

21世紀型の消費者政策の在り方に関する検討について

平成 14 年 6 月 11 日

内閣府国民生活局

1. なぜ今消費者行政の見直しが必要か

(1) 消費者を取り巻く環境変化

消費者保護基本法が制定されて 30 年余りを経過した今日、消費者を取り巻く経済社会環境は劇的に変化している。

同法が制定されたのは 1968 年であるが、高度経済成長期にあって、負の側面が顕在化し、商品の大量生産・大量消費による被害の拡散が懸念されるようになった時期である。粗悪品や食品、医薬品も含めた製品の安全問題が消費者問題の中心であったが、これらの問題に対応するため消費者行政の枠組み・体制を早急に整える必要が強く認識されて、基本法制定の契機となった。

しかし、基本法制定当時と比べると、現在、経済の市場化、グローバル化が進展し、インターネット取引も急速に拡大している。消費活動についても、生活必需品から高級財へのシフトやサービス化が進展するとともに、取引はその形態（通信販売、電子商取引等）決済方法（クレジットカードの普及等）なども含めて多様化、複雑化し、消費者と事業者間の情報力・交渉力の格差は大きくなっている。

(2) 消費者問題の多様化、複雑化

このように消費生活の高度化・利便性の向上が進む一方、消費者が直面するトラブルもかつての商品の価格・品質・容量に関わるものなど比較的単純な問題からサービスや契約・解約に関するものが中心となり、トラブル自体が複雑化している。いわゆる「悪徳商法」事件も依然として後をたたず、高齢者や若年者が被害に遭うことも多い。商品についても品質は向上したとは言え、最近も消費者の信頼を裏切るような安全管理の不徹底、表示の偽装が問題となっている。

一方、消費者問題の範囲の捉え方にも広がりが見られる。まず、純粋な売買活動に伴う消費者の問題から、投資家の側面も持つ金融投資トラブル、事業性を有する内職・資格講座に絡むトラブルまでが問題となってきている。また近年環境問題についても、消費者の役割が重要視されるようになってきており、グリーンコンシューマー運動が消費者運動の大きな柱となっている。他方で個々の消費者の関心が多様化していることもあって、消費者が一体的に活動することが少なくなり、消費者団体活動を始めとして消費者の声を単純に一つの声に纏めて行政や事業者に反映することが出来なくなってきており、消費者団体活動も曲がり角にある。

(3) 消費者政策を取り巻く環境変化

経済社会情勢の変化を反映して、行政の在り方もこの間大きく変化してきている。特に現在は、商品・サービスの種類が増えるにつれ、行政が事前に規制あるいはチェックすることは不可能である。また、規制手法によっては自由な企業活動、経済活力を阻害することにもなる。そのため、いわゆる事前規制から市場におけるルールを定め、事後チェック体制を整備する方向へ移行すべき時期にある。こうした中、消費者に対しても自己責任が強く求められるようになってきている。

しかしながら、消費者と事業者の間にはいわゆる「情報の非対称性」があり、また我が国においては消費者から見て公正で透明な市場形成が十分でなく、消費者の自己責任を問えるだけの環境にない。加えて被害が少額であるため消費者が十分な救済が受けられないことも多い。したがって、事業者の側における情報開示や企業経営の透明性を高め、情報の非対称性を是正することによって市場メカニズムを有効に機能させ、あわせて公正な紛争処理の仕組みを構築することによって、消費者が適切な意思決定を行えるような環境を構築する必要がある。

消費者保護基本法の制定以来、消費者行政は体制の整備が図られるとともに、その時々の問題に応じ法制度の整備も行われてきた。しかし、消費者問題の多様化、複雑化に行政が対応しきれず、またトラブルが多発した時などに個別分野毎に産業政策の一環として消費者問題を手当てしてきた面が強く、縦割り行政の弊害も現れてきている。規制改革、司法制度改革などが進められている現在、それら改革と並行して、消費者を軸とした政策が展開されるよう、全体的・総合的な視点から見直しを行う時期にある。こうした見直しの中で、改めて消費者保護基本法の「保護」、「基本法」の意味を問う必要がある。

2. 消費者保護基本法の問題点

各国や条例で規定されることが多くなっている「消費者の権利」が明確にされていない(安全を求める権利、知らされる権利、選ぶ権利、意見を聞いてもらう権利等)。契約社会の進展にもかかわらず契約の適正化に関する規定がなく、また欠陥等の不法行為責任に関する規定もなされていない。

実効性ある未然防止策の整備について明確化されていない。

紛争処理に関する規定が必ずしも事後チェック機能強化の流れに相応しいものになっていない。

3. 消費者政策見直しに当たっての基本的方向

消費者から見て透明で分かりやすく、市場原理によって良い事業者を育て、悪い事業者を淘汰する市場機能を発揮させる市場機能を発揮させるよう、ルールの整備を促進すること(理念の明確化、消費者の声の反映、行政の枠組み等)

消費・利用において安全性が確保されているとともに、悪質行為に対してより厳格

- な措置を取る仕組みを作ること（消費者安全、事後チェック強化等）
- 紛争の発生後に公正かつ迅速な解決が図られる体制を築くこと（紛争解決手段の充実、消費者組織の強化等）
- 消費者の自己責任能力の強化に向けて十分な消費者教育・啓発、情報提供がなされること（消費者教育、環境対応等）

4. 具体的な検討課題

(1) 消費者政策の基本方針

消費者政策全般の在り方を考えるに当たっては、その前提として消費者政策の基本的方針を明らかにしておく必要がある。

消費者政策の目的

- ・ 消費者問題が多様化、複雑化する中で、消費者概念、消費者の利益をどう捉えるべきか。消費者を弱者保護の対象と捉えるのではなく、消費者の権利を実現していく主体と考えていくべきではないか。

消費者から見た公正な市場の形成

- ・ 競争政策においても反射的利益として消費者利益の増進を図るだけに止まらず、より一層直接的に消費者政策を推進することを明確化し、消費者から見て公正な市場の形成を図っていくことが必要ではないか。

自主行動基準等の位置付け

- ・ 法令に加えて、自主行動基準の制定とその遵守を促進するために、法的に位置付けを明確化する必要があるのではないか。また位置付ける場合にはどのような方法があるのか。

消費者の権利

- ・ 各国の消費者法において「消費者の権利」が明記されるものが増えているが、宣言的なものとしても我が国でもそのような権利を明確化すべきかどうか（安全を求める権利、知らされる権利、選ぶ権利、意見を聞いてもらう権利等）。

行政、事業者、消費者の役割

- ・ 消費者にはより自立し、権利を行使する消費者を求めていくべきではないか。
- ・ 事業者にはより誠実な経営と情報開示を求めるべきではないか。
- ・ 行政は消費者や事業者の取組みを促進する役割をより果たしていくべきではないか。
- ・ それぞれがどう連携を図っていくべきかを検討すべきではないか。

(2) 契約の適正化

契約社会化、サービス化の進展とともに消費者苦情の 8 割が契約・解約に絡むものとなっていることを踏まえて消費者契約の適正化について検討する必要がある。

- ・ 消費者保護基本法上も情報提供や勧誘のあり方等について事業者等の責務を明確化する必要があるか。
- ・ 電子商取引、消費者信用取引等特殊な取引における消費者政策のあり方について明確化する必要があるのではないか。

(3) 安全の確保

商品・サービスの安全性は、消費者の身体・生命・財産に直結するものも多いことから、消費者の安全確保の在り方について検討する必要がある。

消費者安全の考え方

- ・ 消費者安全の範囲をより拡大して捉えるべきではないか（例えば、サービス提供に際して使用される製品、ネット家電上のソフト等）
- ・ 製造者以外の卸売、小売業の責務をどう考えるか。

消費者安全に係る情報開示

- ・ 消費者の信頼を損なう事件・事故が多発していることから表示や情報開示の事業者の責務などをさらに明確化・具体化する必要があるのではないか。
- ・ 企業からの安全に係る情報開示を促進するためにどのような制度設計をすべきか（インセンティブの付与等について）
- ・ 行政機関等の有している安全情報の収集・開示体制はどうあるべきか。

(4) 事後チェック強化の在り方

事後チェック体制を強化する上で、法令違反に対する罰金が軽すぎるという議論があり、独禁法が 5 億円に引き上げられ、道路運送車両法、JAS 法も 1 億円に引き上げられるところである。また、悪質行為に対してはより厳格な措置を取ることが求められる。さらに、公益通報者保護制度についても公的監視体制を補完するものとして積極的対応が望まれるとされている。

罰則の在り方

- ・ 罰則の形態としてはどのようなものがありえるのか（懲罰的損害賠償、資産差止請

- 求等)。
- ・ 罰金の水準を横断的に見直すべきか。
 - ・ 企業名の公表等、罰金以外の方策をどのように位置付けるのか。

公益通報者保護制度の在り方

- ・ 消費者法だけで公益通報者保護制度を検討する意義は何か。
- ・ 公益通報者保護制度を設ける場合、公益の範囲をどう定義するのか（公益の範囲を消費者関連法違反にするのか、あるいは更に広く消費者の健康・安全も含めるべきではないか）。その場合、消費者関連法とはどの範囲を考えるのか。
- ・ 本来、事業者内部の通報内容については一次的には事業者自らの責務において処理すべきであり、内部で有効な措置が講じられていないと判断した場合に外部に通報できる仕組みとすることが必要ではないか。

(5) 紛争解決機能

規制改革、司法制度改革の中、消費者紛争が増加していることに対応して、簡易かつ迅速な解決するためにシステムの構築について検討する必要がある。

裁判制度等の在り方

- ・ 消費者紛争について裁判所はどれだけの役割を担っているのか。
- ・ 消費者の裁判等を受けやすくする仕組みをどう評価し、改善するのか（訴訟支援、少額訴訟、訴訟費用など）

ADR（裁判外の紛争解決手段）の役割

- ・ 司法制度改革の一環として ADR の議論も進められていることも踏まえ、国民生活センター、消費生活センター、苦情処理委員会等はどうあるべきか。
- ・ 民間型 ADR の役割はどう考えるか。

ADR の紛争解決手続き・担い手等のあり方

- ・ 行政型、民間型など、それぞれの ADR に法的効果の付与等を考えるべきか。
- ・ ADR の担い手をどう養成するのか。また、行政からの支援等は必要か。

(6) 消費者組織の役割

個々の消費者の関心が多様化していることもあって、消費者が一体的に活動することが少なくなり、消費者団体活動も曲がり角にある。他方、個々の消費者と事業者の間には構造的な情報力・交渉力の格差があるため、消費者組織の役割は依然、大きい。

消費者組織のあり方

- ・ 消費者組織を強化するためには何をすべきか。
- ・ 専門的な知識も求められる中、人材をどう確保するか。
- ・ 食の安全、電子商取引等、個別問題に特化した消費者組織が発展すべきではないか。

団体訴権の検討

- ・ 市場の監視役として消費者組織の強化が重要になっていることを踏まえ、約款の差止請求について消費者団体による団体訴権を導入すべきかどうか。
- ・ 団体訴権を与えるのであれば、組織はどのような要件とするのか。要件を設けた上で、適格団体は誰が選定するのか（裁判所か行政か）。

(7) 消費者教育・啓発

消費者の自己責任能力の強化に向けて十分な消費者教育・啓発が必要であるが、多様な消費者が存在する中で、効果的な消費者教育・啓発を行うことが重要である。

消費者教育の理念

- ・ 現在、国の責務として消費者教育が明記されているが、それで十分か。
- ・ 契約に関する知識、金銭教育、食育など消費者教育に期待される内容が広範になっているが、どのような方針で消費者教育（学校、家庭等）を進めるのか（コミュニケーション能力の向上）。

消費者教育の推進策

- ・ 事業者や消費者団体はどのような方法によってより積極的に役割を果たすことができるのか。
- ・ 消費者教育について系統的なプログラムを開発すべきではないか。

消費者啓発

- ・ 障害者、高齢者等への消費者啓発はどのように位置付け、推進していくべきか。

(8) 環境対応

近年環境問題についても、消費者の役割が重要視されるようになってきており、グリーンコンシューマー運動が消費者運動の大きな柱となっている。このような消費者の環境への意識の高まり、責任の増加と持続可能な消費活動の推進のために、環境対応についても消費者政策に明確に位置付けることが考えられる。

- ・ グリーンコンシューマー運動など、消費者の環境への意識の高まり、責任の増加と持続可能な消費活動の推進のために、消費者政策の観点からも検討を行うかどうか。

- ・ 事業者の環境対応に関する情報について、消費者が評価し得るような情報を評価する第三者機関は公正性・不偏性を持っているか。

(9) 消費者行政の枠組み

以上の検討を踏まえて、地方自治体の権限等も含めて、消費者行政の枠組みについても検討する必要がある。

地方自治体

- ・ 地方公共団体（都道府県と市町村）の消費者政策上の役割分担を見直す必要があるか。

消費者保護会議

- ・ これまでの消費者保護会議について実績をどう評価し、機能強化を図るのか。

国民生活センター

- ・ 国民生活センターの役割をどう考えるのか。

21 世紀の消費者行政の在り方についての消費者政策部会での検討スケジュール（案）

1 回目（6 月 11 日（火）午前）	フリーディスカッション
2 回目（6 月 26 日（水）午前）	フリーディスカッション
3 回目（7 月 31 日（水）午前）	消費者政策の在り方
月 2 回程度（9～11 月）	消費者契約、消費者安全等
12 月	中間整理（行政の在り方も含め）
月 2 回程度（1～3 月）	消費者教育、消費者組織等
4～5 月	報告（案）