

**国民生活審議会消費者政策部会（第6回）**

平成 14 年 7 月 31 日

**内閣府国民生活局**

国民生活審議会消費者政策部会（第6回）

平成14年7月31日（水）9：30～12：30

中央合同庁舎第4号館第4特別会議室

議事次第

- 1 開 会
- 2 消費者政策の基本的考え方
- 3 その他
- 4 閉 会

配布資料

- |     |                      |
|-----|----------------------|
| 資料1 | 消費者政策の基本的考え方（論点ペーパー） |
| 資料2 | 参考資料                 |
| 資料3 | 全国消費者団体連絡会からの意見      |
| 資料4 | 日本生活協同組合連合会からの意見     |
| 資料5 | 浅岡委員からの意見            |

## 国民生活審議会消費者政策部会委員名簿

部会長	落合 誠一	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委員	有馬 真喜子	国民生活センター - 会長
	岩田 三代	日本経済新聞社編集局生活情報部長
	浦川 道太郎	早稲田大学法学部教授
	加藤 真代	主婦連合会参与
	田中 尚四	日本生活協同組合連合会副会長
	野村 豊弘	学習院大学法学部教授・常務理事
	福川 伸次	株式会社電通 顧問
	福原 義春	株式会社資生堂名誉会長
	増田 滋	食品関連産業別労働組合連盟会長
	松本 恒雄	一橋大学大学院法学部研究科教授
	茂木 友三郎	キッコ - マン株式会社代表取締役社長
	山中 博子	全国地域婦人団体連絡協議会理事
	臨時委員	浅岡 美恵
伊藤 穰一		ネオテ二 - 株式会社代表取締役社長
大羽 宏一		大分大学経済学部教授
高 巖		麗澤大学国際経済学部教授
高橋 宏志		東京大学大学院法学政治学研究科教授
鍋嶋 詢三		社団法人消費者関連専門家会議顧問
宮部 義一		経済団体連合会経済法規委員会消費者法部会長
山本 豊		上智大学法学部教授

国民生活審議会第5回消費者政策部会出席者

部会長	落合誠一	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委員	有馬真喜子	国民生活センター会長
	岩田三代	日本経済新聞社編集局生活情報部長
	加藤真代	主婦連合会参与
	田中尚四	日本生活協同組合連合会副会長
	野村豊弘	学習院大学法学部教授・常務理事
	福川伸次	株式会社電通 顧問
	福原義春	株式会社資生堂名誉会長
	増田滋	食品関連産業別労働組合連盟会長
	松本恒雄	一橋大学大学院法学部研究科教授
	臨時委員	浅岡美恵
大羽宏一		大分大学経済学部教授
高巖		麗澤大学国際経済学部教授
高橋宏志		東京大学大学院法学政治学研究科教授
鍋嶋詢三		社団法人消費者関連専門家会議顧問
宮部義一		経済団体連合会経済法規委員会消費者法部会長
山本豊		上智大学法学部教授

以上17名

## 1. 開 会

落合部会長 それでは、ただいまから国民生活審議会第6回消費者政策部会を開催いたします。非常に暑い中、多数の委員の御出席をいただきましてまことにありがとうございました。

本日は18名の委員が御出席であります。

## 2. 議 事

落合部会長 それでは、議事に入らせていただく前に、事務局である内閣府国民生活局の幹部の人事異動がございましたので、国民生活局長より紹介していただきます。

永谷国民生活局長 7月16日付けで生活局の幹部3名の交代がありました。私の方から簡単に御紹介させていただければと思います。

審議官1人と総務課長とそれから消費者企画課長1人、その3名であります。

審議官は渡邊から田口に代わっております。

田口審議官 田口でございます。よろしくお願いいたします。

永谷国民生活局長 総務課長は堀田に代わっております。

堀田総務課長 堀田でございます。よろしくお願いいたします。

永谷国民生活局長 消費者企画課長は中村に代わっております。

中村消費者企画課長 中村でございます。よろしくお願いいたします。

落合部会長 それでは、議事に入らせていただきます。

最初に事務局より本日の資料について説明をしていただきたいと思います。

中村消費者企画課長 私の方から説明させていただきます。

初めに、お手元でございます資料の確認をさせていただきます。資料は、資料1から5まででございます。

資料1は、これが本日御議論いただくものになりますけれども、『消費者政策の基本的考え方』という論点ペーパーの冊子でございます。

それから、以下参考資料でございますが、資料2はこの議論のもとになる幾つかの参考のものをとりまとめた関連資料でございます。それから、資料3と4、5、これはそれぞれ各委員等から寄せられました御意見でございます。資料3が加藤委員及び消団連様からいただいている御意見のペーパーでございます。資料4が生協連の田中委員からいただ

いている御意見ペーパー、それから資料5として浅岡委員からいただいております御意見ペーパー、これを資料としてお付けしてございます。以上、5点の資料でございます。

本日の議論そのものは論点ペーパーであります資料1に基づきましてお願いしたいと思っておりますので、資料1の冊子に基づいて簡単に論点を御紹介をいたします。

まず、資料1の表紙に目次が出ておりますように、大きく分けて2つのパーツに分かれております。前段が消費者政策の理念と目的、それから後段が新たな消費者政策の体系化のための論点ということでございまして、前段が比較的全般的な導入部分になっておりまして、後段は、もう少し論点を切り出したものとなっております。

1番の「消費者政策の理念と目的」の方では、カッコ書きで書いてありますような4項目を御紹介いたしまして、その上でパート2の消費者政策の体系化のための論点として、そこに4つの論点を掲げてございます。これですべてを尽くされているわけではございませんけれども、第1回の皮切りということでこういう整理をさせていただいております。

資料をおめくりいただきまして、2ページ目に最初の「消費者政策の理念と目的」の中の最初の論点ということで、消費者政策の必要性ということになっております。今後、消費者政策のあり方を考えるに当たって、消費者政策の必要性といったものを一応認識しておく必要があるのではないかという問題意識でございます。

ここでは、論点1と2の2つ掲げてございます。論点1の方は、従来から比較的よく言われておりますいわゆる格差論でございまして、事業者と消費者の間の格差に対する対処として、消費者政策が必要ではないかという議論でございまして、一つの例としまして消費者契約法の第1条の中でも、消費者と事業者の間の格差にかんがみといったような文言が入ってございます。

それから、論点2でございますけれども、消費者政策の在り方を考えるときに、すべて消費者と事業者の格差論だけでは語り尽くせない面もあるのではないかということで、そこで少し漏れる点あるいはそれと同様に念頭に置いておくべき点ということで、論点2を掲げてございます。

ここではそもそもいくらさまざまな格差がなくなっても、いわゆる悪質商法等が多数はびこっているような市場そのものに対する対処も必要でございますし、それから消費者行動そのものが事業者とは違う面がございます。それから、一度大きな被害を受けたときのダメージというものも、事業者とは当然違って来るわけでございますので、こういったことも念頭に置いて消費者政策は考えていく必要があるのではないかという問題意識でござ

います。

それから、ページをおめくりいただきまして、3ページ目でございますが、次に「消費者像の多様性」ということございまして、消費者政策を考えるに当たって、対象となる消費者をどういうふうにとらえるのかということも、やや観念的ではございますが、頭に置いておく必要があるのではないかとございまして。

実際には、消費者と事業者の境界線というのも場面場面において変わってき得ますので、完全な線引きはなかなか難しいということになってまいりますし、また政策の目的によってもどういう消費者像を想定するのか変わってくるということも頭に入れておく必要があるのではないかと思います。

それから、いわゆる一般平均的消費者というものだけを見ていけばいいのかということ、必ずしもそうではないということでもございまして、ここでは高齢者でありますとか、障害者等と書いてございますけれども、いろいろな意味で弱者と言われる方々あるいはいろいろな場面場面で弱者としての立場になってしまう消費者、そういった方々というのも対象として考えていく必要があるのではないかと問題意識でございまして。

見開きの右側、4ページに参考2として、各国の消費者関連法において消費者というものがどのような定義あるいはどのようなふうにならされているかというのを例で書いてございまして、これをござらんいただきますとわかりますように、自然人に限定しておったり、あるいは法人を含んでいたり、あるいは利用者を含むといった形でいろいろなバリエーションが出てきているということがここからわかります。

それから、一枚おめくりいただきまして、5ページ目に参考3がついております。先ほど弱者についてちょっと申し上げましたけれども、そういったものに配慮したものの例として、どういうものがあるかとございまして。

ここでは、3つ、フランス消費者法典、スペインの消費者及び使用者の保護に関する一般法が(1)(2)で書いてございまして、アンダーラインのようなことで「人の弱さにつけこむものに対する云々」とか「劣勢、劣位又は抗弁不能の状況を補完又は回復するために必要な措置を講じる」といったような文言が入っております。

それから、(3)はアメリカにおける高齢者を念頭に置いたものでありまして、後見制度による保護でありますとか、高齢者が被害に遭いやすい電話勧誘等々の商法についての規制、それから連邦量刑ガイドラインの中においてもそういった弱者に対する量刑の加重といったようなことが出てございまして、いずれにしましてもこういった弱者対策に対する

配慮が何らかの形でなされているということでございます。

それから、1枚おめくりいただきまして、7ページ目でございますが、(3)としまして、消費者政策の理念・目的をどのように考えるかということで、論点4としてそのものずばりを書いております。その中で、現在の日本におきましては消費者保護基本法というものが一つのメルクマールになるわけですが、参考4の一番上に書いてありますように、現在の日本の消費者保護基本法においては、「消費者の利益の擁護及び増進に関する対策の総合的推進を図り、もって国民の消費生活の安定及び向上を確保することを目的とする」という書き方になっております。

ちなみに、参考例としまして、その下に韓国の消費者保護法が載っております。これは日本を参考にしてつくったところがございますが、割合、似たような規定の仕方になっております。

それからその下に、同じく参考例としましてヨーロッパのEUのアムステルダム条約という、これは1999年に発効したものでございますけれども、これは各国に対して消費者保護についてどういうことをやりなさいということを行っているものですが、ここでは高水準の消費者保護を確保しろと言っている。ヨーロッパはまだ「消費者保護」という概念がまだ比較的強いと聞いております。

それから、見開きの右側に参考5としまして、国によりましては憲法の中で消費者保護に関する規定を置いているところもございますので、各国が消費者政策の理念なり、目的をどのように考えているかを窺い知る一つの参考資料としてつけさせていただいております。スイス、韓国、スペイン等々さまざまな形で消費者の安全とか健康の保護云々ということが書かれております。ちなみにポルトガルなどは初めからこの中で消費者の権利というものを前面に出すというような構成になっております。

1枚おめくりいただきまして9ページ目でございますが、(4)としまして、今までのようなことも頭に置きながら、21世紀型の消費者政策の目指すべき方向をどのように考えていったらいいだろうかということで、見開きの論点5、論点6、論点7、論点8と4つほど大括りにして方向性という整理をしてみました。

論点5は、これまでもいろいろなところで議論されております消費者を保護の対象としてとらえるというものから、自立した主体としてとらえて、消費者政策を再構築すべきではないかという保護から自立へという論点でございます。

その場合に、当然、消費者、事業者、行政といったものの役割も今のままでよいのかど

うか、どのように変わっていくべきかということを議論していただく必要があるのかなと思っております。

また、その際に、当然、消費者団体でありますとか、NPOでありますとか、そういったところの役割というものが今後重要になってくるということで、それを考えていく必要があるのではないかということでございます。

ちなみに、下に参考6としまして、現在の消費者保護基本法において、国の責務、事業者の責務、消費者の役割というふうにそれぞれ書き分けておりますけれども、こういったものを今の目から見たときに、どのように評価するのかということを考えていく必要があると思っております。

それから、右側の10ページ目の上に目指すべき方向の2つ目として論点6がございます。これまで比較的事前規制を中心に消費者行政をやってきたわけですが、より市場のルールの整備あるいは事後チェック機構の強化といったことが重視されるような時代になっております。そうした状況というのは、消費者にとりましては選択の幅が広がるか、あるいは品質がより良くなるとかといったようなメリットがあるという面がありますとともに、一方で、2)にもありますように、それではすべて事後チェックに変えればいいのかということ、やはりなかなかそういう乱暴な議論はできないのではないかと、やはり安全にかかわる問題のようなものもございますので、そこはすべて事前から事後だというふうに割り切るわけにもなかなかいかないという点があるのではないかと、ということでございます。

その際に、政策手法としましても、よく規制緩和でありますとか、事前から事後ということをおっしゃっておりますけれども、手法として考えましたときに、従来の法令による規制あるいはその反対の極としまして、基本的には市場に任せるんだという市場機能だけではなくて、中間領域としての共同規制でありますとか、自主規制、これはこの部会でも御議論いただいております自主行動基準などもその一つの例かと思っておりますけれども、そういったいろいろなツールをうまく組み合わせていくといったようなアプローチが必要ではないかという問題意識でございます。

それから、論点7でございますが、これまでのいろいろな消費者政策といいますのは、どうしても何か個別にいろいろな問題が起こったときに、それに対処するための法律でありますとか、制度といったものをその都度いろいろなルールをつくってきたわけですが、やはりそれだけではなかなか限界がある。どんどん新しいものも出てまいりますの

で、そうしましたときに消費者にとって不公正な取引なり何なりを規制できるような、より包括的なルールというものも考えるべきではないかという議論がございますので、もう少し中身は後ほど触れますけれども、そういった点も一つの方向性の論点にはなり得るのではないかと考えてございます。

それから、最後の論点8でございますが、今までいろいろな消費者行政がされてまいりまして、法律でありますとか、システムができてきておりますけれども、その中で実際にそれが使えるようになっているのかどうか。エンフォースメントがうまくいっているのかどうかという点をやはり考える必要があるのではないかと。具体的には、モニタリングでありますとか、あるいは紛争処理制度でありますとか、あるいは裁判制度なども入るかもしれませんが、そういった面の充実・強化といったことを考えていく必要があるのではないかと、こういうことでございます。

したがって、そのめざすべき方向として、4つ、より自立した主体としてとらえるということ、市場のルール及び事後チェック機能の強化、より包括的なルール、実効性の担保、こういったことが方向性として目指すべきものとして考えられるのではないかと、ということでございます。

ここまでが前段でございます。

以上を踏まえまして、後段として、新たな消費者政策の体系化のためのもう少し具体的な論点を11ページ以降に整理させていただいております。

まず、新たな消費者政策の体系化のための論点、これはいろいろございまして、すべてをなかなか尽くせませんので、とりあえずここでは4つ掲げております。そのうちのまず1つ目としまして、消費者の権利ということを書いてございます。これは先ほどの21世紀型の目指すべき方向の一つ目で、消費者を自立した主体としてとらえていくということをお願いしたけれども、そういう考え方をする以上、消費者の権利ということを明記すべきではないかという議論が従来からございます。

そういったものを明記したときの実益としてどういうものがあらわれてくるのか、あるいは仮にそういうものを明記した場合に、事業者、行政あるいはほかの法令等に実際にどういうインパクトと申しますか、効果が出てくるのかということ。それから、これは法律論になりますけれども、法律論としてどのように権利というものをその法律の中に書いていけるのかどうか。それから、書くとした場合にはどういった内容のものを考え得るのかということでございます。これは非常に大きな論点でございますけれども、その下に参考

7としまして、消費者の権利の考え方というメモをつけてございます。

権利といいましたときに、恐らくいろいろなイメージが人によってあろうかと思えますけれども、大きく分けまして、法的権利としての権利と、それからやや理念的な考え方としての権利という2つくらいが考えられるのかなと思っております。当然、法的権利として扱われた場合には、それに基づいて何らかの権利侵害があった場合に、当該行為を差し止めるでありますとか、法律に基づいた救済措置といったことを図ることが可能になってまいります。その場合、かなりきちんとした議論といいますか、法的構成というものを議論していく必要があるかと思えます。

一方で、理念としての消費者の権利ということでございますが、これは直接というよりは、消費者政策あるいはほかの関連法律の指導原理としてワークする、そういう意味としての働きになるかと思えます。この場合、法的権利ではございませんので、直ちにこれを根拠に直接消費者の救済に結びつくというところにはなかなかいかないのかなというふうに思っております。こういったいろいろな見方を見ながら、消費者の権利なるものをどういうふうにとらえていくのがいいのかということを議論する必要があるかと思えます。ちなみに、現在、理念として権利を規定しているものとしては、また後ほどちょっと触れますけれども、障害者基本法でありますとか文化芸術振興基本法といったものがございません。

見開きの12ページ、横長になっておりまして恐縮でございますけれども、参考としまして、各諸外国において消費者の権利というものがどのように書かれているかという例をつけてございます。一番上がアメリカで有名なケネディの4つの権利及びその後付け加えられた2つの権利でございます。以下、EUにおけるもの、それから国連の消費者保護ガイドラインの中で掲げられている権利がついております。

13ページ、14ページも同様に幾つかの例が入っております。一番上がC I、コンシューマーズ・インターナショナルと申しますけれども、国際消費者機構におけるもの、スペイン、イタリア、韓国、中国といったところで、ここに掲げられておりますような権利というものが書かれているということでございます。

それから、1枚おめくりいただきまして、15ページでございますが、これは我が国の自治体等の条例においても幾つかそういった例がございます。これはすべて網羅しておりませんで、幾つかの代表例でございますけれども、例えばということで、東京、鹿児島、北海道、静岡ということが書いておりますが、現在、二十いくつかの県で条例において権

利というものの規定をしております。こういったものを踏まえて、今後のことを少し考えていく必要があるかということでございます。

それから、1枚おめくりいただきまして17ページでございます。

(2)としまして、包括的なルールの必要性をあげております。先ほどの21世紀型消費者政策の目指すべき方向の中でもちょっと触れましたけれども、包括的なルールの必要性について論点として取り上げております。。先ほど申し上げましたけれども、これまでその都度いろいろな問題が起こるたびに何らかの措置をとって修正を積み重ねてきたということがあるわけですが、その対応方法では、どうしても限界があるのではないかと。その際に、事業者の取引等についての公正・不公正といったものをより包括的に測るものさしとして包括的なルールといったようなものも必要ではないかという議論がございます。

これは、日本にどのようなものかというイメージがなかなかしにくいわけですが、国によりましては不公正取引の禁止という一般条項を設けて、それに当たるものは不公正なもののみならずというような一般規定を置いているところもございます。その枠組みの作り方によりましては、いろいろなバリエーションがございますけれども、かなり行政が対応していく形になっておりますと、行政の裁量をいたずらに広げることになってしまうのではないかとといったような批判もございます。

また、当然、この問題を考えていきます先には、消費者政策とともに競争政策との関係というものを考えていく必要があるかと思えます。国によりましては、同じようなところで共通してやっているところもございますので、競争政策と消費者政策の関係ということも論点に入ってくるのではないかというふうに思います。

その関連で、見開きの18ページに参考10といたしまして、最近の幾つかの都道府県等の条例において不適正な取引行為というものを改定しているものが幾つかございましたので、その例を掲げてございます。

一番左側が、モデル東京都と書いておりますけれども、東京都の消費生活条例でございまして、その中に不適正な事業行為の是正等という章がありまして、その中で不適正な取引行為の禁止という中に、こういった1~7に書いてありますようなことが書いております。それから、関連して右の方に幾つかの県でありますとか、市におきまして、やや似たような規定が幾つか例として掲げております。東京都の場合ですとこういったようなものに違反した場合に、指導勧告ができるといったような規定ぶりになってございます。

それから、今申し上げましたような論点が諸外国ではどんなふうになっているかという

ことが次の 19 ページと 20 ページに見開きでつけてございます。

消費者に対する不公正取引を規定する一般条項ということで、我々まだ完全に詳細を調べ切れれておりませんが、例えばアメリカ、オーストラリアといったようなところではそれぞれ連邦取引委員会でありまして、あるいはそれぞれの法律などにおきまして、「不公正又は欺瞞的な行為はこれを違法とする」でありますとか、あるいは「いかなる事情においても非良心的行為に従事してはならない」といったような規定を置いてございます。これに違反した場合に、例えばアメリカなどですと差し止めでありますとか、資産の凍結でありますとか、そういったことを裁判所に連邦取引委員会が請求できるといったようなスキームになっているようでございます。

一番下のイギリスも詳細はまだなんですけれども、ここも同じように向こうでは公正取引庁、日本の公取委に当たるようなところでございますが、そこが同じようなスキームを持っているということでございます。

20 ページはその他の国ということで幾つか掲げてございましてけれども、個別の説明は省かせていただきますが、それぞれいろいろな形で公正な商慣行を守るとか、あるいは不公正な取引を禁止するというような取組をしているということでございます。

それから、1枚おめくりいただきまして 21 ページですけれども、先ほども申し上げましたように、競争政策との関係が出てまいります。現在の日本における競争政策でどのくらい消費者取引に対する規制あるいは対応がとられているのかという整理でございましてけれども、御案内のように独禁法の中では不公正な取引方法の禁止ということで、その中で類型として真ん中くらいに書いてございまして、欺瞞的顧客誘引でありますとか、不当利益による顧客誘引あるいは優越的地位の濫用といったようなものが消費者取引に適用される規定であるというふうに言われております。実際にこれがどのくらい使われているかという点については、ここもいろいろ議論がございまして。

同じく、(2)でありますように、独禁法のやや特別法的な位置づけになりますけれども、景品表示法の中においても、表示関係については消費者の利益を保護することを目的とするというふうな規定がございまして、問題があったときには差し止め等ができるというスキームになっております。

この競争政策と消費者政策の関係につきましては、見開きの右側、13 ページの参考 13 にありますように、これもいろいろなパターンがございまして、上半分は消費者政策と競争政策を取り扱う法令でありますとか、法の執行機関というのが一応別に分かれているもの、

それから後段 2 . の方は、英米系といいますか、アングロサクソン系ですけれども、消費者政策と競争政策が比較的同じ機関あるいは同じ法律の中で運用されているというような形で、国によってこういったパターンがございます。

大体、以上が包括的なルールということの必要性ということでございまして、これは今後、契約、消費者取引につきましてまた改めて部会でも御議論をいただく予定になっておりますので、詳細な御議論は場合によればそちらの方でまた出てくることになるかと思っておりますので、一応、頭出しということにさせていただきます。

それから、1枚おめくりいただきまして、23 ページでございます。自主行動基準の位置づけということでございます。これも先ほど今後の 21 世紀型の目指すべき方向の中で、主要ルールでありますとか、事後チェックといったことを申し上げた中で、政策手法として法令と市場機能だけではなくて、その中間領域といったものをうまく組み合わせる必要があるのではないかということを上申しましたけれども、その一つの例としまして、この部会でも御議論いただきました自主行動基準といったものを今後どういうふうに位置づけていくのかという論点でございます。

論点の 11 は、自主行動基準はどういう性格があるのかといったときに、一つはいわゆるセーフハーバー、安全港と言われているようですけれども、これを守っていれば責任を問われないというセーフハーバー規定としての役割と、さまざまな法律をもう少し上乗せしたものが規定できるという意味での、法令を補完する役割といったことがあるのではないか、ということを示した論点であります。

そういったものを今後どういうふうにより実効あらしめるかという論点が、論点 12 でございます。最初に書いてあるところは、これは自主行動基準に関する中間報告にも書いてございますけれども、事業者団体等によっては策定された自主的行動基準から逸脱行為といったものがあつたときに、それをほかの法令とのリンクによって、不公正な取引というふうにみなしていくという考え方が一つあるということでございます。

かつそれをもう少し踏み込んでみますと、例えば何らかの要件のもとで、例えば非常にトラブルが多いですとか、何らかの要件のもとで自主行動基準違反というものにより直接的な法的拘束力というものを与えるという議論もあり得るのではないか。それから、最後の 3 番は、個別企業が策定した自主行動基準から逸脱した場合に、これは現在、景表法の中で有利誤認させる場合というものが掲げておりますけれども、そういったものに当たるというふうな考え方もあるのではないかということでございます。

いずれにしても、自主行動基準をより実効あらしめるためには、どんなようなことを考えていく必要があるかということの論点でございます。

下の参考 14 は、同じような自主行動基準に類するようなものを各国がどのように見ているかという例としまして、イギリスの公正取引法、それからオーストラリアの連邦取引慣行法の例を掲げてございます。

イギリスの場合には、公正取引庁がこの消費者規範、コンシューマーコードというものに承認を与えるということをやっております、現在四十幾つあるというふうに伺っております。

それから、オーストラリアの連邦取引慣行法においては、こういった業界行動規範に違反してはならないということで明記しております、それによって直ちに違法になるというような仕組みになっておるようでございます。

それから、右側の参考 15 でございますけれども、こちらは現在の自主行動基準に割合近いものの例としまして、現在ございます公正競争規約についての概要をつけさせていただいております。これも基本的に自主的に公取の認定を受けて、自主的に設定する業界のルールであるということございまして、下の効果等を見ますと、独禁法あるいは景表法の対象にはならないという意味で、ある意味ではセーフハーバー規定的な役割があるのではないかと、というふうに思っております。

ただ、一方でアウトサイダーに対してまではなかなか効果が及ばないといったような点もございまして。

それから、最後でございますが、次の 25 ページでございますけれども、これはまた最終的にこの部会の最後の方でまた戻ってくるテーマではございますが、現在の消費者保護基本法といったものの性格あるいは位置づけというものをどういうふうに考えていくのかということでございます。

基本法の性格については、参考 16 に書いてございますように、現在我が国においては、約 22 の法律が基本法なる名前がついた法律があるということございまして、それぞれ国の制度、政策等に対する基本方針を書いているということでもあります。

一方で、その下にも書いておりますように、基本法としてほかの法律に優越する性格を持つとか、誘導するという関係に立っておりますけれども、反面で直接に国民の権利・義務に影響を及ぼすといったような規定はあまりないということで、いわゆるプログラム規定が多いということでございます。

その例が見開きの右側 26 ページ目の参考 17 に掲げてある、この 22 が現在我々の方で探しました基本法なるものでありまして、大体、前文があり、基本理念あるいは国の責務、事業者の責務云々が書いてあるということをごさいます、その中に権利のことが掲げてありますのは、1 番の文化芸術振興基本法と 15 番の障害者基本法ということになってごさいます。

参考としまして、次の 27 ページでございしますが、現在の消費者基本法の全体の体系図がございします。

それから、右側 28 ページに、先ほどもちょっと触れましたが、東京都の消費生活条例というものがどういう体系になっているか、掲げております。こちらは割と初めから権利というものから出発している形になっております。

同様に、最後の 29 ページでございしますが、韓国の消費者保護法の体系を掲げております。韓国の保護法も日本を参考にしたようなところがございしますけれども、消費者の権利というものが掲げられている点、あるいは罰則規定というものがあったり、あるいは韓国消費者保護院というところで紛争調停委員会といったものも設置したりということで、日本に比べますとかなり拡大したようなスキームになっているということをごさいます。

以上、論点はほかにもいろいろございしますけれども、議論のたたき台ということで整理させていただきました。以上でございします。

落合部会長 どうもありがとうございました。

それでは、資料 1 の論点ペーパーに沿った形で御議論をお願いしたいと思います。まず最初に 2 ページの論点 1 と論点 2、消費者政策の必要性ということに関連する論点であります。これにつきまして御議論あるいは御意見等、ぜひお願いしたいと思います。いかがでしょうか。加藤委員、どうぞ。

加藤委員 今回は保護基本法という既にある法律を出発点として議論がはじまっていると思うんですね。今回のこの 21 世紀型消費者政策の在り方の検討がはじまったということで、私どもの会とか周辺の姉妹兄弟団体の皆さんあるいはその周辺の消費者運動にかかわってこない人たちに一体国の消費者政策には何を期待しているのかということ、漠然とした質問ですけれども、いたしました。

お手元に参考資料で出させていただきましたが、私がかバリングをつけて、全国消費者団体連絡会が提言してございしますけれども、昨今は交通事故よりも中高年の自殺が増え、東京のような大都会でなくてもホームレスさんが大変増えてきているという状況の中では、

市場における取引の問題のみならず、生活の基本的ニーズが十分に満たされるということが一番大事な、やってほしい消費者政策といたしますか、国民生活政策だという意見が出ておりました。これは、今回は全く議論の対象にならないのか、これは全国消費者団体連絡会の提言の消費者政策の基本方針1で、Consumers International が提起しているベーシックな生活のニーズが満たされる権利といったところには、全く手が及ばないで議論を進めざるを得ないのでしょうか、ということの一つお伺いしたい。

というのは、消費税の問題とか、これは市場取引における消費者の自分の権利を執行していくときには大変重要な問題ですし、それからいろいろな税制調査会とか、社会保障制度の審議会などありましても、一般的に国民所得の低層な人たち、中くらいより以下の人たちの代表というのは、ほとんどそういうところにはいないので、何か決められることが納得がいかないという消費者が多いわけです。

これは、全部すべて政治の問題として、この消費者政策からは外さざるを得ないのか、そのところを一つお伺いしたいと思います。

落合部会長 その点は、当然、この論点ペーパーをごらんいただきますと、例えば消費者の権利としてどういう権利を考えていったらいいだろうかという論点がございます。この中には、当然、権利の中に例えばニーズを満たすべき権利というようなものを入れるべきだという御議論がもし出てくれば、それはホームレス等の問題も含めて、かなり広い範囲をカバーし得るということにもなると思います。

したがって、今提起されたような問題をアプリアリに排除しているわけでは、もちろんこの消費者政策部会はなく、むしろそういうお考えがあるのでしたら、そういうものを権利として取り込むべきである、あるいは消費者政策の理念の中にそういうものも考慮していくべきであるというお考えをむしろ積極的に提言されて、それがこの部会の中で多数の賛同を得るということでありますれば、それが報告書の内容としてなっていくということも十分あり得るわけで、したがって何か非常に限定して、この範囲で御議論くださいということではなくて、そういう意味では最初の方にも申し上げましたけれども、いわば聖域を設けなくて自由に議論をしていただく、それをもとに意見を集約していこうということですから、そういう問題意識を加藤委員がお持ちであるならば、それをこの論点に関連させて具体的に今後も主張されるということをしていただければいいのではないかと思います。

加藤委員 ありがとうございます。委員の皆さんには、ふつつかな文章でございます

けれども、私のカバリングをつけた消団連の希望というのをぜひ今後ともお氣にとめていただければ幸いです。よろしく申し上げます。

落合部会長 ほかに。高委員、どうぞ。

高委員 論点2に関係してくると思うんですけれども、また後の包括的なルールとか、実効性担保ともかかわってくると思うんですが、3のところに「被害回復能力の弱さ」というのがありますけれども、これ以外に、だれが被害をこうむったかわからないというケースも出てくると思うんです。例えば、食品関係の会社であれば、安く海外から仕入れてきて、偽装でもって高い値段をつけて売る。それを何年間もやった。このときにだれが被害をこうむったか。例えば、消費者としてはだれがそれを購入して食べたのかわからない。

こういう、ある意味では不当な行為で儲けたもの、それに対して不当利益を没収するような制度、仕組みというものをここの議論の中で考えていくべきではないかと思うんです。結局、やり得ということになれば、見つかるまでやってしまえということになるのではないのでしょうか。。そういう意味で、ここの論点3のところに、さらに4になるんでしょうか、そういったケース。だれが被害をこうむったかわからない場合の問題も掲げていただければと思います。

落合部会長 ほかにございますか。野村委員、どうぞ。

野村委員 最初に情報の問題が出てきているんですけれども、消費者契約法の中でも「情報の質」という表現があるんですけれども、今、情報の正確性といいますか、あるいは情報に対する信頼性みたいなものが非常に重要ではないかということで、できればそういうものを確保できるような仕組みを考えるというような点を強調してもいいのではないかとということです。

それと関連するんですけれども、社会を構成している事業者の社会的責任といいますか、あるいは事業者の倫理の確立みたいなものも自主行動基準とか、そういう中に当然入ってくるんですけれども、その辺も強調した方がいいのではないかと思います。以上です。

落合部会長 ほかにございますか。この論点1、2というものは、なぜ消費者政策が必要なのかということですね。その必要性というものを根拠づけるとすれば、この論点としては、まず情報力、交渉力の格差というものが恒常的に認められるので、そこを埋めるという必要性があるろうと。それだけでカバーできない部分というか、情報力とか交渉力の格差というだけで必要性を肯定できない場合もあるろうというので論点2があがっているという構造になっておりますが、そもそも消費者政策というものを新たにグランドデザインを

描こうと思ったときに、消費者政策がなぜ必要なのかという、ホワイに対するピコースと  
いいますか、その部分をどう考えていくかというのが論点1、2でございます。

今、いろいろ貴重な御意見をいただきましたけれども、さらにここで消費者政策の必要  
性について、こういうピコースでは不十分である、あるいはさらに考えられるピコースが  
あるとか、そういう点でもし御意見がございましたら、ぜひいただきたいと思いますが、  
浦川委員、どうぞ。

浦川委員 今、高委員のお話の補足というか、若干、付け加えたいんですけども、先  
ほどは被害者が見えないという問題があったと思うんですが、もう一つは被害の特性とい  
うようなものを項目としては4くらいにあげた方がいいと思うんです。それは、少額被害  
が非常に大きいということですね。

これは、後で出てくるいわゆるクラスアクション、団体訴権みたいなものに結びついて  
いく一つの消費者政策の必要性になると思うので、被害の特性みたいなものを4にあげ  
た方がいいのではないかと。そこでもう少し、個別被害とともに消費者全体に対する被害の  
要素というものを考えた方がいいのではないかと考えております。

落合部会長 ほかに。山本委員、どうぞ。

山本委員 なぜ消費者政策が必要かということで、根本的な問題ですけども、2ペー  
ジのペーパーにほぼいろいろな観点が網羅されていると思いますけれども、恐らくその前  
提となっている一番基本的な観点は、やはり我々の社会が前提としている市場経済メカニ  
ズムというものが健全に機能するためには、消費者の目を通じてそして選別していく。そ  
のことを通じて、理想的には健全な事業者が伸びていく、そういうことがどうしても必要  
である。その観点が基本的に必要なのではないかと思います。もちろん、それで尽くされ  
るわけではなく、ここに挙げられております多面的なアプローチが必要ですけども、そ  
の基本はしっかり見据えるべきだろうというふうに思います。

その関連で、これから私たちが検討していく検討の枠なんですけれども、恐らく生活の  
充実、向上というところに焦点を置くと、極めて多様な問題が入ってくるというふうに思  
うわけです。例えば社会保障政策の問題でありますとか、税金の問題でありますとか、と  
思いますけれども、検討時間の関係もありますけれども、先ほど言ったような観点からい  
うと、事業者と消費者の中で起こっている、市場で起こっている、そこでどういう問題が  
出てくるか、それにどう対応するかということを中心に据えていくべきだと思いますし、  
そうしないとこれだけの検討時間ですべての問題を検討し尽くすということは実際的にも

不可能なのではないかというふうに思います。

例えば、一例としまして、これから夏になりますと、最近、スコールが降りまして、そして大変な災害が起こったりする。その際の重要な政策として、災害被害の救済あるいはそこで住民が孤立しますと、食糧などをどう確保するか、備蓄をどう確保していくか、そういう政策があり、法令の体系もあると思います。

これも生活の充実、安定という意味では非常に重要な政策ですけれども、その備蓄政策それ自体は消費者政策ではないのだろうというふうに思うわけです。消費者政策に当たるのは、そういう物資が逼迫した、そこを奇貨としてある事業者が非常に食糧などを高く売りつけるとか、もしそういうことがあれば、その問題についてどう対応するか、これが消費者政策の対象であるというふうに一応考えるべきなのではないか、私はそういうふうに理解しているということです。

落合部会長 ほかに。田中委員、どうぞ。

田中委員 この消費者政策の理念と目的という、一番ベースのところ、もうちょっと遡った原点といえますか、そういうところから考えていただく必要があるのではないかと気がしております。

というのは、従来の我が国の国是、あるいは国政の基本がものをつくる側をどう健全に育成していくのか、発展させていくのかということを中心にして組み立てられていたように私は思っております。

その一環として、どのように、消費者に対する態度をとっていくのがふさわしいかという面からいろいろな問題が法律的にも規定され、行政も進められてきたという、全体の構造があるのではないかと。

しかし、21世紀という現在の成熟化した日本社会を考えた場合には、消費者の立場がそれと対等に満たされていくような均衡ある政策が必要になってきている。そういう意味で、消費者の権利というものが基本的な問題として確認される必要があるのではなかろうか。消費者の権利の中身についての議論はあると思いますけれども、そういうことが原点といえますか、大前提として考えられるべきなのではなかろうかと思っております。

消費者と事業者間の不均衡性 - - これは情報にかかわらず、もうちょっと広い意味で不均衡性がいろいろな面であるように思いますので、そういう面をチェックしていくところから出発する必要があるのではないかとということです。

関連して、消費者にかかわる問題というものをどの辺までとらえるかということとの関

係も含めて、ちょっと先走るかもしれないんですけども、例えば現在、医療事故が多く、病院に関するサービスのあり方と情報公開というような問題が起こっております。それから、最近、例えば教育で入学金問題という事例が起こっておりますね。こういう問題は消費者問題ではないのかというような点はどう考えるべきなのか。

私はサービスの享受という切り口からいえば、そういう問題等も含めて消費者の権利あるいは保護ということについて考えていかなければならないのではないかという気がしているんです。教育は教育、医療は医療というようなそれぞれの立場の体系システムがあると思うんですけども、今後、福祉の問題とかいろいろな問題がさらに出てくると思いますので、そういう側面も含めて、消費者の問題を扱うということが必要なのではなかろうかという気がしております。

落合部会長 加藤委員、どうぞ。

加藤委員 論点2でございますけれども、被害回復能力の弱さが消費者の場合は事業者のようにはいかないということを書いています。しかし、私はそこまでどまりではないと思います。被害回復能力というよりも、例えば経済的な問題であれば、ツケが回せないわけですね。事業者は何か損益があったとしても、次の事業活動の中でこれを取り返すことができます。しかし、家計とか個人の消費の中では、時には、先ほど変なものを食べさせられてしまったといったような、生命、健康、身体に被害を及ぼすようなこともあるだろうし、あるいは経費の支出という面で被害をこうむることもあるでしょうけれども、それ以後、後ろにツケを回すことができないという人間生活の特質があると思うわけです。

事業者というのは組織でありまして、生きている人間に比べれば、回復力は当然強いし、目的意識的に行動することもできる、その違いというものをもっと明確に私たち消費者運動をしてきた者としては、多くの皆さんに再認識していただきたいというふうに思います。

今、田中委員がおっしゃいましたように、これまで産業が大事にされてきたこの日本の経済発展の中で、今こそ憲法の中にある基本的人権とか健康で文化的な生活を営む個人の権利というものが大事にされる、人間生命のこれまでどちらかといえば軽視されてきた、この国の歩み方をここで根本的に変えていくのだという高い理念に基づく消費者政策というものを出していただきたいというのが願いでございます。

落合部会長 どうぞ、福川委員。

福川委員 この消費者政策を考えるときに、類似の概念として「生活者」という概念が

ありますし、憲法でいえば「基本的人権」というところ、一体このどこまでの範囲を見るかというところが一つ大事で、消費者という消費経済ということだとしますと、範囲はまず「消費」ということに限定するというのが一つの考えだと思います。

その場合に、物だけではなくて、もちろんサービスが入るわけですが、そのときに主体としての私的なサービスと公共サービスと言われる部分もあがってくる。そうすると、最近では、公共サービスをむしろ民営化しようという動きが出てきて、効率の追求となってくると、公共サービスも恐らく消費という中には含めて考えていくということが必要ではないかと思っております。

したがって、まず「消費」というものの範囲をどう考えるかということが一つ大事なことでないかと思えます。

それから、2番目は、今まで御議論が出ましたように、市場の公正な運営ということが非常に大事なことだと思いますが、市場の公正とは一体なんだといったときに、ルールができていくということと、ルールができていくが、別の形の例えば市場の支配力等々があって、市場の運営が歪められるという、そういう問題があるだろうと思えます。

その場合に、市場といっても完全ではないわけですから、市場の不完全性をどう補完するかというルールづくりをどういうふうにするかということなんですが、今、技術進歩が非常に早い。情報もそうですけれども、新しい食品あるいは遺伝子組み換え等々が出てくるということになると、どうしてもルールの方が追いつかない問題というのは当然出てくるだろうと思うので、ヨーロッパではコーポレート・ソーシャル・リスポンシビリティという概念が非常に出てきております。そういうところも含めて、情報公開というようなことまで含めて考えられるようになっておりますが、そのこの市場のルールをどうつくるかというときに、このルール設定というのがなかなか十分に行われぬ。タイムラグがどうしても生じるということでしょうから、そういうものについて、ある社会的責任と対応する形で消費者政策というものを考えるというところが一つあるように思います。

それから、もう一つの問題は、消費者ということになると生命身体にかかわるわけですから、事後救済でいいか、事前救済が必要かという問題がもう一つ出てきて、私は事後救済だけでは処理できない問題が非常にあります。そこにルール設定の問題があり、それから消費者政策の必要性がそこにまたあるというふうに思います。

もう一つは、市場のルールは一応できているが、情報独占とか、いろいろな形で市場を歪めていく可能性がこれからまた出てくるとすれば、市場の中での市場行動、市場におけ

る主体の行動をどういうふうと考えていくかということも議論が出てきてしかるべきだ  
というふうに思いますので、そういったところに私は消費者政策の必要性があるように思  
います。

ちょっとまだ論理的でなくて申しわけないので、もう少し考えてみますけれども、そ  
うところがやや対象と政策の必要性をもうちょっと具体的にというか、分析を論理的に  
してみる必要があるような気がいたします。

落合部会長 いろいろな論点がありますが、それでは浅岡委員、どうぞ。

浅岡委員 今までの議論の関連で、山本委員から市場の公正、健全な運営が最終目的  
であると聞き取れるようなお話があったかと思うんですけども、私の誤解であればそれは  
また御説明いただければと思いますが、そうではないと思います。消費者保護というのは、  
あるいは消費者の権利、消費者政策の目的はそれではないのではないかと。ただ、消費者は  
現在ある市場メカニズムの中である意味で消費生活をしているというベースはありますか  
ら、深い関連性はあると思いますけれども。

消費者政策の必要性とか最終目標というのは、消費者と事業者が民法上考えるような  
対等な当事者の取引関係にはなり得ない部分をどう是正するかというのが一番基本では  
ないかと思えます。

そういう意味で、後ろの方で議論が出てくるのですけれども、「自立した消費者」とい  
う言葉に何をイメージしているのかの議論が出てきていない。民法的に対等性や判断力  
もある、情報収集力もある、冷静で合理的な思考ができるとか、自立しているというの  
はそういうものだと考えるとして、一見そう見える人でもカバーできない問題もこの中  
にあるのではないかと。

だから、自立していれば市場ルールにうまくのせられるのかといたら、そうでもない  
部分をどう補完していくべきかと思えます。論点1の「格差」というところはもうちょ  
と膨らませて考えていただければいかがかと思えます。情報力、交渉力の質的量的とい  
うことだけではなくて、先ほど出ました一人が個々バラバラでは、組織的な対応をな  
かなかできない、消費者団体にも限界があるという部分、あるいは経済的な負担力とい  
いますか、それがいろいろな場面で登場するわけですけども、そういうふうな点も格差  
の大きな要因としてはとらえておく方がいいのではないかと思えます。

そのほか幾つかの御指摘をいただいている点は、例えば先ほどの福川委員から御指  
摘いただいたような点などは示唆的だと考えています。

落合部会長 有馬委員、どうぞ。

有馬委員 この消費者政策の必要性で、なぜ必要かということに関しての論点1と2というのは非常に納得できるものであると思います。加えて、しかし理念というところで思いますのは、なぜ消費者政策が必要かというときに、もう少し高い理念みたいなものを置いてはどうなのかと思います。それは、例えばグッドガバナンスというところまで広げないにしても、「よい経済」であるとか、「よい社会」であるとか、「公正な社会」であるとかいうふうなものを理念として掲げて、そのためにこの消費者政策は必要なのであるという位置づけがあればよろしいのではないかと思います。

そうすると、あとの消費者の権利のところにかかってくるのは、いわゆる人権法でいうところの社会権とのかかわりが出てくるのではないかというふうに思うわけでございます。以上です。

落合部会長 第1及び第2の論点で、その後に出てくる論点もかなり組み合わせられた形でいろいろ出ておりますので、ちょっと進めさせていただいて、ここだけで終わりますと本日の目的を達成できませんので、いろいろ御意見はありになると思いますが、いずれも関連しているものなので、それぞれの論点でまだ十分表明していただけるといいますので、論点1、2につきましてはその程度にいたしまして、次の論点3の消費者像というものをどういうふうに考えるかという問題につきまして、御意見をいただきたいと思いますが、いかがでしょうか。

この消費者像のところなども先ほど加藤委員が言われたような問題、ここに関係してきますね。いかなる消費者というものを考えて、消費者政策を考えていくのかというようなことは、この論点にも関係する部分だと思います。それから、生活者というような視点もこれも消費者像との関連の中で、どういうふうに位置づけるかという問題でもあるということになるかと思います。どうぞ、福原委員。

福原委員 これは具体的なことではなくて、現象的なことからその根本に何があるのかということを考えていただければと思うんですが、先ほどからお話のように、物からサービスに、それからハードからソフトにすべてのことが変わっている点が今日の消費者保護法ではカバーしきれていない。例えば、後ほど出てくるんですが、電子商取引みたいなものがますます発展していきまると、消費者であった人があるとき事業者に突然変身してしまうという場合がある。ネットオークションなども既にそういう感じがあると思うんです。それから、もう一つは、今起きております、例えばダイヤルQ2ですとか、あるいはワン

切りですとか、そういうものは一体だれが被害を受けているのか。ワン切りをやったために、大阪でドコモのユーザーが通話ができなくなってしまったというような被害というのは、一体どこにどうやって持っていくべきなのか。

というふうに、先ほど大学の入試のお話もございましたけれども、それから医療サービスのお話もございましたけれども、主体をもう少し広げて考えていくと、ちょっと消費者という概念が今までの私たちの考えていたものとどうも変わってきているので、それをまだ私自身が説明できないというところがございます。問題提起として、それだけ。

落合部会長 加藤委員、どうぞ。

加藤委員 全国消団連や私などが考えているというか、皆さんの願いを聞いておりますときに思いますことは、一生懸命働いて収入を得る、それでお金を出して、物であり、サービスでありを手に入れる、そういうものによって生活しているものを消費者とするならば、やはりそれは市場の中で手に入れるものと、それから既に税金とか、社会保険などで出していった手に入れるサービス、ですから、小はスーパーで買うタクワンから、一番上の方は原子力発電もあるだろうし、政治もあるわけです。ですから、非常に広くとれば対象とするテーマは広すぎるという御批判もあるかもしれませんが、消費者というものは可処分所得の中だけのものを消費しているというふうには思っていない。自分たちが手に入れるものは、全部、汗水出して働いて支払うもの、対価に対してはすべてを対象として消費者は意識していると思います。

落合部会長 山本委員、どうぞ。

山本委員 消費者像ということですがけれども、その前に消費者像と消費像、2つの問題があるように思うんです。

今、消費者像ですがけれども、御発言がありましたので消費者像について付け加えますと、医療事故とか教育サービス、大学の入学金、介護につきましても、特に措置から契約に転換された後は、これは消費問題以外の何ものでないというふうに考えております。

さて、消費者像ですがけれども、先ほど御説明がありましたように、必ずしも一括りに一概にこれが消費者像であるというふうに決めて、それで議論をそれに一直線で進めていくと、そういう問題ではないように思います。

消費者問題で何を問題としているのか、取引問題なのか、安全の問題なのか、表示の問題なのかによっても異なると思いますし、消費者といってもここにありますように、高齢消費者とか、子どもであるとかによっても異なる。一括りに括れないということがありま

す。

したがって、ここはいろいろな問題を個別に検討していく中で消費者像のイメージをそれぞれ念頭に置いて議論して、最終的にもう一回戻ってくる、そういうようなやり方をしないと必ずしも建設的な議論にならないのではないかという感じがいたします。

ヨーロッパでは、EUの裁判所が「理性的な消費者」という消費者像を立てていて、他方、有力加盟国であるドイツは「そそっかしい消費者」という、表示の問題などが中心ですけれども、それをターゲットにして考えているんだと。そういう議論があるようですけれども、いろいろ見ていくと、結局、どこが違うのかよくわからない。ですから、抽象的に消費者像という形で、そこだけを切り離して議論してもなかなか埒があかないので、先ほどいいましたように、帰納的な議論を今後していくということが大切なのではないかというふうに思います。

落合部会長 宮部委員、どうぞ。

宮部委員 今、山本先生がおっしゃったように、どうやって消費者というものを決めるかによって全然違ってくると思うんです。この消費者政策の範囲というのが、ターゲットがみんな少しずつ違っているわけですね。

教えていただきたいんですが、一つは今までの基本法で、今考えるとどこが具合が悪くなったから直そうかということを経済的にもう一度教えていただきたい。

もう一つは、各国が消費者政策、消費者といっているのが、本当にみんな同じ概念でいっているのかどうか、この辺をただ翻訳するのではなしに教えていただきたいという2点、お願いしたいと思うんです。

落合部会長 第1点、第2点ありますけれども、そもそもこの3ページの論点3の(2)にありますように、これは政策目的というものを一体何に据えるのかということによって、その消費者の範囲は変わってくるということですから、したがってそれぞれ各国において消費者の像に違いがあるということは、これは恐らく政策目的に違いがあるんだろうということになると思うので、そうしますと、先ほど山本委員が言われたように、一体、消費者政策というものを基本として何を据えていくのかという点が議論されて、その辺が固まってくると自ずとそれに対応した形での消費者像ができてくるであろうということだと思います。

宮部委員 その場合に、100年、21世紀を全部カバーしようというのだと、相当抽象的なことで書かない限り、30年でだめになったわけですから、書き直そうというわけで

す。さらにこの 100 年というのは、技術革新が激しいわけですし、そういうことを考えると、非常に抽象的なものになりかねない。30 年で直すわけですから、またうんと変わったら直せばいいじゃないかという議論もあると思うんです。ですから、おっしゃるとおり、何を目的にするんだというところをはっきりしない限り、この問題をいくらやってもだめだろうなと思うわけです。

落合部会長 同時にはっきりさせることをこの消費者政策の委員に期待して、議論をしていただきたいと、こういうことでございます。ぜひコントリビューションもお願いしたいと思います。

第 1 点につきましては、なぜ消費者保護基本法を見直す必要があるかという、非常に大きな根本問題なんですけれども、これは恐らくいろいろな理由が考えられると思いますけれども、そもそも私の認識では消費者保護基本法ができたときの日本の社会環境あるいはそういうものと現在の社会環境というものは、これは非常に大きな変化があるのではないかと。そうだとすると、基本法という、基本的なグランドデザインというものが昭和 43 年の時点に考えられたものでいいのかどうかというのは、少なくともこれは検証する必要があるだろう。検証した結果、そこで非常に修正を要する部分がある、あるいは新たな理念というものを持ち込まなければいけないというところがあるのだったら、それを付け加えていこう。それをまた先ほどの議論に戻りますが、この部会で御議論いただくということでありまして、したがって何か明解な解があって議論を進めているということではないというふうに私は思っております、むしろその解をみんなで議論する中で見つけていくという作業がこの消費者政策部会に課されているというふうに思っております。福原委員、どうぞ。

福原委員 今の宮部さんの 21 世紀もたせるかどうかということについては、これは私は割合簡単に考えていまして、20 世紀ですら、会社の寿命 30 年、それからすべての運動、すべての協会の寿命というのは大体 30 年だと言われているわけです。つまり、協会は存続しても、使命はもう終わっているというのがほとんどだったのが 20 世紀だったわけです。

21 世紀になりますと、30 年もてばよろしいので、21 世紀全体を見据えるようなものを今私たちは考える必要はないのではないかと。とりあえず、今、欠落している問題を補完して、10 年か 20 年、もたせればそれでいいのではないかと。また、そのときには次の訂正があるべきだと思います。

落合部会長 そうしますと、論点3につきましても全体に関係していますので、次の論点4に移らせてもらいたいと思います。

加藤委員 私は、ぜひ皆さんに御一緒に考えていただきたいと思うのは、事業者の皆さんであっても、それぞれお一人ひとりみんな消費者なんですね。国民全体が消費者なんです。国民全体が消費者なんです。どういふわけか、事業者という集団をつくったときに、その集団の行為としては反消費者的になるというのが実態であるので、なにか消費者像というのは、自分とは関係のない、別のところにある人々に対する救済であるような感覚で消費者問題を取り上げるということはないようにしていただきたいと思うわけです。

そういう意味では、企業というところに属したときに、どうも自分が消費者であることを忘れてしまうから、家族や自分だったら食べないようなものもお客さんには食べさせてしまうというようなことが起きるわけなので、そこに消費者教育というものが必要であると思います。

だから、消費者像をどう想定するべきかというときに、あまり自分は学者であるとか、消費者団体の人であるとか、行政の人であるとか、事業者である、別のところに消費者がいるというふうなことを考えないで、ぜひ一人ひとりの問題として一緒に考えていただきたいをお願いします。

落合部会長 そうしますと、論点4に移りたいと思いますが、論点4の問題提起の仕方としては、消費者政策の理念・目的をどう考えるかということは、逆にこれは現在の消費者保護基本法の目的が現在の環境の中で適切なものなのかどうか、これとの兼ね合いの中での考えるべき問題でもあるという、そういう論点提起になっているかと思いますが、これにつきまして、御意見をお願いしたいと思います。高委員、どうぞ。

高委員 論点3ともかかわってくると思うんですけども、消費者像といったときに、皆さん方、だれが消費者かという議論みたいだったんですけども、私はこの論点3の質問文を読んだときは、どういうタイプの消費者をイメージしているのか。例えば、守られるべき、受動的なそういう消費者をイメージするのか。それではなくて、恐らく我々がこれから考えなければいけないのは、自分自身で、ある意味で権利を主張していく、実現していくような積極的な消費者をイメージしていくべきではないかというふうに思うんですね。

それで、この4の政策のところですけども、当然、保護の対象ということも考えなければいけないでしょうけれども、やはり「自立」という言葉が強調されていますけれども、

それを実現できるような基本的な法律をつくっていくべきだと。そのときに問題になるのは、では、何が権利なのかということを確認する必要があると思うんです。権利を明確にして、それを実現するための全体の法律をつくっていく、あるいは仕組みをつくっていく、あるいは司法制度をつくり上げていくという、そこに中心を置きながら考えていくべきではないかというふうに思うんです。

それから、もう1点、「社会的弱者」という問題があって、それも同じ枠の中で議論できるかという、やはり難しい部分があると思います。ある意味で、犠牲者になる方というのは、やっぱり弱者の方が多いと思うんですね。ですから、権利ということを中心に据えて、自立した消費者というのをイメージした法律をつくっていくべきですけども、弱者の問題というのもその中で何らかの形で整理できればなど。

今、権利の話をしましたけれども、例えば「知る権利」とか「安全を求める権利」とか、そういうのを議論したときに、例えば本日の新聞報道にもありましたけれども、ある食品会社がある食品を焼却して抹殺してしまったと。こういう隠蔽行為とか、検査忌避とか、こういったものに対してもこういう制度の中で企業側に責任を求めるような仕組みまで盛り込んでいけば、私は自立ということも可能になってくるのではないかなと。

つまり、「自立した消費者」というのを求めるのであるならば、それを担保するような仕組みまでつくってあげなかったら、これも単なる理念とか、プログラムのなもので終わってしまう可能性があると思うんですね。

落合部会長 松本委員、どうぞ。

松本委員 一つは消費者像の先ほどの3の話とも絡むんですが、加藤委員は消費者の代表として来られていますけれども、加藤委員が24時間消費者かという、私はそうではないと思うんですね。消費者としての側面とそうでないこともいっぱいやっておられるわけで、事業者として来られている方も事業活動に従事しているときは消費者ではないかもしれないけれども、従事していないときは消費者のときもあると。私も消費者としてやっているときもあれば、大学教師としてサービス供給者としてやっているときもあるわけで、すべての人が消費者的な側面を持って生活しているところにおける利益の擁護とかというのが消費者問題だろうと思います。

それから、もう1点は、先ほどの論点1とか2とも絡むんですが、論点1、2の議論の中で、2つ重要なキーワードが出てきたと思うんです。1つは「生活」というキーワードでもう一つは「市場」なんですね。

「消費者」という言葉を「生活者」という言葉に置き換えるのが、前向きな議論なのか、後ろ向きな議論なのか、両面があると思います。焦点をぼけさせるという、消費者問題は市場を通じて消費生活の物資やサービスの供給を受けざるを得なくなったというところから出てきた問題であって、単純な貧困問題とかとは違うと私は思います。

その限りで、生活問題一般に改称してしまうと消費者問題のコアの部分が消えてしまうというふうに思います。しかし、そのような市場を通じてより豊かな生活を目指すという点で、よりよい生活あるいはより安定して、安心できる生活を目指していく、そういう生活向上に向けたさまざまな政策、福祉、年金だとか環境だとか、そういうものの一翼をなす生活者政策の中の非常に重要な政策であると思います。

もう一つの市場との関係ですが、従来は消費者政策はあまり市場を考慮しないと申しますか、市場を使わないで、直接的な規制とか消費者に対して最終局面で、苦情処理のところちょっと協力してあげるといような形のもが多かったのが、民事ルールの重視ということ、あるいは国際的に見ても市場を利用したマーケット・ドリブン・コンシューマー・ポリシーという形が広まるにつれて、公正な市場を実現するということと、消費者の利益を守ることがかなり一致するようになってきている。

公正市場の実現を通じて消費者の利益を守ろうという方向になってきたので、後でまた出てきます消費者政策と競争政策が一部で同一性を持ってきているということが言えますが、完全に競争政策の中に取り込まれてしまうものではなくて、最初に言いました生活という中の消費生活というのがコアになる部分だと思うので、それを実現する手法としての市場メカニズムの利用だと考えて、理念、目的も組み込んでいくのがいいのではないかと。

消費者保護基本法では、消費者の利益の擁護及び増進という言い方ですが、もう少し広い生活的な面の中における消費者という位置づけをした上で、さらにそのための市場メカニズムとの関係にも言及して、生活と市場の両方について目的のところできちんと論ずるのがいいのではないかと思います。

落合部会長 福川委員、どうぞ。

福川委員 いろいろ御意見が出ておりますが、この消費者保護基本法の理念、目的ということで考えてみると、確かにここに消費者の利益の擁護、増進という語がキーワードになっているわけですが、先ほどもお話があったように、考え方としては消費者の自立への環境整備というようなことが一つ考え方としては入ってきてもいい時期ではないかというふうに今思います。

それから、また同時に、その一環ではありますけれども、情報の非対称性の解決といいたましようか、いわゆる情報提供 - 情報の適正な提供を図ることが重要となっているのではないかと。今、情報公開ということが非常にキーワードになっていて、行政でも企業でも非常に重要なことになっておりますが、そういったいわゆる情報の適正な提供の確保というようなこともこの中に入ってきていい時期ではないかと思っております。

もう一つ、危害の防止というところにありまして、「商品役務が国民の生命、身体、財産について及ぼす危害」ということなんです、この“危害”という言葉がかなり物理的な感じがしますけれども、この“危害”というのをどういうふうに考えるかというのもそろそろ考え直すべき時期で、例えばプライバシーの保護とか、名誉の侵害とか、そういうようなことが起こり得る。特に、これから、今お話があったようなeコマース等々が出てくるといたしますと、非常にプライバシーの保護ということもここに出てくるように思います。

また、もしそういう情報提供とか、そういうことができるとすれば、やはり自由な選択を確保するという、あるいは公正な取引ということも考え方としては出てくるかなというふうに思います。

もう一つ、ここは消費者保護ということではございますが、消費者がまたいろいろ社会に被害を及ぼすことがある。例えば、ゴミとかというような問題が出てきて、ゴミの処理とか、環境の保全ということについても、消費者は行動すべきだと。これは、ちょっと保護基本法という概念からだと入らないかもしれませんが、消費生活を考えてみると、そういったゴミとか、環境保全とかというようなことについても、消費生活ということで考えるなら、それも一つの理念、目的の中に含めていい分野ではないかと、そんな気がいたします。

落合部会長 岩田委員、どうぞ。

岩田委員 今回、保護法の見直しというところで、やはり理念をどう置くかというのは非常に重要な問題だと思うんですね。

さっき部会長もおっしゃったように、私自身も保護法ができた当時と比べて、非常に経済活動が多様で、変化のスピードが上がってきているという、こういう高度な市場経済社会を迎えた中で、消費者が安全で安定的な生活をどう送るかという権利を保護するための法律ということで、今回とらえているんですけれども、その中ではさっきおっしゃったように、情報をいかにとるか、情報格差をどうやって埋めていくか、あるいは消費者教育をどうやって受けていくかといった権利。さっき加藤さんの資料にあった、後のところにつ

いていた8つのそういった権利というのが今非常に大事になってきているというふうに思いますので、今回のこの理念のところに、そういった非常に高度な市場経済社会が出てきた中での消費者の権利をきちんと明記する必要があるのではないかというふうに思います。

これを見ても、今後いろいろと検討されると思うんですけども、韓国とかあるいはヨーロッパ等であるような消費者団体を組織する権利、これからクラスアクション等の議論も出てくるので、そういったものも今後は理念の中に入れていく必要も、もしかしたらあるのかもしれないなというふうに思います。

落合部会長 それでは、かなり個別の論点が一ページで出ていますけれども、相互にもすごく関係しているということがございます。特に総論的な議論ではそうだろうということになりますと、次のページの9、10ページの論点5から論点8までと論点4とを含めて、これ一括してコメントをいただいても特に支障はないのではないかと思いますので、議事の対象にはまとめて取り上げるという形で御議論いただきたいと思います。福原委員、どうぞ。

福原委員 一言だけ。先ほどから市場というお話が出ておりますが、もういっぺん「市場の機能」あるいは「市場」というものは一体何かということを再定義してかかった方がよいと思います。そうしないと、市場というものは公正なものであって、市場で任せればいいんだというふうになってしまうと、現在の株式市場等を見ても、決してそういう動きはしていなわけですし、例えば10ページに「市場機能」という言葉が使われておりますけれども、それならば市場というものは一体何かということを一度根本的に考えておく必要があるというふうに考えております。

落合部会長 ほかに。田中委員、どうぞ。

田中委員 まず一つは、消費者像の問題なんですけれども、2つの側面で考える必要があるのではないかと。一つは、トータルの消費者が現在の社会の中で置かれるべきポジション、あるいは立場がどうあるべきか。

そういう点から見ますと、やはり公正・透明な正しい情報を受けて、自立して、自己責任を持って、判断できる消費者をつくっていくということが現在の社会に適合していると思うし、それを推進するような政策が求められると思うんです。そのためには、消費者教育の重要性ということもございまして、コンプライアンスを含めた事業者側の問題についての検討も必要です。

もう一つは、技術が日進月歩で、特にエレクトロニクスにからんだ金融・取引などの新

たな問題や、高齢者の増大に対応する階層的な問題でありますとか、そういう時代が新たに生み出した問題については特別に規制や事前チェックということが必要になってくる側面が大きい。

ですから、あっちかこっちかというような二者択一的な論議ではなくて、総合的な組み立てをしていく必要があるのではないかという感じがしております。

落合部会長 浦川委員、どうぞ。

浦川委員 9ページの論点5なんですけれども、国の責務、これはこのとおりで、極めて抽象的に書かれているので、現在でも当てはまる、これからもそうなんだと思うんですが、社会環境の変化の中で、国が特に求められているものは何か、消費者あるいは事業者が努力してもどうしてもできないようなものは何かというと、やはり国際化した社会の中で、消費者政策の国際的協調といいますか、協調というのは、単に向こうにくつつくというだけではなくて、消費者保護のための共通したルールを国際間で設定したものの努力というようなものは、これからますます重要になるのではないか。国の責務として一番大きなものとなるのではないかと思うんですね。

つい最近、中国野菜の安全性という問題が日本で問題になってきて、ある種、我々の知らないうちに一つの国際的な消費圏というか、生産消費という結びつきができてしまっているというか、できているというのがよくわかったわけですが、そういった場合、日本一国の中で安全規制をいくら考えてもどうしようもないわけで、これはやはり整合性をとって、安全対策を講じてもらわなければならない。

その点、EUや何かでは、既にある程度の国際的な協調性というのは、そういう地域共同の中でできているわけですが、日本の場合、残念ながらというか、国際的な環境の中でそういう状態にはないわけです。

ですから、今後、なおさら国としてはこの消費者保護のための国際的な協調、協力関係というものを積極的に進めて、消費者安全対策を講じてもらいたいと思うので、この辺のところはもう少しそういったことを踏まえて書き込んだ方がいいのではないかというふうに思っております。

落合部会長 山本委員、どうぞ。

山本委員 論点5の1のところにごチックで、「自立した主体として」とありまして、この辺の考え方が非常に消費者像とも絡んで悩ましいところではないかと思うわけです。

我々もすべて消費者ですけれども、消費者は「自立している」ととらえて、ただ情報が

足りないだけである、情報さえあればちゃんと自立しているんだから、きちんと自分の身を守れる、そういうイメージでとらえるのか、それとも「自立していない」から、情報提供だけではなく、もっといろいろ支援が必要なのか。自立に向けて支援されるべき主体。その場合も、支援の中身が恐らく非常に難しい問題になるのではないか。

先ほど来、議論が出ていますけれども、消費者といってもいろいろな消費者がいますので、「自立した主体」とここで言い切っているのかどうか、その辺が問題になるのではないかというふうに思います。

ちなみに、消費者保護基本法の5条を率然と読みますと、これがどういうふうに解釈されているか詳しくないんですが、「消費者は自ら進んで消費生活に関する必要な知識を習得するとともに、自主的かつ合理的に行動するように努める」とありまして、これを努めているならば、まさに自立しているというふうにもうなっているのではないかという感じがします。あるいは、実はそうではないから、「自立するように努めなさい」と言っているのか、その辺が現在の解釈がどうなのか、そしてどういうふうに変えていくのかということは今後論議されるべきだろうというふうに思います。

それから、論点6ですけれども、消費者政策の理念、目的、そういった問題とも絡みまますけれども、先ほど田中委員がおっしゃったように、消費者問題というのは非常に複合的な分野だと思います。いろいろな問題が入ってくる。特に、論点6の2のところ指摘されていますように、安全の問題というのは市場の健全化というだけでは尽くし切れない非常に重要なポイントでありまして、安全でない食品はまさに市場に出すべきでないわけです。

消費者というのは、いろいろなところで指摘されておりますように、自然人であるとして、法人と違って、生身の肉体を持っておりますので、健康被害を受けやすい、脆弱な存在であるという、そういう側面があります。市場メカニズムが健全に機能するように、そしてそれを通じて消費者利益を擁護するという側面と、こういった側面を複合的に考えていかないと、消費者政策の理念、目的も抽象論に終わってしまうのではないか、そういう感じがいたしますので、指摘させていただきました。

落合部会長 はい、浅岡委員、どうぞ。

浅岡委員 ただいまのお話とも関連します。この「自立した主体」という言葉がやっぱり気になりますので、もう少し、「自立とは何か」ということは、深めた議論をどこかでしていただければと思います。自立した主体だから、では何なのかということにこれらが

どうつながっているのかが、自立とは何かをどうとらえているのかがわかりませんので、理解がしにくいのです。

私どもの経験から申しますと、例えば大学の先生というのはそういう意味では最もしっかりした方だと社会的に思われると思うのですが、もちろん安全に関する被害は均等ですし、シックハウスなんて、皆さん、困っていらっしやって、どうしようと言っていたりします。それだけではなくて、例えば紳士録の被害なんて、理科系の先生はわんさですし、私ども、大学の先生の先物取引の相談にどれほどかかわったかわかりませんし、実際のところ、そういう現状であって、「自立だから、何なの」というあたりは、自立とは何かを考えなければ、結果に直接つながるということではない、そう私は現場から思うということが一つ。

ことほどさようですので、より我々が望ましいと思う消費生活をいろいろな社会的制度の中で確保していこうと思うと、極めて複雑である。簡単ではないので、ここにあるようにさまざまな政策措置を複合的にミックスさせていくということをせざるを得ない。要は、そこを理解していくことが重要なのではないかと考えています。

落合部会長 松本委員、どうぞ。

松本委員 今の自立の問題なんですが、先ほど、私が言いましたキーワードとしての“生活”と“市場”という2つの点でいくと、この自立は生活のものではなくて、市場とかわるものだと思うんですね。つまり、消費生活に必要な物資、サービスをマーケットを通じて調達するのが消費者の本質であって、それによるさまざまな不利益を受けているということで、それを是正するために、マーケットをもっと活用しましょうとか、マーケットに着目しましょうという議論の流れの中で、消費者というのはこの側面では実は経済主体であって、市場において取引をする主体として一定の役割を持っているんだ、行動力があるはずなんだと。だから、そこをもう少し重視した消費者政策を組み立てていくことによって、消費者の力を使ってマーケットをもっとうまく動かして、それによって消費者の利益を向上するようにやりましょうという意味であって、自立した消費者なんだから、何もしないで放っておいて、勝手に自滅しなさいという趣旨ではなくて、そういうマーケットにおける重要な主体だということです。実際はその主体としての機能を果たせない人が多いから不利益を受けるわけだし、あるいはもっとうまくやれば、もっと世の中を良くしていくために消費活動、消費行動が使えるかもしれないと。SRIなんていうのは、消費者が投資家として投資市場に参加することによって、世の中を変えていこうという壮大

な試みですから、そういうくらいの意識を持った消費者を育てていくように、国がもっと頑張ってくださいという意味に解すべきだというふうに思います。

落合部会長 まだ、議論も尽きませんが、ここで休憩をしまして、そして今、議論していただいているのは、非常に一般的といいますか、総論的な議論。その次に、御議論いただこうというのが 11 ページからの議論でありまして、これの方がやや具体性のある論点ということになりますので、この具体的なところをぜひ今日御議論いただきたいと思っております。

休憩後に 11 ページからの問題について御議論していただきたい。そして、その中で、総論的なところで何かコメントをさらにしたいという部分につきましては、具体的な論点と連関させる形でお願いしたいと思います。

ここで5分程度休憩ということにしたいと思います。

〔休憩〕

〔再開〕

落合部会長 それでは、再開させていただきたいと思います。

11 ページの論点9という「消費者の権利」、これをどうとらえるべきかという問題につきまして、御意見をいただきたいと思っております。いかがでしょうか。大羽委員。

大羽委員 先ほどの自立した主体をどう求めるかというものの続きなんですが、基本的にこの新しく我々が検討している基本法の考え方というのは、もちろん自立した消費者ということで、我々考えているわけですが、では自立した消費者というのは何なのかというと、逆に新しい基本法のもとで、消費者は自立すべきだということを宣言することによっていいんじゃないかと私は思っております。しかしながら問題は、では今の基本法がなぜ実効性がないかということ、書いてあることに「もっともだね」ということなんですが、いわゆる「お経みたいなものだね」ということになります。。

確かに、言われていることはもっともなんですが、我々としてはあまりこの法律を利用してどうということがない。とすれば、新しい法律は当然のことながら消費者の権利が明確化されていなければいけない。

先ほど岩田委員がおっしゃいましたけれども、そういう意味では明確性がないといけません。消費者は自立すべきだ、こういう権利があるんだということをそこで宣言しなければいけないのではないかとこのように私は思っております。

したがって、どういう権利があるかは別にして、明確にそこは明記すべきというふうに

考えています。以上です。

落合部会長 その場合の権利の意味なんですけれども、そこで規定された権利というものに基づいて、例えば損害賠償請求できるかと、あるいは何か国に対して一定の措置を要求できるという、そういう具体的な何か請求権みたいなものですね。こういうものを伴う権利というふうに考えるべきなのか、それともそういうものよりも理念を表明する方に主眼を置いたような権利というふうに、基本法の中で規定すべき権利といったときのその「権利」の意味合いをどう考えるかという点についてはいかがですか。

大羽委員 それは基本法の中の位置づけですから、ケネディの教書の4つであるとかいうふうなものだと思うんですね。あと、消費者教育を受ける権利というようなものではないかと思うんですが、それと種々の法律が連動しているということが一番望ましいものかなというふうに思います。

今の条例に出ているようなものも、あれも明確に書いてあるように見えて、実際に皆さんにお伺いしていると、「いや、あんなものは」ということでして、こういうような状況では、せっかく新しい基本法をつくる、あるいは基本法と連動するような各種の手だてをつくっても意味がないのではないかというふうに思っております。

落合部会長 有馬委員、どうぞ。

有馬委員 ただいまの「権利」のことにに関してですけれども、私も権利を含まれるべきであると考えて、同時にここにある2つの「法的権利」としての権利と「理念としての権利」というのはともに必要なのではないかというふうに思います。

それは、具体的に消費者の権利の中で、各国において「救済をされるべき権利」というのが新しく概念としては付け加わってきている権利だというふうに思いますし、さまざまな場でこの「救済」ということはとても重要なことだと思います。そうすると具体的なものも必要なのではないか。

ただ、それをこの基本法の中にどのように置いていくかということに関しては、具体的な法的な権利、救済を含むものというのは、全体の法の推進体制の中に入れるという形でも実現されていくべきではないかというふうに思います。以上です。

落合部会長 この論点につきまして。加藤委員、どうぞ。

加藤委員 消費者団体としては、今日提出させていただきました意見書の最後に、コンシューマーズ・インターナショナル、これは国連の社会経済委員会ですか、そういったところの諮問機構でございますが、ここに日本の消費者団体もお互いに力をあわせているわ

けで、ここが掲げている消費者の8つの権利というのがあります。

1番の「生活の基本的ニーズが保証される権利」というのは、むしろ非常に経済的にまだまだ困難な国の話をお互いに励まし合って、保証していきたい、そういう気持ちで当初スタートしたような気がしたんですが、昨今の日本の状況を見ると、これはとても他人事とは思えない、日本の国全体の国民の問題ではないかということで、このあたりからはじまりまして、先ほど大羽先生がおっしゃったケネディの言った4つの権利も含めて、検討の中に入れていただきたいと言っているわけです。

さて、そのようなコンシューマーズ・インターナショナルが提唱している消費者の8つの権利を議論の出発点としていただいたとしても、その場合、消費者が自立するといいますが、権利の主体者として活動できるように、具体的な制度の環境整備を行うように、法律の中で規定していただきたい。そうなりますと、団体訴権とか、これから具体的な話になっていくのではないかと思います。

中には理念として掲げるという形で実現していく消費者教育を受ける権利といったものもあるかと思いますが、もちろんこれもまた教育の制度の中に入れ込んでいただきたいし、ぜひ実質的な権利になるような力をお借りしたいと思っております。

落合部会長 今後考えられる基本法の中では「権利」という形で規定すべきだという意見はかなり聞こえているわけですが、そこで意味している権利というのは、一体どういうものなのかということなんですけれども、今のそれぞれの委員の御発言等聞きますと、その権利に基づいて、例えば国家に対して国家賠償請求できるという、そういうものでもないけれども、そういう権利として規定した以上は、それをしっかりした自主的な手段、それを権利化する自主的な手段というものを政策の中で、あるいは政策その他の手段として実現していくような仕組みを基本法の中に入れ込むと。そういう組み合わせ的な形で取り込むのがいいのではないかという御意見であったかと思いますが、ほかにこの部分につきまして、権利という形で規定するのはおかしいという議論もあるいはあるかもしれませんが、その辺含めて、山本委員、どうぞ。

山本委員 私は自分の意見がないというか、非常に迷っておりまして、その迷いをそのまま述べるような形になりますけれども、実質的にそういうことが審議時間の制約でできるかということも含めて、法的権利としての消費者の権利というものを消費者保護基本法でやるということになりますと、要件効果を相当詰めなければいかんということになって、しかもこれだけ幅広い権利ということをやりますと、到底それは不可能だろうと思えます。

ただ、一つ考えられるのは、自治体などですとそこがリンクしているかどうか分からないんですが、消費者の意見の申し出というような制度があって、そういうようなことは考えられるのかなという気はします。ただ、それが自治体などで実際にどの程度機能しているのか、今後そういうことで機能するということが期待できるのか、その辺を十分調べる必要はあるだろうというふうに思います。

そうしますと、もう一つの選択肢として、理念としての消費者の権利ということですが、これは賛成したい気持ちもありますが、他方でもしそうだとすれば、先ほど大羽委員が言ったように、お経じゃないかということになって、お経を責務という形で書くのと、権利というので書くのと、どこが違うのかというような感じもするわけです。

もう一つ考えておりますことは、私自身は「権利」ということをすごい重い言葉だと考えておまして、やはり権利である以上、それは法的権利としての本来の「権利」だと思うわけです。ですから、理念的なところで権利を乱発するということがすべて良いことづくめなのか。やはり、権利というのは苦労しながらも一つひとつの制度を徹底的に議論して積み上げていくという考え方もあり得るのではないかと。

そして、また、理念としての権利、直接救済につながらない「権利」というものと、例えば消費者契約法で消費者の契約の取消権が認められる、実質的な意味での権利、あるいは今後、団体訴権などというものが検討がされるでしょう。そういう法的権利としての権利、これが両方、「権利」という名前で打ち出されると、一般の国民の人にとってわかりやすいのかなという、そういうこともありまして、そんないろいろなことを考えて迷っているということです。

落合部会長 松本委員、どうぞ。

松本委員 アジア各国でも消費者保護法という名前の法律が日本に次いで続々できていますが、一番最初にできた日本の法律というのは非常に特異で、権利規定もないわけですが、それ以上に具体的な消費者が使える規定が一つもないわけですね。ほかの国は、すべてそちらを中心にしてつくっている。

そこで、消費者保護基本法という、その基本法という名前の法律の性格が、まさにそういう具体的なものではなくてプログラム規定なんだということなので、いわば準憲法規範である、憲法に近いものなんです。日本の憲法は、できたときは世界一だったかもしれないけれども、今は相当時代遅れで、消費者については何の言及もないわけで、それを補うものとしての消費者保護基本法あるいは消費者基本法というのを憲法レベルのものとして

つくって、理念をきちんと書き、その中で、私はむしろ権利は憲法における権利と横並びに近いようなイメージできちんと書いた方がいいのではないかなと思います。

さらに、団体訴権等の議論との関係では、消費者団体の役割とか責務といったような条項も独自のものとしてあげて、非常に重要な役割があるんだから、団体訴権という具体的な権利でもって、その役割を果たしてもらおうんだというのを個別法で書くというのが、基本法の性質を残して、改正を考えるなら、そういう方向だろうと思います。

基本法という性格を外して、諸外国の消費者保護法と同じように、具体的な規定をどんどん盛り込むということになると、山本委員が、おっしゃったように時間的に相当大変であって、2、3年かけないときちんとしたものにはならないと思いますから、この審議会の任期の間でということだと、やはり憲法的な規範としての基本法をきちんとしたものにする。そして、その規定が整備されることによって、その下にぶら下がってくる諸法律がうんと整備しやすくなる。

さらに、「お経のようなもの」という言い方もできますが、例えば民法の信義則だとかいった一般的な条項というのは相当幅広く、何でもかんでも消化してしまうようなところもありますから、そういう一般条項的なものを通して、具体的な紛争の場合に適用されるという可能性も十分ありますし、あるいは自主的なルール形成において、それが指導的な理念になるということもありますから、非常に意味のあるお経だと思うので、ぜひ権利規定は入れるべきだと思います。

落合部会長 鍋嶋委員。

鍋嶋委員 私は、法的に全く素人でわかりませんが、今、松本先生のお話で少しわかったような気もしますが、基本法の中に権利という、例えばこれが理念としての権利ならば簡単というか、入れられるのでしょうか、法的権利としての権利を基本法の中に入れた場合、どういうふうに働くのか。

今おっしゃったように、下にそういう関連する法律の中でその縛りをつけていくのか、その辺がちょっとわからないので、部会長にお聞きしたいと思います。

あと、それに関して団体訴権とかいろいろなものが絡んでくるとは思いますけれども、団体訴権に関しては消費者政策だけの問題ではなくて、ほかの法的な問題もありますでしょうし、いろいろなことを考えていかなければならない。特に、これに関してはフランスなどで認めているような消費者団体の認定ということも認定の条件も含め考えていかなければならないのではないかと思います。

落合部会長 今、提起された問題点は、一つは基本法というものと具体的な法律上の権利に分かれる、例えば損害賠償請求権を与えるというようなものとは峻別すべきだという、そういう考え方が一つあると思うんです。基本法は基本法として、ある意味で理念的なものに特化した形でつくるべきだと。具体的な権利の部分については、むしろ基本法の下に出てくるであろういろいろ個別法によって規定していくという形で理念としての権利を結局のところ、理念としての基本法を受ける個別法によって実現していくと。全体としては、理念の現実化というのが個別法によって担保されていく、そういう一つの仕組みが考えられるというのが松本委員の御意見でなかろうかなと思いますけれども、私もそのような気がいたしますが、同時に基本法として特化する選択肢だけではなくて、そういう意味で基本法と現実的な実現するような部分も、部分的に含んだ、そういう意味で基本法と個別法の折衷的な部分も含んだ法律というものも考えられるかなと。

だから、そういう立場をとった場合は、具体的にどういう部分を基本法の中に盛り込んでいくかということが問題になってくると思いますけれども、そういう形もあり得るのかなと思いましたが、この10ページの論点8というところで、「実効性を担保する体制整備」というのが、ここの中で具体的にモニタリングとか、紛争処理とか、罰則等しかあがっていませんけれども、基本法が掲げている理念を実効あらしめるシステムというか、そういうものをこの中にも含めることができるとすれば、理念として掲げられているものを実効性ある形で確保するための仕組みを基本法自体の中に何か盛り込むと。これは、ある意味では実効性を確保するシステムというもの、消費者政策の新しいグランドデザインを現実化していくためにはどういう仕組みを要するかという、その仕組みの基本的な部分は盛り込むことも考えられるかなというふうには思いますが、これは恐らくいろいろな意見があり得るのだらうと思いますが、ここでの御議論は、例えば損害賠償請求権とか、そういう具体的な権利を伴った消費者の権利というものを考えていくのか、それとも理念としての権利を考えていくかというもので、今後考えられるべき基本法の中身としてどれを主としていくかという議論の中で、折衷的な立場もあり得るのではないかなという感じがしているということです。はい、どうぞ。

鍋嶋委員 今の話で、法的な権利として基本法の中に、今の損害賠償でも救済でも、そこに書いたとして、それだけで済むのでしょうか。

その基本法の中にこれがあるよと。救済しろ、損害賠償を認めるという話があった場合に、法的にそれで良いのでしょうか。

落合部会長 結局、基本法に書かれているものがもし理念的なものであるとすると、例えば加藤委員が出された資料の一番最後にあります「消費者の8つの権利」の「生活の基本的なニーズが保証される権利」というのが仮に基本法に書かれたとしますね。そうすると、ホームレスの人がその規定に基づいて、「そういう権利が満たされていないから、自分に対しては必要な生活物資を供給すべきであるし、金銭を支給すべきだ」という訴訟を起こしたら、それは裁判所が認められるかということになると、これは理念的規定で考えると、それは当然に裁判所で救済される権利というところにはならない可能性は高いですね。だけれども、もし具体的な権利としてそういう権利を与えているんだという趣旨で書かれているのであれば、それが裁判所にその権利が侵害されておると。したがって、それを回復すべきだという訴えを裁判所に持っていったときに、裁判所で認められる可能性が出てくるところで、理念的な権利というものと具体的な権利というのは、一つ大きな違いは、裁判所によって救済されるものなのかどうかという点が大きな違いになってくるわけなんです。

しかし、そういう具体的な権利を与えるということになると、いかなる要件のもとに、どういう効果でというのは、相当慎重に議論しなければいけないだろうという問題点の指摘があって、そうするとその辺のところは時間的なことを考えると難しいのではないかという御意見が出たわけですね。そういう仕分けを議論しているということです。

浦川委員、どうぞ。

浦川委員 私も時間的な枠というのあれなんですけれども、一体、これがどこまでやれるのかということもありますけれども、今のあれでは基本法ということの枠を維持している限りにおいては、なかなか実態的な権利義務関係を書き込むような形では「権利」は構成できないだろうと思うんです。

ただ、問題は、理念としての消費者の権利というもの、これも非常に大事なものだろうと思うんです。一つは、やはりこれをきちんと書くことによって、まさにプログラム規定というのは、国として、次の政策として何をやるかということを経済づけることは間違いないと思うんです。その書き方によっては、例えば消費者団体はかくかくのものの権利を持つといえ、次は消費者団体に対して団体訴権を与えるというステップが必ず出てくるということになるし、また出てこなければ、まさにそれはお経であって、そんなものは要らないわけで、プログラム規定というならば、政策を進めるという意味を持っているはずであるわけで、そういう点ではきちんとした形で権利というものを書く必要があ

る。

もう一つは、やはり消費者の権利ということを書くことによって、これは単に抽象的なものではなくて、現実の裁判の場における解釈の指針、さっき信義則の中身を充実させるというか、あるいは中身を具体化する機能があるとおっしゃられていましたけれども、やはりそういう機能は僕はあると思うので、基本的には消費者の権利というのをきちんと書く。むしろ、どういうふう書くかというのが重要なのではないかというふうに思うんです。それもあまり抽象的ではなくて、もう少し進んだ形で書ければ理想だろうと思っているんです。

落合部会長 この論点につきまして、ほかに御意見を。浅岡委員、どうぞ。

浅岡委員 私もぜひここで、充実強化する方向がきちんと国民に理解ができる形で、この法律の位置づけということがわかるような形で権利性を書き込んでいただきたいと思っています。

どこまでが具体的な権利に近づいているのかというのは、ある意味で社会情勢の変化や裁判所の具体的事案の解決にあたっての解釈によって動く余地はあると思うので、今、規定し切らないと思うんですが、少なくともケネディ教書で言っていることは、あのときは4つの権利を掲げた上で、政府はこの4つの権利を国民に保証するための施策措置をしなければいけないんだという、その国としての責務を彼は言っているわけですね。そういう位置づけのものとして、今回、具体的にどういう権利を考えようかという議論をしていくことは、次のステップにつながります。。

その議論で、熟していった部分については、落合先生がおっしゃられるように、その限りにおいては、より具体的な権利性に近づく形で盛り込める限りは入れると。時間的制約があってできなければ、ある意味で抽象的で将来の解釈、指針としての効果を期待するとか、政府への政策措置を促す要件とするということになる。そこは、これから議論をどれだけ尽くせるかによると私も思います。

それに加えて、プログラム規定とか、お経では意味がないかといってしまうと、では憲法はなくていいのかという話に、極論すればそうになってしまうわけで、そうではないということは皆様、同じ意識だろうと思いますので、今回の基本法の改正というのが新たに次発展できる、ちゃんとした礎になるという意味での可能なところまでステップを踏んでいただきたいと思うんです。

もう一つは、事業者等の責務を書けばいいとの考え方もありますが、権利に言及せず、

責務だけですと、努力目標的になってしまうと思うんです。また、一方で非常に抽象的な権利 - - 漠然となればなるほど、お経に近づくのだらうと思うんですね。そこは、今まで日本に足りなかった部分がちゃんと補完されて、さらに時代の要請にあわせて、柔軟に対応できる、そういう意味での土台になるという意味での権利性、義務性、両面からとらえた形を盛り込むように、今後の議論を期待したいと思っております。

落合部会長 この点につきまして、ほかに御意見を伺います。宮部委員、どうぞ。

宮部委員 コンシューマーズ・インターナショナルの8つの権利をさっきからじっくり見ているんですが、私もやはり理想的なものとして権利を書かざるを得ない時期だし、21世紀というのはそういう世紀かなと、こう思います。

その場合に、加藤さんのつくられたこの8つの権利と5つの責任の中で、ケネディの言っている4つというのは全く理想的に、これだけはちょっとほかのとは違うなという感じがするんですね。

ですから、8つのうちで、消費者教育を受ける権利と安全であるということとは大分質の違うというか、レベルが違うなという感じがするので、やはり理念として入れるものはこのケネディの言った4つプラスアルファくらいで、これは選別しなければいけないという気がいたしますし、5つの責務の方も、これはバラツと書いてあって、ケネディさんが何も言っていないから困るんですが、これも幾つかに絞って入れて、理念の部分とそうでない部分とをはっきり峻別すれば、基本法という中での位置づけ、それからそれを中心にして消費者基本法の意味も出てくるのではないかなと。

細かいところというか、現実には先生がおっしゃるように、との組み合わせがないかなというのは相当難しい議論ではあると思うんですけれども、理念の部分とそうでない部分とをはっきり分けてつくるというには私は賛成です。それに何を入れるかは、この中からどう選ぶかということであり、何を足すか、何を削るか、これは実質的にここでおやりになったらいいのではないかと、そんな気がいたします。

落合部会長 浅岡委員、どうぞ。

浅岡委員 先ほど言い忘れたのですが、今日ラフな形で個人的に権利をとらえるなら、どういう項目があるかについて、私のメモの最後のところに少し付け加えておりますけれども、そこでちょっと気になっているのが、ケネディ教書で「選択できる権利」についてです。消費者の選択とは、現実にはあるようであまりないのかもしれないと。その部分もあり得るのでしょうけれども、選択以前の問題の領域が今日大きくなっているように思わ

れます。選択には、知らされる、情報を得られることだけでなく、自由な判断をする時間的・精神的余裕が与えられることが重要です。取引方法の問題だけではなくて、取引の中身の問題もあります。そもそも公正な取引が確保されるべきとの点から強調する必要性があるのではないかと思います。

環境に関連した話でいいますと、今、フロン、代替フロンを冷媒に使わない冷蔵庫が市場にないため、日本では選択できないと、そういう意味で使う場面も新たに出てきていて、ケネディ教書で我々が考えてきた「選択できる権利」を分解をする必要があるように今感じています。まだ熟さないのですが、問題提起なんです。

落合部会長 加藤委員、どうぞ。

加藤委員 その点なんですけれども、私はこう考えます。恐らく、アメリカの場合、選択ができるということは、消費者がドミナントによる圧迫を受けないと。市場の公正競争、たくさんの事業者が活発な競争をする中から、消費者が自分の選択ができる環境が必要だという意味で、ドミナント規制とか、そういったことがイメージされているのではないかなど私は思っていますが、全面的にその内容をまだというか、昔、一回くらい勉強したんですが、最近勉強し直していないのですが、選択する権利という言葉の出てきた背景というのは、やはり浅岡委員のおっしゃるように見直してみる必要もあるのかなとは思っております。

落合部会長 田中委員、どうぞ。

田中委員 お経みたいだという表現、比喻として出てきているんだと思うんですけれども、理念として基本法の中に盛り込むということは、私はとても大事なことなんじゃないかというふうに思うので、それがお経になるのか、あるいは具体的なプログラムの基礎になるのかというのは、国民のとらえ方といいますか、あるいは憲法に言われているように、不断の努力をみんながどうするのかということによって決まってくる問題ですから、ちゃんと消費者の権利を、まさに理念として堂々と盛り込むべきであるというふうに思います。

そして、現在の消費者保護基本法での、例えば国の責務、地方公共団体の責務、事業者の責務、消費者の役割というのは、書いてあることがあまりにも抽象的過ぎる。国は総合的な施策を策定し、実施する責務を持つというのでは、要するに中身がないに等しいのではないか。ケネディ教書では、「知る権利」というような形で具体的に理念といえどもそのスタンスや方向性が示されているので、そういう形で消費者の権利をはっきりさせるべきではないか。それをどういう表現にするか、幾つに絞るかというようなことについては、

相当、練り上げてやる必要があるのだらうと思いますけれども、ぜひそこまで進めていただきたいというのが一つです。

それから、落合先生がおっしゃるように、法的権利としてどこまで具体化できるかというところについて、時間的制約とか、法律の技術上の問題とか、難しい問題はあるんでしょうけれども、できることなら、単に理念にとどまらない、具体性を持ったいくつかの事柄を、法的権利として明文化する必要があると思います。。そういう部分は追求してみたらどうなんだろうかというふうに思いますので、準備していただければなという希望を申し上げます。

落合部会長 大羽委員、どうぞ。

大羽委員 お経みたいなものということを発しまして申しわけありません。否定的な言葉ではなくて、ありがたいということが前提でありますので、補足しておきます。

冗談はさておき、先ほども浦川委員の方からもお話がありましたように、やはりそれなりにきちんと権利を明確化するということは、今の状況の中では大事だらうと思います。つまり、消費生活という形が我々20世紀に初めて出てきた。そこが21世紀になって、消費者ということが明確化されていなくて、そのままきて、どういう権利があるんだということをそこで我々が確定しておくことが非常に大事だということが一つあります。

ということは、もっといえば、19世紀的な意味での社会保障というか、それはちょっと消費生活とは違うのではないか。法律が消費者保護基本法というふうに言っていますから、そういう意味では、一番最初に出てきましたような社会保障などのジャンルとは明確にしておかなければいけないだらう。そういう意味では、現代的意味での消費生活をどうやって我々がここで考えるかということかと思えます。

それから、先ほど部会長がおっしゃったような、これは理念的な法律にするのかどうかという、この法律の中に具体的な権利だとか、救済とかというのは少しあってもいいのではないかということについて、一つだけ私は前々からこれは非常に気になっていますので申し上げますと、消費者保護基本法の現在の第7条の危害の防止という条項があるんですが、これは、まさにあまり役に立っていない。

これからますます省庁間の問題で、新しい時代に新しい大きな消費者被害が出てくる可能性がある。そういったときに役立てるような形の、行政的な措置での危害の防止の明確化がどこかになければいけないのかなと。つまり、それは農水だからとか、それは厚生労働だとか、そういうものではなくて、ここにあった方がいい。

ただし、今、そういうふうなことをここで議論すると、これまた新しい法律をつくるまで随分時間もかかるかなということもありますので、そこは皆さん方に今後議論していただきたいなと思っております。

落合部会長 福原委員、どうぞ。

福原委員 今、理念を書くことにどんな意味があるかという御論議があったわけですが、理念を書くことは実効性がないということでは必ずしもなくて、簡単にいえば法律を別につくって補完することができますし、もう一つは理念がはっきりしていれば、業界の自主規定なり、あるいは会社の倫理規定の中で、これを補完することは決して不可能ではない。それはどのくらい実効性があるかということは保証はできませんけれども、理念がなかったら、それは期待できないというふうに思います。

落合部会長 いろいろ御意見をいただきましたけれども、この資料2の参考1というところに消費者保護基本法が出ておりますが、消費者保護基本法が理念を書いたものだというふうに理解されるものですが、消費者保護基本法の第4章というところで、消費者保護会議等というのが18条以下にありますけれども、これが理念として書かれたものを国としていかにして実現していくかという仕組みに関する規定なんだろうと。だとすると、理念として書くことと同時に、その理念をいかに具体化していくかという仕組みを入れなければいけないという、先ほどちょっと申し上げたんですが、それは現行の基本法でいえば、18条以下の定めというのが、これで一体理念として掲げられたものを現実化していくに当たって、本当に妥当なものなのかどうかということも含めて問題になってくるので、これもまた今後の議論の中で出てくるということになるかと思えます。

それらを含めまして、時間の関係もありますので、その次の論点に移らせていただきたいと思いますが、17ページの論点10というところで、「包括的なルールの必要性」があるのではないかという問題点の提起であります。

これで、行政規制というものを非常に広げていくという方向で、包括的な行政規制ということを考える、あるいは包括的な司法規制というものを考えると、いろいろなことが考えられますけれども、特に行政的な包括的ルールを設けるということにすると、この論点10の(2)にありますように、行政の裁量をどう考えていくか等の問題もありますし、不公正な取引というものを一般的に取り上げていこうとすると、競争政策と消費者政策の関係はどうなるか等の問題が生じるという論点であります。この点につきまして何か御意見ございますでしょうか。

加藤委員 意見というよりは御質問なんですけれども、この「包括的なルールとそのための体制整備」といったとき、素人では包括的なルールというとすぐ独占禁止法のようなものを思い浮かべるのですが、ここでは資料がいろいろ後ろについておりまして、21 ページに不公正な取引方法、これは独禁法ですね、とか景表法がありますけれども、イメージがちょっと湧かないので、少し教えてください。

落合部会長 これは消費者契約法をつくるときにも議論した問題なのであって、消費者契約法というのはすべての業種にかかわらず、包括的なルールとしたんですね。したがって、包括的なルールとしてつくるメリット、デメリットというのも当然あると思いますが、その場合のメリットに着眼したときに、そういう包括的ルールというものをさらに拡大していこうという立場は一つ考えられるだろうと。

そうだとすると、どういう領域について拡大して、いかなる方法で拡大していくのかという問題が生じてくるだろうと。規制を設ければ、常にうまくいくというわけでもないわけなので、規制の失敗ということも十分あるわけですから、規制だけでいいのかどうか、包括的な規制といったことを考えていく中でもあります。

ここで、具体的に恐らく考えているのは、詐欺的な方法といいますが、不公正な方法というものを一般的に考えて、それと競争との関係は問題になりますけれども、競争に影響があるかどうかという要件で縛りをかけないで、もうちょっと消費者の利益が害されていくかどうかというような視点で詐欺的な取引あるいは不公正な取引というものを一般的に規制していくという、そういう意味での包括的なルールというのも考えられるので、それがどうかというのは恐らくこの論点 10 の 3 のところではないかなと思います。

加藤委員 はい、ありがとうございました。

落合部会長 浅岡委員、どうぞ。

浅岡委員 取引の公正性のベースはやっぱり民事ルールとして位置づけられるものだと思います。公正とは何か、不公正とは何かというのは、どんなにしても、個別に書いていくというアメリカ州法のパターンではしょっちゅう足していかないといけないでしょうし、だからどこより包括的な規定を入れて、それをつないでいる。どの国でも、どちらをベースにするかはともかくとして、試みられていることだろうと思います。民事ルールを定めておいて、司法によって具体的な追加補充を解釈として加えていくという基本スタンスになると思います。

それにプラスして行政的な措置をする - - 不公正であるということによって行政措置を

とる場面でも、規定に余裕がないとどうしてもモグラたたきになってしまうということは、これまでも経験してきたことですが、それが行政の自由裁量幅が大きくなり過ぎるといふ懸念も制度的にはありますが、それも司法のチェックの中でバランスをとるといふことになるのではないかと思います。

独占禁止法との関係では、20年くらい前には私たちも独占禁止法の不公正な取引方法というのほかの法律が整備されていないときで、消費者保護基準としてとらえていたんですね。公取の担当者の方もそれを活用されようとした時代もあったんですね。そもそも公正な市場を目指すといふときの公正さというものが消費者保護と調和していること、あるいは環境の持続性と調和していることが健全な市場のベースとして組み込んでいくことが、これまで以上求められる方向で調整を図ることになるのではないかと思います。

落合部会長 よろしいですか。では、今の論点で。田中委員、どうぞ。

田中委員 公正取引委員会関係の方でも、私どもの意見にのせておきましたけれども、宮沢先生を座長にされて、公正取引委員会の21世紀の在り方の検討をされて、懇談会の提言書が出ていると聞いております。

その中で、公正取引問題あるいは独占禁止政策と消費者政策とのかかわりについても論及されておられますね。したがって、そことのすり合わせ、関連も含めて、この点は論議する必要があるのではないかと考えておりますので、準備していただいた方がいいのではないかと思います。もし、事務当局の方で何かお考えがあれば聞かせていただきたい。

落合部会長 公取の研究会の方がどう考えるかということも、もちろん最終的にはすり合わせをする必要はありますけれども、消費者政策部会として競争政策と消費者政策とをどう整理し、どうとらえて21世紀にどういう形で位置づけていくかという点が、やはりこちらの方からも具体的な考え方というものが形成される必要はあると思いますので、それが形成されたときに、一体、公取が考えているものとどれだけ異同ですね、一致しているところがあり、あるいは一致していないところがあるという検討が必要になってくると思いますけれども、まずその前段階で、一体、消費者政策の問題を考える、消費者政策部会は競争政策と消費者政策の在り方についてどういう整理を考えるんだというあたりはぜひここで議論していただきたいということです。

この問題は、恐らく今後もまた出てくると思います。それから、我が国の消費者行政といいますが、そのあたりで幾つかある問題点の中の一つでかなり大きいのは、消費者政策を現実に実行する部分というのが各主管官庁にはそれぞれの主管部分についてはそれを

実現する手だてというものがあるわけですが、全体的に消費者問題について、それを実効性ある形で実現する部署というのではないと。そういう状況の中で、公正取引委員会はそういう意味で実効性のある部分を持っていることがあるので、消費者政策と競争政策との切り分け、位置づけというものがもう少し整理できれば、公正取引委員会にかなり消費者政策の実現部分といいますか、それを担わせるという考え方も十分あり得ること、これも御議論いただいて、この部会としてそういうのがいいのかどうか、いずれ議論になってくると思いますけれども、そういうこともあり得ると。

したがって、公正取引委員会が果たすべき役割というものをこの部会としてもグランドデザインを描く以上は、そこも考えなければいかんだろうということであろうと思います。

浅岡委員 今、落合先生がおっしゃられたことに尽きると思いますが、我々としては、包括的に消費者行政をつかさどる、独立した行政機関をと主張してきているわけですが、取引関連については公取の機能をどう高めていくかというのが、現実的対応方策として我々としても注目します。安全についてまでカバーするというこの部分は及ばないのかもと思いますけれども、我々の関心事でもあります。

落合部会長 今の問題、結局、しかし消費者政策と競争政策というものがどういうふう位置づけるかということがないと、恐らく公正取引委員会でも十分な動き方はできないだろうということがあるので、そこをどう考えていくかですね。ここが非常に重要な問題であろうと思いますので、その辺のところの議論は今まで部会では必ずしも十分出ておりませんが、今後はその辺の議論も大いに期待したいということでもあります。加藤委員、どうぞ。

加藤委員 17 ページの論点 10 の「包括的ルールの必要性」というのは、公正取引の側面だけであって、安全や危害の防止については別というふうに考えた方がいいのですか。

落合部会長 3にあるのは非常に競争的なものと消費者政策的なものであって、ほかに1、2と、それから論点 10 全体の問題提起があるので、当然、それはすべてを含んで議論していただくということだと思います。

23 ページからの自主行動基準の位置づけというところで、これはかなり福原委員の方からも問題点の指摘がございました。これとの関連で十分問題の指摘もございました部分ですが、この論点 11、論点 12 あたりにつきまして、御意見ございますでしょうか。野村委員、どうぞ。

野村委員 自主行動基準に何らかの法的効果を与える、特にこういうセーフハーバー規

定のような効果を与えるとすると、自主行動基準についての有効性みたいな、実態的な要件を定める必要があるのではないかと。自主行動基準にはこういうことを定めなければいけないとか、あるいはこういうことを定めてはいけないとか、そういうことが必要になってくるのではないかということが一つと、それからもう一つは何らかの形で消費者あるいは消費者団体の意思が反映するような基準の決定過程ですね。そういうことが必要になるのではないかというふうに思いました。

落合部会長 山本委員、どうぞ。

山本委員 野村委員の意見と同じでありまして、安全港規定が認められる自主行動基準ですね。これは公正競争規約を今念頭に置かれているということで理解できたんですが、これですと公取の認定を受けるということ、それから消費者の意見も当然徴するということですので、こういう内容だということ、自主という中身に反するので、その辺が難しいので、手続的なこととか、そういうことがある程度限定しなければ言えないことではないかと思えます。

これ、最初、読んだときに、例えば消費者契約法の10条がありまして、10条も包括的なルールであると。それを具体的なものにするということで、自主行動基準が業界あるいはある企業によって定められているということで、責任を問われないと。裁判所のチェックは入らないということになると変だなと思いましたので、ちょっとこの書きぶりを多少精密化する必要はあるだろう。内容的には、ここに論点11、12にまとめられておりますことは、基本的に賛成でございます。

落合部会長 松本委員、どうぞ。

松本委員 11と12、両方重なるんですが、12に関しては、12の1では事業者団体によって策定されるということで、12の3は一方、個別企業が策定したということで、自主行動基準、コード・オブ・コンダクトについても業界団体レベルでつくったものと個別企業とつくったものを12は分けているんですね。

11の方は分けていないので、特に11の1については分けないと少し問題があるのではないかと。11の2の上回る機能を有し、法令を補完するというのは団体レベルでやってもいいし、個別企業レベルでやっても、それはまさに自由だと思うんですが、11の1の方で、個別事業者が個別に決めたものについて、個別にセーフハーバーというのは国際的に見てもそういうのはないので、団体レベルでいわば団体自治的な感じで作られたものあるいは第三者機動的なものをつくったものについて、それを遵守しますという約束をした

場合とか、というふうに少し限定をして分けた方が、つまり論点 12 と同じように分けた方がいいのではないかと。

論点 12 は、まさに事業者団体によって策定運用される場合について、そこから逸脱した場合は不公正な取引とみなすというかなり法的な、違反に対して法的サンクションを与えるわけですね。そうすると、11 の 1 は守っていれば違反ではないというのだから、サンクションを与えないというわけで、これは裏腹の関係にあるわけですから、団体レベルと個別事業者レベルとに分けた上で、さらに法的な効果が比較的強く結びつけられる可能性のある団体レベルのものについては、つくり方とか、あるいは認可の制度を導入するか、公正取引委員会的なものによる一定の承認がないとだめだというようにするか、きちんとしたチェック機能を持たせないとちょっと危険なところがあると思います。

落合部会長 鍋嶋委員。

鍋嶋委員 この論点 12 の 1 のところなんですけれども、自主行動基準、実際、今、会議をやっているわけなんですけれども、その中で幾つかの業界団体がつくってそれに合わない、いわゆるアウトサイダーの問題がやっぱり出てきていますね。そのときに、やはり公取ではアウトサイダーに対する、逸脱行為に対するサンクションはだめだと。認められないよということを言っているの、その辺が考え方を決めていただかないと先に進まないような気もいたします。

落合部会長 高委員、どうぞ。

高委員 論点 12 の 3 のところなんですけれども、一般に自主行動基準には 2 つ解釈があって、国生審で議論していたのは消費者向けに対して、ある意味で約款の延長のような形でこういうことを守りますという基準を作る。ところが、実際の企業で既につくっているところは自主行動基準と呼んだり、行動憲章と呼んだりいろいろあるんですけれども、それはあくまでも社員、役職員向けにつくっているわけですね。例えば、消費者向けに消費者に対しては誤認を与えるような説明はしませんとか、既存法令の文言とか精神を徹底させるためにそういうものをつくって社員の教育に使うわけです。それが例えば多分もう情報開示ということで、いろいろなところで公開していくことになると思うんですけれども、それを見た消費者が「有利誤認させられた」と主張するかもしれません。企業が、内部できちんと法令を守る仕組みをつくろうと努力するために作成したものが、ある意味では本来の意図と違った形で利用され、批判に使われる可能性も出てくると思うんです。

ですから、ここで自主行動基準というのはどういうものなのかというのもきちんと定義

した上でやらないと、既にあるものも同じものというふうに理解されると、後でいろいろな問題が出てくるのではないかと思います。先ほどの理念の云々、お経云々という話もありましたけれども、そんな内容も入っているわけですね。そうすると、極論ですが、その理念から乖離した内容ではないかと批判する人もでてくるわけです、。

落合部会長 浅岡委員、どうぞ。

浅岡委員 私も特に 11 の方ですね。これを遵守していればいいという形の位置づけというのは非常に慎重でなければいけないと思います。例えば、安全性についていろいろ行政基準がありますが、これも今現在までの裁判所の解釈では、最高裁判決でも最低基準なんです。それでいいよとは言っていないわけです。

企業の自主的なルールがセーフハーバーというか、もっと端的に言って免罪符となるということをどう回避するのかという問題は非常に重要です。こういう概念を入れるにはよほど政府がしっかりコントロールして、協定化を図れるとか、いずれにしても難しいと思います。

落合部会長 それでは、最後の 25 ページの論点 13 に移りたいと思います。これはかなり今まで議論が出た部分でもありますが、何かこの点につきまして特に御意見ございますでしょうか。

それでは、この論点は既に関係した議論は相当出ているということもありますし、時間も迫っておりますので、本日の審議はこの辺で終了させていただきたいと思います。非常に活発な御議論ありがとうございました。

次回の日程等につきまして、事務局から説明をお願いします。

### 3. その他

中村消費者企画課長 それでは、次回の予定でございます。

次回の第 7 回の消費者生活部会でございますが、8 月 29 日（木）午前 9 時半から 12 時 30 分ということで、場所は本日と同じこの会議室において開催を予定しております。

御参考までに 10 月までの日程を今お配りさせていただいておりますので、後ほど御確認をいただきたいと思っております。第 8 回が 9 月 13 日（金）9 時半から 12 時半、それから第 9 回が 10 月 11 日（金）13 時から 15 時、第 10 回が 10 月 21 日（月）14 時から 17 時、それから第 11 回になりますけれども、10 月 22 日（火）の 14 時から 17 時ということをご予定しております。大分日程が詰まっておりますけれども、恐縮でございますが、よ

ろしくお願い申し上げます。事務的に詳細はその都度御連絡させていただきます。

#### 4 . 閉 会

落合部会長 本日はどうもありがとうございました。これで閉会にいたします。

- 了 -