

21世紀型の消費者政策の在り方 (中間報告案骨子)

目 次

．なぜ今21世紀型消費者政策の検討が必要か	1
1．経済社会の変化と行政の重点のシフト	
2．消費者トラブルの増加・複雑化	
3．企業不祥事の続発	
4．消費者政策の抜本的見直しの必要性	
．21世紀型消費者政策の基本的考え方	2
1．消費者政策の理念	
2．行政，事業者の責務と消費者の役割	
．消費者政策の展開	4
1．消費者安全の確保	
2．消費者契約の適正化	
3．苦情処理・裁判外紛争解決の在り方	
．消費者政策の実効性確保	10
1．行政の推進体制	
2．違法・不当行為の抑止と監視	
3．事業者による自主行動基準の策定・運用	
4．公益通報者保護制度	
．消費者保護基本法の見直し	13
1．消費者保護基本法の問題点	
2．見直しの方向性	
．今後の検討課題	14

．なぜ今 21 世紀型消費者政策の検討が必要か

1．経済社会の変化と行政の重点のシフト

(1) 経済社会の変化

- ・市場メカニズムを重視する経済社会システムの広がり
- ・経済のグローバル化が進展
- ・インターネット取引が急速に拡大

(2) 行政の重点のシフト

- ・消費者・生活者重視へ
- ・事前規制から市場ルールを前提とした事後チェックへ

2．消費者トラブルの増加・複雑化

- ・消費者トラブルは増加の一途（10 年前の約 3.7 倍）
- ・トラブルの内容は商品からサービスに関するものが増加。
- ・IT化の進展等により新たなトラブルも発生。

3．企業不祥事の続発

- ・企業をめぐる不祥事が続発し，企業に対する消費者の信頼が著しく低下。

4．消費者政策の抜本的見直しの必要性

- ・消費者保護基本法制定から 30 年以上経過した現在，消費者政策を抜本的に見直し，21 世紀にふさわしい消費者政策のグランドデザインを描くことが不可欠。

21世紀型消費者政策の基本的考え方

1. 消費者政策の理念

(1) 消費者像の転換

消費者を取り巻く環境変化に対応し、消費者を単に「保護される主体」としてではなく、能動的に消費者利益を確保する「自立した主体」へと捉え直すことが必要。

(2) 消費者の権利

消費者が確保すべき利益としては、消費者・事業者間の情報力、交渉力等の格差にかんがみ、以下のようなものが考えられる。これらを消費者の権利として位置付け、その実現のために消費者政策を展開。

- ・ 安全が確保されること
- ・ 十分な情報の下で適切な選択を行えること
- ・ 被害の救済が受けられること
- ・ 消費者教育を受けられること
- ・ 意見が反映されること など

2. 行政，事業者の責務と消費者の役割

1. の理念を踏まえ、行政、事業者及び消費者がそれぞれの責務・役割を果たすことが必要。

(1) 行政の責務

- ・ 消費者の権利を実現するために消費者政策を策定・実施

(2) 事業者の責務

- ・ 消費者への適切な情報提供
- ・ 安全な商品・サービスの供給
- ・ 公正な消費者取引
- ・ 適切な苦情処理 等

(3) 消費者の役割

- ・ 情報を活用し，消費生活の安定・向上のため自主的・合理的に行動
- ・ 事業者，行政への働きかけを通じて消費者利益を確保 等

・消費者政策の展開

1．消費者安全の確保

(1) 安全基準の整備

- ・消費者の安全確保は、最も基本的かつ重要な課題であり、一定の事前規制は必要不可欠。
- ・安全に関する苦情相談に占めるサービス分野の割合が増加しており、新たなサービス分野における安全の確保が重要。特に、エステティックサービス等トラブルの多い分野については、行政が基準を設定する等のルール整備を行うことが必要。
- ・食品の分野において、消費者をはじめとする関係者の意見を聴いて安全基準を策定するというリスクコミュニケーションの手法の導入が検討されているが、この手法を他の分野においても導入することが必要。

(2) 監視体制の強化

- ・消費者が危害回避のための措置を行政に求めることができる申出権（JAS法、消費生活用製品安全法等で既に規定）を幅広い分野で活用することを通じ、消費者の目を活用した監視を促すことが必要。また、法令遵守等に向けた企業の自主的な取組みを促進。
- ・安全基準への適合を民間の検査機関や自己確認に委ねる場合においても、検査機関の認定を更新制にする等の行政によるモニタリングを強化することが必要。

(3) リコール制度の強化

- ・リコール制度に関して、医薬品、食品、自動車、消費生活用製品等で既に認められているリコール命令権の行政への付与を他の分

野でも制度化するとともに，判断基準の明確化等を通じ，制度の実効性を高めることが必要。

(4) 危害・欠陥情報の収集・公表

- ・危害・欠陥に関する情報が迅速に消費者に伝わるよう，行政が事業者，消費者から収集・評価し，公表する仕組みの充実が必要。
- ・事業者から行政への報告義務は，現在，自動車のリコールの届出，医薬品等の副作用・回収の報告等にとどまっているが，この拡充などを通じ，情報が迅速かつ正確に報告される仕組みの充実が必要。
- ・危害・欠陥情報が消費者に速やかに伝わるよう，行政による公表権限の明確化が必要。
- ・消費者が，食品の製造から購入までの一連の情報が容易に得られるようにするトレーサビリティシステムの充実が必要。

(5) その他

- ・製品流通後の安全確保のためには，製造業者だけでなく卸・小売・輸入業者等の販売業者の役割が危害・欠陥情報の収集等において重要であり，その責務の明確化が必要。
- ・消費者被害救済の実効性を確保するため，製造物責任法施行以降の訴訟，裁判外紛争処理機関における被害救済の事例等を幅広く収集し，分析することが必要。

2．消費者契約の適正化

(1) 消費者契約適正化の必要性

- ・ 契約・解約に係る苦情相談件数は全体の 8 割を超えており，消費者が事業者との間の契約に関し不利益を被らないよう，消費者契約の適正化を図ることは，消費者政策における重要な柱。
- ・ このため，消費者契約に際しての事業者の情報提供や勧誘行為等について適正化を図ることが必要。

(2) 事業者の情報提供義務

- ・ 事業者が消費者の判断に影響を与える重要事項について，適切な情報を提供することは，消費者契約に不可欠な基本原則であり，それを消費者保護基本法で明らかにすることが必要。
- ・ 誇大，虚偽の広告や表示については，各種法令による規制にもかかわらずトラブルは依然多いため，法令違反に対する罰則強化や監視体制の充実・強化が必要。
- ・ 消費者に対する表示の内容については，個別の法令において必要表示事項が規定されているが¹，新たな取引に対応するため，必要な表示事項に関するルールの充実が必要。

(3) 勧誘行為の適正化

- ・ 消費者契約の適正化のためには，契約内容の適正化だけでなく，トラブルの多い勧誘プロセスの適正化を図ることが必要。
- ・ 消費者が希望しない場合においても執拗に勧誘する行為（訪問販売，キャッチセールス，電話による勧誘等における行為）については，法令によって一定の規制がなされているが²，こういった勧

¹ 農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（JAS法），食品衛生法，特定商取引法 等

² 例えば特定商取引においては，訪問販売等での迷惑勧誘の禁止や，希望しない旨の意思表示を行った消費者に対する電話勧誘の禁止等を規定している。

誘は消費者のプライバシー侵害の面もあり，実態に応じて規制の充実が必要。

- ・消費者の知識，経験，理解力等に適合した勧誘等を行うとの考え方（適合性原則）は，一部の法令³で規定されているが，消費者契約の原則とすることが必要。

（４）その他

- ・消費者契約の適正化のため，一層競争政策を活用する必要がある。このため，景品表示法や独占禁止法による不当表示等の規制に加え，消費者の適正な選択をゆがめる行為（勧誘過程で消費者に事実と異なることを告げる行為等）についても規制できるような方策の検討が必要。
- ・訪問販売，電話勧誘販売等に関する規制においては，規制対象となる商品・サービスが法令で指定されているが，新たな商品・サービスの出現に対して規制が後追いとなる懸念があるため，これに迅速かつ的確に対応できるよう，その在り方について検討が必要。

３．苦情処理・裁判外紛争解決

（１）消費者トラブルの簡易・迅速・廉価な解決の必要性

- ・消費者トラブルに裁判制度のみで対処することには限界があり，苦情処理や裁判外紛争解決による簡易・迅速・廉価な解決が必要。
- ・消費者政策の実効性確保の観点からも，苦情処理や裁判外紛争解決による被害の救済が重要。

³ 証券取引法，特定商取引法施行規則等

(2) 事業者，行政による苦情処理体制の整備

- ・消費生活センターへの苦情は10年間で3.7倍に達し，内容も複雑多様化しており，なお一層の苦情処理体制の整備が必要。
- ・事業者については，苦情対応に関するJIS規格への適合など苦情を適切に処理する体制の構築が必要。
- ・行政（消費生活センター）については，現状では市町村が一義的に苦情処理を担うこととなっているが，都道府県が市町村の苦情処理を補完・支援するなどの役割を果たすことが必要。また，国民生活センターが市町村・都道府県の苦情処理を支援する役割を果たすことが重要。

(3) 多様な裁判外紛争解決（ADR）の整備

- ・PLセンターなど裁判外紛争解決が消費者に十分利用されておらず，消費者が主体的に多様な紛争解決手段から最適と考えるものを選択できる環境整備が必要。
- ・都道府県の消費者苦情処理委員会については，少数の委員で構成される部会を複数設置すること等により，積極的な運用を図ることが必要。
- ・事業者団体の紛争処理（PLセンターなど）については，団体の会員である事業者側に尊重義務を課す等の特色や利点をいかした役割の発揮に期待。
- ・個々の機関による認知度の向上等の努力に加え，消費生活センターや国民生活センターによる適切な苦情・紛争解決手段を紹介する総合的窓口機能の発揮が必要。

(4) 消費者トラブルにおける仲裁

- ・ 仲裁合意は当事者の訴権を失わせるという重大な効果を持つこと，消費者・事業者間には情報力・交渉力格差があること等にかんがみ，消費者・事業者間の仲裁契約の在り方に関し，司法制度改革の動向を踏まえ検討を行うことが必要。

・消費者政策の実効性確保

1．行政の推進体制

(1) 国・地方の推進体制

- ・国の消費者行政推進体制
- ・地方の消費者行政推進体制
- ・消費者保護会議の役割 など

消費者政策部会での審議を踏まえ、記述内容を検討

(2) 国民生活センターの役割

- ・全国の消費生活センターの中核機関としての役割の強化
- ・全国の消費生活センターのみならず、国の行政機関や消費者団体など民間団体との積極的な情報収集・提供面での連携
- ・消費者が適切な裁判外紛争解決手段(ADR)を選択するための総合的な窓口機能の強化
- ・複雑多様化する苦情相談に対処するための教育研修機能の充実 など

消費者政策部会での審議を踏まえ、記述内容を検討

2．違法・不当行為の抑止と監視

(1) 行政処分

(2) 刑罰

(3) その他

消費者政策部会での審議を踏まえ、記述内容を検討

3．自主行動基準の策定・運用

(1) コンプライアンス経営の必要性

- ・企業不祥事の多発を背景に，消費者の事業者に対する信頼は大きく揺らいでおり，事業者は消費者の信頼を取り戻すため，コンプライアンス経営に取り組むことが不可欠。

(2) 事業者の自主行動基準策定・運用

- ・事業者は，経営姿勢や消費者対応等に関する方針を具体的に明文化した自主行動基準を策定・運用するとともに，消費者にも公表し，消費者からの評価を受けつつ，消費者志向の経営を行うことが望まれる。

(3) 事業者団体の自主行動基準策定・運用

- ・事業者団体は，団体としての自主行動基準を策定・運用するとともに，その策定・運用プロセスに消費者参加を促すことにより，業界全体として消費者からの信頼性を高めることが望まれる。

(4) 行政による自主行動基準策定・運用の促進

- ・行政は，自主行動基準の普及啓発活動や自主行動基準を評価する組織の育成等を通じ，事業者等による自主行動基準の策定・運用を促進することが必要。

4．公益通報者保護制度

(1) 公益通報者保護制度の必要性

- ・食品の偽装表示やリコールにかかる事件など，企業内部の従業員からの通報を契機として企業の不祥事が明らかになる事例が多発。
- ・このような状況を踏まえ，行政による監視体制を補完して事業者による法令遵守等を確保し，消費者利益の擁護を図るため，公益通報者保護制度を早急に整備することが必要。

(2) 制度の基本的方向

制度の基本的方向としては次のような内容が考えられる。

制度の目的

- ・事業者による法令遵守等を確保し，消費者利益を擁護

公益通報者の保護

- ・公益通報を理由とした従業員の解雇等の不利益な取扱いを禁止
- ・公益の範囲として，危害の防止，表示の適正化など消費者利益の擁護に係る法令違反等について検討
- ・その他，不利益な取扱いを受けた公益通報者の救済，公益通報によって生じた損害の賠償責任の取扱い，公益通報と守秘義務との関係等について検討

事業者内部での公益通報への適切な対応

- ・事業者が公益通報に対し適切な措置を講ずる義務，必要な体制整備を行う努力義務等について検討

事業者外部への公益通報

- ・事業者内部での通報を原則としつつ，一定の場合に，権限を有する主務大臣等に通報する仕組みについて検討

その他

- ・円滑に公益通報を行えるようにするための情報提供等の在り方について検討

(3) 制度の具体的内容の検討

上記の基本的方向を踏まえ，制度の内容について早急に具体的検討を進め，必要な法制化を図るべき。

・消費者保護基本法の見直し

1．消費者保護基本法の主要な問題点

- ・消費者を「保護される主体」として受動的にとらえている。
- ・安全，選択など消費者に確保されるべき利益を「消費者の権利」としてとらえていない。
- ・消費者契約の適正化に関する規定がない。
- ・苦情処理については市町村・都道府県・国民生活センターの役割分担が不明確であるほか，裁判外紛争解決については消費者保護基本法上の位置付けがない。

2．見直しの方向性

経済社会の変化を踏まえ，個別の消費者関係法令の整備・充実を促進するとともに，消費者政策の実効性を高めるため，以下の事項をはじめとして消費者保護基本法を総合的に見直すことが必要。

- ・自立した主体である消費者の権利実現のために消費者政策を展開するとの理念を明確化。
- ・行政・事業者の責務と消費者の役割を明確化。
- ・消費者安全の確保，消費者契約の適正化など必要な施策に関する規定を充実。
- ・苦情処理については，都道府県が市町村の苦情処理を補完・支援することなどを役割として位置付ける。また，国民生活センターが市町村・都道府県の苦情処理を支援する役割を明確化。
- ・裁判外紛争解決については，都道府県の消費者苦情処理委員会や事業者団体による紛争解決の役割を適切に位置付ける。
- ・行政の推進体制等を充実・強化。
- ・事業者及び事業者団体は自主行動基準の策定・運用に努めるとともに，行政はこれを促進する施策を構すべき旨を示す。

．今後の検討課題

- ・本中間報告は，これまで消費者政策部会において審議した内容について中間的な取りまとめを行ったもの。
- ・今後，残された以下の課題について，さらに検討を行う。

消費者教育の充実

消費者組織の在り方と団体訴権

消費者政策における環境対応 など