

21 世紀型の消費者政策の在り方について (~ 章案)

平成 15 年 4 月
国民生活審議会消費者政策部会

目 次

はじめに

第1章	21世紀型消費者政策の検討の背景	1
第1節	消費者を取り巻く環境の変化	1
1.	戦後の経済発展と政策運営の特徴	1
2.	近年の我が国経済社会の変化	1
第2節	消費者問題の推移と消費者政策	3
1.	高度成長期以降の消費者問題と消費者政策	3
2.	近年の消費者問題の変化	5
第3節	消費者政策の抜本的見直しの必要性	6
第2章	21世紀型消費者政策の在り方	8
第1節	消費者政策の理念	8
1.	消費者政策の転換	8
2.	消費者の権利と消費者政策	10
第2節	各主体の責務・役割	11
第3節	消費者政策の方向性	13
1.	消費者の権利実現のための政策展開	13
2.	消費者政策の実効性確保	14
第3章	消費者政策の展開	15
第1節	消費者の安全確保	15
1.	安全基準の整備	15
2.	リコール制度の強化	16
3.	危害・欠陥情報の収集・公表	16
4.	販売業者の責務の明確化	18
5.	消費者被害の救済	18
第2節	消費者契約の適正化	18
1.	事業者の情報提供義務	19
2.	勧誘行為の適正化	20
3.	競争政策との連携	21
4.	指定商品・指定役務の在り方	21
5.	消費者信用の適正化	22
第3節	消費者教育の充実	22

1 . 消費者教育の機会の拡充	22
2 . 消費者教育の内容の充実	23
3 . 消費者教育の担い手の強化	24
第 4 節 苦情処理・紛争解決	25
1 . 消費者トラブルの簡易・迅速・廉価な解決	25
の必要性	
2 . 事業者、行政による苦情処理体制の整備	26
3 . 多様な裁判外紛争解決 (ADR) の整備	27
4 . 消費者トラブルにおける仲裁	29
第 5 節 IT 化、国際化及び環境問題への対応	30
1 . IT 化の進展への対応	30
2 . 国際化の進展への対応	33
3 . 消費者政策における環境問題への対応	36

(次回検討予定)

第 4 章 消費者政策の実効性確保

第 1 節 行政の推進体制

第 2 節 違法・不当行為の抑止と監視

第 3 節 自主行動基準の策定・運用

第 4 節 公益通報者保護制度

第 5 節 消費者団体訴訟制度

第 5 章 消費者保護基本法の見直し

おわりに

< 参考資料 >

第 1 章 21 世紀型消費者政策の検討の背景

第 1 節 消費者を取り巻く環境の変化

1 . 戦後の経済発展と政策運営の特徴

戦後の我が国経済は、終戦直後の復興期及び高度成長期を通じて、飛躍的な発展を遂げた。経済規模は大幅に拡大し、一人当たり所得も先進諸国に追いつくまでになった。

こうした我が国経済の高いパフォーマンスを達成する上で、政府の経済政策運営は重要な役割を果たしてきた。経済の復興及び先進諸国へのキャッチアップが主要な政策目標とされ、目指すべき方向性を行政が提示して民間部門を誘導する観点から、主な政策手法として事前規制や行政指導等が用いられた。

2 . 近年の我が国経済社会の変化

しかしながら、近年、我が国経済社会の姿は大きく変化してきている。

(1) 我が国経済社会システムの変化

70 年代に入り先進国へのキャッチアップが達成されると、行政が民間部門を誘導するという従前の政策手法が、経済社会の変化にそぐわないものとなってきた。80 年代には、規制緩和を始めとする構造改革の動きが始まるとともに、政策のスタンス

も高い経済成長率の達成等よりも、経済成長の成果を国民生活の豊かさに活かすことが重視されるようになった。90年代に入ると、経済の長期低迷を背景に、新たな経済フロンティアを開拓して経済を活性化し、持続的成長を達成する必要性が一層強く認識されるようになった。また、社会の価値観も多様化し、消費者の商品・サービスに対するニーズも、量的な充足から、質の向上や種類の多様さへと変化した。

このような経済社会の変化に対応するため、個人や企業の創造力や行動力が最大限に発揮され、自己責任の下に自由な選択と活動が確保できる環境が整備されることが求められることとなった。

行政手法も、事前規制型から事後チェック型へと転換が進められつつある。

(2) IT化・国際化の進展

科学技術の進歩は、新しい商品・サービスの登場をもたらした。特に90年代以降、我が国ではIT技術の進展とその経済社会への浸透が急速に進行している。インターネットの普及により情報流通量は飛躍的に増大し、インターネットは日常生活や事業活動に欠かせないものとなっている。IT化の進展は、消費者の扱う情報量の増大、コミュニケーション手段の発達、ライフスタイルの変化、生産性の向上等、多面にわたって経済構造や消費生活に大きな影響を与えている。

また、経済の国際化に伴い、輸入品は消費生活に身近な存在となっており、特に食品の海外依存度は高い状況にある。加えて、消費者が国内の流通業者を通さずに直接海外の事業者から

商品・サービスを購入(個人輸入)する機会が増えている。特に、インターネットの普及は、国境を越えた消費者取引を拡大させている。

(3) 家族、ライフスタイルの多様化

少子・高齢化が急速に進行する中で、高齢の消費者がトラブルに遭うケースが増加している。また、家族形態が高齢者や若者の単身世帯が増加するなど大きく変化し、女性の就業機会が拡大していることなどを背景に、国民のライフスタイルが多様化している。消費者行動についても、グリーンコンシューマー運動(消費者の側から企業に対し環境に配慮した製品の製造、販売を求めることで、環境負荷を軽減させる経済社会を実現させようとする運動)にみられるように、消費者の環境に対する意識が高まるなど、消費者の関心や活動内容も多様化してきている。

第2節 消費者問題の推移と消費者政策

1. 高度成長期以降の消費者問題と消費者政策

経済社会の変化に伴い、消費者問題もその様相を変化させてきた。

60年代には、我が国経済が高度成長を遂げ、大量生産・大量消費の仕組みが広がる中で、欠陥商品により消費者危害が発生した事件や不当な表示事件が発生した。特に製品の安全性等に高い社会的関心が集まり、消費者意識も高まった(ニセ牛缶事件(60年)、サリ

ドマイド事件(62年)、PCB混入事件(68年)等)。

こうした動きに対応して、政府においても消費者問題への取組が本格化した。この一環として、個別分野における法令の整備(薬事法(60年)、割賦販売法(61年)、景品表示法(62年)等)が進められるとともに、消費者行政の担当部局が相次いで設置され(経済企画庁国民生活局(65年)等)、消費者行政の推進体制の整備が図られた。また、61年5月には国民生活向上対策審議会が、65年6月には国民生活審議会が発足した。

68年5月には消費者政策の枠組を示す消費者保護基本法が制定された。また、消費者問題の情報提供や苦情相談対応、商品テスト、教育研修等を担う実施機関として、70年10月には国民生活センターが設立された。

地方公共団体においても、消費者保護基本法でその責務が規定され、また、地方自治法で消費者保護が地方の事務として規定された(1969年)ことを受け、消費者行政専管部局や消費生活センターの設置が進められ、その後、地域の実情に応じた施策を講じるため、都道府県、政令指定都市等で消費者保護条例が順次制定されていった。

70年代には大衆消費社会化を背景とした製品の安全性の問題がさらに大きくなるとともに、マルチ商法など新たなタイプの消費者問題が発生し、全国的な被害を引き起こした。また、多様なサービス取引が拡大した。こうした中で、消費者トラブルも、商品の品質・性能及び安全性に関するものから、商品の販売方法や契約等に関するものへと比重がシフトした。

80年代以降は、経済の情報化、サービス化、国際化等の動きが加速したほか、クレジットカードの普及等により消費者による金融

サービスへのアクセスが容易となった。消費者問題も、多重債務や資産形成取引に係る問題が増加するなど、その内容が変化し複雑化した。

これに対し、消費者信用取引の適正化や消費者契約の適正化等のための施策等が実施された（訪問販売法等に関する法律（現特定商取引法（76年））等）。また、80年代後半にはいわゆるバブル経済の中で資産形成取引に伴う問題が急増したことから、これに対応するための法令等が整備された（特定商品等の預託等取引契約に関する法律（86年）等）。90年代には、消費者と事業者間の一般的な民事ルールの整備が進んだ（製造物責任法（94年）、消費者契約法（00年））。消費者教育の面では、学習指導要領の改訂により、契約など消費生活に関する教育が学校において積極的に行われるようになった。

2．近年の消費者問題の変化

消費者が商品やサービスに関連してトラブルに巻き込まれる事例は近年特に増加傾向にある。国民生活センター及び全国各地の消費生活センターに寄せられた消費者からの苦情相談件数は、2001年度には66万件に上り、10年前の約3.8倍に達している。消費者の苦情相談のうち消費生活センター等に寄せられるものは一部に限られたものであることに鑑みると、潜在的にはこれを大幅に上回る消費者トラブルが発生しているものとみられる。

また、近年自動車のリコール隠し事件、食中毒事件など企業不祥事が続発し、これを契機として、企業に対する消費者の信頼は著しく低下した。こうした事態は、事業者自身にとってもその存立基

盤を揺るがすまでに至っており、事業者の適正なコーポレートガバナンスの構築等の努力により、消費者と事業者の間の信頼関係の回復を図ることが重要な課題となっている。

こうした状況の背景には、技術進歩に伴う商品機能の高度化、規制改革の推進、IT化・国際化の進展等の経済社会の大きな変化があると考えられる。

これらの変化により、消費者にとって商品・サービスの選択肢が格段に広がり、また、インターネットを通じ国境を越えた瞬時の取引が可能となるなど、消費者の利便性は飛躍的に高まっている。

しかしながら、その反面で、悪質事業者の参入、消費生活における商品・サービスの選択肢の拡大と複雑化、ITを活用した消費者取引の普及により、消費者トラブルが増大するリスクも高まっていると考えられる。

第3節 消費者政策の抜本的見直しの必要性

消費者政策は常にその時々々の経済社会情勢に即応して推進されるべきものである。我が国の消費者政策は、1968年の消費者保護基本法制定以降、その基本的な枠組みを堅持しつつ、消費者関連法の制定や、消費者行政組織の整備などを通じ、充実・強化が図られてきた。

しかしながら、消費者トラブルは長期的に増加を続けており、特に近年は内容も多様化・複雑化している。これは、消費者保護基本法の制定時と現在では経済社会情勢に大きな相違があり、同法制定時の情勢を前提とした消費者政策では、現在の消費者問題に十分対応しきれないことを示唆していると考えられる。

このため、消費者政策の基本的考え方や具体的な消費者施策を現在の経済社会情勢に照らして検討し、21世紀の経済社会にふさわしい消費者政策として再構築すべき時期にあると考えられる。このような問題意識の下、本報告書において21世紀にふさわしい消費者政策のいわばグランドデザインを提示することとしたい。

第2章 21世紀型消費者政策の在り方

第1節 消費者政策の理念

1. 消費者政策の転換

消費者は、事業者に比べ情報力や交渉力において不利な立場にあることから、その格差を縮小するために、各般の消費者政策が講じられてきたが、その際の消費者像や政策手法は時代とともに変化してきている。21世紀にふさわしい消費者政策は、この変化を踏まえ、以下を基本として推進すべきである。

(1) 消費者像の転換 保護から自立へ

これまでの消費者政策は、事業者を業法等に基づき規制するという手法を中心に展開されてきた。そこでは、一般的には消費者は行政に「保護される者」として受動的に捉えられてきた。

一方、近年、規制緩和が進展し、市場メカニズムの活用が進められている。市場メカニズムの活用は、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行うことを可能とするものである。市場メカニズムを十分活用するためには、事業者間における公正な競争が確保されるとともに、消費者は、「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必要がある。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である。

(2) 市場メカニズムの活用 - 事前規制から事後チェックへの重点シフト

消費者政策の基本的な考え方は、相対的に強い立場の事業者の活動に一定の規制を加えるとともに、弱い立場の消費者に対して情報提供、消費者教育、苦情処理等による支援を行うことを通じて消費者利益の確保を図ろうとするものである。

その基本的な考え方は変わるものではないが、1990年代に入り、規制緩和が進展し、市場メカニズムの活用が進んでいることに加え、IT化や国際化の進展等により、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・複雑化していることから、従前のような事前規制を中心とする行政手法のみに依存することは困難となっている。このため、事業者に対する規制を中心とした政策手法から、消費者と事業者が市場において自由に公正な取引を行うためのルール（市場ルール）を整備し、市場メカニズムを活用する政策手法に重点をシフトする必要がある。それに伴い、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等の事後チェック機能を拡充させることが一層重要となる。

一方、市場メカニズムの活用が必ずしも適切でない領域は依然として存在しており、そうした領域では引き続き行政が積極的に関与していく必要がある。消費者の安全や健康の分野は、そうした領域の一つである。安全や健康は一度損なわれると回復が困難な場合が多く、一定の事前規制等が必要である。また、消費者取引においても、適切かつ十分な情報提供や適正な勧誘等が行われるよう、厳正に監視・取締りを行うことが不可欠である。特に、高齢者、障害者、未成年者等に対しては、その特

性を踏まえつつきめ細かく対応していく必要がある。

(3) 情報公開と事業者のコンプライアンス経営

消費者政策の手法の変化に加え、平成13年4月より情報公開法が施行され、消費者利益を確保する上で、情報公開の重要性が高まっている。

また、事業者は、企業不祥事の多発を背景に、消費者の信頼を取り戻すため、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、その評価を受けつつ自主的にコンプライアンス経営に取り組む動きも進みつつある。

今後、消費者政策を推進するにあたっては、情報の公開を進めるとともに、事業者のコンプライアンス経営を促進することが必要である。

2. 消費者の権利と消費者政策

消費者が「自立した主体」として能動的に行動していくためには、

- 安全が確保されること
- 必要な情報を知ることができること
- 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

等がまずもって重要であり、これらを消費者の権利として位置付け、消費者政策を推進する上での理念とする必要がある。

これら消費者の権利は、保護によって与えられるものではなく、消費者自ら実現に努めるべきである。また、事業者は、これら消費者の権利を尊重した事業活動に努めるとともに、行政は、その実現のために消費者政策を強力に展開していく必要がある。

第2節 各主体の責務・役割

消費者の権利の実現のためには、行政、事業者、消費者の各主体が、相互に連携しつつ、それぞれの責務・役割を果たすことが必要不可欠である。また、非営利団体(NPO)をはじめとする各種団体の役割も重要である。

行政の責務

国及び地方公共団体は、消費者の権利を実現するための消費者政策を策定し、着実に実施する責務がある。このため、消費者安全の確保、消費者取引の適正化、消費者教育の充実、苦情処理・紛争解決体制の整備等の諸施策を展開するとともに、行政の推進体制の整備、悪質な事業者等による違法・不当行為の抑止・監視や取締り等を確実に実施する必要がある。

特に、消費者政策の手法が市場メカニズムの活用に重点をシフトすることに伴い、市場ルールの整備や事後チェック機能の拡充等の施策を一層強力に展開すべきである。

事業者の責務

事業者は、その事業活動において、
・安全な商品・サービスの提供

- ・公正な消費者取引の確保
- ・消費者への適正かつ迅速な情報提供
- ・適切な苦情対応

等を確実に実施するとともに、そのための体制を整備する責務がある。また、こうした責務を果たすための指針を示す自主行動基準を策定・運用すること等を通じコンプライアンス経営に努める必要がある。

事業者団体は、以上のような事業者の責務が適切かつ確実に果たされるよう促すため、

- ・消費者からの苦情対応と紛争解決の仕組の整備
 - ・消費者対応の指針を示す自主行動基準の策定・運用
- 等に努める必要がある。

消費者の役割

消費者は自ら主体的にかつ自己責任の下で判断し、選択し、行動することにより、消費者の権利を実現するよう努める必要がある。すなわち、

- ・必要な情報を収集し、合理的に判断・選択し行動すること、
- ・事業者、行政への働きかけを行うことなどにより、消費者利益の確保に努めること、

などを通じ、その役割を積極的に果たす必要がある。

また、消費者個人は事業者に対して情報力や交渉力の面で不利な立場にあり、自ら必要な情報を入手したり被害の救済を求めること等において限界があることから、消費者団体は、消費者の健全かつ自主的な組織活動を通じて消費者利益を確保する役割を果たす必要がある。このため消費者団体は、

- ・情報の収集・発信
- ・消費者教育・啓発
- ・消費者政策への意見の反映
- ・消費者の視点に立った市場の監視
- ・消費者被害救済の支援

等に努める必要がある。

第3節 消費者政策の方向性

以上の理念に鑑みると、行政は消費者の権利を実現していくため、以下の政策を強力に展開していくことが不可欠である。

1．消費者の権利実現のための政策展開

消費者の権利を実現するための環境整備を図るため、

安全で安心できる消費生活の基盤整備（商品・サービスの安全確保等）

市場ルールの整備（法制度の整備や消費者契約の適正化等）

消費者教育の充実（機会の拡充と内容の充実等）

苦情処理・紛争解決制度の整備（消費者が利用しやすい苦情処理・紛争解決手段の拡充等）

等を内容とする施策が講じられるべきである。

また、消費者政策の基本的方向性を示すため、中長期的観点に基づくビジョンを策定し、着実に実施すべきである。

2 . 消費者政策の実効性確保

消費者利益が十分確保されるためには、1 . で示した各般の施策の実効性が確保されることが不可欠である。このため、消費者行政の推進体制や関係行政機関間の連携の強化、違法・不当行為の抑止・監視や取締り、事業者による自主行動基準の策定の促進を図るとともに、実効性確保のための制度面の検討が必要である。

第3章 消費者政策の展開

第1節 消費者の安全確保

消費者の生命・身体に対する危害の防止は最も基本的かつ重要な課題であり、安全で安心できる消費生活の基盤を整備する必要がある。また、政策手法も、規制の重点が事前規制から事後チェックへとシフトしているが、消費者の安全確保のためには一定の事前規制が必要である。

1. 安全基準の整備

(1) 安全基準の整備・拡充

消費者の安全確保のための適切な基準の設定が重要である。特に、経済のサービス化を反映し、安全に関する苦情相談の中でサービス分野の占める割合が増加しており¹、この分野における安全の確保が重要な問題となっている。トラブルの多い分野については、行政が基準の設定等のルール整備を早急に行うことが必要である。

(2) リスク分析の普及・徹底

現在、食品等の分野においてはリスク分析手法³の導入が進め

¹ サービス分野において消費者からの苦情が多いものとしてエステティックサービス、医療サービス等がある。

² 例えば、エステティックサービスについては、開業に際しての届出義務や公的な資格制度がない。

³ 例えば食品分野においては、リスク分析は「リスク評価」、「リスク管理」及び「リスク

られている。安全基準の策定に当たっては、安全性についての科学的評価が行われるとともに、消費者の意見が適切に反映される仕組みが必要である。

2．リコール制度の強化

消費者の生命・身体に影響を及ぼすような商品等が市場に流通した場合、市場から早急に回収するための措置を講ずることが必要である。現在、医薬品、食品、自動車、一部の家電製品等については、行政が事業者に対し、商品の回収等、危害の発生・拡大を防止するために必要な措置を命ずることが可能となっている。このため、回収期間の短縮等リコール制度の運用を強化するとともに、新たな製品の分野でも必要に応じて制度化することが必要である。

3．危害・欠陥情報の収集・公表

危害・欠陥に関する情報は、迅速に消費者に伝えられなければならない。このため、行政が事業者や消費者から情報を収集するとともに、その情報を評価し、消費者にわかりやすい形で公表する仕組みを充実させていくことが必要である。

コミュニケーション」により構成される。

- ・「リスク評価」：どの程度の確率でどの程度の影響が起きるかを科学的に評価
- ・「リスク管理」：すべての関係者と協議しながらリスク低減のための複数の政策・措置の選択肢を評価し、適切な政策・措置を決定
- ・「リスクコミュニケーション」：リスク評価、リスク管理の過程において、すべての関係者の間でリスクに関する情報、意見などを相互に交換

(1) 事業者から行政への報告

事業者が得た危害・欠陥情報は迅速に行政に報告されることが重要である。現在、事業者から行政に対しては、自動車のリコールの届出、医薬品等の副作用・回収の報告の義務が課せられているが、この拡充等を通じ、情報が迅速かつ正確に行政に報告される仕組みを充実していくことが必要である。

(2) 行政から消費者への公表

行政が入手した危害・欠陥情報は消費者に速やかに伝えられなければならない。2001年に情報公開法が施行されたが、安全性に関する情報等は、公開請求を待つまでもなく行政から積極的に情報提供を行う必要がある。また、2002年8月の食品衛生法改正において事業者名等の公表に関する規定が設けられており⁴、このような行政による情報提供の実効性を高めていくことが必要である。

(3) トレーサビリティシステムの充実

食品については、生産段階から消費者の手に渡るまでの流通経路の情報を消費者が容易に得ることのできるトレーサビリティシステムの導入が進められており、今後、同システムの普及が必要である⁵。

⁴ 食品衛生法第29条の2 「厚生労働大臣及び都道府県知事は、食品衛生上の危害の発生を防止するため、この法律又はこの法律に基づく処分に違反した者の名称等を公表し、食品衛生上の危害の状況を明らかにするよう努めるものとする。」

⁵ 食品関係事業者には、食品衛生法の改正により、食中毒発生時の原因究明や被害拡大防止のため、仕入元等に係る記録の作成・保存の努力義務が課せられることとなっている。

4．販売業者の責務の明確化

卸・小売等の販売業者は、消費者からのクレーム等安全に関する情報を有しており、この情報の早期把握は、危害の発生・拡大を防止するために重要である。このため、これらの情報を製造業者、消費者及び行政にフィードバックする等の責務を販売業者が担うことが必要である。

5．消費者被害の救済

安全に関する消費者被害が迅速かつ適正に救済されることは、事業者による事前の安全性確保措置を促すことになる。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・分析し、適切な措置を講じる必要がある。

第2節 消費者契約の適正化

各地の消費生活センター及び国民生活センターに寄せられた苦情相談のうち、契約・解約に係るものは、全体の7割を超えている。消費者契約は、当事者や商品の特性、販売態様等に応じて公正でなければならず、消費者が事業者との契約に関して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である。

民事ルールの面では、2001年4月、消費者契約法が施行されたと

ころであるが、法施行後の状況等を踏まえ、その見直しを行うなど、今後一層のルール整備を図る必要がある。また、行政法規の面においても、特定商取引法、独占禁止法等による消費者契約の適正化の実効性を高める方策を講じていく必要がある。特に、消費者が契約する際の事業者による情報提供、勧誘行為及び契約条項についてはトラブルが多く、その適正化を図ることが必要である。

1．事業者の情報提供義務

消費者契約に関し、消費者の判断に影響を与える重要事項について事業者が業態等に応じ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、その原則を法的に明確化する必要がある。

(1) 広告・表示の適正化

広告や表示は、消費者に対する重要な情報提供手段であるが、誇大、虚偽の広告や表示に関するトラブルは、各種法令による規制にもかかわらず依然多い。このため、広告や表示に関する法令違反に対する罰則強化や監視体制の充実・強化が必要である。

(2) 表示ルールの充実

消費者に対する表示の内容については、JAS 法、特定商取引に関する法律等個別の法令において必要表示事項が規定されているが⁶、新たな取引にも対応できるよう、必要な表示事項に関

⁶ JAS 法では、生鮮食品の名称、原産地を必要表示事項としている。特定商取引に関する法律では、通信販売を行う際の広告について、商品若しくは権利の販売価格、販売

するルールの充実が必要である。

2 . 勧誘行為の適正化

消費者契約の適正化のためには、勧誘行為を適正なものとする必要がある。特に、執拗な勧誘への規制や消費者の特性に応じた勧誘の原則化等が重要である。

(1) 執拗な勧誘

トラブルの多い勧誘として、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、電子メールを利用した勧誘等）がある。これについては、法令により一定の規制がなされているが⁷、このような勧誘を消費者のプライバシー侵害の面から捉えて対応することも含めて、実態に応じて規制を拡充していく必要がある。

(2) 消費者の特性に応じた勧誘

事業者は、消費者の知識、経験、理解力、資力等の特性を考慮した勧誘・販売を行わなければならないとする考え方は、消費者契約に広く適用されるべき原則であり、その旨を法的に明確化する必要がある。また、明らかに当該取引に対する適合性を有しない消費者に対し、過大な危険を伴う商品・サービスを積極的に勧誘・販売してはならないとする考え方の導入を、取

業者の氏名、名称等を必要表示事項としている。

⁷ 例えば特定商取引法においては、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。

引類型に応じて検討する必要がある⁸。

3．競争政策との連携

市場メカニズムは、供給サイドにおける競争促進と需要サイドにおける消費者の適正な選択によって、より有効に機能する。このため、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、消費者の選択が歪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。

このため、景品表示法の不当表示や、独占禁止法の不公正な取引方法に係る規制を厳正に運用することに加え、消費者の適正な選択を歪める行為⁹を規制できるような方策を検討すべきである。

4．指定商品・指定役務制の在り方

訪問販売、電話勧誘販売等については、規制対象となる商品・サービスが政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対応が後追いとならざるを得ないため、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早急に検討すべきである。

⁸ 証券取引法第 43 条第 1 号、特定商取引法施行規則第 7 条第 2 号、北海道消費生活条例第 16 条第 1 項等

⁹ 消費者の適正な選択を歪める行為としては次のような類型が考えられる。

ぎまんの勧誘行為（不実告知、不利益事実の不告知等）

一方的不利益行為（取引開始後に消費者に一方的に不利益になるように契約内容を変更する行為等）

困惑行為（威迫、不退去、監禁等）

5 . 消費者信用の適正化

消費者信用取引の増大とともに、多重債務問題の深刻化、信販会社に対する支払義務に関するトラブル等が生じている。このため、過剰与信、高金利、抗弁権接続¹⁰、広告の在り方等の問題に適切に対応する必要がある。

第3節 消費者教育の充実

情報力において事業者に比べ劣位にある消費者の立場を改善するとともに、消費者が自立した主体として能動的に行動するために、消費者教育の果たすべき役割はますます大きくなっている。

1 . 消費者教育の機会の拡充

(1) 学校における消費者教育の充実

学校における消費者教育については、学習指導要領の改訂による総授業時間数の減少を背景に、消費者教育の授業時間の減少が懸念されている。このため従来の公民科や家庭科にとどまらず、「総合的な学習の時間」においても消費者教育を扱うほか、課外講座等を活用することなどを通じ、消費者教育の機会の拡充を図ることが必要である。

¹⁰ 通常は第三者には対抗できない抗弁を一定の場合に認めること。例えば、割賦購入あっせんにより商品を購入し、商品に瑕疵があった場合、割賦販売法により買主は第三者たる信販会社の支払請求に対しても対抗できる。

(2) 社会人に対する消費者教育の充実

社会人に対する消費者教育は、国民生活センター、消費生活センター、消費者団体等を通じて行われているが、関心の高い一部の人に参加者が限定されるなど、消費者教育を受ける対象が十分広がっていない。このため、従来型のいわば「集める」タイプの消費者教育のみならず、「出前講座」¹¹の開催等により、高齢者等消費者教育の機会を得にくい消費者の元へ「届ける」タイプの消費者教育が必要である。また、情報提供媒体についても、従来型の啓発資料の作成、配布のみならず、インターネット、マスメディアの活用等により多様化を図っていく必要がある。

2 . 消費者教育の内容の充実

(1) 消費者問題の変化に対応した教材の開発・提供

近年のインターネット関連トラブルや、いわゆる「ヤミ金融」問題にみられるように、消費者教育の扱うべき問題は変化し、多様化・複雑化しており、このような変化に迅速に対応することが求められる。このため、消費者問題の変化に即応した適切な教材の開発と、その教育現場への迅速な提供を行うことが必要である。

(2) 体験型学習の充実

¹¹ 消費者問題出前講座は、内閣府の主催により、地理的、身体的理由等により消費者問題について知る機会の少ない高齢者を対象に、全国各地で講習会を開催するものである。これにより消費者問題に関する情報・知識の普及啓発を図り、高齢者等が消費者トラブルに巻き込まれることを防止すること等を目的としている。

消費者教育の手法としては、講義式が主流となっているが、消費者教育の受け手からはロールプレイング（実際の消費者問題を擬似体験させる学習手法）等の体験型の学習手法への関心が高い。このため、こうした体験型学習の機会を拡充する必要がある。

3 . 消費者教育の担い手の強化

(1) 教員等の資質の向上

学校、消費者団体、NPO等における消費者教育の担い手の資質の向上が必要である。

このうち、学校教育については、教員の消費者問題に関する知見を高め、効果的な指導方法を習得した教員を養成するため、教員養成課程における消費者教育関連科目の履修の促進や消費者教育に関する教員の研修の充実が必要である。

(2) 消費者教育の担い手間の連携強化

消費者問題の多様化・複雑化に伴い、個々の担い手のみでは扱えない問題も増えていることから、外部講師派遣を支援する制度の充実等の措置を通じ、消費者教育を担う学校、消費者団体、NPO、事業者及び行政等の連携を強化していくことが必要である。特に、学校における消費者教育を推進していく上で、消費生活センターと教育委員会の連携をより強化していくことが重要である。

(3) リソースセンターの機能強化

消費者教育の現場に教材や講師に関する情報が十分届いていないことから、教材や講師派遣など、消費者教育に関する情報を集約し、各推進主体に効率的に提供する、いわばリソースセンターの役割が重要であり、こうした役割を担う？消費者教育支援センター等の機能強化が必要である。

第4節 苦情処理・紛争解決

消費者が直面したトラブルを解決し被害の救済を図るためには、消費者が利用しやすい苦情処理・紛争解決の手段を拡充する必要がある。

1．消費者トラブルの簡易・迅速・廉価な解決の必要性

消費者トラブルは潜在数も含めれば極めて多数に及び、少額な被害が多く、また、消費者と事業者の間には資金、時間、専門性等の面での交渉力の格差が存在している。このため、適正迅速に被害の救済を図るためには、裁判制度が消費者にとってより活用しやすいものとなることが必要であり、この観点からの裁判制度の充実と裁判所へのアクセス向上が求められる。

他方、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、簡易・迅速・廉価な苦情処理や裁判外紛争解決（ADR）の果たす役割は重要である。

また、これら裁判、苦情処理や裁判外紛争解決の活用は、消費者契約法などのルールの実効性確保や事業者による違法不当な行為の抑止に向けて、消費者自身が積極的な役割を發揮していくと

いう意味においても重要と考えられる。

2 . 事業者、行政による苦情処理体制の整備

各地の消費生活センター及び国民生活センターへの消費者からの苦情相談は、2001 年度においては 10 年前の約 3.8 倍に達し、内容も多様化・複雑化している。消費者保護基本法は「苦情処理体制の整備等」を事業者及び行政の責務として規定しているが、こうした苦情相談の大幅な増加や内容の多様化・複雑化に的確に対応できるよう、事業者及び行政のそれぞれにおいて、なお一層公正で透明性の高い苦情処理体制の整備を図るべきである。

(1) 事業者による苦情処理体制

苦情対応に関する JIS 規格として 2000 年 10 月に「苦情対応マネジメントシステムの指針」が制定されており、この規格への自主適合宣言を行う等により苦情に適切に対応する体制を構築していくことが必要である。

(2) 行政による苦情処理体制

消費者保護基本法第 15 条は、市町村が苦情処理を担うことを規定している。しかし、消費者に最も身近な市町村が苦情処理を行うことは消費者にとって便利なことが多い反面、事業者活動の広域性、消費者トラブルの多様化・複雑化等を踏まえれば、市町村単独ですべての苦情を処理することは困難であるほか、小規模な町村によっては苦情処理の体制を整えることが困難な場合もある。

消費生活センターにおける近年の苦情の増加や内容の変化等を踏まえ、2000年7月の消費者政策部会報告「都道府県と市町村における苦情相談・処理業務の在り方について」は、都道府県が市町村を補完・支援し、また独自の役割として苦情処理を行う責務を有し、国民生活センターが都道府県・市町村の苦情処理を支援する責務を有することを指摘している。このような役割分担の下、増大し多様化・複雑化する消費者苦情に適切に対処していくためには、市町村、都道府県、国民生活センターがそれぞれの責務を果たしていくことが不可欠である。

3. 多様な裁判外紛争解決（ADR）の整備

消費生活センターへの消費者苦情が大幅に増加しているにもかかわらず、PLセンター¹²などの裁判外紛争解決（あっせん、調停等）については、必ずしも消費者に十分周知され利用されているとは言えない。こうした消費者トラブルに関する裁判外紛争解決については、簡易・迅速・廉価な解決という視点に加え、公正性や透明性を確保して消費者の信頼を高めるとともに、商品・サービスの専門性や紛争の内容、希望する解決の柔軟性等に応じて、消費者がより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を図ることが必要である。

（1）都道府県等及び国民生活センターによる紛争解決

行政については、条例により都道府県等に消費者苦情処理委

¹² 94年の製造物責任法（PL法）成立を契機に、裁判外の紛争処理体制を充実強化することを目的に、事業者団体等が消費者との紛争解決のため設立した機関。現在、家電製品PLセンターなど様々な機関が活動している。

員会が設置されているが、これらの機関に付託される消費者トラブルはごく少数に止まっている¹³。苦情処理の円滑な運営に資するためにも、少数の委員で構成される部会を複数設置することにより機動的な運営体制を整備したり、事案付託のための公益性要件を実質的に緩和する等により消費者苦情処理委員会の積極的な運用を図ることが必要である。

また、国民生活センターの消費者苦情処理専門委員会についても紛争解決に積極的に活用する必要がある。

(2) 事業者団体による紛争解決

事業者団体による紛争解決については、団体の会員である事業者側にあっせん・調停結果に対する尊重義務を課したり、費用を事業者団体の負担とすることで手数料を無料とするなど、消費者側にとっての利点となる仕組みとすることができる。こうした特色や利点を活かし、また、透明性を高め、手続やルールの標準化・明確化を進めることを通じ、事業者団体による紛争解決に対する消費者からの信頼を高めていくことが求められる。

(3) 紛争解決機関の連携と総合的な窓口機能の発揮

消費者がこれらの紛争解決をより利用しやすくしていくためには、個々の機関による認知度の向上等の努力に加え、消費生活センターが総合的な窓口機能を果たしていくことが必要である。このため、消費生活センターは、民間も含めた紛争解決機関との連携を進め、消費者のニーズに応じた適切かつ信頼でき

¹³ 2001年度の新規付託件数は、東京都2件、茨城県1件、神奈川県1件の計4件にとまっている。

る機関を消費者に紹介するとともに、処理結果をフォローアップしていくことが必要である。

国民生活センターにおいても、このような総合的な窓口機能の発揮に加え、苦情処理・紛争解決に関する各種情報の総合的な情報提供機能を発揮していくことが求められる。

4 . 消費者トラブルにおける仲裁

仲裁は、あっせん・調停と並び簡易・迅速な裁判外紛争解決として位置付けられる。しかし、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一方で、消費者・事業者間に情報力・交渉力の格差が存在することから、消費者が十分認識していないうちに事前仲裁合意が締結されるなど、消費者に不利となる場合があることが懸念されている。

このため、消費者・事業者間の仲裁合意の在り方については、消費者取引及び仲裁機関の実情や司法制度改革において法制が整備される仲裁制度の利用状況を踏まえ、別途検討を行うこととする。

第5節 IT化、国際化及び環境問題への対応

IT化や国際化、環境問題等経済社会の変化や技術革新の進展を背景に、消費者を取り巻く環境も大きく変化しており、それに伴い消費者問題も多様化・複雑化していることから、こうした動きに即応した消費者政策が求められる。

1. IT化の進展への対応

(1) IT化の進展と消費者問題

IT技術の進展と経済社会への浸透は、インターネットの普及等を通じ、

- ・消費者が受発信する情報量の飛躍的増大
- ・世界中と瞬時にコミュニケーションが可能となること
- ・電子商取引の拡大

等、消費者の生活に大きな影響を与えている。

しかし、その一方で、インターネットを通じた取引の場合、取引相手の特定が困難であること（匿名性）、一度に多数の情報発信が可能であること（迅速性・開放性）、取引のプロセスが書類等の形で残らないことが多いこと等の特性がある。また、IT技術の進歩が急速であるため、消費者や行政等が迅速な対応を講じることが難しい。さらには、インターネットオークションのような個人間(C2C)¹⁴取引に伴う問題は、事業者対消費者間(B2C)¹⁵取引を対象とする従来の消費者問題とは性格を異にすることから、消費者問題として対応することが困難な面がある。

¹⁴ Consumer to Consumer の略

¹⁵ Business to Consumer の略

こうした特性を背景に、IT化に関連する消費者トラブルは近年急増している¹⁶（情報通信関連の消費者トラブルは、99年度の約27,000件から、2002年度は約185,000件と大幅に増加している。また、全苦情相談に占める情報通信関連の苦情相談の割合も、2.8%から27.4%に増加している¹⁷）。

（２）ルール等の整備

ITの特性を背景とした消費者トラブルに対処するため、インターネット通販における申込操作ミスの防止に関する規定、ウェブサイト等における権利侵害情報の流通による被害者からの発信者情報の開示請求を可能とする規定、いわゆる「迷惑メール」について、商業広告の送付の場合の受信拒否の方法等の表示の義務付けを始めとした各種法令の整備が行われてきた。

しかし、IT化に伴うトラブルは依然多い。今後も、IT技術の進展は急速であり、新たな形態のトラブルが生じてくることが考えられる。

このため、上記の法令をはじめとする各種ルール等の運用を実効的に行うとともに、その制定後の状況を検証し、必要に応じて迅速かつ弾力的にさらなるルール等の整備を行う必要がある。

¹⁶ ITに関連したトラブルの内容としては、

- ・インターネットショッピング（インターネット上での商品取引）における商品未納や販売業者との連絡不能等のトラブル
- ・インターネットオークション（インターネット上でのオークション取引）における商品未納、代金不払い等のトラブル
- ・インターネット情報サービス利用における国際電話への接続先書換えによる高額な通話料請求
- ・携帯電話利用における迷惑メールやいわゆる「ワン切り」
- ・インターネットを利用したネズミ講やマルチ商法
- ・各種カードの多機能化に伴うトラブルの複雑化や、他人のカード、ID等を利用したいわゆる「なりすまし」による被害などがある。

¹⁷ 国民生活センターのPIO-NET（全国消費生活情報ネットワークシステム）データによる。2002年度の数値は暫定値。

る。

(3) 情報提供、消費者教育の充実

ITの活用は、消費者にとって、利便性の向上など、多大な恩恵があるが、消費者がその恩恵を享受するためには、ITの特性とそのリスクを理解した上で活用することが必要である。

しかし、IT関連の技術は急速に進歩を遂げていることから、消費者がこれに十分対応することは容易ではなく、新たな技術を悪用した悪質商法に対応することも困難である。

このため、ITに関する情報提供や消費者教育の一層の充実を図る必要がある。その際、ITに関する知識に関しては消費者間で理解力等に大きな差が存在していることを十分踏まえ、ITにアクセスできる人とそうでない人、ITを使いこなせる人とそうでない人（特に高齢者等）の間に生じる「デジタルディバイド」と言われる情報格差に留意した施策を講じる必要がある。

(4) 苦情処理・紛争解決の体制整備

ITに係る消費者トラブルの件数は、他の消費者トラブルの件数と比して急増しているため、ITトラブルに関する相談窓口の拡充・強化、紛争解決体制の整備、国境を越えた取引に係るトラブルの解決のための国際的連携¹⁸等を推進することが必要である。

¹⁸ OECD 消費者政策委員会（CCP：Committee on Consumer Policy）において、電子商取引における消費者保護ガイドラインが策定され、1999年12月、OECD理事会にて採択された。同ガイドラインは、消費者がオンライン上のショッピングにおいて、少なくとも他の商業形態で与えられている保護レベルと同様に保護されることを目的としている。

現在、CCPでは、消費者取引の国境を越えた救済、裁判外紛争解決（ADR）、支払いカード保有者のための消費者保護等の問題に取り組んでいる。

(4) IT を積極的に活用した消費者政策の展開

消費者政策の推進において、IT を積極的に活用することを検討すべきである。例えば、行政における消費者トラブル情報の集約化・ネットワーク化や、国際的な消費者関連情報のネットワーク化¹⁹、消費者に対するホームページを通じた総合的な情報提供等を推進する必要がある。

2. 国際化の進展への対応

(1) 国際化の進展と消費者問題

我が国経済の国際化に伴い、輸入品が消費者の生活に身近なものとなっている一方で、輸入品の品質や安全性等に対する消費者の不安感は大きなものがある。

また、インターネット等を通じて消費者が海外の事業者から直接商品を購入する個人輸入も増加しているが、こうした取引に伴う消費者トラブルも増加している。このような国境を越えた取引に係る消費者トラブルは、言語や法制度・商慣行の相違、地理的距離等の要因によって解決がより困難なものとなっている。

このため、輸入品の安全の確保や国際的な消費者取引に伴う消費者トラブルの解決等のための施策の充実が必要である。

¹⁹ 国境を越えた不正な取引行為を防止するための取組の促進、これらの不正な行為や外国における対応に関する情報交換の促進等を目的として、1992年、IMSN（国際的市場取引監視機構ネットワーク）が設立され、各国の消費者保護機関が加盟している。IMSNでは、インターネット関連の苦情の把握及び消費者への情報提供を行うことを目的として、eConsumer.govプロジェクトを開始しており、消費者はこのプロジェクトのウェブサイトアクセスすることにより様々な情報が得られる他、インターネット関連の苦情を直接書き込むことができる。なお、IMSNは2003年にICPEN（国際的消費者保護・執行ネットワーク）へ改称された。

(2) 輸入品の安全性の確保

輸入品の安全性を確保するため、輸入の拡大に対応した検査・監視体制の強化を図る必要がある。また、輸入品の安全性に関し、関係国に対し原因調査、検査体制の強化を要請するなど、国際的な連携を強化していく必要がある。さらに、国内外の規格・基準の拡充を促す上で国際規格の整備を促進していくことが重要であり、ISO²⁰、コーデックス²¹など国際機関等による規格・基準の策定作業に積極的に参画する必要がある。

(3) 国際的な消費者取引の適正化

国境を越えた消費者取引に伴うトラブルを予防するため、信頼できる事業者を識別するためのマーク制度の導入・普及や、海外事業者によるトラブルに関する情報の迅速な提供や注意喚起などの取組が必要である。また、トラブルへの国際的対応を強化するため、消費者被害に関する情報提供、捜査協力、取締りの強化等について法執行機関の国際的な連携を強化する必要がある。

(4) 国際的な苦情処理・紛争解決体制の強化

国境を越えた消費者取引に関するトラブルの解決のため、こうしたトラブルへの対応力があり、消費者が利用しやすいADR機関が育成されるための環境整備を行う必要がある²²。また、国

²⁰ ISO(国際標準化機構)は、約140カ国の非政府組織の国際機関であり、国際的な物とサービスの貿易を促進し、知的、科学的、技術的及び経済的活動の分野での協力を発展させる観点から、工業製品からサービスに至る様々な国際規格の決定及び関連活動の発展を促進する活動を行っている。

²¹ 1962年にFAO(国連食糧農業機関)とWHO(世界保健機関)が合同で設立した国際政府間組織であり、国際食品規格の策定を通じて消費者の健康を守るとともに食品貿易における公正を確保することを目的としている。

²² 2003年9月から、ISO(国際標準化機構)の場で、仲裁機関におけるADRの国際ルール作りが始まることとなり、我が国の実情が考慮された国際規格が制定されるよう積極的に対応していくこ

内外の ADR 機関のネットワークづくりを進め、国内の ADR 機関が海外との仲介を行うといった仕組みを検討する必要がある²³。

とが重要である。

²³ 民間団体である電子商取引推進協議会（E C O M）では、米国・カナダの非営利団体ベタービジネスロー（B B B）と連携して紛争解決に取り組んでいる。例えば、日本の消費者と米国の事業者の間で紛争が生じた場合、E C O Mが日本の消費者からの紛争申立を受け、米国のB B Bに解決を依頼、B B Bが米国の当該事業者と連絡を取り、適切な対応を促すことにより、問題の解決を図っている。

3 . 消費者政策における環境問題への対応

(1) 環境問題と消費生活

日常生活において利便性の向上が追求され、経済社会が大量生産・大量消費・大量廃棄型へと移行してきたことに伴い、資源やエネルギーの消費量も増加の一途をたどっており、環境への負荷はますます大きなものとなってきている。

また、地球温暖化等に見るように、環境問題はかつてとは異なりグローバルな広がりを見せ、その原因も産業活動のみならず国民の消費活動によるところも大きい。このため、消費者には、環境に配慮した商品の選択、エネルギーの節約など、日常の消費生活において省資源・省エネルギー等環境に配慮した行動の実践が求められる。

(2) 環境問題の取組への消費者の参画

近年の環境問題の顕在化とともに、消費者の環境問題への意識も高まっている。また、持続可能な循環型社会の実現のためには、消費者が果たす役割はさらに重要なものとなってきている。例えば、リサイクル活動では使用後の商品(廃棄物)を再資源化する上で消費者が回収を行うなどの役割を果たすことによって初めて成立する。また、近年活発化しているグリーンコンシューマー運動では、消費者が、環境に配慮した商品の選択を通じて製造業者や流通業者に対し環境に配慮した商品の製造・販売を求めていくことで、環境負荷の軽減が図られている。

こうしたことから、消費者には環境問題の取組に対してさらに積極的に参加し、その役割を果たすことが期待される。

(3) 消費者の環境配慮型行動のための消費者政策の展開

消費者が環境に配慮した行動を実践するためには、消費者政策においても、事業者及び行政による消費者への適切な情報提供や消費者教育が必要である。このため、環境ラベル制度の整備・普及、広告表示の適正化、環境関連情報の一元化・ネットワーク化、消費者啓発及び消費者教育の充実等を図る必要がある。