

邁向消費者交易之適正化

一九九六年十二月

第十五次國民生活審議會消費者政策部會報告（註）

陳洸岳 * 譯

壹、消費者交易之問題點

參、契約條款之問題

伍、有關消費者交易之資訊提供

消費者教育之問題

貳、契約締結過程之問題

肆、消費者交易紛爭之解決

陸、消費者交易適正化之今

後的方向

壹、消費者交易之問題點

一、問題的背景

消費者於日常透過與事業者之交易取得各種商品與服務，是為消費生活。在消費者與事業者之各種交易（以下稱「消費者交易」）中，隨著近年商品及服務之多樣化與複雜化，多樣且複雜之交易亦隨著增加；除各種保險、銀行貸款、旅行社主辦之旅行團等外，亦有如外語會話教室、瘦身美容中心等新興行業之崛起。此等交易係由事業者以相同之內容對多數消費者，大量、劃一且簡單迅速地進行，事業者多採取預先定有契約內容及條件之契約條款之方法。

原本交易之成立係以對等之雙方當事人之意思合致為前提，交易契約之法律關係取決於本人的自由意思。因此，如雙方當事人確基於對等之關係自由地形成意思，並締結契約，則市場結構得發揮其機能，商品・服務之交易得有效

*譯者為日本東京大學法學博士，現任國立政治大學法律學系助理教授。

註：本文係譯自日本「NBL」608號（一九九七年一月一日）61頁以下之資料。

率且合理地被完成。

但是在如前述多樣且複雜化之交易中，締約之前提往往無法確保，因消費者與事業者間存在著資訊及交涉力之差距，交易未能有效率且合理地被達成之狀況下，契約即被訂定。又在事業者事前單方作成定型化契約之情形，事實上消費者無充份瞭解契約內容及進行交涉之機會即訂定契約。

由於上述情形，發生了許多消費者與事業者間有關契約之糾紛。近年有關消費者交易之契約上的糾紛顯著增加乃不爭之事實，向國民生活中心及消費生活中心等申訴之案件中，有關契約・解約者達超過半數（一九九五年度為54.7%）。就契約之締結過程或契約之條款，此等糾紛出現於如下之情形。

1. 在締約過程之情形，有消費者未充分瞭解交易之內容即使被訂約之狀況。亦有消費者受未能預期之勸誘，不管願不願意即使被締約之情形。
2. 就契約之條款，有消費者未有仔細閱讀理解內容，或與事業者交涉內容之機會即行訂約之情形。亦有於契約中加入獨對消費者不利之條款之情形。

此等糾紛不少係與締約過程問題及契約條款問題雙方皆有牽連者。例如，事業者未於締約時事先向消費者說明契約中訂有免責條款，而實際發生被害時，事業者援用免責條款拒絕消費者之救濟請求，糾紛因此而生。

二、健全確保消費者自由選擇的環境之必要性

近年於經濟社會可見到服務化、國際化、高齡化、資訊化等變化。於消費者交易之領域內亦可見到如下之變化，亦即（a）服務交易比重之增長及多樣之新型服務之出現、（b）隨進口的增長，消費來自國外之各種各樣製品之情形增加、（c）資訊及交涉力方面，特別是居於弱勢之高齡消費者增加、（d）快速的技術革新導致出現了利用複合媒體之新型態的交易方式等。消費者交易隨此變化更趨複雜多樣，消費者亦必須因應此狀況。

又，放寬各種規制係目前之政策課題，其推進影響消費生活。放寬各種規制除促進事業者間的競爭、自由發展創意並增進經濟社會之活力外；另一重要的觀點即是，藉此政策，可更廉價提供予消費者各種為因應多種多樣消費者需求之商品及服務，達到增進消費者利益、提昇國民生活品質之目的。就個別的規制而言，應綜合判斷該規制之原來的目的、必要性及手段的合理性・效率性，由不會造成過份干涉之必要範圍內有效率的規制之觀點，推進放寬的政

策。

藉此，雖消費者可加以選擇的幅度變寬，但在同時，消費者更須以本身為主體積極地進行選擇。因此，為使消費者得順利選擇，必須健全為促其自立之環境。亦即，健全得確保消費者之選擇的自由，使其得於多樣之商品・服務中為適當之選擇的環境一事，係重要的課題。

為使消費者得為適切之選擇，迅速正確地提供充分的資訊乃必要的前提。故一方面須推動對消費者提供資訊，一方面為使消費者得靈活運用資訊作適當之選擇，須充實消費者教育。

但因消費者與事業者間仍存在著交涉力相差懸殊的問題，消費者無法為適切之選擇依然有存在的可能。因此，除推動提供資訊及消費者教育外，必須針對消費者交易之締約過程、內容、解決糾紛各階段，健全因應之環境。

三、國民生活審議會迄今之檢討狀況

國民生活審議會曾數次就消費者交易之適正化進行檢討。

第八屆（一九八一年十一月）、第九屆（一九八四年三月）、第十一屆（一九八八年九月）的國民生活審議會消費者政策部會，就契約條款中之條款的適正化曾作調查審議。在各次報告中皆對個別業種之條款的適正化提出具體的方策，並以其為前提進行改善。就今後之長期的課題，為使包含修改民事關係各種法律在內之約款問題得到適當的解決，各報告並同時指出有進行立法之必要。

又，第十四屆國民生活審議會消費者政策部會中，就因放寬各種規制致自己責任原則受到重視的狀況下，消費者行政對複雜化・多樣化之消費者問題今後應採之方向，進行了調查審議。在設置於該部會之消費者行政問題檢討委員會之報告（一九九四年十一月）中，以消費者交易之適正化為一主題整理了其基本的論點；並就今後消費者交易適正化之基本方向，指出推進提供資訊、檢討規制契約條款內容，檢討活用事後規制等事項。

本屆（第十五屆）國民生活審議會消費者政策部會於檢討消費者交易中，承襲迄今之報告，調查審議了消費者交易應有的整體作法。

四、本報告之構成

本報告以健全消費者得進行適切選擇之環境爲出發點，就消費者交易之問題，依契約之階段分爲（a）契約締結過程之問題、（b）有關契約條款之問題、（c）解決有關消費者交易所生糾紛之問題、（d）與消費者交易有關之資訊提供・消費者教育之問題四個方向檢討，並研究今後消費者交易適正化之方向。

貳、契約締結過程之問題

一、問題點

1. 消費者交易趨向複雜化・多樣化之狀況下，爲矯正消費者與事業者間之資訊的落差，使消費者能在多樣之商品・服務中作適當的選擇，消費者必須擁有更多的資訊。因此，事業者向消費者提供其所有之資訊乃更形重要。

但在實際情形，當消費者欲與事業者進行交易時，有關之必要資訊未必迅速確實地由事業者提供予消費者，相反地，甚至有些例子顯示出事業者故意提供虛偽的資訊，或竟不提供重要資訊予消費者，致消費者不易爲適當之選擇。

又有不少狀況是，消費者形成締結契約動機之過程中，受到事業者強烈態度的影響。例如，事業者以電話勸誘等出乎消費者預料之方式進行勸誘，或是以威壓的態度使消費者締約。在此等情形，甚多消費者無法熟練地應付如此種種的不法因子，未經深思熟慮，即在締約意思尙不確定之狀況下締結契約。

締約過程中有如前所述種種問題，因消費者未能以對等的立場締結合理的契約並爲適當的選擇，致其與事業者間發生糾紛。

2. 消費者交易之情形，隨社會的變化，於締約過程產生之各種問題中，有些領域須檢討針對其交易特性之對策。

其中之一爲高齡者之交易。因高齡者收集資訊能力及判斷能力衰退，不易適切地選擇商品或作意思決定，致生糾紛。實際上，事涉對高齡者之販

賣・勸誘之糾紛正增加中。隨著高齡化的快速進展，對今後此類型糾紛將更增多一事應加注意。

另一則為電子交易。近年因快速的技術革新，不但個人電腦普及，亦出現了利用電腦通訊之連線購物、利用網際網路進行交易等，由消費者參加之形式活用多元媒體之新的交易型態。此等交易擴大消費者之選擇機會，其發展有助增進消費者利益。至目前為止，此類交易僅發生過少數之糾紛。但今後隨著個人電腦更加普及於消費者間，仍應注意其糾紛增加的可能性。

二、締約過程中之消費者問題的現況

消費者向國民生活中心或全國各地之消費生活中心所為之申訴・諮詢中，甚多情形係有關締約過程中之事業者的標示・廣告或販賣方法的問題。一九九五年度國民生活中心等之消費生活諮詢件數達 499,857 件；其中有關標示・廣告或販賣方法之諮詢，在商品及服務各佔三成左右。

諮詢內容之例，有事業者利用其較消費者優勢之資訊與交涉力，在未向消費者充份說明契約之內容與條件之狀況下即使其締約者；有事業者利用出乎預料或強迫性的勸誘方法，趁消費者締約意思尚不確定即使其締約者。

三、目前為適正締約過程之方策

目前為適正締約過程之方策有二，其一為使事業者能適當地將其所有之資訊提供予消費者，另一則為，使消費者於締約時確保其深思熟慮之可能性。

1. 確保事業者適切地提供其所持有之資訊

(1) 依個別法及地方自治團體法規之適切提供資訊之義務

A. 依個別領域而制定之所謂的個別業法中，有具體規定事業者於締約過程應提供資訊之內容或禁止行為，並規定違反時之罰則者。

a. 對事業者課以提供資訊義務者

(a) 規定須於締約時前說明交易條件者、(b) 規定須於受理要約時或締約時前交付載有交易條件之書面文書者、(c) 規定須揭示・表示其交易條件使顧客易於瞭解者、(d) 規定於廣告應明示之事項者。

b. 事業者之禁止行為

- (a) 規定禁止就重要事項故意不告知或為不實之告知者、(b) 規定禁止為虛偽・誇大廣告者。
- c. 規定於違反 a. 或 b. 之情形時，由主管機關首長或都道府縣知事為改善營業命令、停止營業命令、取消登記・許可等罰則。
- B. 地方自治團體法規中，有一方面就不當交易方法規定其具體的或概括的基準，一方面規定如有違反該基準之情形，由都道府縣知事指導、勸告事業者改正違反事項，對不從者公佈其事實等措施者。具體之例如，東京都的消費生活條例就不當交易行為規定其具體類型並禁止之。
- C. 獨占禁止法（禁止私的獨占及確保公平交易之法）及贈品標示法（防止不當贈品類及不當標示之法），係以透過促進公平自由競爭，確保消費者利益為目的。
- a. 獨占禁止法禁止事業者以不公平之交易方法進行交易。何謂不公平之交易方法，「公正取引委員會」以告示指定了十六種類型（一般指定）。其中與消費者交易有關者例如（a）欺瞞性地引誘顧客（事業者就自己提供之商品・服務之內容或交易條件等，以使消費者誤認其較實際之情形或其他競爭事業者之情形特別地優良或有利之方法，不當引誘顧客與自己進行交易）、（b）以提供不當利益引誘顧客（比照正常之商業習慣，以提供不當利益，引誘顧客與自己進行交易）。
- b. 贈品標示法係獨占禁止法中有關不公平之交易方法規定之特例，禁止事業者以不當之標示引誘顧客。該當於不當標示之情形者有（a）使顧客誤認品質之內容較實際之情形或其他競爭事業者之情形特別地優良之標示、（b）使顧客誤認價格等交易條件較實際情形或其他競爭事業者之情形特別地有利之標示等。
- c. 對違反 a. 及 b. 之不當引誘行為，「公正取引委員會」依獨占禁止法或贈品標示法，得命採取為排除該行為之必要措施。因該引誘顧客行為致受害之消費者，於「公正取引委員會」就有關排除措施所為之「審決」確定時，得對事業者請求獨占禁止法所定之無過失損害賠償責任。除此之外，亦得依民法之侵權行為規定請求損害賠償責任。
- D. 以確保事業者間之公平競爭為目的者有防止不公平競爭法。依該法之規定，事業者 A 於其營業上之利益被事業者 B 侵害時，得對該侵害行為為

不作為請求。如該侵害行為係因B之故意或過失而發生者，A得對B追究損害賠償責任。

因防止不公平競爭法並不以保護消費者為法益，故消費者不得依據該法請求侵害行為之不作為或損害賠償。

(2) 透過民法上的救濟方法，達到確保對消費者之資訊提供

A. 消費者之締約意思係因事業者之說服而不當形成，並達締結契約者，依民法之規定，該契約或是無效，或是得撤銷。

a. 事業者之說服方法如係欺罔（使對方為錯誤判斷之行為），消費者之意思因此而形成並締結契約時，於一定之要件下，消費者得以其係詐欺撤銷契約。欺罔行為包含對重要事項之消極的沈默。

是否係詐欺，應以事業者是否具有雙重之故意判斷之。其一為欺罔消費者使其陷入錯誤之故意，其二為使消費者依該錯誤而為意思表示之故意。

b. 事業者所為之勸誘係脅迫行為（顯露不良後果使對方畏懼之行為），消費者因該行為形成意思並締結契約者，合於一定要件時，得主張「脅迫」，撤銷契約。

c. 消費者因事業者之勸誘陷入錯誤，形成錯誤的意思表示並締結契約者，合於一定要件時，得主張其係錯誤，故契約無效。

如係因事業者之勸誘致消費者形成錯誤之動機者，稱為動機的錯誤，欲主張該契約無效，須該動機被表示，且事業者知悉該動機。

B. 事業者利用消費者之急迫、輕率、無經驗為不公平之交易，在侵害契約正義之狀態下，締結契約獲取過大利益者，於裁判時，消費者得以其係違反公序良俗之暴利行為，主張契約無效。

C. 事業者於締約過程中，依誠信原則負有提供資訊之義務，依此前提，事業者違反義務時，對消費者負損害賠償責任，且契約亦因情況而無效或得撤銷。此理論係參考德國之「締約上過失」法理（於締約階段因一方當事人之行為致他方發生損害時，依誠信原則承認損害賠償及解除契約之理論）及法國之「提供資訊義務」（交易當事人間之資訊量有落差者，擁有較多資訊者A負有提供就足以左右相對人B決定締約意思之重要事項之資訊的義務，如違反此義務，B之意思表示無效），由判例及

學說開展。

此理論之定位可謂係補充現行之詐欺・錯誤等制度，將適用上不明確部份之規則予以明確化，得有效救濟消費者之受害。

又，在美國，其英美法上之「非良心性」法理（締約過程中，雖非詐欺或錯誤，但若有被認係非良心之情形者，契約效力即被否認之法理）及「不實表示」之法理（因相對人以書面或口頭之與事實不符之表示，致締結契約者，當事人得撤銷該契約之法理）亦有相同之機能。

D. 事業者之行爲違反依個別業法所定之義務等，而被認有違法性者，該行爲係侵權行爲，事業者對消費者負損害賠償責任。於算定損害賠償額時，甚多情形係依過失相抵而爲比例性的賠償。又，在此情形，契約效力不受影響，契約仍被維持。

- (3) 國民生活中心及消費生活中心對消費者之資訊提供國民生活中心及全國之消費生活中心，透過連網系統（PIO-NET），收集儲存受理諮詢事例，並向消費者提供該等事例之資訊。

國民生活中心對消費者提供之資訊有，重視迅速性之消費者受害快報、將重點放在提醒消費者注意之消費者受害注意資訊、爲防止受害著重於發出警告之消費者受害警戒資訊。

2. 確保消費者於締約時之熟慮性

爲確保消費者於締約時之熟慮性之方法有，猶豫期間制度及體驗期間制度。此二者皆在於延遲消費者無法自契約關係抽身之時點。

- (1) 猶豫期間制度之重點在於，消費者未經熟慮即爲要約或締約者，給予其冷靜重新思考之機會，如在猶豫期間（趨於冷靜之期間）內，消費者可無條件撤回要約或解除契約；其被規定於個別業法中。例如訪問買賣法規定，就指定商品・指定權利・指定服務，消費者已爲要約或締約者，如其係自受領載有要約內容或契約內容書面之日始八日以內者，消費者得以書面通知業者，無條件地撤回要約或解除契約。

猶豫期間依各事業法分別設有規定。例如分期付款買賣法、住宅建設業法、保險業法等規定八日間，訪問買賣法中之多層次傳銷交易，依平成八（一九九六）年同法之修改則爲二十日間。

又，特別是關於電話勸誘販賣（事業者以出其不意之方式以電話勸誘

參加資格取得講座等），鑑於最近該類糾紛激增，除依平成八年修改訪問買賣法，加強對其之規制外，亦使其適用八日內之猶豫期間制度。

- (2)關於體驗期間制度，就自費老人之家，厚生省依自費老人之家設置營運指導指針，提出指針盼設定讓希望入居者於締結入居契約前得有短期入居體驗實際狀況之機會。入居自費老人之家，通常須於訂約時或至入居時止交付一筆巨額的一時金；但因契約中有關其設施、設備、服務內容等未必明確，易引起糾紛。前述指針即為因應此狀況而訂，具有確定方向之性格。

3. 高齡者交易及電子交易

(1) 高齡者交易

適用現行民法之規定。

(2) 電子交易

如其係訪問買賣法中之郵購買賣，則適用該法之規定。其他則適用民法之規定。

四、為適正契約締結過程之各種方策的檢討

以下主要由事前的紛爭預防及事後的受害救濟之觀點，檢討前述各方策之課題及因應對策。

1. 確保事業者適切提供其所持有之資訊

(1) 對事業者課以適切提供資訊之義務

A. 個別業法

- a. 因其係以個別的業種、交易型態為對象之方策，隨著消費者需求之多樣化，產生各種新型事業之狀況下，無法毫無間隙地因應此變化，致對有空隙者僅能採取追補之對策。此係個別業法在性格上難以避免之課題。

但就法律之適用領域而言，其可針對各業種或交易型態之特性，為細密之對應。尤其是設定罰則部份，因其適用之構成要件極為嚴格，可為更進一步之細密的對應。由事前的紛爭預防之觀點而言，因如此的因應乃有效的手段，故應更機動且有效地運用個別業法，為迅速地因應。

- b. 事業者有違法之情形者，消費者得依民法之侵權行為追究損害賠償責

任。但就未能完全涵蓋之部份，追究損害賠償責任則仍困難。

又，個別業法係所謂的取締規定，縱有違反，締結之契約本身的效力並不受影響。與此相關者，一部分的個別業法導入了猶豫期間制度，消費者可依其規定無條件解除契約（關於猶豫期間制度將在後說明）。

B. 地方自治團體法規

- a. 由事前預防紛爭的觀點而言，地方自治團體法規為有效的手段。但是即使違反此類法規，締結之契約本身的效力不受影響，且不易依民法之侵權行為追究損害賠償責任。

雖可透過對違反法規之事業者為指導・勸告或公布事實之措施，以期改善事業者之不當交易行為。但對於以變更公司名稱等方法逃避責任之惡質的事業者，此措施之效果薄弱。

- b. 至平成六（一九九四）年四月止，全國五十九個都道府縣・政令指定都市中，有超過半數以上之三十二個自治體設有關於不當交易方法之基準。觀其內容，有如前述東京都之法規，網羅不當交易方法之類型且作細密規定者，亦有僅列舉不當交易方法之種類等者，情況不一。對於跨越複數之自治體為事業活動之事業者，此等法規存在著難為有效果之基準的問題。

對此問題，雖可考慮就不當之交易方法設定一定程度之詳細的基準，並將其推廣至全自治體，但因該類法規之制定係屬自治體之獨自的權限，前述方法有其界限。

C. 獨占禁止法・贈品標示法

依據獨占禁止法及贈品標示法規制不公平的交易方法時，以該行為有阻害公平競爭之虞者為限。且縱使違反該等法律，締結之契約本身並不即為無效。

對此，由確保消費者利益之觀點而言，於問題發生時，可考慮對即無阻害公平競爭之虞者，亦有適用該等法律之餘地，且增加在違反之情形可解除契約之規定。但此係牽涉到法律目的之問題。

D. 不公平競爭防止法

不公平競爭防止法並非以保護消費者，而係以確保事業者間之公平

的競爭為目的。

就本法而言，可考慮將消費者保護列為法益之一，使其適用於全盤之消費者交易，且增訂有違反法律之情形者可解除契約之規定。但此係牽涉到法律目的之問題。

(2) 透過民法上之救濟擔保對消費者之資訊提供

A. 詐欺・脅迫・錯誤

詐欺之情形必須事業者有欺罔消費者使其陷入錯誤之故意，及使消費者基於該錯誤為意思表示之故意，欲滿足此雙重故意之構成要件不易，依實際情況，其是否構成詐欺，亦有非經訴訟無法判斷者。

就脅迫而言，因合於脅迫行為之情形受限定，故對消費者交易適用之可能性亦受限制。

就錯誤（動機之錯誤）而言，因須發生錯誤之消費者表示其動機，且事業者認識此動機，其構成要件可稱嚴格，依實際狀況，其是否構成錯誤，亦有非經訴訟無法判斷者。

B. 公序良俗

合於暴利行為且違反公序良俗者，限定於事業者獲取高利・高額等過大利益之情形。又因違反公序良俗係一般條款，某行為是否合於違反公序良俗而無效，亦有非經訴訟無法判斷者。

C. 誠信原則

依誠信原則之資訊提供義務之想法，因可將其定位為補充現行詐欺・錯誤等制度之原則，故可認其同於現行詐欺・錯誤等，將其訂為民事之規定。亦即，檢討對事業者課以資訊提供及重要事項之說明等義務，違反該義務者，消費者得解除契約之情形，訂定具體且具涵蓋性之民事規則。於訂定之際，須檢討該原則之適用範圍等問題。

此原則可提昇消費者・事業者雙方欲為合理的交易所須之預見可能性，亦可成為受害發生時尋求救濟之根據。

D. 侵權行為

依侵權行為之救濟，對契約本身之效力不生影響。且事業者未被課以法律上明文化之義務者，是否得認定其構成侵權行為要件之違法性，須依事例狀況為個別具體的判斷，亦有非經訴訟無法判斷者。

- (3) 國民生活中心及消費生活中心對消費者之資訊提供由預防受害於未然及防止受害之擴大之觀點而言，有別於(1)(2)之法律上的手段，本項之資訊提供具有非常之效果。因此必須更加充實諮詢事例之收集及累積，健全於受害發生時得迅速確實提供資訊之體制。

2. 確保消費者於締約時之熟慮性

(1) 猶豫期間制度

猶豫期間經過後，消費者即無法依該制度得到救濟，而須依詐欺・錯誤・脅迫、違反公序良俗、誠信原則、侵權行為等私法上之救濟手段，尋求救濟。且本制度係契約自由原則之例外，欲將其導入所有的業種極為困難。

但對於就受到事業者之出其不意的不當勸誘等，未加深慮即行提出要約或締約之消費者的受害救濟，本制度有其非常的效果，故應考慮因應受害之態樣・規模等，機動性的擴大猶豫期間適用之對象或延長其期間，同時以更具效果之方法對消費者宣導猶豫期間制度。

(2) 體驗期間制度

如自費老人之家入居契約等，於事前支付多額之費用，提供長期間服務之類的契約，可考慮依事業者之自主規則等，制定於締約前之短期免費體驗期間。

3. 高齡者交易及電子交易

(1) 高齡者交易

民法上之無能力制度（禁治產人、準禁治產人）乃僵硬之制度，難以配合各個高齡者之實際狀況而加以利用，尤其是禁治產人，存在著其甚至於未能為定型的・日常的交易之問題。因此有必要重新檢討現行的無能力制度，使其成為能配合各個高齡者實際狀況之具柔軟性之制度。有關此新制度（成年監護制度）現由法務省進行檢討中。

除上述之因應方法外，就事業者方面，其應顧慮到高齡者之資訊收集能力及判斷能力已衰退，難為適切之選擇及決定等特質，為使此等高齡者亦能理解，應致力於事前適切地開示交易之內容等。

(2) 電子交易

因電子交易係伴隨技術革新之進展而出現之新型交易方法，如僅憑目

前採取之方策，可能會產生有些受害難以受到救濟之情形。又，今後隨著個人電腦之更形普及，消費者參與電子交易之機會將會增多。有鑑於此，應繼續留意今後之交易的實際情況，就防止紛爭及救濟受害之點，檢討具有效果之交易規則。

五、摘要

爲使締結契約過程適正化，健全使消費者得爲適切之選擇的環境，目前採取如上所述之種種的方策。

其中之個別業法，由事前之預防紛爭之觀點而言，其可針對個別領域之業種及交易類型之特性爲細密的對應，且在已導入猶豫期間制度之情形，因受害可受一定程度之事後救濟，就該領域有其效果。今後應更機動性地且有效地加以運用。但隨著消費者需求之多樣化，出現了各種新型行業之狀況下，無法以個別業法爲完全的因應；且就事後之受害救濟而言，存在著僅有猶豫期間制度尙難謂完全之課題。

詐欺・脅迫・錯誤、違反公序良俗、侵權行爲等私法上的諸手段，以其完整無缺之因應規定，爲尋求事後之受害救濟之有效的方策。但此存在之課題爲，實際上其是否得被適用，有些情形非經訴訟無法判斷。

爲克服上述之課題，必須提出新的方策。此方策的重點在於，就如何締結之契約始爲有效之點，提高消費者・事業者之預見可能性，使其得完整無缺因應各類業種及交易形態，且可有效地救濟受害。具體而言，即應將焦點凝聚於消費者交易，檢討將位於現行之民事上的規則與猶豫期間制度間之規則形成爲具體且具涵蓋性之民事規定，其原則爲，依誠信原則對事業者課以對消費者之資訊提供及重要事項說明之義務，如有違反將生得解除契約之效果。形成過程中，應參考德國之「締約上過失」、法國之「資訊提供義務」、美國之「非良心性」及「不實表示」之法理，檢討如何將原則具體化及其適用範圍等。

規則之形成將有助於提高交易的透明性，使消費者及事業者雙方能進行依契約之安定的交易。再者，由預防紛爭於未然及紛爭處理之迅速化之觀點而言，尤其是對事業者而言，此有助於節省紛爭處理所須之費用。

又就與放寬行政規制之關連而言，透過將現行法制不明瞭之部分予以明確化而形成之規則，係爲提高交易之安定性，而非增加有關交易之新的規制。

又因放寬規制之進展，消費者與事業者將更須自主且積極地行動之狀況下，應有使消費者易為適切選擇之行動指針，同時亦使事業者易於創造改進事業活動之指針。因此，如此之民事規則之形成，可謂與放寬規制之動向相整合。為配合此等規則之形成，更進一步提昇其實效性，將因應業種及交易形態之特性而具體化之規則，參考如英國之事業章程（Code of Practice），以由事業者為自主規制之方式規定，為一可行之方策。

參、契約條款之問題

一、問題之所在

在傳統的契約自由原則下，經濟・社會地位幾乎對等之雙方當事人，以自己的責任交涉、接受、同意契約條件，並須遵守締結之契約。

但因社會轉變為大量生產・大量消費，導致事業者與消費者間之交易，就雙方當事人間之有關交易之資訊、經驗、交涉力等方面，明顯地產生了極大的落差。受此影響，增加了許多依傳統之契約形象無法涵蓋之契約。

其特點為，第一，契約規定之事項膨漲，其內容亦非常地複雜，消費者為理解其內容須花費甚多時間與費用，因此往往未充份了解契約之內容即行締約。第二，即使消費者於締約時了解契約之內容，但因其與事業者間存在著資訊、經驗、交涉力等之落差，事實上許多消費者並無變更契約內容之餘地。

因此，對於事業者預先準備之定型化契約條款，甚多情形是，消費者未依自己之責任就契約之內容進行交涉、接受、同意即行締約。

為因應此狀況，開示契約條款、填平資訊落差之資訊提供及消費者教育更增其重要性。但因消費者事業者間之交涉力存在著甚大之落差，僅憑開示契約條款或資訊提供・消費者教育，消費者仍有可能無法為適切之選擇；因此有許多情形是須更直接地規範契約之內容。

又，現行之民事規定，因其係一般性規定，規定之內容抽象。一般之事業者及消費者欲依規定為具體之判斷有其困難。其結果造成，發生糾紛之當事人極難自行解決，且無法確保為進行合理的企業活動所須之預見可能性。

二、有關契約條款之消費者問題的現況

如前所述，國民生活中心及消費生活中心等所收集來自消費者之申訴・諮詢之事例中，有關契約・解約者佔過半數。其中，關於契約內容有問題者之事例如，對於消費者提出解約之要求，事業者主張依契約書之內容締約相對人不得為解約之請求；消費者更新契約或解約時，事業者要求不合理之高額的更新費用或解約費用。

如此類契約內容有問題者之申訴・諮詢，許多的狀況是，消費者於締約前未有實際了解該契約內容之機會，或是契約所定事項龐大且內容非常複雜，致消費者未充份了解其內容即行締約。

又，有關消費者未充份了解契約內容之申訴・諮詢中。有些情形是契約內容單方面地對消費者不利者。

又，隨著消費者需求之多樣化及放寬規制之推動，交易形態呈現多樣化，且誕生了許多新興行業。此等新興行業中，亦有消費者因不當之契約條款而受害之例。

三、為使契約條款適正化之現行的方策

1. 契約條款之開示義務

因消費者於締約前未被給予實際了解契約內容之機會，致不當之契約條款被濫用，造成有關契約之內容的糾紛。由此觀點而言，對事業者課以開示契約條款之義務乃有效之手段。基於此考慮，已於道路運送法、住宅土地建物交易業法等個別業法及訪問販賣法等，規定開示契約條款之義務。

課加義務之具體方法如下。

- (1) 對事業者課以於營業所等中易見之處揭示費用及約款等義務，對違反規定者科處罰鍰並得撤銷營業許可（道路運送法、倉庫業法等）。
- (2) 事業者於締約時應即作成記載有關該契約之解除的事項等重要事項之書面，並交付予消費者；對違反此義務者科處罰鍰並得命停止營業（住宅土地建物交易業法、訪問販賣法等）。

2. 不當契約條款之限制

為解決有關契約內容之糾紛，直接限制不當契約條款為更有效之手段。

基於此考慮，採取如下之方法。

(1) 依個別業法等為限制

A. 約款之認可與呈報

保險業法、道路運送法、倉庫業法等規定，事業者有作成約款之義務，且透過將約款之作成及變更定為該目的事業主管機關之認可事項或呈報事項，以防止約款中訂定不當契約條款。對違反此規定者，科處罰鍰並得撤銷營業許可。

B. 不當契約條款之無效

住宅土地建物交易業法、訪問販賣法等規定，賦予消費者行使猶豫期間之權利，或限制對消費者之損害賠償額之預定；同時，違反此等規定且不利於消費者之特約，無效。

(2) 由事業經營者團體制作契約條款之範本亦有方法如，由事業者團體制作契約條款之範本，透過對其成員之指導，進行自主規制。

A. 全國銀行協會連合會接受第四次及第九次國民生活審議會之諮詢報告及意見，正制定其加盟銀行應使用之一般存款、定期存款等各種存款規定、綜合帳戶交易規定、信用卡規定、存款帳戶劃撥之約定等範本。

B. 財團法人日本瘦身美容研究財團，依據平成五（一九九三）年六月通商產業省之「繼續性服務交易適正化研究會」報告書之內容，正制訂事業者應使用之瘦身美容中心標準契約約款之範本。

(3) 地方自治團體法規之限制

都道府縣制定之法規中，有如下之例，即不分業種概括地規定契約條款是否不當之具體的基準，且對有不當情形之事業者採取如勸告、公佈事業者名等措施。東京都消費生活條例規定「違反交易上誠信原則之要求，使消費者締結顯不當地對消費者不利之事項為內容之契約者」為不適當之交易行為，禁止事業者為該類行為。有違反該規定者，對該事業者為指導・勸告，並公佈該事業者名。

(4) 民法一般原則之適用

例如乘相對人之急迫・輕率・無經驗，獲取過大利益等，以不均衡對價為內容之契約條款，致契約正義受侵害者，裁判上，其係暴利行為，依違反公序良俗，該契約無效。

如契約條款內容未加變更適用，將明顯地不當且違反誠信原則者，得以誠信原則限制該契約條款之適用。

3. 對消費者之建議及資訊提供

國民生活中心及全國的消費生活中心，對有關契約條款之申訴及諮詢，參考由事業者團體制定之約款範本等，向消費者提供建議，並透過「全國消費生活資訊聯網系統」等，收集累積申訴及諮詢事例，將有關資訊提供予消費者。

四、契約條款適正化之課題及因應方策

1. 開示契約條項之義務

依個別業法課以開示契約條款之義務者，因其係個別領域之規制，可配合各個交易之特性為細密的因應。尤其是除罰則外，尚採取停止營業命令或事業許可之撤銷等措施，因其適用之構成要件非常嚴格，對適正化有高度的實效性。

但對伴隨消費者需求之多樣化而生之各種新興行業，無法依現有之個別業法為完全的規制，且常易陷於追趕式的因應方式。因個別業法係針對個別業種・交易形態之方策，存在無法完整無缺為因應之困難。

2. 不當契約條款之限制

(1) 依個別業法等為限制

A. 約款之認可與呈報

約款之認可與呈報同前述 1，可配合各個交易之特性為細密的因應，對適正化有高度的實效性。但與 1 相同者，對各種新興行業，亦常陷於追趕式的因應方式，存在著無法完整無缺為因應之困難。

又，與 1 相同者，即有違反法律之情形，契約條款本身之效力不受影響，因此應考慮於各個個別業法中，增加違反規定之契約條款無效之規定。

B. 不當契約條款之無效

不當契約條款之無效化，與 1 相同者，雖可配合各個交易之特性為因應，但對各種新興行業，則常易陷於追趕式的因應方式，存在著無法完整無缺為因應之困難。

(2) 由事業者團體所作契約條款之範本

A. 有個別業法為背景者

如由全國銀行協會連合會所制定之規定、約定等，具有依個別業法之許認可制度為背景者，對於違反該等規定之行為，該業種之主管行政機關可為依事業之許認可制度為背景之行政指導。因此，其與(1)之以個別業法等契約條款規制之情形相同，得為細密之因應，對適正化有高度之實效性；但於法律未有規定之業種・交易形態者，存在著無法以此方式因應之問題。

B. 無個別業法為背景者

如財團法人日本瘦身美容研究財團之契約約款範本，其無依個別業法之許認可制度為標準者，其實效性只有依賴事業者加入自主規制機關之比率而定。亦即，對加入自主規制機關之事業者，以範本之方式可為細密的因應，對適正化有高度之實效性。但對未加入自主規制機關之事業經營者，將有無法因應之情形。

(3) 依地方自治團體法規之規制

就此類規制而言，雖有可完整且具體地因應之優點，但仍有以下之問題。

A. 目前，一方面有例如東京都消費生活條例，鉅細靡遺地規定不當契約條款之類型者，一方面亦有僅羅列不當契約條款之種類等者，各地方自治體之法規的內容並不一致。因此造成惡質事業者將其營業所移至規制較弱之地域，對於不受地方自治團體之行政區劃範圍之限定而進行事業活動之事業者，此種方式難為有效之基準。就此問題，固可就不當契約條款訂定一定程度之詳細的基準，將其推廣至全地方自治團體之法規，但因其屬自治體獨自制定之權限，此方法有其界限。

B. 即使情形該當於法規所定之不當契約條款，所締結之不當契約條款本身之效力並不受影響。雖可以因違反法規公佈事業者名，期事業者改善其行為，但亦有意見指出，其對惡質事業者並無效果。

(4) 民法原則之適用

就目前適用之誠信原則及違反公序良俗，於解決紛爭時，有非以裁判之方式無法預測其結果者，故應將其具體的判斷基準明確化。

歐盟於一九九三年通過「有關消費者契約不公平條款之指令」，其中對違反信義誠實之要求，致依契約所生之當事人間的權利義務顯不均衡，對消費者不利之不公平契約條款，將其為規制之對象，並就不公平契約條款之內容，例示其具體之一覽表。歐盟各加盟國依此指令，正制定有關不公平條款規制之法律。

我國可考慮參考該歐盟指令，就有關誠信原則等民法上之一般原則，將其具體化之內容作為解釋基準，制定具體且具涵蓋性之民事規則。如此不但可作為消費者主張不當契約條款無效時之依據，且可促進事業者自發地檢証其契約條款，達到預防的效果。再者，以將民事上的規則明確化之方法，對事業者而言，可提高其為進行合理的企業活動所須之預見可能性，同時可節省處理紛爭所須之費用。又，亦可依該民事規則制作契約條款之範本。

五、摘要

比較檢討四之各方策可知，為使契約條款適正化，契約條款之開示固然重要，但考慮到消費者與事業者間之交涉力有極大的差距，亦有必要更直接地排除不當之契約條款。

在此情形，無論是由作為消費者主張契約條款不當時之依據之觀點，或是由確保事業者進行合理的企業活動所須之預見可能性之觀點，應制定有關不當契約條款之具體的基準。

配合消費者需求之多樣化，出現了各種依目前之個別業法無法完全規制之新興行業，故有必要防止鑽漏洞之惡質事業者之出現。由此觀點，應制定完整無缺足以救濟消費者之架構。

由增進消費者利益之觀點，放寬行政規制有其重要性，但不應以強化行政規制為方法，制定使契約條款適正化之架構。

因此，就有關誠信原則等民法上之一般原則，應將其內容具體化，作為解釋基準，制定具體且具涵蓋性之民事規則。制定之時，一九九三年歐盟所通過之「有關消費者契約不公平條款之指令」足供參考。

配合此等規則之形成，並為更為提昇規則之實效性，針對各業種及交易形態，應由事業者以自主規制之形式，制定將有關規則更為具體化之標準契約條

款。

肆、消費者交易紛爭之解決

一、問題之所在

爲使因應締約過程及契約條款之問題更具實質意義，基於後述的理由，必須確保消費者交易紛爭解決之實效性，因此有必要配合關於締約過程及契約條款之問題，檢討有關解決消費者交易紛爭之問題，以推動消費者交易之適正化。

消費者交易之紛爭解決，雖其直接目的係適切解決各個事業者與消費者間的紛爭，但透過該過程，其有改善不利於消費者之交易的效果。

又，爲解決紛爭之環境如更健全，越能發揮事前防止消費者受害之效果。再者，消費者本人參與解決紛爭，可提昇當事人對消費者問題之意識，且其係個人之主張，參與其事有助確立對自己的主張自己負責之主體性。基於上述理由，健全爲適切解決消費者交易紛爭之環境有其必要性。

二、關於消費者交易紛爭之解決的現況

1. 相對交涉

根據平成六（一九九四）年所實施「消費者問題之輿論調查」之結果，回答近一、二年間對購入之商品或利用之服務有不滿者中，向售物者或提供服務者申訴者佔35.1%（佔提出申訴者之80.0%）；就消費者交易紛爭解決之手段中，與事業者之相對交涉佔最高的比率。

近年產業界以設置處理消費者問題之部門，充實消費者諮詢服務等，積極地進行拉近消費者與事業者間距離之活動。另外，超越各企業及各業界之連橫組織社團法人消費者關連專門家會議，致力使企業健全重視消費者之體制，促成消費者與企業間相互之信賴感等，對因應消費者問題及研究展開實踐性的活動。

2. 斡旋・調解

斡旋・調解之方法係由公平中立之第三者，整理當事人間之爭點，爲讓

當事人得自主地解決問題，進行建議、援助、協調，或就事案勸告當事人接受所提出之意見。

橫跨業種之斡旋・調解機關有，設置於地方公共團體之消費生活中心及依各都道府縣之法規所設置之申訴處理委員會。

全國設有消費生活中心三二一處（至一九九五年四月止），分布於全國五十九都道府縣及政令指定都市。而都道府縣及政令指定都市中有五十六個自治體設有申訴處理委員會（至一九九六年六月止）。

消費生活中心因其位於近距離之場所，對消費者而言，極為方便利用，至今配合地域之實際情形發揮了應有功能。而依平成六（一九九四）年九月對都道府縣及政令指定都市之間卷調查結果，平成三（一九九一）年度以後，僅有二十四個自治體之申訴處理委員會曾召開過至少一次之情形來看，可知利用申訴處理委員會之情形甚少。

3. 仲裁

相對於交涉、斡旋・調解以外，另有仲裁之方法。仲裁係以雙方當事人之合意為基礎，接受仲裁人所作之判斷之制度。仲裁人由經驗豐富之曾任裁判官者、學者、律師等選定，進行仲裁程序並為仲裁判斷，而仲裁判斷具有與判決同一之效力。

橫跨業種之仲裁機關之設立始自平成元（一九八八）年第二東京律師會仲裁中心，其後東京律師會、第一東京律師會亦相繼設立律師會仲裁中心。但處理有關消費者問題之實績並不多。

業種別之仲裁機關有例如財團法人交通事故紛爭處理中心，其處理交通事故發生時，損害保險公司與交通事故受害人間就損害賠償額之紛爭，有相當的實績。

4. 訴訟

雙方當事人無法合意依上述 1 至 3 之方法解決紛爭時，只有以訴訟尋求解決。

三、為解決消費者交易紛爭之方策的課題及對應方法

1. 相對交涉

關於事業者與消費者間之相對交涉，就個別事例經由充份之交涉，達到

消費者能接納之解決結果，而鮮有發展至訴訟階段之情形觀之，或可認事業者之應對得到消費者的認同。但因事業者與消費者間就資訊及交涉力之差異甚大，亦可想見事業者利用其豐富之資訊量使消費者接納之情形。其結果造成消費者對是否受到不利之待遇而有不滿，對其公平性產生懷疑。相對於此，因消費者之申訴中亦有手法惡劣之情形者，事業者須苦思其處理對策。

針對前述問題，應致力改善事業者與消費者間資訊及交涉力之落差，同時，以作成具體且具涵蓋性之民事規則之方式，提供使事業者與消費者雙方能完全接納紛爭解決結果之依據。

2. 斡旋・調解

因斡旋・調解係由介於雙方當事人間之公正・中立之第三人為協調與勸告，比起相對交涉，其可抹拭相當程度之不公平感。

關於消費生活中心或申訴處理委員會之斡旋・調解，為廣泛地使消費者認識其確實係與消費者無距離且具高度便利性之申訴處理機關，應積極地宣導其存在、意義、功能等。

又，於消費生活中心或申訴處理委員會之斡旋・調解之情形，作成具體且具涵蓋性之民事規則，可促進斡旋・調解之圓滑運作。

3. 仲裁

仲裁因其程序係非公開且不拘形式，比起依訴訟之解決方式，其可保護當事人之隱私，且能迅速而廉價地作富於彈性之解決。又，因其判斷係由曾任裁判官等經驗豐富者中遴選出之仲裁人所為，雙方當事人對其判斷應有高度之信賴。

但就有關消費者交易之問題，律師會之仲裁中心所處理之事例並不多。其原因可認係律師及消費者雙方對現行之仲裁制度認識不足。故應加強宣導並充實仲裁制度。

4. 訴訟

由累積判例使紛爭解決之判斷基準明確化之觀點而言，訴訟有其重要性。但基於以下之理由，作為解決關於消費者交易紛爭之手段而言，訴訟仍有其令人較難接受之情形。

- (1) 在某些情形，進行訴訟須多額的訴訟費用或律師費用。
- (2) 因訴訟程序嚴格，至判決確定之最終解決須相當之年月。

針對(1)之問題，有由財團法人法律扶助協會提供法律扶助及由地方公共團體提供消費者訴訟援助之制度。法律扶助制度係以雖有勝訴可能性但因經濟困難無法提起訴訟者為對象，代墊訴訟之必要費用及介紹律師之制度。近年申請件數增加中（一九九四年度有 5,564 件）。消費者訴訟援助制度，則係以因訴訟費用超過被害額等理由無法自行提起訴訟之消費者為對象，提供如借貸訴訟資金等進行訴訟活動所須之援助之制度。此等制度因其財源等問題，申請扶助或援助而被認定之件數有限。

為配合訴訟金額之經濟負擔，使紛爭得迅速解決，今年六月修改之民事訴訟法導入了小額訴訟程序，其主要內容如次。

- (1) 以請求支付三〇萬日圓以下之金錢為目的之訴訟，得於簡易法庭進行小額訴訟之審理及裁判。
- (2) 原則上，得一次終結審理並當日宣判。可於判決中命分期支付或延緩支付期限。
- (3) 不得對判決提起上訴，而僅得向為判決之簡易法庭提出異議。

雖可期待藉此小額訴訟程序之導入，受害額較少之受害者得以自行提起訴訟取代相對交涉，但其實際上如何活用，則尚須視今後的發展。

四、摘要

消費者交易發生受害時，必須有得迅速且適切地救濟受害之手段。為達成此目標，消費者交易漸趨複雜化・多樣化之情況下，因應消費者所處環境之變化，健全為解決各個紛爭之方法及手段極為重要。

但是受到各個方法及手段未向消費者宣導之影響，難謂消費者對解決紛爭採取了適切之方法及手段。又，消費者在受害發生當時，無將其視為「紛爭」之意識，而傾向以表達不滿或申訴之方式向各地的消費生活中心「諮詢」，致其他之紛爭處理機關未被充份活用。

因此除充實仲裁機關外，有必要積極地向消費者說明各個機關之功能，使消費者加深對紛爭處理體制之理解。同時各地之消費生活中心亦應介紹適當之方法與手段。

又因各個解決紛爭機關之承辦人未必是法律專家，應制定具體且具涵蓋性之民事規則，以圓滿解決紛爭。

伍、有關消費者交易之資訊提供 消費者教育之問題

一、問題之所在

隨著消費者交易之複雜化與多樣化，事業者與消費者所持有之資訊量之落差愈見擴大。又因資訊化的發展，雖資訊量增加，但事業者與消費者間，於資訊選擇力及理解力上亦存在著落差。在如此的狀況下，未必所有的消費者都能確實地得到必要之資訊，且適切地活用之。因此，為使消費者於進行自由且適切之選擇時，能充份得到下判斷之前提之資訊，除推動對消費者之資訊提供外，必須充實消費者教育，以使其能依得到之資訊為適切的判斷；且為使消費者主動地行動，亦須充實資訊提供及消費者教育。

二、資訊提供之現狀與課題

1. 與消費者交易有關之資訊的收集

就對消費者提供資訊而言，企業之消費者對策部門負有重要之功能。一九七〇年代消費者運動之全國性的展開及制定消費者保護基本法之潮流中，消費者對策部門之設立有所增加。具體而言，此等部門展開如設置受理消費者申訴・諮詢之服務、製作分發啓發消費者之手冊・小冊等業務；最近受到製造物責任法制定之影響，正更進一步推展消費者對策部門之充實及對消費者之資訊提供。因事業者重視消費者之意識提高，除積極地推展資訊提供之活動外，參與制作學校用教材之企業亦增加中。另外，行政機關亦積極地展開如製作各種小冊、活用各種媒體等活動，以提供資訊。一方面，對消費者而言，現在之資訊化社會之發展，造成資訊如洪水般地氾濫之狀況下，如何從中選擇真正有益之資訊遂成問題。但在另一方面，消費者為作適切之選擇而真正須要之資訊卻有不足之狀況。

2. 對消費者提供所收集之資訊

雖已由中央、地方公共團體、事業者與消費者等提供消費者問題之諮詢

事例，但有消費者所須之資訊未能傳達到消費者周圍，且消費者不知該資訊存在之情形。

就行政機關方面之問題而言，提供予消費者資料之手冊等如係網羅全般消費者問題之資料者，因隨著消費者需求之多樣化，其所記載之資訊量勢必增多，致消費者不易使用，即使提供予消費者，亦難被實際利用。

國民生活中心及各地之消費生活中心，為預防消費者受害於未然、防止受害擴大，分析須警戒之販賣手法、較有問題之商品・服務及漸成為社會問題之課題，提供有關資訊予消費者。行政機關內部亦就惡劣之經銷手法及不肖業者互相交換資訊，以預防消費者受害於未然、防止受害之擴大。另外，為預防消費者受害並防止受害之擴大，消費者期望國民生活中心等公佈事業者名，但因顧慮商品測試結果等無確實證據之情形及保護事業者之權利等，公佈之事有其困難之處，因此許多情形並未公佈。

至於由事業者所作之資訊提供，事業者本身於作成之小冊等載入有利於自己之資訊，消費者作為判斷材料所須要之資訊則未必被記載；且因事業者未能完全正確地掌握消費者所須之資訊，造成所提供之資訊未必合於消費者之需求。

為使消費者得以自己責任選擇資訊，提供對消費者有益之資訊，及各個消費者有為進行消費活動所須最低限度的知識，誠屬重要。但因消費生活趨向複雜化・多樣化，有些狀況非消費者個人得以應付。因此除由行政機關或事業者對消費者提供之資訊外，消費者間之資訊提供亦非常重要。亦即消費者自身成為提供資訊之主體，將自己實際上選擇商品・服務所得到之資訊傳達給其他消費者，藉此，可期待提供合於消費者需求之資訊。但在目前，由消費者組織或連繫網進行之此類活動尚不充份。

三、消費者教育之內容・實施體制之現狀及課題

1. 學校之消費者教育

經濟社會趨向高度化・多樣化之情況下，為實現能實際感受富裕生活之社會，應於早期培育新時代之消費者，使其具備作為經濟主體不可或缺之有關消費生活之基礎知識，並具備得以主體責任為意思決定之能力。就此點而言，學校之消費者教育極為重要，於推動消費者行政業務上，應將對其之支

援列為重點之一。

國民生活審議會於昭和六一（一九八六）年九月，向教育課程審議會提出了題為「關於學校之消費者教育」之消費者政策部會之要求意見。

又，依平成元（一九八八）年改訂之學習指導要領，小學於一九九二年度、中學於一九九三年度、高中則以學年進行之方式於一九九四年度始順次實施。現行之學習指導要領中，有關消費者教育之內容已被充實，今後可期待其學習之效果。

國民生活審議會於一九八八年九月建議設立支援消費者教育之組織。依此提案，為綜合性地且有效地推動支援消費者教育，一九八九年二月設立了由經濟企劃廳與文部省共管之財團法人消費者教育支援中心。其於舉辦消費者公開座談會及以教師等為對象之消費者教育講座、製作分發指導員指導手冊及教材、開發指導方法及實踐該方法之授課等具有效果之消費者教育上，累積了許多經驗。

為推動消費者教育，使消費者能具主體性地學習價值，並使其具備為進行判斷所須之體系性且實踐性的基本能力，應體認圍繞著消費生活諸般事項之專門性與時事性，結合保有有關消費生活資訊之消費者行政部門、擁有教育經驗方法之教育關係者、擁有經驗・資訊之經濟活動的主體之消費者及事業者等之經驗及知識。但有意見指出此體制尚未充份確立。

各地方公共團體中，有配合其地域之特性，以法規制定「接受消費者教育之權利」者；其與教育委員會合作，實施以教師為對象之有關消費者教育之研修、製作消費者教育用之輔助教材・教師用指導手冊・錄影帶教材等，以支援學校之消費者教育。但是地方公共團體對參與支援消費者教育之作法有極大的落差；其中有些地方公共團體對有助更進一步了解消費者教育之理念及意義，並未充份為啓發。

目前，學校之消費者教育主要於社會課、家庭課中實施，但對於兒童及學生之具體的指導，各學校依其實際狀況實施。

為實施消費者教育之教材可分為二大類，一為網羅與消費者教育有關之基本事項，且詳細解說之所謂的輔助讀本；一為所謂的設定以直接體驗為焦點的教材，其以特定課題為對象，供各授課之實踐性的利用。至目前為止，所提供者係以前者為中心之教材，今後應依學習指導要領，充實以視聽教材

為中心之後者的教材，同時，為提高其效果，應一併提供教材之指導方案。

又，現在學校開始就專門的事項，將其積極地編入課程中，邀請校外人仕講授合於實際社會動向之實態。尤其是圍繞著消費生活之諸般事項中，有如前述之高度專門性、時事性者，學校作如此的配合，乃因對以實際之體驗及經驗實施消費者教育之需求極大所致。

又，雖一概以消費生活稱之，應採納為授課之內容者各有不同，且於邀請校外人仕之際，應考慮學校所處之環境及兒童・學生之興趣及其廣泛之需求。由此觀之，消費生活中心應發揮其功能，更適切地因應實施消費者教育之學校的需求。

2. 對社會人之消費者教育

處於放寬規制、自己責任等消費社會的大潮流中，應使每個消費者自覺其係消費者交易市場上之一方的當事人。因此，中央政府及地方公共團體採取啓發・教育消費者之措施，但實際上並未見顯著的效果。

社會人接受消費者教育之機會，可想到者有企業之新進人員之研修，及於國民生活中心、各地消費生活中心所舉辦之各種講座；另外，於全國各地之公民館之社會教育設施，有以由青少年至高齡者之各階層為對象，配合地域之課題及學習之需要等之各種學級與講座；大學之公開講座亦設有關於消費者問題之學習機會。但是認識到自身係消費者之意識稀薄者，對消費者教育之關心度亦低，因此參加各種講座者多限於關心度較高者。有鑑於此，如何提高啓發對消費者問題關心程度稀薄之階層之效果，乃一重要的問題。為使更多消費者得隨時接受授課，應充實學習機會並健全體制。

另外，於需要更高度知識之情形，應檢討由具有專門知識之消費者及消費者團體取得資訊，確立消費者間之互助體制。

四、與消費者交易有關之資訊提供・消費者教育之應有方向

1. 資訊提供

就行政機關之資訊提供，為使一般消費者及專家能容易取得約款及標準契約書，行政機關應收集該等資料，健全使消費者等欲查閱時即能查閱之環境。健全如此之環境之效果，使消費者、消費者團體及法律專家能檢查約款及標準契約書，並改正不適當之處。至於手冊等之製作，應更留意將消費者

問題以各個主題別之形式製作小冊等，以提供易於利用之正確的資訊。公佈事業者名有提高消費者對不肖業者之監視能力的效果；因此必須建立明確之系統，使消費者能有利用必要之資訊的機會與方法。

由事業者提供之資訊，為傳達顧慮到消費者需求之資訊，事業者於決定所提供之資訊的內容之過程中，使消費者參與企劃為有效之方法。消費者之參與讓消費者之視點及意向得正確地被反映於事業者之資訊提供活動，而使其能傳達考慮到消費者需求之資訊。又，由事業者所提供之資訊，以讓消費者易於了解之形式提供，將有助於消費者之理解。

消費者間之資訊提供，係為圓滑地傳達消費者於選擇商品・服務所得到之資訊，由消費者互相提供資訊之構造，其應有效活用各種資訊聯絡網。其中得期待今後之更進一步活用者為國民生活中心所設之生活新網路。生活新網路係會員制之電腦通信網，利用其中會員得自由交流之「通信機能」，消費者可互相交換資訊。另外，由消費者組織或連絡網獨自進行之消費者問題之調查・檢討，對消費者而言，其調查結果係有效之資訊。行政機關方面，應採取例如提供更多宣導刊物之版面等供資訊之發表之措施，讓消費者組織或連絡網得推動獨自的活動。為由資訊面推動上述之消費者的活動，應集中收集與消費者問題有關之資料，致力於充實至該處即能收集到有關消費者問題之資料的設施。

又，對隨著與消費者有關之國際性交易的增加而產生之消費者問題，應加強國際間的連繫體制，使為預防消費者受害於未然、防止受害擴大之國際間的資訊提供活動能圓滑地進行。為達成此目標，應使行政機關與消費者團體等間，有傳達國際性資訊之交流的機會，並活用各類媒體。

2. 消費者教育

最近與消費者交易有關之問題中，以年輕人為中心之有關契約上的消費者糾紛正增加中，故重要的是，於較早階段重點性地實施與消費者交易有關之法律及契約知識等實踐性的消費者教育。

學校之消費者教育重要的是，提高兒童及學生之作為契約當事人之意識，依其成長階段，使其具備有關消費者交易之一定的法律基礎知識等，並充實其內容。

又，透過設定學習目標及確認學習效果，留意使消費者教育能被活用於

實際的消費活動。

依改訂之學習指導要領，應於學校實施消費者教育。為充實對擔任消費者教育教師之支援體制，消費生活中心及財團法人消費者教育支援中心扮演重要的角色。其除繼續對教師實施研修・講習外，就配合教師之需求之具體的問題，開發・提供實踐性的教材及指導方法亦非常重要。

除社會課與家事課等外，透過學校之慶祝活動等特別活動，配合需要，於學校生活之各種情況中，實施消費者教育亦是有效之作法。

又，考慮到消費者教育之專門性與時事性，延請校外有實施實踐性的消費者教育能力之專家為講師，亦是有效的方法。對雖無教師資格但在各領域有卓越的知識或技術之社會人士，現有聘請其為「特別兼任講師」配置於教育現場之制度，應活用此制度或消費生活中心之講師派遣制度，實施今後學校中之有關消費者交易之實踐性的消費者教育。

兒童及學生得於日常生活中實際體會在學校所接受之消費者教育者，為家庭中之消費生活及與地域社會之關係。為使其自覺本身係消費者，並實踐性地發揮教育之效果，應連結學校、家庭與地域社會，除使其依於學校所學習者外，並提供其於家庭及地域社會中亦有思考消費生活之機會。

✓ 與消費者教育有關之教育亦實施於高等教育，應更加充實之。

為更進一步啓發所累積與消費者交易有關之實踐性消費者教育之經驗等，應充實財團法人消費者教育支援中心之機能，以其為行政、消費者、教育關係者、事業者四者合作之核心。

又，為學習外國之消費者教育的實際情況及教育手法等，應更進一步推動與外國消費者教育機關交換資訊。

關於對社會人之消費者教育，重要的是，使其知悉與消費者交易有關之法律、契約等實踐性的知識。

國民生活中心及消費生活中心，應透過充實對消費者、消費者領導者、行政職員、事業者等之教育研修事業，及以手冊、各種媒體對消費者為普及宣導，以更進一步推動消費者教育。

國民生活中心及消費生活中心所舉辦之講習，多以設定特定主題，由接受講習者前來參加之「集會型講習」。但為提高對消費者問題較不關心者之宣導・教育效果，應積極地前往消費者團體、婦女組織、老人會、企業等實

施「送達型講習」之講習或研習，並考慮舉辦星期六、星期日之講習及時間的設定等，充實能促使更多消費者參加之體制。

藉活用「送達型講習」，培育各地域之消費者領導者，建立人力資源連絡網；透過此種交叉重疊之路線，使消費者教育能滲透至原未徹底宣導之階層。

另外，由確保講師之觀點而言，為使消費者教育能配合各個需求，且充分具有專門性及實踐性，應建立消費者教育及法律專家名冊，並確立得派遣其至各地消費生活中中心等之體制。

各地方公共團體應配合各該地域之特性，實施各種消費者教育。實施之際，應更加強消費者行政部門與教育委員會之合作關係。為推動全國性的消費者教育，應由各地方公共團體透過互相交換資訊及意見，以掌握彼此的實態，並全國性的共享由各地之優異的實施方法所得到的經驗。

五、摘要

提供資訊之方法，於以手冊等提供予消費者時，應留意以分發各種主題之小冊子之方式，盡可能提供易於利用之正確的資訊。另外，為使由消費者向消費者提供資訊、消費者組織或連絡網之活動更趨活潑，應推動健全其環境。

關於消費者教育，應實施就契約等問題之實踐性的消費者教育，並將消費者教育為廣層面的推廣。為達此目標，應擴充並健全活用行政、消費者、教育關係者、事業者之知識及經驗之四者的合作體制。活用「送達型講習」，以充實並推動消費者教育。又，制定具體且具涵蓋性之民事規則，將適當正確之消費者交易之形象具體化，以有助提高消費者教育之效果。

陸、消費者交易適正化之今後的方向

於趨向多樣化・複雜化之消費者交易，因消費者與事業者間存在著資訊與交涉力的落差，雙方當事人以對等之關係而締約之交易的基本前提已崩壞，故許多交易未有效率且合理地被進行。

基於上述原因，近年有關消費者交易之糾紛持續地急速增加中。因此有必要健全得促進消費者・事業者雙方以自己責任為行動之環境。亦即，除就消費

者交易之締約過程、契約條款、解決紛爭之各階段，健全其環境外；並應推動資訊提供及消費者教育。其具體內容如下。

第一，就締約過程之程序面及契約條款之內容面，不問消費者交易之業種及交易形態，應制定能完整地對應且提高預見可能性之規則，亦即，應制定具體且具涵蓋性之民事規則。消費者、事業者雙方以該等民事規則為行動指針，如此可抑制不適正之行為，預防糾紛之發生；糾紛發生時，其並得為解決糾紛之具體指針，發揮其事後救濟之功能。

於檢討立法化之時，關於契約締結過程，應檢討依誠信原則對事業者課以提供資訊的義務，違反該義務時得解除契約之規則。於檢討時，應參考德國之締約上過失、法國之資訊提供義務、美國之非良心性及不實表示等法理。又，關於契約條款，應檢討將誠信原則等民法上之一般原則具體化，列為解釋基準，於檢討其具體內容時，應參考歐盟之關於不公平條項之指令等。

締約過程之問題與契約條款之問題雖可分別單獨地存在，但亦有不少情形係橫跨二者。因二者係處於密切之關係，於策定具體且具涵蓋性之民事規則時，應使二者為有機地互動。

又，策定具體且具涵蓋性的民事規則時，亦應檢討該等規則之適用範圍等。

第二，除具體且具涵蓋性之民事規則之規定外，為補充其機能並更提高其實效性，應採取如下之措施。

其一為，由糾紛之事後救濟之觀點而言，應健全充實解決糾紛的手段。具體而言，以健全解決各個紛爭之方法及手段等，使解決紛爭之方法多樣化，同時，為促使消費者得理解紛爭解決之方法並正確活用之，必須重新檢討關於其方法及手段之資訊提供及其營運。

另一為，由預防紛爭於未然之觀點而言，必須提供關於契約之資訊及推動消費者教育。具體而言，應活用消費者間為提供資訊之連絡網、迅速收集有關締約過程及契約條款之資訊並以易於理解之方式提供予消費者、於消費者教育推動關於契約之教育，藉此提高消費者之身為契約當事人之意識與能力。

以上檢討了有關消費者交易適正化之問題。但未檢討高齡者交易與電子交易的問題。欲以現行之交易規則對此等交易為充分之因應，有其困難之處。在此因受時間的限制，未充分檢討其詳細情形，但鑑於問題之重要性，今後除繼

續注意其交易實態之動向外，應檢討針對其交易特性之對策。