

2002年 7月 31日

## 「21世紀型消費者政策の在り方について」に関する意見

日本生活協同組合連合会  
副会長 田中尚四

### 1.基本方針について

#### (1)消費者の捉え方について

従来の消費者政策は、消費者保護基本法の考え方や業法による規制に顕著に見られるように、消費者を権利主体というよりも弱者として捉え、政府が健全な産業育成を目的とした各種の施策を講じることによって、反射的に消費者の利益を保護するという立場が基本となっていた。しかし、今後の消費者政策のあり方を考えるにあたっては、消費者を権利主体として捉えた上で、その権利を保障するためにどのような施策を講ずるべきかを検討することが重要となる。

消費者の権利については、基本法等で宣言的に規定するだけでなく、消費者が自ら行使できる具体的な権利として立法その他の施策を講ずる必要がある。近年の規制改革の中で、消費者の自己責任が論じられるケースが多くなっているが、実効的な権利保障を伴わない自己責任論は妥当でない。

#### (2)公正な市場の形成と消費者政策との関係について

近年進められている規制改革の目的は、資源配分機能をはじめとする市場メカニズムの活性化にあると考えられる。こうした目的を達成するためには、事業者が公正で自由な競争を展開する競争的環境と併せて、消費者が適正な選択を行える状況が確保されなければならない。消費者の選好(ニーズ)と現実に行われる消費者の選択とが合致してはじめて、消費者のニーズに適合する商品やサービスが選択され、市場における競争を通じた優勝劣敗のプロセスにより、適正な資源配分が実現されることになるからである。

消費者が適正な選択を行える状況を確保するためには、競争政策とともに消費者政策が重要である。その上で情報の問題が大きな意味を持つことは、「21世紀型の消費者政策の在り方に関する検討について」(第5回消費者政策部会 資料1)の1(3)の記述の通りである。商品やサービスに関する情報は事業者の側に偏在しており、その情報が消費者に対して適切に提供されない限り、消費者は自らのニーズに適合する商品を選択することができない。また、雪印食品の例を引くまでもなく、消費者は商品やサービスとともに事業者を選択するのであり、商品やサービスに関する情報のみならず

らず事業者自体に関する情報についても積極的に提供される必要がある。

その一方、情報の提供だけで消費者の適正な選択が保障されるわけではない。消費者と事業者の間には、情報の量や質以外にも、情報を咀嚼し、適切に成否を判断する知識や能力、交渉力、経済力などにおいて、構造的な不均衡が存在する。これは、高度に発達した資本主義社会において避けられない現象であり、解消することは不可能である。こうした構造的な不均衡のもとで、消費者が適正な選択を行えるようにするための総合的かつ実効的な消費者支援策を講ずることが、規制改革の前提として必要不可欠である。

### (3)事業者のモラルとコンプライアンスについて

消費者が商品やサービスを選択する際に利用する情報の大半は、事業者によって提供されている。商品やサービスに関する情報や事業者自体に関する情報に関して、消費者が事業者に依存せざるを得ない以上、消費者の事業者に対する信頼がある程度前提となることは避けられない。その意味で、事業者のモラルやコンプライアンスは重要な課題となる。

しかし、事業者が自らの力で不公正な商慣習、違法行為、問題ある取引慣行、契約違反などの行為を未然に防止する仕組みを整備する取組みは、この間多発している食品の偽装表示問題において見られるように、社会的に定着しているとは言いがたい状況にある。こうした状況を克服し、事業者のモラルやコンプライアンスを確立していくためにどのような施策を講ずるべきかを正面から検討する必要があり、「自主行動基準」に関する検討もその一環として捉えるべきである。

### (4)消費者の権利について

消費者は、市場を通じて事業者と取引をすることによって、自己の需要を充足しながら生活している。そうした事業者との取引において、消費者が自らの生命・身体・健康・財産を守りながら、生活に必要な財やサービスを選択し、入手できる環境を保障するという観点から、消費者の権利の内容について明らかにすべきである。さらに、いかなる施策を通じてその権利が実効的に保障されるべきかを検討する必要がある。その際、(2)で述べた消費者 - 事業者間の構造的な不均衡を考慮すれば、当事者間の対等性を前提としている私的自治の原則を一律に適用すべきではない。また、事後チェックだけでなく、「安全」という観点からの事前規制についても、きちんと位置付けるべきである。

なお、消費者の権利の保障という観点からは、事業者との取引自体に関わるもの以外にも、消費者が主体的に事業者等との紛争解決を図る権利の保障や、消費者支援に関わる施策の検討に消費者が参加する権利の保障についても検討する必要がある。

## 2.各論について

『21世紀型の消費者政策の在り方に関する検討について』の4(2)以下に掲げられている個別の検討テーマに関わる意見は、基本的に各論の検討の際に述べることにするが、同文書において記述が不十分な検討テーマについて、以下補足する。

### (1)事業者から消費者への情報提供について

事業者から消費者への情報の提供については、『安全の確保』契約の適正化』の項の中でふれられている。しかし、消費者 - 事業者間の情報の非対称性は本質的かつ重大な問題であり、消費者政策の中で情報問題の持つ意味の大きさは1(2)で述べた通りである。事業者から消費者への情報提供について、商品やサービスの内容に関するもの、事業者自身に関するもの(コンプライアンスの取組み状況などを含む)という双方の要素を考慮し、消費者が容易にその情報を利用できるような提供形態も想定しながら、施策のあり方を総合的に検討すべきである。その際には、『安全』や契約』の観点に留まらず、消費者の適正な選択を確保するという観点から、『トレーサビリティ』など新たな考え方も含み込んだ検討が必要である。

なお、情報の問題に関しては、消費者が情報を咀嚼し、適切に成否を判断する知識や能力の向上をいかに図っていくかという点も重要な課題である。消費者教育はその意味で大きなテーマであり、学校教育と生涯学習の両面から実効性のある施策を検討することの重要性も指摘しておきたい。

### (2)公正取引委員会の機能について

諸外国では、競争政策を所管する行政庁が消費者 - 事業者間の不公正な取引全般についても所管しているケースが見られる。これに対して、わが国の公正取引委員会では、消費者 - 事業者間の取引に関する機能が実質的に景品・表示問題に限定されている。昨年11月に公表された『21世紀における競争政策と公正取引委員会の在り方』(21世紀にふさわしい競争政策を考える懇談会 提言書)において指摘されているように、公正取引委員会において消費者政策の積極的な取組みを行うべきである。

### (3)金融・消費者信用問題について

金融に関しては、ペイオフが解禁され、変額個人年金の銀行窓口での販売について検討されるなど、自由化が一層進展している。その一方で、昨年施行された金融商品販売法は、金融商品販売業者の顧客に対する説明義務と勧誘方針の作成・公表のみを内容とするものであり、適合性原則や勧誘・販売ルールを含む包括的な金融サービス法の検討はストップしたままである。公的年金制度に対する不安などを背景に、元本保障からハイリスク・ハイリターンまで様々な金融商品を組み合わせた資産運用を行

う消費者が増える流れにあり、金融分野における消費者施策のあり方について検討する必要がある。

また、自己破産の申請が大幅に増加（1990年：1万1千件　2001年：16万件）し、いわゆる多重債務者も相当多数にのぼるものと見られる今日状況の中で、制度の枠組みは依然として販売信用と消費者金融の双方に大別されている。銀行の個人向け融資も活発に行われるようになる中で、消費者信用全般に関する統一的なルールの検討も必要となっている。

#### (4)消費者行政の枠組みについて

消費者行政については、地方自治体、消費者保護会議、国民生活センターのあり方が検討される模様であるが、中央省庁における所管のあり方も視野に入れて検討すべきである。産業の育成・振興を所管する省庁が、健全な産業の発展という見地から消費者施策を講ずるといふ枠組み自体の妥当性も含めて、抜本的に検討する必要がある。

#### (5)団体訴権等について

団体訴権については、約款の差止請求について検討事項として掲げられているが、不当な勧誘行為の差止も検討事項とすべきである。行為の差止については、昨年より施行されている独占禁止法違反行為（不公正な取引方法）に対する私的差止請求制度の例もあり、アプリアリに検討事項から除外すべきではない。

なお、団体訴権ではないが、少額多数被害への対応策についても、抑止力の観点を含めて具体的に検討すべきである。

以　上