

特集2

消費者法の枠組みの変遷と
議論の流れを整理する

後藤 巻則 Goto Makinori
早稲田大学名誉教授、弁護士

早稲田大学法学学術院教授などを経て、2023年より現職。日本消費者法学会理事長、東京都消費生活対策審議会会長、内閣府消費者委員会委員長を歴任。著書に「消費者契約法」(有斐閣、2025年)など



はじめに

現在、超高齢化や社会のデジタル化の進展など、消費者を取り巻く取引環境が大きく変化し、それに対応するための新たな消費者法制度が検討されています*1。そこで、消費者法の枠組みの変遷を整理することを通して、この問題について若干の考察を試みたいと思います。

行政規制中心の消費者法

(1)消費者問題の発生とその規制

「消費者問題」を厳密に定義することは難しいものの、事業者との取引関係の中で、消費者が何らかの被害を受けるという場面を想定すると、消費者問題はずっと以前から存在していたといえます。

しかし、消費者問題が社会の中で意識されるようになったのは、戦後の経済混乱期に至ってのことです。この時期には、主婦たちによる不良商品(代表的な例として、点火しないマッチ)追放運動など、生活防衛的・生活維持的消費者運動が展開されました。また、1950年代～1960年代には、「森永ヒ素ミルク事件」(1955年)、サリドマイド事件(1958～1962年)など、食品や薬品などを中心とする「欠陥商品」問題が次々と発生し、さらに、「にせ牛缶事件」(1960年)を契機

として、「不当表示」問題が社会問題化しました。

こうした状況に対応するため、経済企画庁に消費者行政を総合調整する部局である国民生活局が設置され(1965年)、また、わが国の消費者保護施策に基本的な枠組みを与える「消費者保護基本法」が制定されました(1968年)。

この時期までの消費者問題は、主として商品の品質や安全性に関するものでしたが、その後の経済の成長に伴い、種々の消費者被害が生じ、それに対応するための各種の法律が成立しました(割賦販売法[1961年]、訪問販売等に関する法律[1976年]、無限連鎖講の防止に関する法律[1978年]、貸金業法[1983年]など)。このような1960年代～1980年代における消費者問題への法的対応が、わが国における現代的な意味での消費者法を誕生させ、その基本的内容を形成しました*2。

(2)保護の対象としての消費者

そこでは、敗戦からの復興と産業の保護・育成を図る政策が積極的に採られ、めざすべき方向性を行政が提示して民間部門を誘導するという観点から、主な政策手法として、事前規制や行政指導などが用いられました。消費者にかかわる法律も、いわゆる業法が中心であり、こうした政策手法の下で、消費者は、行政に「保護される者」として受動的にとらえられました。

*1 この検討は、①消費者庁「消費者法の現状を検証し将来の在り方を考える有識者懇談会」(2022年8月～2023年6月、2023年7月に報告書「消費者法の現状を検証し将来の在り方を考える有識者懇談会における議論の整理」)、②内閣府消費者委員会「消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会」(2023年12月～2025年6月、2025年7月に報告書「消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会報告書」)を経て、現在、③消費者庁「現代社会における消費者取引の在り方を踏まえた消費者契約法検討会」(2025年11月～)へと続いている。①の報告書と③の検討状況は、消費者庁ウェブサイト、②の報告書は、内閣府消費者委員会ウェブサイトで公表されている

*2 落合誠一/及川昭伍監修 国民生活センター編集「新しい時代の消費者法」(2001年)3ページ[落合]

業法とは、監督官庁による事業者・事業活動の監督・指導権限を定める法律であり、行政法規（行政ルール）中心の個別法です。割賦販売法など、上記で挙げた各種の法律のほかにも、多数のものがあります。

業法の目的は、当該事業の健全な発展であり、消費者の保護はその直接の目的ではありません。そのため、業法による消費者の保護は、間接的ないし反射的效果にとどまり、基本的には、契約の効力の否定など私人間（事業者・消費者間）の権利義務に直接的な効果をもたらすものではありません。また、業法による規制は、監督官庁ごとの「縦割り行政」を反映した業種ごとの規制であるため、多種多様な事業が展開され、多様な消費者被害が発生している状況に適切に対応することは困難です。

さらに、こうした規制行政による消費者保護には、事業者の創意と工夫による自立的な事業活動を阻害する面があります。

民事ルール重視の消費者法

(1) 規制緩和政策の推進と消費者の位置づけの転換

こうした事情があり、1980年代から行政による規制を緩和し、市場メカニズムを重視する動きが始まりました。

規制緩和政策の推進は、市場に対する行政の介入を最小限にとどめることにより、行政組織の肥大化を抑制して国家財政の立て直しを進めようとする政府の方針と、行政規制の削減により事業者の新規参入や新製品の開発など経済活動の自由化と活性化を期待する産業界の意向が合致した結果であり、この流れが世界的な潮流でもありました。

市場メカニズムの活用が重視されたのは、それが、消費者が市場において主体的に行動し、自由で多様な選択を可能とするからです。そのた

めには、事業者間において自由で活発な競争が行われるとともに、消費者も「自立した主体」として市場に参画し、積極的に自らの利益を確保するよう行動することが必要となります。同時に、行政は、消費者の自立のための環境整備を行うことが必要とされます*3。

(2) 民事ルール・司法重視の消費者法への重点シフト

消費者契約法は、このような社会的要請を背景に、消費者契約に包括的に適用される民事ルールを定めました。市場メカニズムを十分に機能させるためには、取引当事者が満足できる取引が行われることが重要で、そのためには、市場参加者である取引当事者間を直接的に規律する民事ルールの充実・強化が要請されるからです。

1990年代に入り、経済の低迷を背景に規制緩和が進展し、市場メカニズムの活用が進んだことに加え、IT化や国際化の進展などにより、新しい商品やサービスが登場し、消費者トラブルも多様化・複雑化したことから、従前のような事前規制を中心とする政策手法のみに依存することは困難となり、悪質事業者の監視・取締りや被害を受けた消費者を救済する制度の充実などの事後チェック体制の強化が必要とされました*4。

民事ルールによる事後規制は、分野横断的に民事的効力との関係を明確にする点で、被害が生じた場合の救済に強力な武器となります。消費者契約法が規定した消費者の意思表示の取消しや消費者契約の条項の無効に関する民事ルールは、こうした観点に立つ規律であり、「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」（同法1条）、消費者が満足できる消費者取引が行われるための規定を設けようとするものです。

消費者契約法が成立したのは2000年で、こ

*3 内閣府国民生活局編『21世紀型の消費者政策の在り方について』（2003年）9ページ。この報告書が、消費者基本法成立（2004年）に向けた議論の端緒となった

*4 内閣府国民生活局編（前掲注3）10ページ

の時期に、行政規制中心の消費者法から民事ルール重視の消費者法への重点シフトがあったと評価できます*5。民事ルールの適用が最終的には裁判で実現することからすると、この重点シフトは、行政中心から司法重視への重点シフトと言うこともできます。

市場重視の消費者法

以上のように、消費者契約法の成立は、行政規制から民事ルールへの重点シフトという点に意義がありますが、さらに、消費者が参加する市場環境の整備という点にも重要な意義があります*6。

消費者保護基本法を抜本的に改正して2004年に成立した消費者基本法は、上記のような消費者法の枠組みの変遷を取り込み、「消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力等の格差にかんがみ」(同法1条)という形で、同法の目的を明らかにしています。これを上記の消費者契約法1条の規定と比べると、「交渉力」の後に「等」が追加され、消費者と事業者の間には様々な格差があって、それを前提に消費者政策が展開されるべきことを定めています。そのうえで、同法は、消費者の自立支援について、「消費者の年齢その他の特性に配慮されなければならない」こと(同法2条2項)や、事業者の責務等として、「消費者との取引に際して、消費者の知識、経験及び財産の状況等に配慮すること」(同法5条1項3号)を規定しています。また、競争政策は、企業間の公正かつ自由な競争の維持・促進を図るとともに、消費者の選択がゆがめられない

ような環境整備を図ることをその目的として位置付ける必要があるという観点から*7、「国は、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会の拡大を図るため、公正かつ自由な競争を促進するために必要な施策を講ずるものとする」と定め(同法16条1項)、競争政策との連携を求めています。

すでに消費者契約法成立時において、情報や交渉力の格差を是正するルールのほか、「事業者は、消費者の知識・経験・資産状況に照らし、取引の目的・必要性を考慮してなお、当該消費者にとって過剰なリスク・負担を生じさせる商品・サービス等を勧誘・提供してはならない」とするルール(適合性のルール)が消費者契約法に必要であるとし、同法1条では、この点に必ずしも光が当てられていないことが指摘されていましたが*8、消費者基本法は、この点を手当てしていません。競争政策との連携についても、消費者・事業者間の規律を定める消費者契約法には直接的には見られない視点であり*9、こうした消費者基本法の考え方の基礎をなすのが、消費者と事業者が市場において自由で公正な取引を行うためのルールの整備です*10。

また、民法が、個別契約における当事者の意思解釈に重点を置くのに対して、消費者契約法の2006年改正で認められた適格消費者団体による差止請求(同法12条以下)においては、より定型的・抽象的な判断を通じて、市場において事業者がどう行動すべきかの判断に重点がシフトし、裁判外の判断を含め、その運用の積み重ねによっ

*5 消費者取引への民事ルールの導入としては、消費者契約法の成立に続き、特定商取引法の改正(不実告知・重要事項の不告知による取消権の付与[2004年]、訪問販売における過量販売解除権の付与[2008年]、電話勧誘販売における過量販売解除権の付与[2016年]など)、割賦販売法の改正(個別クレジットにおけるクレジット契約の取消し[2008年]など)が続いた

*6 松本恒雄「消費者契約法の10年と今後の課題ー民法(債権法)改正との関係を含めて」NBL959号(2011年)40ページ。落合誠一「消費者契約法」(有斐閣、2001年)177ページは、「消費者契約法の目的には、当面の緊急の課題としての消費者契約関連紛争の深刻化への対応(第1の立法目的)のみならず、わが国の経済社会システムをより市場メカニズム重視の社会へ転換させるための環境整備の一環としての意味もある(第2の立法目的)」という

*7 内閣府国民生活局編(前掲注3)22ページ

*8 潮見佳男「消費者契約法と民法理論」法学セミナー549号(2000年)12ページ以下

*9 企業間の競争を維持・促進させるための競争政策(狭義の競争政策)とならんで、消費者の選択がゆがめられないような環境整備を図る競争政策(広義の競争政策)の展開が重要であることにつき、山本豊「消費者契約ルールの充実に向けて」国民生活2003年5月号13ページ

*10 内閣府国民生活局編(前掲注3)10ページ。松本恒雄「消費者法における公私協働とソフトローー消費者市民社会の実現における法の役割」新世代法政策学研究第2号(2009年)83~84ページは、消費者基本法成立の原動力の1つは、市場を活用した消費者政策を新たに取り込むとする発想だったとする

て、健全な市場の実現に寄与しています*11。こうした成果を参照しつつ、行政や適格消費者団体の関与の下で事業者・事業者団体が策定した自主規制の遵守を事業者に義務付けるといったソフトローの活用も考えられます。

こうした動向は、消費者契約法の成立に代表される民事ルール重視の方向*12から消費者・事業者の双方にとって望ましい市場環境の整備の方向への重点シフトと理解できます。そこでは、民事・行政・刑事さらにはソフトローといった種々の規制手法をそれぞれの特徴を踏まえて活用し、適切に組み合わせて用いることが重要な課題となります。

消費者を取り巻く取引環境の変化と新たな消費者法制度の必要性

(1) 消費者契約法の抜本的見直し

各省庁が所管する業法による縦割り行政の弊害や、産業優先の適用姿勢を改善するため、2009年に、消費者行政を一元化するための組織として消費者庁が設立されました。同時に、政府の消費者行政全般の監視・提言役を担う消費者委員会が設立され、現在、消費者庁・消費者委員会を中心に、国の消費者行政が推進されています。

しかし、超高齢化やデジタル化などの消費者を取り巻く取引環境の変化は著しく、従前の消費者法制度では必要な対応ができなくなってきました。分野横断的で包括的な立法である消費者契約法の役割が重要ですが、同法も、2016年、2018年、2022年に相次いで改正されたものの、小規模の改正にとどまり*13、壁に突き当たっています*14。

その要因はいくつか考えられますが、第1に、

「消費者」をどのような存在ととらえるかという問題があります。消費者契約法や消費者基本法が前提とする消費者には、市場に主体的に参加し自己決定に基づいて市場をリードする役割が求められており、ここでの消費者は、事業者との情報や交渉力の格差はあるものの、契約したくなければ断ることができる者であり、事実認識がきちんとできて、合理的に経済活動を行うことができる「強い個人」です。

しかし、消費者契約法や消費者基本法の成立から20年余を経て、消費者を取り巻く取引環境は大きく変化しました。高齢化の進展などにより認知機能が不十分な消費者の割合が拡大していることや、AIなどの技術の進展により人間の限定合理性や認知バイアスなどが利用され、消費者に不利益な取引が広範に生じやすい状況が発生していることを踏まえ、消費者とはどのような存在であるかという根本に立ち返って消費者法制度を見直す必要があります。「消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会報告書」も、「超高齢化やデジタル化の進展等により、消費者を取り巻く取引環境は大きく変化している」ことを指摘し、今後は、消費者と事業者との間の情報・交渉力格差の是正に加え、「消費者ならば誰もが多様な脆弱性を有するという認識を消費者法制度の基礎に置くことで、消費者が安心して安全に取引に関わることができる環境を整備するべきである」としています。そのうえで、「これは、強い個人をモデルとし、強い個人が他者からの干渉を受けることなく、自由に意思決定をし行動していくことで、幸福な社会状態になるという近代法的な考え方からの根本的な転換である」と述べ、「このような根本的な考え方の転換を基軸として、既存の枠組みに捉われず、抜

*11 河上正二「消費者法と民事責任」瀬川信久ほか編『民事責任法のフロンティア』（有斐閣、2019年）175ページは、近時の適格消費者団体による差止請求や、特定適格消費者団体による集団的損害賠償のための共通義務確認訴訟などの手続は、個々の消費者被害の救済にとどまらず、市場における事業者の行為規制、行為規範の策定に向かっているという

*12 適合性原則につき、市場原理としての価値の重要性を指摘するものとして、河上正二「思想としての『適合性原則』とそのコララリー」現代消費者法28号（2015年）14ページ、同「『適合性原則』についての一考察——新時代の『一般条項』」『日本民法学の新たな時代——星野英一先生追悼』（有斐閣、2015年）590ページ

*13 消費者契約法の改正経緯につき、後藤巻則「消費者契約法」（有斐閣、2025年）38ページ以下

*14 沖野真己「消費者契約法の変遷と課題」現代消費者法59号（2023年）13ページ

本的かつ網羅的に消費者法制度のパラダイムシフトを進める必要がある」と宣言しています*15。こうした観点から、消費者の脆弱性への対応として消費者契約法に必要な規律にはどのようなものがあるかを検討する必要があります。

第2に、消費者契約法が、「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」(同法1条)を規律の根拠としている点に求められます。情報・交渉力の格差を根拠とするだけで、現在の多様で複雑な消費者被害に対応できるかという問題です。

第3に、同法が、消費者の意思表示の瑕疵^{かし}の程度が意思表示の効力を否定するにふさわしい場合を規律対象とし、その結果、消費者を救済する手法として、意思表示の取消しを採用している点に求められます。消費者の意思表示の取消しの要件は充足しないが、消費者の意思形成が正当になされたとはいえない場合への対応として、消費者の事業者に対する不法行為に基づく損害賠償請求など、取消し以外の方法を設けることができないかという問題です。

第4に、同法の実体法部分が、基本的に取消し・無効の結果を生ずる民事ルールを規定している点に求められます。消費者被害が多様化・複雑化している現状においては、直接的に民事的な効果につなげる規律手法だけでなく、事業者によって一定の行為をするよう努力する義務を定めたり、一定の配慮をする責任を負わせたりする規定を設けることや、民事ルールだけでなく、行政規制や刑事規制、さらには、企業の自主規制などのソフトローによる規制が考えられないかという問題です。ソフトローの役割は一義的ではありませんが、ハードローとしては配慮義務の形で規定したうえで、ソフトローにより具体化・明

確化していくことなどが考えられます。

第5に、同法が、消費者契約の締結過程・契約内容を中心とした規律を定めている点に求められます。昨今は、サブスクリプションサービスなど、継続的な契約が普及し、契約締結後に消費者のニーズが変化することがあり、こうした問題への対応が必要です。履行は1回であるが契約締結から履行までに時間的間隔がある契約への対応を含め、契約の締結過程のみならず、契約の締結・履行・終了の各過程で必要な規律を設けることが考えられないかという問題です。

第6に、同法9条が定める解約料については、同条1項1号の「平均的な損害の額」に履行利益が含まれるかどうかなどの点をめぐって考え方に基本的な対立があります。そのため、解約料の合理的な規律について検討を深める必要があります*16。

第7に、従来の消費者は、商品やサービスの提供を受けて、金銭を支払うという側面からとらえられてきましたが、デジタル化の進展などによって、個人データを提供することで、アクセスを許可される場合のように、自らに関する情報や自身の時間あるいはアテンション(関心・注意など)を消費者が事業者を提供するという状況が生まれています。消費者のこうした側面を消費者契約法でどうとらえるかが問題となります。

(2)消費者法の枠組みの変遷とあるべき消費者法制度の構築に向けて

消費者契約法の抜本的見直しのために検討すべき問題は、以上の第1～第7の問題だけではありません*17。また、第1の問題(消費者の脆弱性の問題)は、消費者法制度がその基礎に置く消費者像や基本理念にかかわる問題であるため、第2以下の諸問題の中にも第1の問題との関連

*15 消費者委員会(前掲注1)②の報告書1ページ

*16 消費者庁(前掲注1)③の検討会では、消費者庁「解約料の実態に関する議論の整理」(2024年12月)を踏まえた検討が行われている。同議論の整理は、消費者庁ウェブサイトで公表されている

*17 消費者庁(前掲注1)③の検討会第1回(2025年11月25日)資料4-3では、検討事項案として、(1)消費者の多様な脆弱性への対応として必要な規律、(2)消費者契約の各過程に関する必要な規律、(3)ハードローの下でソフトローを活用することにより民間主体の専門性・現場力をいかし、予見可能性を確保しつつ柔軟な内容や適用・紛争の解決を可能とする仕組み、(4)「解約料」の実態を踏まえた実効的な仕組み、(5)横断的な検討事項を挙げている。具体的な検討課題については、同検討会ワーキンググループ第1回(2025年12月2日)、第2回(12月9日)、第3回(12月19日)、第4回(2026年1月13日)の各回の資料参照

で理解すべきものがあります。特に第2、第3、第4の問題は、消費者の脆弱性と関係すると考えられますが、第5、第6、第7の問題についても、消費者の脆弱性との関連を見出す余地があると思われます。消費者法制度の設計において消費者の脆弱性がいかなる地位を占めるかについては、より検討を深める必要があるものと考えられます。

以上で確認した、行政規制中心→民事ルール重視→市場重視として概括される消費者法の枠組みの変遷^{*18}との関係では、消費者法制度のパラダイムシフトとして検討されている取組みも、この流れの中に位置づけられます。しかし、消費者契約法・消費者基本法の成立後の消費者を取り巻く取引環境の変化を受けて、消費者像や基本理念についての抜本的な変革をめざしているという点で、この取組みは、パラダイムシフトと呼ばれるにふさわしいといえます。

おわりに

消費者法制度によって、多様な脆弱性を有する消費者が安心して安全に取引に関わることができる環境を整備することは、優良な事業活動が選ばれる健全な市場を実現していくことと表裏一体であり^{*19}、消費者の脆弱性を見据えた、民事ルール、行政規制、刑事規制、そしてソフトウェアも含めた各種手法のベストミックスにより規律される市場を実現していくことが、今日の課題です。

消費者庁は、新たな検討会を組織し^{*20}、昨年(2025年)11月25日から消費者契約法改正の検討を始めました。これに続き、デジタル取引・特定商取引法関連の検討会も開催されています^{*21}。

その成果として、消費者法制度のパラダイムシフトがどう具体化されるのか、その行方を注視したいと思います。

*18 松本(前掲注6)42ページおよび(前掲注10)82ページは、消費者政策の3つの波(行政中心→司法重視→市場重視)として整理している

*19 消費者委員会(前掲注1)②の報告書28ページ

*20 消費者庁(前掲注1)③の検討会

*21 その検討状況は、消費者庁ウェブサイトで公表されている

『多様化・重層化するキャッシュレス決済』のご案内



好評発売中

定価1,540円(税込)

ポイント1

執筆者はキャッシュレス決済の専門家である山本正行氏

日々進化するキャッシュレス決済のしくみやサービス、さらには消費生活相談において相談者から聴き取りする際の注意点などについても分かりやすく解説しています。

ポイント2

ウェブ版「国民生活」の人気連載を書籍化

消費生活相談業務に携わる方、消費生活相談員の資格取得を目指す方におすすめです。また、キャッシュレス決済を学ぶための入門書としても最適な内容となっています。



ご注文は

https://www.kokusen.go.jp/book/data/cashless_guide.html

https://www.kokusen.go.jp/book/data/mousikomi_cashless.html

QRコードは、株式会社デンソーウェーブの登録商標です。

詳しい内容は



B5判/80ページ

フルカラーの誌面構成
図表も多用しています

【問い合わせ先】

©2024 独立行政法人国民生活センター
〒108-8602 東京都港区高輪 3-13-22
TEL 03-3443-6215 (販売担当)