相談対応に時間がかかった。特に高齢者からの相談では、メールの利用も困難であるため斡旋に時間がかかった。(東京特別区)

全センター(N=739)に対し、感染等で消費生活センターの業務運営が困難な場合のために、必要な備え、連携、支援、その他意見を自由記述で聞いた。なお、既に実施されている取組もあることから、注記において補足した。

#### ○代替的に相談を受ける体制の整備<sup>18)</sup>

- ・ 消費生活センターで相談業務に対応できない場合、近隣の消費生活センター、都道府県センター、国民生活センターによる代替的な相談受付が必要だ。(同内容複数。都道府県、政令市、市、東京特別区、町・村、広域連合等)
- ・ 非常時に継続相談を他センターに引き継げる連携が必要だ。(同内容複数。東京特別区、市)
- ・ 188の接続先変更が必要だ。(同内容複数。都道府県、政令市、市、東京特別区、町・村)

#### ○消費生活相談員、職員の派遣<sup>19)</sup>

- ・ 一時的な消費生活相談員の派遣。(同内容複数。都道府県、市、東京特別区、町・村)
- ・ 感染等で事務職員および消費生活相談員が出勤不可能となった場合、他部署や他機関からの人員派遣。(東京特別区)

#### ○相談受付のシステム整備<sup>20)</sup>

- ・ リモートで相談対応できる環境の整備。(同内容複数。都道府県、市、町・村)
- ・ オンライン相談(メールやSNS)ができる環境の整備。(同内容複数。都道府県、市、東京特別区、町・村、広域連合等)

#### ○その他

- ・ テレワークできる体制がないため、感染等が発生したら相談対応は休止する。(同内容複数。市)
- ・ 在宅勤務や感染疑い等により、出勤人数が減り、出勤する消費生活相談員の負担が増えた。(同内容複数。都道府県、市)

## ○災害や感染症以外でセンターの業務運営が困難になったこと

全センター (N=739) に対し、自然災害や感染症以外で消費生活センターの業務運営が困難になったことがあったかを聞いたところ、少人数体制のセンターでは、相談員の急病や研修参加、交通機関の運行の乱れなどによって、日常的に業務運営が困難になる懸念があることがわかった。また、急な欠員があっても消費生活相談員を採用できない地域があることがわかった。

### 5. 大規模災害を経験したセンターへのヒアリング調査

次に、過去に大規模災害による甚大な被害があった消費生活センターや、被害にあった消費生活センターを支援した都道府県の消費生活センターに、当時の状況、役立った取組・備え・支援、今後さらに必要となる取組・備え・支援を聞いた。

令和 2 年 7 月豪雨 (熊本豪雨) の災害時の状況に関して、

- ・ 熊本県消費生活センター (以下、熊本県) に、県内の被災地域を支援した取り組み等
- ・ 熊本県人吉市消費生活センター (以下、人吉市) に、地域に大きな被害があった際の対応等

を聞いた。

また、令和元年台風 19 号 (2019 年 10 月発災) の災害時の状況に関して、

- ・ 栃木県栃木市消費生活センター (以下、栃木市) に、庁舎が被災した災害時の対応等を聞いた。

主なヒアリング調査結果は、以下の通りである。

#### (1) 各センターの被災状況等

まず、各センターの被災状況等をまとめる。

#### ○熊本県

県庁周辺に豪雨の影響は少なく、消費生活センターは通常運営できた。

発災後は、熊本県では機動的に人事異動を行い、職員を被災地に常駐させたり、被災自治体に派遣したりすることによる人的支援を行った。消費生活センターの職員は、臨時的に他の部署の応援に派遣された者が 1 名、別の部署に異動した者が 1 名であった。新型コロナウイルス感染症の発症や県庁舎損壊など、センター運営が困難とならない限り、県消費生活センターは閉所しない、という方針により対応していた。

#### ○人吉市

当時のセンターは職員 2 名、相談員 4 名体制で、相談員 1 名が被災した。被災した相談員は 2 週間ほど出勤できなかったが、残りのメンバーで何とか対応した。

センターがある市役所庁舎は球磨川の氾濫で断線し、業務用の電話が使えず、熊本県に

188の接続先が変更された。数日後電話は使えるようになったが、地域に甚大な被害があったことから、災害対策本部から避難所運営等の災害対応を優先するよう指示があり、消費生活センターは1週間窓口業務を停止した。避難所は市職員が運営するため、職員が避難所に24時間3交代制で待機していた。

災害後1週間で消費生活相談窓口は再開、8月中は午前のみ相談受付を行い、9月からは通常運営となった。避難所運営は職員のみで、相談員はセンター業務に当たった。センター職員の避難所待機がなくなったのは12月頃で、最終的には避難所運営を外部委託するようになった。

## ○栃木市

当時、市役所本庁舎に担当課、本庁近くの入舟庁舎1階に消費生活センターがあった。台風の被害は本庁舎にはなく、入舟庁舎は浸水の被害にあった。

連休中のセンター開所日でない日に浸水したため、センター職員は避難所運営や部の幹事課業務に当たり、入舟庁舎の状況を見に行けなかった。発災後初めての開所日に入舟庁舎に行くと、庁舎管理担当により水は掃き出されており、キャビネット等に付いた泥で床から80センチ辺りまで浸水していたことがわかった。

台風が来る前に電子機器等はなるべく高い場所に配置し、デスクより高い位置に置いた機器は無事だったが、机上の電子機器は故障していた。配線類は泥水に埋まって電話やインターネット等のネットワークは使えなかった。

職員は出勤後すぐ、188の接続先変更の依頼、ホームページに案内掲載の対応を行い、その他、水浸しになった執務室の片づけ作業に追われた。

栃木市は、もともと翌年1月に本庁舎に移転予定だったため、入舟庁舎での復旧はせず、本庁舎に早めに仮移転し1月から本格的に再開した。相談窓口の再開までは、新規の相談は県の消費生活センターが対応した。

## (2) 相談窓口の運営や相談対応等について

### ・ 相談窓口の運営

いずれのセンターでも、市町村で相談窓口の運営が困難な場合、188接続先変更のほか県センターが相談対応していた。

熊本県では、熊本地震の経験から、発災後すぐ各市町村のセンターおよび相談窓口の被災状況を電話により把握し、市町村職員が災害対応を最優先することになるであろう状況を勘案し、当面は、被災地域10市町村分の188の接続先を熊本県に変更した。

栃木市は、業務用パソコンやPIO-NETが使えず、継続相談の相談者の連絡先が確認できないケースがあった。連絡があった相談者には、相談者了解のもと県の消費生活センターに引き継いだ。発災から2～3週間はそのような対応を行っていたことから、せめて、発災時期が想定できる台風の場合は、事前に継続相談を把握しておけば良かった、とのことであった。

- ・ **関係団体の迅速な支援**

熊本県によると、熊本地震発災後すぐに、弁護士会、司法書士会、建築・不動産関係団体などの民間団体が、自主的に、幅広く、手厚く、相談対応をしてくれていたという。熊本地震時は、消費生活センターに法律関係や建築等の専門性の高い相談が寄せられると専門家団体につないでいたが、熊本豪雨では、早い段階から適切な団体に問い合わせが行ったようで、消費生活センターから専門家団体につながりことはほとんどなかった。

人吉市の場合も、災害後すぐに熊本県や国の行政職員、県の弁護士会の担当者が来訪し、必要な支援を聞いて回ってくれて助かった、とのことであった。また、行政評価事務所職員が行政の問い合わせ先一覧のパンフレットを市役所に届けてくれたので、避難所に配布したそうである。

### (3) 災害時の注意喚起について

- ・ **複数の媒体を使った注意喚起が重要**

いずれのセンターでも複数の媒体を使った注意喚起が実施されていた。挙げた注意喚起方法は、避難所へのチラシ配布・パンフレット配置・ポスター貼付、ホームページへの情報掲載のほか、防災行政無線、ラップ型有線放送、新聞、SNS、ラジオ、自治体広報誌などを使ったものであった。

一般的には注意喚起のテーマによって適する媒体が異なると思われるが、熊本県によると、被災時の注意喚起は、情報をいかに万遍なく様々なメディアで流すかが重要であるとのことだった。熊本豪雨の際は、停電、携帯電話の基地局の被災もあったため、様々なメディアで悪質商法の注意喚起等の情報を流した。また、避難所にチラシを置いても他のチラシ等に埋没しやすいため、可能なら玄関口などに貼り出した方が良く、有線放送、AMラジオしか使えない避難所もあるため様々な手段で情報発信し、どこかで目にする、どこかで耳にする状況にしていくのが大事とのことである。

栃木市では、平常時は高齢者には紙媒体、若者にはSNSが良いと常々考えており、それに加えて、災害関連の注意喚起には、以前から市が活用してきたケーブルテレビの文字放送を利用することにした。結果的に、SNSとケーブルテレビの文字放送は即効性があり、高齢者には、長い目で見て広報紙等でお知らせするのが良かったと言う。

- ・ **災害関連の特設窓口近くでの注意喚起**

人吉市によると、罹災証明対応窓口近くでのチラシ配布を行って良かったとのことだった。罹災証明の対応窓口の横に、県の弁護士会に無料法律相談ブースを設けてもらい、そこに消費生活センターの職員が行って、罹災証明の順番を待っている市民に悪質ローンなどの注意喚起チラシを配布した。

- ・ **被災地センターの注意喚起の支援**

熊本県では、発災後すぐに災害に便乗した悪質商法に関する注意喚起のチラシを作り、被災市町村に届けた。電子媒体は電子メールで送り、加えて、被災市町村では印刷する時



間もないだろうと考えて、チラシを印刷して避難所などに届けた。

人吉市からは、災害後すぐに熊本県が注意喚起用のチラシを作成してくれて大変助かった、被災地の職員は災害対応を優先するためチラシを作る余裕がないとの話があった。

#### ・ 関係機関との連携の重要性

熊本県によると、災害時に必要な業務は情報提供であり、災害時には様々な情報提供が行われるため、注意喚起が他の情報に埋もれないための横の連携も重要だと言う。複数の機関が同様の情報提供をすると情報が埋もれてしまうため、事前に関連機関や関係部署で「〇〇について情報提供をします」と情報共有し、発信の重複を避ける横の連携が必要とのことであった。

栃木市は、高齢者は紙媒体を見る人が多いため、広報紙と「ふれあい通信」という高齢介護課が発行するチラシを中心に注意喚起を行った。災害時に限らず、このチラシには普段から消費生活センターのお知らせを掲載してもらっており、台風 19 号の際も臨時でスペースをもらい、注意喚起を行ったとのことであった。

#### （４）その他、必要となる取組や備え

##### ・ 災害関連のワンストップ窓口の早期設置と住民への周知

熊本県は、188の接続先変更後に熊本地震時のように1週間で300件等の相談が寄せられるのではないかと構えていたが、熊本豪雨では相談自体が少なかった。被害が大きかった人吉市では、迅速に災害対応窓口が設置され、住民にしっかりとアナウンスされていたため、災害に関する相談は担当窓口にお問い合わせが寄せられ、消費生活相談だけが熊本県センターに寄せられたようである。災害関連の相談窓口の集約化や、どこに何を相談できるかが明確になっていること、またその情報を住民、自治体職員や関係団体に周知することが重要だと言う。

また、人吉市には災害対策のマニュアルがあるが、大規模災害は、庁舎の被災、避難所運営、インフラ面の被害の有無など様々なケースがあり、マニュアルで想定し切れないと言う。マニュアル等の準備は必要だが、災害の状況や災害対策本部の対応によって考えながら進めていくしかなく、消費生活センターを運営したくても災害対応が優先となる地域がほとんどだと思われる、どのような被害状況であっても、災害に関連する相談窓口の早期集約は重要とのことだった。

##### ・ 関係機関等との平常時からの連携

関係機関等との連携は、非常時に急にできるものではなく、平常時に関係を構築しておく必要がある。

熊本県の場合、弁護士会、司法書士会、適格消費者団体や臨床心理士会とも日常的に連携が取れており、災害時にスムーズに協力できた。

栃木市の場合、普段から緊急的な注意喚起を行ってきたことで、災害時でも自治体広報担当との連携がスムーズにできたと言う。災害時の自治体内の連携強化には、平常時に取

組前例を作り、業務のルートを作っておくことが大事ではないかとのことであった。

また、栃木市によると、相談対応が困難となった際に近隣センターで本市住民からの相談を受けてもらう連携も重要であると言う。地域全体が被災した場合には、別の地域の消費生活センターや国民生活センターで相談対応してもらうことが必要だが、地元であれば住所を聞くだけで、どの辺りであるか、被災地域であるかもわかり、地域ならではの「すぐわかる」というメリットがあるとのことであった。

## 6. まとめと考察

本調査を踏まえ、消費生活センターの機能維持の課題と対応策について、若干であるが考察を行った。なお、「6. まとめと考察」「7. むすびにかえて」内の意見に関する箇所は、あくまでも筆者の意見であることをあらかじめお断りさせていただく。

### (1) 継続相談を引き継ぐための備えと協力関係

被災地の消費生活センターにおいては、庁舎や職員・相談員の被災のほか、避難所運営等を優先することにより相談受付業務を運営できなくなる例がみられた。

新規相談の受付は、188の接続先変更や、都道府県センターによる受付、また、当センターや弁護士会等による特設の相談窓口設置などにより、一定程度、被災地住民からの相談に対応できている実態があった。

一方で、継続相談への対応には課題がみられた。突如起こる災害や感染症感染等に備えることは難しく、窓口閉鎖後、慌ただしく都道府県センターに引き継いだり、相談者に連絡する例がみられた。

台風のように発災のタイミングが予測できる災害に対しては、継続相談者のリストアップ等の備えが有効と考えられるほか、いざという時に協力できる市町村・都道府県間、近隣市町村間の連携が今後さらに進むことが期待される。

### (2) 被災地の状況に合った注意喚起が重要

本アンケート調査では、被災時の注意喚起等を被災者に届けるのは難しいという回答が目立った。その背景として、他の情報に埋もれる、被災時は消費者被害どころではない、という状況がわかった。そうした状況がありながらも、実施して良かった注意喚起として多種多様な媒体を使った情報提供や、災害関連の特設窓口等での注意喚起が挙げられた。

そのため、災害時の注意喚起は、その被害の特性や被災地の実情に即して、情報提供手段を活用することが有効であり、被災地の消費生活センターにおいては、広報紙やケーブルテレビなど、その地域に浸透した情報提供手段の活用、災害関連の特設窓口付近での情報提供等、できる範囲で、その地域において有効な注意喚起等を実施することが消費者被害の未然防止につながると考えられる。

他方、被災地の消費生活センターの注意喚起を支援する方法として、注意喚起チラシ等、すぐにそのまま使えるものの提供が役立ったという回答が目立った。また、被災地のセン

ターで他機関の注意喚起情報を二次利用する例もあることから、他地域のセンター、関係機関においても、被災地で二次利用しやすいような注意喚起が積極的に行われることも、被災地支援につながると期待される。

### (3) 被災地センターにおける優先業務とは

被災地の消費生活センターにおいては、職員・相談員の被災や、職員が避難所運営等に当たることから、被災直後から長ければ数カ月間、消費者行政に割けるマンパワーが限られてしまう状況がある。その限られたマンパワーでどのような業務を優先すべきなのか。本調査を踏まえて、消費生活センターの中心業務である消費生活相談業務と注意喚起業務について検討を行った。

本調査から、被災で相談窓口の運営ができないセンターの代わりに、都道府県センターや当センターが相談対応してきたことがわかった。また、被災地の消費者からの消費生活相談は、東日本大震災では発災から 5 日目まで、熊本地震では発災から 10 日目までは比較的多く寄せられない傾向があった。これらのことから、被災地の消費生活センターにおいては、継続の相談者への連絡等は必要だが、新規相談受付の早期再開に尽力する必要性はそれほど高くないと思われた。

一方、注意喚起業務については、被災時は住民が避難していたり、被災状況により使用できる通信機器が異なったりするほか、地域によって浸透している情報提供手段は様々であることから、地域の状況に精通していないと有効な情報提供手段を見極めることは難しい。人吉市の罹災証明対応窓口近くでのチラシ配布や、アンケートで回答があった給水所近くでの注意喚起のように、被災地の行政でしか把握しにくい有効な情報提供手段を活用することが注意喚起には重要である。

被災地の消費生活センターでは、消費生活相談窓口の迅速な再開よりも、被災地の行政でしか把握できない有効な情報提供手段を使って、消費者トラブルの未然防止や、いざトラブルが地域内に発生した際の注意喚起に尽力されることが、限られたマンパワーの有効活用となるのではないかと思われた。

### (4) 災害時対応につながる平常時の業務や連携

本調査では、業務運営が困難な場合への備えとして、平常時から自治体間の連携、自治体内の連携、関係団体との連携をしておくべきという回答が目立った。一方で、関係団体との連携や災害時協定があると回答したセンターは 18 センターという状況であった。

自治体内、自治体間、関係団体間の連携は、ヒアリング調査でも指摘があった通り、平常時から連携して注意喚起や会議運営することで、連携強化や業務のルートができ、いざという時に活かせる協力体制となることが期待できる。

また、災害時の窓口の混乱を避けるためにも、ワンストップ窓口の早期設置と周知が重要であることから、平常時に自治体内でワンストップ窓口設置の体制を確認できるとよい。

加えて、消費生活センターでは専門外の相談を受けた際、日常的に相談者に他機関を紹介していることから、その紹介先のリストに「災害時はどうするか」という視点を加える

だけでも、大きな備えとなるだろう。

アンケート調査の自由回答によると、あるセンターでは、平常時はリモートワーク等に使用しているパソコンを災害時に避難所や災害の総合窓口等に配置したため、避難所運営に当たる職員間で適切に情報共有ができ、市民を消費生活センターにつなぐことができたという。また、あるセンターでは、平常時に特定の曜日のみ別の場所にいる相談員の携帯電話に相談電話を転送する運用としていたため、災害時にも相談電話を携帯電話へ転送し相談を受けることができたという。

この他にも、アンケート調査では、リモートワーク、オンライン相談受付の体制整備について回答がみられ、消費生活相談のデジタル化の重要性も高いことがうかがえた。消費生活相談のデジタル化は、今後の重要課題であると思われる。

万が一の災害時に備えて万全の準備ができるケースは多くないと思われる。「平常時の連携が災害の備えとなる」「平常時に使用しているものを災害時に活用する」、そうした視点で業務を見直すことにより、より強固で効率的な災害への備えにつながることを期待する。

## 7. むすびにかえて

本調査では、消費生活センターにおける自然災害等への対応について現況を調査した。アンケート調査の自由記述やヒアリング調査で伺った内容の節々から、消費生活センターの職員や相談員が自ら被災しつつも、消費生活センター業務を遂行してきたことがわかった。

また、報告書には、兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授阪本真由美氏による「想定外の災害に対応するために消費者行政が備えること」、専修大学法学部教授飯考行氏による「災害時のリーガルニーズ」と題するコメントを掲載しているので、是非参照していただきたい。

阪本氏や人吉市の指摘にもある通り、災害対策のマニュアルの整備も重要であるが、実際に想定外の自然災害等に見舞われると、マニュアル通りにいかない事態となることが少なくないと思われる。被害状況は災害ごとに違っても、過去の災害対応実例が何かのヒントになることもあるだろう。災害を経験した場合には、ノウハウの継承を意識し、災害後の記録と伝承が重要と思われる。この報告書もその一助になることを期待する。

最後に、本調査の実施にあたり、多大なご協力を頂いた消費生活センターの方々に、この場を借りて、お礼申し上げます。

## [注]

- 1) 「消費生活センターにおける自然災害等への対応に関する現況調査<結果・概要>」  
[https://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20220310\\_1.html](https://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20220310_1.html)
- 2) 「消費生活センターにおける自然災害等への対応に関する現況調査報告書」  
[https://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20220310\\_1\\_2.pdf](https://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20220310_1_2.pdf)
- 3) 188（「消費者ホットライン」）は全国共通の電話番号で、電話番号「188」をダイヤルし、アナウンスに従って操作することで、地方公共団体が設置している身近な消費生活相談窓口（消費生活センター等）につながる。消費生活センター等は都道府県を經由して消費者庁の188運営担当に連絡することで、一時的に188の接続先を他の消費生活センター等に変更することができる。
- 4) 内閣府「災害状況一覧」（<http://www.bousai.go.jp/updates/>）内の「被害の状況・政府の主な対応一覧」の消費者庁の対応から、188の接続先変更に関連する記載を抜粋したもの。
- 5) PIO-NET（パイオネット：全国消費生活情報ネットワークシステム）とは、国民生活センターと全国の消費生活センター等をオンラインネットワークで結び、消費生活に関する相談情報を蓄積しているデータベースのこと。本資料の相談件数は、令和3年12月31日までに登録されたデータである。消費生活センター等からの経由相談は含まれていない。
- 6) 「東日本大震災」は2011年3月11日以降受付の東日本大震災に関連する相談、「熊本地震」は2016年4月14日以降2020年3月31日までに受け付けた平成28年熊本地震に関連する相談、「令和元年台風19号」は2019年10月12日以降受付の令和元年台風19号とその後の一連の大雨による被害に関連する相談である。
- 7) 月のカウントは、災害が起こった月を「発災月」として、ひと月ごとに相談件数をみた（例：4月発災の場合、4月が「発災月」、5月が「発災翌月」）。なお、現在集計対象でない東日本大震災の発災月である2011年3月の相談件数は、「PIO-NETにみる2011年度の消費生活相談 - 全国から -」（[https://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20120906\\_2.pdf](https://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20120906_2.pdf)）より転載。
- 8) 現在集計対象でない2011年3月の相談件数は、「『東日本大震災』で寄せられた消費生活相談情報（第2報）－発生1カ月間にみる相談の推移－」（[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/11436742/www.kokusen.go.jp/news/data/n-20110415\\_1.html](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/11436742/www.kokusen.go.jp/news/data/n-20110415_1.html)）より転載。なお、21日目に当たる2011年3月31日は相談件数が確認できないため、22日目（2011年4月1日）以降について5日ごとにカウントした。
- 9) 令和元年台風19号は、災害救助法の対象となった市町村が14都県390市町村と広域にわたっており、都県内でも対象地域とそうでない地域があるなど、県単位で被災県を指定するのが困難であったため、ここでは分析しない。
- 10) 消費生活相談の傾向の詳細は、2020年9月17日公表「新型コロナウイルス関連の消費生活相談の概要（2020年8月まで）」（[https://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20200917\\_3.html](https://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20200917_3.html)）を参照。
- 11) 相談が、「来訪」（消費者宅等の面談での受付を含む）、「電話」、「文書」（手紙、ファックス、電子メールを含む）のいずれにより寄せられたかを区分している。
- 12) 消費者安全法の規定に基づく消費生活センター（令和2年4月1日現在）（消費者庁「令和2年度 地方消費者行政の現況調査」（令和2年11月））。なお、一つの自治体に複数の消費生活センターが設置されている場合は、メインセンター等1カ所のみを調査対象とする。以下、「センター」と略すことがある。
- 13) 前掲注2の参考資料参照。
- 14) 災害救助法適用（火災、大雪、地滑りを除く）または同レベルの甚大な被害。
- 15) 難しさは「なかった」という回答は、地域内に大規模災害はあったが、業務運営に支障はなかったセンターによる回答が多い。以下、図12、13も同様である。
- 16) 自治体間の災害時相互協力協定や、官民の防災面・生活支援面を目的とした協定等は除く。
- 17) 「被災により消費生活センターの業務運営が困難な場合に協力できる」連携や災害時協定について質問しているため、一般的な法律相談に関連する連携等は、これより多い可能性がある。

- 18) これまでも、①都道府県と市町村の連携により、市町村に寄せられる相談を都道府県や近隣自治体の窓口案内したり、②都道府県を経由して消費者庁の 188 運営担当に連絡することで、一時的に 188 の接続先を他の消費生活センター等に変更したり、③被災の程度により国民生活センターで特設相談窓口を開設するなどの取組が行われている。
- 19) これまでも消費者庁において、地方消費者行政強化交付金の弾力的運用を対象の都道府県に通知し、地方公共団体が専門家（消費生活相談員等）派遣を行うなどの必要な取組に対して支援が行われてきた。
- 20) これまでも各自治体の取組として進められてきた他、消費者庁において、地方消費者行政強化交付金を通じて、SNS を活用した相談受付等の情報化の推進や自治体間連携の促進を行う地方公共団体への支援を行っている。また、消費者庁および国民生活センターでは消費生活相談のデジタル化について、具体的な業務体制の見直しや新システムの設計に向けて、学識経験者、実務家、相談現場の各有識者から知見を聴取する「消費生活相談デジタル化アドバイザーボード」を設置し、検討が進められている（<https://www.kokusen.go.jp/hello/data/digitalconsul.html>）。

「国民生活研究」第 61 巻 (2021 年度) 総目次

	(頁)
<b>[第 1 号]</b>	
[論 文] 不当な投資勧誘と取締役の責任 —商品先物取引の事例を対象に ………… 小林 道生	1～26
[論 文] 高齢者の購買行動と認知機能の関連 ………… 樋山 雅美、江口 洋子、松田 有希子、成木 迅	27～39
[調査報告] 米国連邦取引委員会 (F T C) 経済局の消費者保護における役割 ～消費者保護機関における経済学等の活用事例～ … 高橋 真也	40～63
[調査報告] 消費生活センターの I C T 対応に関する現況調査 ～ I C T を使った情報提供・相談受付の現況～ …… 福原 奈央	64～92
[総目次] 『国民生活研究』第 60 巻 (2020 年度) 総目次 ……………	93
<b>[第 2 号] 【特集】キャッシュレスの現在と未来</b>	
[特集によせて] 特集「キャッシュレスの現在と未来」によせて … 松本 恒雄	1～9
[論 文] キャッシュレスがもたらすデジタル社会 …… 川野 祐司	10～31
[論 文] 対面決済のキャッシュレス化の進展に伴って 検討すべき諸問題とその対応の方向性 …… 中田 真佐男	32～55
[論 文] 各種のキャッシュレス支払いと消費者保護 …… 小塚 莊一郎	56～74
[調査報告] 大学生のキャッシュレス決済に関する調査・分析 … 下堂 蘭 雄三	75～84





## 「国民生活研究」への投稿について

本誌は論文、調査報告等の投稿を受け付けています。投稿をご希望の方は、「国民生活研究」編集委員会（電話：03-3443-9118）にお問い合わせください。投稿要領等は、国民生活センターホームページに掲載しています。（<http://www.kokusen.go.jp/research/pdf/post.pdf>）

## 「国民生活研究」編集委員会 委員名簿

### 外部編集委員（氏名五十音順）

城内 明	摂南大学法学部准教授
黒田 美亜紀	明治学院大学法学部教授
後藤 卷則	早稲田大学大学院法務研究科教授
丸山 千賀子	金城学院大学生生活環境学部教授
山口 由紀子	相模女子大学人間社会学部教授

### 独立行政法人国民生活センター編集委員

教育研修部 担当理事  
教育研修部長  
教育研修部 上席調査研究員  
教育研修部 上席調査研究員担当職員

## 「国民生活研究」第62巻第1号 2022年7月31日発行

---

定 価	650 円（本体 591 円＋税 10%）
編 集	独立行政法人国民生活センター教育研修部 「国民生活研究」編集委員会
発 行	独立行政法人国民生活センター 東京都港区高輪 3-13-22 TEL (03) 3443-9118（教育研修部）
印 刷	アイユー印刷株式会社 東京都荒川区西尾久 2-24-2 TEL (03) 3810-6241

---

定価 650 円 (本体 591 円 + 税 10%)