

研究ノート

消費者庁時代の表示規制のあり方 —予備的考察—

堀 江 明 子

- 1 はじめに
- 2 過去20年間の景品・表示規制の変遷
- 3 考察
- 4 おわりに

1 はじめに

「不当景品類および不当表示防止法」（以下、景品表示法）は、1962年に「私的独占の禁止および公正競争の確保に関する法律」（以下、独禁法）の特別法として制定され、以来、公正取引委員会（以下、公取委）が競争政策の一環として運用してきた。その後2009年9月1日の消費者庁発足により、景品表示行政は消費者庁に移管され、すでに10年目を迎えるに至っている。2016年からは不当表示に対する課徴金制度も導入され、消費社会における景品表示法の存在感は以前より高まっている。

筆者はかつて、堀江（1999）において公取委時代の景品表示規制について論考する機会に恵まれたが、その後の景品表示行政の進展は目覚ましい。後で述べるように、2000年を境に景品表示法に基づく各年の法的措置件数は激増しており、また、規制方法についても数回の法改正を通じてより深化している。

他方、Tversky and Kahneman（1974）に端を発する行動経済学の知見は、多くの政策分野で新しい視点を提供しており、景品表示行政を含む消費者関連政策においても、消費者による行動バイアスが市場に与える影響を検討していく必要性が指摘されている。この分野においては、現在イギリスの公正取引庁（Office of Fair Trade; OFT）を中心に膨大な成果が蓄積されつつある¹⁾。

このような現実的・学術的背景の下、ここであらためて景品・表示行政の現在の立ち位置を確認し、我が国における政策の方向性を検証すべきときに来ていると考える。本稿の目的は、そのよ

1) 林他（2017）第1章の2を参照。また、行動経済学が競争政策・消費者政策に与える影響についての概説書としてMehta（2013）がある。

うな研究の予備段階として、過去20年間の景品表示法による表示規制の変遷を概観し、現行の消費者庁による表示規制の意義について考察した上で、現在直面している課題を明らかにすることである²⁾。

以下、次節で20年間の規制の変遷について、その主要な内容及び特徴を整理する。第3節では、主要な内容について検討・評価し、さらに現在の課題を抽出する。

2 過去20年間の景品・表示規制の変遷

2.1 法的措置件数の推移

20世紀末から2018年（11月30日）までの景品表示法に基づく法的措置件数の推移は表1に示す通りである。なお、この期間の法的措置のほとんどが表示関連（現景品表示法5条）であり、景品関連（同4条）はごくわずかである³⁾。法的措置件数を見る限り、過去の景品表示規制は表示規制を中心に行われてきたと言ってよい⁴⁾。

表1によると、2001年頃から法的措置件数（排除命令、措置命令）が急増している。これは、景品・表示規制が活発化したことを示すとともに、インターネットの社会への浸透や通信販売の増加等により競争環境が変化したことで、価格表示や販売方法の多様化が進み、より複雑な表示が急増したことを受けてのことでもあろう。件数としては、2007年以降は増加・減少を繰り返しているものの、つねに2桁をキープしている。扱われる商品・サービスも、食品、衣料品や化粧品、家庭用品・生活雑貨、家具・寝具、保険や投資信託を含む金融商品、情報通信、教育など、多岐に渡る。

なお、不当表示として景品表示法で禁止している表示として、次の3つがある。

- (1) 優良誤認表示（景品表示法5条1項）
- (2) 有利誤認表示（同5条2項）
- (3) その他誤認されるおそれのある表示（同5条3項）

(1)は、商品または役務の内容（品質、効果等）について、実際のものよりも、あるいは他の事業者が提供するものよりも著しく優良であると一般消費者に誤認される表示を指す。(2)は、商品または役務の取引条件（価格等）について、著しく有利であると一般消費者に誤認される表示である。

2) なお、本稿はあくまでも予備的研究として、法体系・政策等を本格的に概観することはせず、問題点の提起にとどめる。より包括的な概説については、大元（2017）、林他（2017）、小畑（2014）等を参照のこと。

3) 景品関連の法的措置件数は1998年が1件、1999年は4件である（それ以前も年に数件）が、2000年以降は毎年0件である。

4) 過大な景品類についての規制としては、景品表示法制定時から景品類の価額、総額、提供の方法等について公取委が告示により具体的に禁止・制限している。懸賞景品類・総付景品いずれについても、1993年以降、基準の明確化と同時に緩和の方向で進んでいる。

また、(3)は、商品または役務の取引に関する事項について一般消費者に誤認されるおそれがある表示であって、内閣総理大臣が指定するものをいう。

以下の項で、この時期に実施された表示規制の中で特筆すべき事項をあげていく。

表1 景品表示法に基づく法的措置件数の推移（2018年11月30日現在）と規制の流れ⁵⁾

| 年度 | 国 | | 都道府県** | 主要な規制の変更点 |
|------|-------|---------|--------|------------------------------------|
| | 措置命令* | 課徴金納付命令 | | |
| 1997 | 8 | — | 0 | |
| 1998 | 8 | — | 0 | |
| 1999 | 6 | — | 0 | |
| 2000 | 3 | — | 2 | 価格表示ガイドライン発表 |
| 2001 | 10 | — | 2 | |
| 2002 | 22 | — | 22 | 電子商取引ガイドライン発表 |
| 2003 | 27 | — | 6 | 不実証広告規制の導入 |
| 2004 | 21 | — | 14 | |
| 2005 | 28 | — | 11 | |
| 2006 | 32 | — | 18 | |
| 2007 | 56 | — | 28 | |
| 2008 | 52 | — | 21 | |
| 2009 | 12 | — | 26 | 公取委から消費者庁に移管 |
| 2010 | 20 | — | 36 | |
| 2011 | 28 | — | 22 | インターネットガイドライン公表 |
| 2012 | 37 | — | 29 | |
| 2013 | 45 | — | 64 | |
| 2014 | 30 | — | 3 | 6月改正：事業者による管理体制強化 11月改正：課徴金制度導入 |
| 2015 | 13 | — | 3 | |
| 2016 | 27 | 1 | 1 | 課徴金制度スタート |
| 2017 | 50 | 19 | 8 | |
| 2018 | 23 | 14 | 2 | |

*2009年8月末日までは公取委における排除命令件数。同年9月1日以降は消費者庁における措置命令件数。

**2014年11月末日に都道府県知事による指示制度が廃止された。そのため、それまでは都道府県知事による指示件数、同年12月1日からは措置命令件数（2014年度の措置命令件数は0件）を示す。

2.2 不実証広告規制の導入（2003年）

2003年の景品表示法改正において、「不実証広告規制」が導入された。これは、商品または役務が実際よりも著しく優良であると誤認させる表示（優良誤認）ではないかと疑われる場合に、事業者に対してその表示の合理的な根拠となる資料の提出を義務づけるものである（現7条2項）。ま

5) 法的措置件数は、2007年以前は『公正取引委員会年次報告』（各年版）、2008年度以降は消費者庁ホームページを参照。規制の流れについては大元（2017）第1章2を参照。

た、同年10月に、「不当景品類および不当表示防止法第4条第2項の運用指針—不実証広告規制に関する指針」（以下、広告ガイドライン）が公取委により出されている。それによると、提出資料が表示の裏付けとなる合理的な根拠を示すものと認められるためには、次の2つの要件を満たす必要がある。第一に、提出資料が客観的に実証された内容のものであること。第二に、提出資料によって実証された内容が表示された性能等と対応していることである。

表示に示される商品の効果や性能について、客観的・合理的な根拠を示す資料を提出しなければ、その表示は不当表示とみなされる。この点で、表示を行う事業者にとってのコストは格段に上がったと考えられる。

2.3 消費者庁への移管（2009年）

景品表示法の公取委から消費者庁への移管により、景品表示法も改正された。その目的は、「…不当な景品類及び表示による顧客の誘引を防止するため、一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれのある行為の制限及び禁止について定めることにより、一般消費者の利益を保護すること」（第1条；下線部筆者）とされており、移管以前の「公正な競争を確保し」から「一般消費者の自主的かつ合理的な選択」に変更されている。このような文言の変更は、視点が消費者サイドに移っただけであり、改正後も規制の対象範囲は実質上変わらない、とされているが、消費者庁への移管によってその運用は公取委時代よりも一層消費者保護の性格が強くなったと考えられる。

なお、この改正による景品表示法上の変更点は次の3点である⁶⁾。

- (1) 目的規定（1条）の「公正な競争」が「一般消費者による自主的かつ合理的な選択」に置き換えられた。
- (2) 景品類・表示の定義、景品類の禁止・制限、不当表示の指定の権限が公取委から内閣総理大臣に移った。
- (3) 業界における自主規制ルール（公正競争規約）は内閣総理大臣および公取委が認定することになった（以前は公取委の認定）。

2.4 課徴金制度の導入（2014年11月改正、2016年から試行）

2014年は、景品表示法改正が2回（6月、11月）行われた。11月の改正では、不当表示（優良誤認、有利誤認）を行った事業者に対する課徴金制度が導入された（8条から25条）。すなわち、不当表示を行った事業者は、当該期間の対象商品・役務の売上額の3%を課徴金として支払う義務を負うことになった。これにより、事業者にとって不当表示として法的措置を受けることによる不利益は

6) 林他（2017）p.6を参照。

大きく上昇した。

なお、上記不当表示のすべてにおいて課徴金が賦課されるわけではない。自らの行為が不当表示にあたることを知らず、かつ「知らないことにつき相当の注意を怠った者でないと認められるとき」（8条第1項より）には課徴金納付の義務がないとされる。

また、違反行為を自主申告した事業者は課徴金額の1/2を減額される。また、被害回復措置として、不当表示を行った事業者がそれによって被害を受けた一般消費者に返金を行った場合、返金相当額が課徴金から減額されることになっている。

2.5 事業者による管理体制の構築義務の明確化

2014年のもう一つの改正である6月改正においては、事業者の表示管理体制の構築義務が法に盛り込まれた（現26条）。この改正の背景には、2013年秋に多くのホテルや旅館において食品偽装事件が相次ぎ、社会問題化したことがあげられる⁷⁾。その際、多くの事業者が表示に対する認識が甘く、コンプライアンス体制を持っていなかったために、この法改正が行われた。

事業者がどのような体制を構築すべきかに関しては、同年11月に「事業者が講ずべき景品類の提供および表示の管理上の措置についての指針」（以下、管理措置指針）が公表され、事業者の組織内でのコンプライアンス体制（景品表示法の考え方の周知・啓発、法令遵守の方針等の明確化、表示等に関する情報の確認・共有、担当者の選定等）の構築が義務化された。

2.6 指針・ガイドライン等の公表による基準の明確化

景品表示法の運用においては、法に関連して指針やガイドライン、留意事項といった形で具体的な基準が設けられている。以下、有利誤認に関連した価格表示ガイドラインと、インターネット関連の規定を紹介する。

(1) 価格表示ガイドライン（2000年）

従来、価格表示において、販売価格を他のより高い価格と比較して有利であるとアピールする表示（二重価格表示）が多く行われ、有利誤認表示として問題視されることが多い。これに関連して、2000年に「不当な価格表示についての景品表示法上の考え方」（以下、価格表示ガイドライン）が公表され、二重価格表示など不当な価格表示についての考え方が明確化された。

7) 2013年12月19日に、近畿日本鉄道株式会社、阪急阪神ホテルズおよび株式会社阪神ホテルシステムズによるメニューの表示が実際と異なっていた（たとえば地鶏の定義に該当しない肉を「大和地鶏」と表示したり、安価なバナメイエビを「芝エビ」と表示したりするなど）として措置命令を受けた。これ以外にも多くのホテル・旅館で偽装表示が行われていたことが判明し、大きく報道された。（「日本経済新聞」（2013））

二重価格表示についての考え方は、価格表示ガイドラインの第4に示されている。典型的な例として、期間限定のセールなどにおいて、「セール前価格」や「当店通常価格」等と比較して販売価格が非常に安い、と強調する表示があげられる。その際、たとえば「セール前価格」で売っていた実績がなかったり、売っていたことがあってもきわめて短期間であったりする場合は、不当な価格表示（有利誤認表示）とされる可能性が高い。「価格表示ガイドライン」においては、参照対象となる価格については最低8週間の当該商品の販売期間があり、そのうちの過半を参照対象価格で売っていた事実があればよい、とのルールが明確化された。

（2）インターネット関連

インターネット関連の規定としては次の2つの規定が存在する。一つは、2002年に公取委が指定した「消費者向け電子商取引における表示についての景品表示法上の問題点と留意事項」（以下、電子商取引ガイドライン）で、もう一つは2011年公表された消費者庁による「インターネット消費者取引に係る広告表示に関する景品表示法上の問題点および留意事項」（インターネットガイドライン）である。

電子商取引ガイドラインは、消費者向け電子取引（BtoC取引）が急速に拡大してきた社会背景に即し、インターネット上で事業者が提供すべき情報や、表示上の留意事項について、問題となる事例等をあげつつ、基本的考え方を示している。

一方、消費者庁のインターネットガイドラインでは、インターネット上で用いられるより複雑なビジネスモデルにおける表示・販売方法について、具体的な基準および禁止事項を明らかにしている。具体的には、1）フリーミアム、2）ロコミサイト、3）フラッシュマーケティング、4）アフィリエイトプログラム、および5）ドロップ SHIPPING⁸⁾の5つについて、景品表示法上の問題点および留意事項を示している。

3 考察

本節においては、現行の景品表示法による表示規制について、経済学の立場から評価を試みる。まず、表示規制を評価する際の視点について整理した上で、個別の政策について検討する。

8) フリーミアム（Free + premium）とは、基本的なサービスを無料で提供し、追加的なサービスを有料で提供して収益を得るビジネスモデルを指す。フラッシュマーケティングとは、割引クーポン等を数量・期間限定で販売するマーケティング手法を、また、アフィリエイトとは、販売事業者のサイトへのリンク広告を貼るサイトに対し、リンク広告のクリック回数等に応じた報酬が支払われる広告手法を指す。最後に、ドロップ SHIPPINGとは、インターネット上に開設された電子商取引サイトを通じて消費者が商品を購入するビジネスモデルの一形態である。

3.1 規制評価の視点

(1) 事業者のタイプ

まず、規制を受けるべき不当表示を行う事業者について、あえて2つのタイプを想定する。第一のタイプは、その表示が根拠のないものであると知りながら行う、いわば故意に不当表示を行う者である。これに対して第二のタイプは、故意ではないが消費者との認識のずれや意識の甘さから不当表示を行う者である。後者には、うっかりしていきすぎた広告表示をしてしまう場合も含まれる。実際に不当表示とみなされる個別事例においては、それがどちらのタイプの事業者によるものであるかの識別は、規制当局にとっても消費者にとってもきわめて困難である。しかし、これら2つのタイプを区別して考察することには概念上意味があると考ええる。

(2) 表示規制のベネフィットとコスト

そもそも表示規制は、商品または役務（以下、商品とする）の供給側である事業者と消費者との間の情報の非対称性を前提としている。すなわち、商品の性能・効果や販売条件についての情報は供給側である事業者に集中し、消費者は事業者の提供する情報を信じるか、自ら他の形でコストをかけて情報を収集することになる。通常消費者にとってこのコストはきわめて高いと考えられるから、事業者は虚偽や紛らわしい表示により消費者を誤認させようとしがちで、いわゆる逆選択（adverse selection）の状況となる。すなわち、消費者は正しい選択ができず、また、優良な事業者はその商品の品質を証明することができずに市場から消えていくという、経済全体として好ましくない状況である。

このような状況において、表示規制のベネフィットとは、規制により事業者が正しい情報を開示することで消費者が適切な選択ができるようになること⁹⁾、さらには逆選択の解消により高品質の商品が正しい評価を受け、その結果優良な事業者が市場に残ることであろう¹⁰⁾。

一方、表示規制のコストは、直接には事業者と政府（規制当局）それぞれが負担する。事業者にとっては、情報開示のコスト（書類の作成・提出、表示義務のある内容の記載、表示の根拠となる情報の収集、コンプライアンス体制確立等に要するコスト）は決して小さくないと考えられる。さらに、上述した第二のタイプの事業者であれば（思いがけず）不当表示と認定されて消費者の信頼を失うことや、逆に不当表示と認定されることを恐れて過度に控えめな表示とすることも、規制の

9) 商品に関する情報を政府が提供する場合も考えられる。しかし、同じ情報を政府が提供した場合と事業者が提供した場合を比較すると、後者の場合の方がより効果的に消費者に伝わるという研究結果がある。Mehta ed. (2013) p.85 (Box 6.2) 参照。

10) 規制のベネフィットがどこまで実現できるかは、消費者の受け止め方や行動パターンにも左右される（行動バイアスの問題）。

コストとみなすことができよう¹¹⁾。一方、政府が規制を実行する際のコストも考慮する必要がある。実際の規制にあたっては、先の消費者による情報収集のコストも含め、いかに少ないコストで効果的に情報が開示されるか、ということを検討していくべきである。

以下の各項では、前節で取り上げた規制について、このような観点から検討を加えていく。

3.2 不実証広告規制

不実証広告規制は、事業者側に表示の根拠となる客観的資料の提出義務を負わせるものであり、事業者にとっては規制による負担は非常に大きいと推測される。実際、この規定の導入後には、自己の表示に関する合理的根拠となる資料を提出できずに法的措置（排除命令、措置命令）を受ける事業者が続出した¹²⁾。

この規制は、前項（１）で述べた第一のタイプの事業者を規制当局のコストをかけずに排除することにつながり、また、第二のタイプについても明瞭な根拠を用意することなしに効能等を表示してしまうことを避けさせるという意味で、効果的であるといえる。一方で、誠実な事業者にとってのコストの増大することも否めない。

しかし、商品の性質・効能についての情報を最も多く持っているのは事業者である。したがって、その情報の裏付けとなる資料の入手がより容易であるのも事業者のはずである。前項で述べた情報開示のコストから考えると、商品または役務の効果や性能について実証するのは（規制当局や消費者ではなく）事業者であるべきである。その意味でこの制度の導入は妥当なものであったと考えられる。

3.3 課徴金制度

課徴金制度については、算定率が一律に3%であることの適切性を疑問視する論者も存在する¹³⁾。先の第一のタイプの事業者に対しては、意図的な不当表示を厳罰に処す意味で、3%では低すぎると思われることもできよう。一方で、第二のタイプの事業者にとっては、課徴金の存在は非常に大きな脅威であり、むしろ活発な販売促進を控えることもありえる。このような事業者にとっては、法的措置を受けることによる信頼低下のコストだけでも十分な抑止力となるとも考えられるため、課徴金を取らなくてもよいかもしれない。先に述べたように、2つのタイプの事業者を見きわめることは容易ではないが、表示のない今日や累犯性により課徴金の算定率を別途設定していくことも必

11) 小畑（2014）p.17を参照。

12) 林他（2017）p.27。

13) 小畑（2014）p.18。

要ではないかと考える。

3.4 各種ガイドライン

前節で述べたように、各種ガイドラインや指針においては、様々な業種や販売方法に関連した形で、細かな表示方法や表示内容について例をあげつつ規定している。中には煩雑なまでに詳細な規定もあるが、事業者にとって不当表示とみなされるかどうかの具体的なイメージを明確にする役割を果たしているといえよう。

また、表示に関しては、表示がどこまで実際と対応しているかについて消費者がどのように認識しているか、という点が規制の根本であるが、各種ガイドラインは、消費者と事業者の間の認識のズレを縮小する意義を持つと考えられる。すなわち、ガイドラインが適切に設定されることにより、多くの事業者が提供する膨大な情報を消費者が比較可能な形で開示させることが可能となる。

とはいえ、ビジネスモデルや販売方法の多様化・複雑化に伴い、このようなガイドライン作成のために規制当局が負うコストは膨大であろう。また、企業にとっても、ガイドライン遵守のためのコストも存在する。今後多くの分野において、複雑なガイドラインを策定し、それをもとに規制していくことのコストをも十分考慮に入れるべきであろう。

なお、表示に関しては、景品表示法以外の法律により表示義務を課す場合も存在する。たとえば通信販売については、特定商取引法（表示義務：11条、誇大広告の禁止；誇大広告の禁止）を謳っており、きわめて詳細な表示義務を課している。しかし、消費者の立場から見れば、過度に複雑な表示に目を通す余裕があるわけではなく、結局無駄になってしまうことも多いはずである。今後の表示規制の方向としては、各分野における消費者行動の分析を通して、費用対効果の面で最適な規制を目指していくことも必要だろう¹⁴⁾。

4 おわりに

以上見てきたように、過去20年間の景品表示法による表示規制の進展は、表示による正しい情報提供の責任が事業者にあることを明確に示し、運用基準の明確化等、規制の透明性を高めているという点で、消費者にとってのよりよい選択を促すものに近づいていると評価できる。一方、社会情勢の変化により、取引内容や方法がより複雑になっている現在、表示規制の強化は事業者に多大な負担を強いるものともなり、それが最終的に財・サービスの価格上昇につながるのであれば、逆に消費者の利益を損なう可能性もある。

14) 最近、消費者庁による消費者の表示に対する見方や行動についての報告が相次いでなされているのは、この方向に沿ったものであると評価できる。消費者庁（2018）参照。

今回の考察を基礎にして、今後は行動経済学の知見により消費者行動のバイアス等も検討しつつ、個々の施策による規制コストを検証し、より良い表示規制のあり方を探っていきたい。

参考文献

大元慎二編著（2017）『景品表示法【第5版】』商事法務

小畑徳彦（2014）「消費者庁移管後の景品表示法の運用と改正」『ノモス』（関西大学法学研究所）、35号

公正取引委員会編『公正取引委員会年次報告』（各年版）公正取引協会

消費者庁ホームページ「景品表示法」

http://www.caa.go.jp/policies/policy/representation/fair_labeling/

消費者庁（2018）「広告表示に接する消費者の視線に関する実態調査報告書」

https://www.caa.go.jp/policies/policy/representation/fair_labeling/pdf/fair_labeling_180607_0002.pdf

「食品偽装 なぜ繰り返されるのか」『日本経済新聞』2013年12月24日

林秀弥・村田恭介・野村亮輔（2017）『景品表示法の理論と実務』中央経済社

堀江明子（1999）「景品・表示による不当な顧客誘引」（後藤・鈴木編著『日本の競争政策』東京大学出版会、第7章）

Tversky, A and Kahneman, D, (1974) 'Judgement under uncertainty: Heuristics and biases', *Science*, 185(4157).

Mehta, Judith ed. (2013) *Behavioural Economics in Competition and Consumer Policy*, Norfolk: ESRC Centre for Competition Policy, University of East Anglia.