

問い合わせ先
内閣府国民生活局消費者企画課
高橋、小菅、清水
03 - 3581 - 9095

21世紀型の消費者政策の在り方について 中間報告

平成14年12月
国民生活審議会消費者政策部会

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	1
2．消費者トラブルの増加・複雑化	2
3．企業不祥事の続発	2
4．消費者政策の抜本的見直しの必要性	2
．21 世紀型消費者政策の基本的考え方	3
1．消費者政策の理念	3
2．行政、事業者の責務と消費者の役割	5
．消費者政策の展開	6
1．消費者の安全確保	6
2．消費者契約の適正化	9
3．苦情処理・紛争解決	13
．消費者政策の実効性確保	18
1．行政の推進体制	18
2．違法・不当行為の抑止と監視	19
3．自主行動基準の策定・運用	22
4．公益通報者保護制度	23
．消費者保護基本法の見直し	25
1．消費者保護基本法の主要な問題点	25
2．見直しの方向性	25
．今後の検討課題	27

．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

消費者を取り巻く環境は、昭和 43 年の消費者保護基本法制定以降大きく変化している。

市場メカニズム重視の広がり

規制改革等の進展に伴い、日本の経済社会システムは、市場メカニズムを重視した仕組みに変化し、また、その分野が拡大してきた。それに伴い規制の手法も、「事前規制」から、「事後チェック」へと重点がシフトしている。

グローバル化の進展

経済社会のグローバル化が進展し、人、財、資金、情報が国境を越えて迅速に動く時代となり、各種制度の国際的調和や国境を越えた消費者取引への対応が必要となっている。

IT化の進展等

科学技術の進歩により、新しい商品やサービスが登場してきている。特に、急速にIT化が進展し、電子商取引が広まるなど、取引の多様化・複雑化が進んでいる。

また、インターネットを通じて消費者が利用できる情報量が飛躍的に増大するとともに、消費者の発信する情報が事業者のマーケティング活動に直ちに活用されるなど、消費者・事業者間において情報が双方向に流れる動きが強まっている。

家族、ライフスタイルの多様化

少子・高齢化や女性の社会進出を背景に、単身世帯が増加するなど家族形態が大きく変化しており、これが高齢者や若者をめぐる各種の消費者問題の発生にもつながっている。また、環境への意識の高まりがみられるなど、消費行動やライフスタイルも多様化してきた。

2．消費者トラブルの増加・複雑化

全国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消費者からの苦情相談件数は増加を続けており、平成 13 年度においては約 62 万件と、10 年前の約 3.7 倍にもなっている。消費者苦情のうち、消費生活センター等に寄せられるものは極めて限られたものであることから、潜在的にはこれを大幅に上回る消費者トラブルがあるものとみられる¹。

苦情相談の内容も、従来は商品の品質等に関するものが中心であったが、取引形態が多様化・複雑化した現在、契約・解約に関する苦情相談の割合が高くなっている²。

また、IT化の進展等により、インターネット取引に関するトラブル（ネットオークションをめぐるトラブル、迷惑メール、顧客情報の漏洩等）など、新しいタイプのトラブルが増加している。

3．企業不祥事の続発

近年、食品の偽装表示事件、自動車のリコール隠し事件、食中毒事件など、企業の不祥事が続発しており、企業に対する消費者の信頼は著しく低下した。こうした不祥事が事業者の存立基盤を揺るがす事態も発生しており、事業者のコーポレートガバナンスの構築などにより、消費者と事業者の間の信頼関係を回復することが重要な課題となっている。

4．消費者政策の抜本の見直しの必要性

以上のように、消費者を取り巻く環境は大きく変化している。しかし、昭和 43 年に制定された消費者保護基本法は、このような変化を想定したものではなく、また、制定後の変化に対応する改正もなされてこなかった。このため、これまでの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早急に描くことが、効果的な消費者政策を遂行する上で不可欠となっている。

¹ 商品・サービスについて不満をもったり被害にあった消費者のうち、消費生活センター等の相談窓口へ相談した消費者の割合は 3.4%となっている（第 32 回国民生活動向調査 平成 14 年 3 月〈国民生活センター〉）

² 平成 13 年度においては、「契約・解約」関係の相談が最も多く、その内訳は、「運輸・通信サービス」、「教養娯楽品」、「金融・保険サービス」の順で割合が高くなっている（消費生活年報 2002 国民生活センター）。

. 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。

消費者像の転換 - 保護から自立へ

従来の消費者政策においては、消費者を「保護される者」として受動的に捉え、事業者に対する規制と消費者への支援を中心に、各種の施策が組み立てられてきた。

しかし、日本の経済社会システムが市場メカニズムを重視した仕組みに変化し、その分野が拡大する中で、消費者は、単なる保護の対象ではなく、市場において「自立した主体」として、自己責任の下で、積極的に自らの利益を確保するよう行動していくことが求められている。また、そうした消費者の行動が健全な市場の形成にもつながる。

政策手法の進化 - 規制から市場ルールへの重点シフト

1960 年代以降の消費者政策においては、行政が事業者を規制するという行政規制型の法整備が進められるとともに、消費者被害の具体的救済については、各地の消費生活センター等における苦情相談の処理が大きな役割を果たしてきた。

しかし、1990 年代に入り、規制緩和が進展し、市場メカニズム重視の仕組みが広がったことに加え、グローバル化や IT 化の進展、家族やライフスタイルの多様化により、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、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。こうした中で、市場ルールの整備に重点が置かれるようになり、行政は事前規制から事後チェックへと重点をシフトしつつある。

新しい動き - 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、企業不祥事の多発を背景に、事業者は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。

以上から、21世紀の経済社会にふさわしい消費者政策は、消費者を、消費者利益確保のために能動的に行動する「自立した主体」ととらえ、その環境整備を図ること
市場ルールの整備を進め、「事後チェック」の強化を図ること
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
などを基本とすべきである。

(2) 消費者の権利と消費者政策

消費生活における安全の確保、表示や契約の適正化など、消費者と事業者との関係で捉えられるいわゆる消費者問題において、消費者がその利益を正当に確保していくためには、

- ・ 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

などがまずもって必要である。

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、これら消費者が確保すべき利益を、保護によって与えられるものではなく、自ら実現していく「消費者の権利」として位置付けるとともに、その実現のために消費者政策を展開していくことが必要であ

る。

2 . 行政、事業者の責務と消費者の役割

上記の理念を実現していくためには、各主体がそれぞれの責務・役割を果たすことが必要不可欠である。

(1) 行政の責務

行政は、消費者の権利を実現するために、時代に適合した消費者政策を策定し、法令等に基づき厳正かつ的確に実施する責務がある。

(2) 事業者の責務

事業者は、

- ・ 消費者への適正な情報提供
- ・ 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

を行うとともに、そのための体制を整備する責務がある。

また、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とともに、消費者からの苦情処理に努めるなど、その役割を果たす必要がある。

(3) 消費者の役割

消費者は、

- ・ 必要な情報を収集し、合理的に行動すること
 - ・ 事業者、行政への働きかけを通じて消費者利益を確保すること
- など、その役割を積極的に果たす必要がある。

また、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の利益を確保する役割を果たす必要がある。

・消費者政策の展開

1．消費者の安全確保

(1) 安全基準の整備

事前規制の必要性

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、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。また、規制の重点は事前規制から事後チェックへとシフトしているが、消費者の安全を確保するためには一定の事前規制が必要である。

サービス分野におけるルール整備

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³、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。特に、トラブルの多い分野⁴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。

リスク分析手法の導入

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。現在、食品の分野においては、このような仕組みを整備するためリスク分析手法⁵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活用していくことが必要である。

³ 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、介護サービス等がある。

⁴ 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。

⁵ リスク分析は、「リスク評価」、「リスク管理」及び「リスクコミュニケーション」により構成される。

・「リスク評価」：どの位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」：全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

(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、リコール要件の基準を明確化し、迅速に適用するとともに、他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。

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。

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。平成 13 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、本年 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たが⁶、こうした

⁶ 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。」

行政の公表権限を拡充し、実効性を高めていくことが必要である。

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実証試験が実施されており、今後、同システムの普及が必要である。

(4) その他

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が、現行の安全に関する法体系は製造業者に対する規制が中心となっている。販売業者の役割は重要であることから、その責務の明確化が必要である。

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。

2. 消費者契約の適正化

(1) 消費者契約適正化の必要性

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。

このため、民事ルールの面では、平成13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や勧誘行為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。

(2) 事業者の情報提供義務

情報提供の必要性

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。

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。

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⁷、新たな取引にも対応できるよう、必要な表示事項に関するルールの充実が必要である。

(3) 勧誘行為の適正化

勧誘行為の適正化の必要性

消費者契約の適正化のためには、トラブルの多い勧誘行為の適正化を図ることが必要である。

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⁸、このような勧誘を消費者のプライバシー侵害の面からとら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。

⁷ 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、販売業者の氏名、名称等を必要表示事項としている。

⁸ 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。

消費者の特性に応じた勧誘⁹

事業者は、消費者の知識、経験、理解力、資力等の特性に適合した勧誘・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、消費者が当該取引に対する適合性を有しないことが明白であるにもかかわらず、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、取引類型に応じて検討する必要がある。

(4) 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ゆがめる行為¹⁰を規制できるような方策を検討すべきである。

(5) 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

⁹ 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

¹⁰ 消費者の適正な選択をゆが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）

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。

(6) 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、広告の在り方等の問題に適切に対応する必要がある。

3. 苦情処理・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への消費者からの苦情相談は 10 年間で 3.7 倍に達し、内容も複雑多様化している。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複雑多様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。

事業者による苦情処理体制

苦情対応に関する J I S 規格として平成 12 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を適切に処理する体制を構築していくことが必要である。

行政（消費生活センター）による苦情処理体制

消費者保護基本法第 15 条は、市町村が一義的に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、消費者トラブルの複雑多様化等を踏まえれば、市町村単独で全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・複雑多様化等を踏まえ、平成 12 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。増大し複雑多様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り、この役割分担を法的に明確化すべきである。

（ 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¹¹などの裁判外紛争解決（あっせん、調停等）

¹¹ 平成 6 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

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。

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とどまっている¹²。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。

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

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。

¹² 平成 13 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 件にとどまっている。

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いかし、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。

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。

消費者保護基本法における位置付け

これら消費者トラブルに関する裁判外紛争解決の役割発揮を促進していくため、消費者保護基本法に、行政及び事業者団体の責務として、あっせんや調停による紛争解決を明確に位置付けるべきである。

(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ち、消費者・事業者間の情報力・交渉力の格差から見て消費者側に不利なものとなることが懸念されている。

このため、消費者・事業者間の仲裁契約の在り方については、司法制度改革における仲裁法制整備の動向と消費者取引及び仲裁機関の実情や在り方を踏まえ、別途検討を行うこととする。

・消費者政策の実効性確保

1. 行政の推進体制

(1) 国の推進体制

国の消費者行政は、内閣府が基本的な消費者政策に関する企画・立案、推進等の機能を担い、個別具体的施策は各省庁がそれぞれの権限や所掌事務に基づいて実施している。また、基本的な消費者施策を審議・推進するための機関として消費者保護会議が設置されている。

21世紀にふさわしい消費者政策を強力かつ効果的に推進するためには、勧告権を有する常設機関の設置を含めて検討するなど、消費者行政をできる限り一元化するとともに、総合的に施策の企画・立案、推進、調整等を行うことのできる機能を強化する必要がある¹³。また、各種の消費者問題の発生に対し、消費者利益が十分確保されるよう迅速かつ整合的に対応できる体制整備を図るべきである。

消費者保護会議については、体制整備を含めその在り方を見直すべきである。

(2) 地方の推進体制

地方公共団体は、特定商取引法など国が定めた施策を実施するとともに、消費者保護条例の制定などを通じ地域の社会的・経済的状況に応じた消費者政策を推進している。

近年、商品・サービスの流通域の拡大、電子商取引等の新たな取引形態の出現などにより都道府県域を超えた広域的な消費者被害が増加しつつある。このため、各都道府県間での条例内容（事業者の不適正な取引規制など）についての連絡調整、各省庁も含めた国・

¹³ 先般の中央省庁等再編に当たっては、各省庁が所掌している消費者行政については、できる限り内閣府に統合するものとされたところである。

地方公共団体間での悪質事業者に関する消費者苦情の情報交流の促進など、広域的な消費者政策の推進に向けた国・地方の適切な役割分担と密接な連携を図っていくべきである。

苦情処理体制については、市町村で消費生活センター設置が進む一方、一部の都道府県で消費生活センターの統廃合の動きがあるが、先に述べた苦情処理について都道府県が果たすべき責務を踏まえ、適切な体制整備や機能強化を図ることが求められる。

(3) 国民生活センターの役割

国民生活センターは各地の消費生活センターの間を結ぶ情報ネットワークである P I O - N E T (全国消費生活情報ネットワークシステム) を運用し、消費者苦情等に関する情報を提供しているほか、消費生活センターからの経由相談、地方消費者行政職員・相談員への研修や苦情処理テストを実施するなど、全国の消費生活センターの中核機関としての役割を果たしてきている。消費者トラブルの複雑多様化に対応し国・地方の適切な役割分担と連携を図っていく上で、こうした国民生活センターの役割は一層重要である。

今後、消費者政策を強力かつ効果的に推進していくために、消費者苦情等に関する情報の収集・分析、苦情処理専門委員会の活用等を通じて国・地方の消費者政策を支えるとともに、消費者団体、事業者団体、N P O などの果たす役割の増大を踏まえ、情報提供、紛争解決、消費者啓発等のネットワークの中核機関としての役割を發揮するための機能強化が求められる。

2. 違法・不当行為の抑止と監視

(1) 抑止策

行政処分¹⁴

違法・不当な行為を行った事業者に対しては、法令に基づき迅速かつ厳正な行政処分を課すことが必要である。また、制裁金制度等による行政処分の制裁機能強化を検討すべきである。

行政刑罰¹⁵

最近、一部の法令において、悪質な事業者等に対する罰金額の引上げ改正が行われているところであるが¹⁶、違法行為の抑止力を高めるために罰金額等の見直しが必要である。

事業者名の公表

事業者名や違法行為の公表は、違法・不当行為に対する制裁・抑止の機能と、消費者に対する情報提供の機能の両面を有している。このため、公表基準を明確化し、違法・不当行為を行った事業者名や違法行為については積極的に公表すべきである。

また、消費者苦情についても、情報公開請求に対して事業者名を含め情報公開法に則り、適切に開示すべきである。

連邦量刑ガイドライン的考え方の導入

アメリカの連邦量刑ガイドラインは、違法行為を行った事業者等について、法令遵守のための社内体制の整備状況等を考慮し、

¹⁴ 一般に、行政庁が公権力の行使と国民に対して具体的規律を行う法的行為をいい、指示、命令等がある。

¹⁵ 行政刑罰とは、行政法上の義務違反に対して科される刑法に刑名のある刑罰（懲役、禁固、罰金、科料等）をいう。

¹⁶ 例えば、最近の食品表示の偽装事件を受け、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）が改正され、偽装表示等に関して事業者の罰金の最低額が50万円から1億円に上げられ、平成14年7月1日から施行されたところである。

罰金額の増減を図る仕組みを導入している。

我が国でも、事業者等の自主的な法令遵守体制の確立を促進し、違法・不当行為の未然防止・拡大防止を図るため、行政処分等において連邦量刑ガイドライン的考え方を導入することを検討すべきである。

(2) 監視機能

行政による監視強化

違法・不当行為に対する事後的な監視体制を強化する必要がある。

また、安全基準への適合を含め、民間の第三者機関による認証、自己確認に委ねている分野についても、その認証や確認が適切に行なわれているかを監視する必要がある。このため、行政による検査機関の認定を更新制にすることなどを通じ、行政によるモニタリング機能を強化することが必要である¹⁷。

消費者による監視

行政による監視体制を補完するものとして、消費者による監視を促すことが必要である。このため、例えば、消費者が行政に対して措置を採ることを求めることができる申出権¹⁸(消費生活用製品安全法、JAS法等で規定)を活用し、消費者の目を活用した監視を促すことが必要である。

¹⁷ 平成14年12月改正された「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」では、次のとおり国のモニタリング機能が強化された。

- ・ 検査実施に際して、抜き打ち的に作業の監視やデータの根拠確認を実施
 - ・ 安全上重要な機器等については、重点的に監視強化やプロセス確認を実施 等
- 現在改正が予定されている食品衛生法では、ハサップ(総合衛生管理製造過程)について、営業者による一定期間ごとの自律的な改善を促すため、承認に更新制を導入することが検討されている。

¹⁸ 消費者から行政機関に対して法令違反等についての申出があった場合、行政機関は、必要な調査を行い、措置を採ることが義務付けられるもの。

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損なわれている。事業者は消費者の信頼を取り戻すため、経営トップ自ら率先垂範し、社内におけるヘルプラインの設置、社内教育の充実等コンプライアンス経営に積極的に取り組むことが不可欠となっている。

(2) 事業者の自主行動基準策定・運用

自主行動基準は、事業者の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ものであり、強制法規の遵守を明確化するという性格に加えて、)法令の具体化・明確化、)法令適用の自主的拡大、)法令の上乗せという3つの役割を担っている。

事業者は、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

自主行動基準の策定・運用上、事業者団体の役割は大きく、自主行動基準を事業者団体が策定・運用していけば、業界全体として消費者からの信頼性を高めることにつながる。その際、事業者団体による策定・運用プロセスをより透明化し、消費者の参加を促すことが望ましい。

(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¹⁹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である。

¹⁹ 例えば、特定非営利活動法人「消費者ネット関西」が活動している。

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相次いでいる。

消費者保護基本法第4条は「事業者は、その供給する商品及び役務について、危害の防止、適正な計量及び表示の実施等必要な措置を講ずる（中略）責務を有する」ことを定めているが、これらの不祥事を通じて、事業者が消費者利益の擁護のために守るべき基本的な責務を果たしていないことが明らかとなっており、その意味で消費者問題の現状は深刻である。

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、公益通報を理由とした解雇等の不利益な取扱いから従業員を保護するとともに、事業者が公益通報への適切な対応を図ることとする等の制度（公益通報者保護制度）を整備することが必要である。

(2) 制度の基本的方向

公益通報者保護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

公益通報は消費者問題に関係する法令等への違反だけに限定されるわけではなく、あらゆる分野における法令違反全般、人の健康・安全への危険、環境への悪影響などの幅広い公益通報を対象として検討が行われるべきである。

しかし、当部会では消費者政策の在り方に関する検討事項の一つとしてこの制度を取り上げたものであること、また、消費者政策の実効性確保の観点からはこの制度をできるだけ早急に具体化することが必要と考えられることから、まず、消費者利益の擁護のための公益通報者保護制度について検討を進めることとする。

公益通報者の保護

従業者は事業者の内部情報を通報することにより、守秘義務違反等を理由として事業者から解雇等の不利益な取扱を受けるおそれがある。このため、公益通報については、事業者がこれらの不利益な取扱をしてはならないこととすべきである。

その際、公益通報の範囲、不利益な取扱を受けた公益通報者の救済の仕組み等、保護の具体的内容について検討する必要がある。

事業者内部での公益通報への適切な対応

事業者自身による消費者利益の擁護のための取組みを促進する観点から、事業者内部において従業者等からの公益通報に適切に対応できる仕組みの構築が必要である。

このため、事業者が公益通報に対し必要な調査や適切な措置を講じ、また、必要な体制整備を行う努力義務等を負うことを明らかにすることを検討すべきである。

事業者外部への公益通報

事業者外部への公益通報の在り方については、事業者内部での手続との関係、通報先等について引き続き検討を行う必要がある。

その他

以上のほか、公益通報者が円滑に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することが必要である。

(3) 制度の具体的内容の検討

上記の基本的方向を踏まえ、公益通報者保護制度の具体的内容について早急に検討を進め、必要な法制化を図るべきである。

・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

消費者保護基本法の主要な問題点としては、以下のものがあげられる。

- ・消費者政策の理念が、市場メカニズム重視の広がりなど消費者を取り巻く環境変化に対応していない。
- ・消費者契約の適正化に関する規定がないなど、施策に関する規定が不十分である。
- ・苦情処理についての市町村・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の位置付けがない。

2．見直しの方向性

以上の問題点を踏まえ、消費者保護基本法を見直していくにあたっては、

- ・基本法制定後の経済社会の大きな変化に対応したものであること
- ・個別の消費者関係法令の整備・充実を促進し、消費者政策の充実・強化に資するものであること

を旨とすべきである。

こうした観点から、以下の事項をはじめとして総合的に見直す必要がある。

消費者政策の理念

消費者の権利を位置付けるとともに、その実現のために消費者政策を展開していくという理念を明確にする。

行政・事業者の責務と消費者の役割の明確化

行政、事業者については、果たすべき責務の内容を見直すとともに、消費者については、権利実現のための積極的な役割を明確化する。

また、消費者団体、事業者団体の役割を検討する。

施策に関する規定の充実

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し、基本的な原則を盛り込む等、規定を充実する。

苦情処理体制の明確化

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責務として明確に位置付ける。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責務を明確化する。

裁判外紛争解決の位置付け

裁判外紛争解決については、行政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責務を適切に位置付ける。

行政の推進体制の充実・強化

消費者政策を推進するための行政の体制を充実・強化し、その推進体制を明確に位置付ける。

事業者による自主行動基準の策定・運用の促進

事業者及び事業者団体は、自主行動基準の策定・運用を通じて、消費者志向の経営に努め、行政はそれを促進する役割をもつ旨を示す。

・今後の検討課題

本中間報告は、平成14年6月以降、これまでに審議した内容について中間的なとりまとめを行ったものである。

今後、

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

などについてさらに審議を行うとともに、本中間報告の内容についてもさらに検討を深め、最終報告をとりまとめる予定である。