

消費者行政の現状と課題について

日本女子大学 細川幸一

1. 問題意識

消費者が被害を受けてその被害回復を求めた場合、日本の法制度ではその実現はなかなか難しく、消費者には三重苦があると考ええる。

消費者被害は、通常、事業者の不当な行為や過失等によって生ずるから、まずは消費者自らが与えられた権利を当該事業者に対して主張し、最終的には司法手続きによって十分な救済がなされることが基本である。しかし、消費者自らが利用できる民事消費者法の整備は未だ十分とは言えず、司法が消費者にとって権利回復のための手段として必ずしも十分機能していないことは周知の事実である。これが第一番目の「苦」である。

消費者が自ら権利回復できないとすれば、行政が消費者に代わって事業者の違法行為を是正し、かつ消費者の被害救済に一定の役割を果たすことが期待される。実際には、日本の消費者法は私法ではなく、行政法規（取り締まり法規）が中心であった。従って、被害回復を含めて消費者のために行政が積極的に活躍してくれば良いのだが、それも期待できない。これが二番目の「苦」である。いわゆる主務官庁は事業者に対する規制権限は有している、その行使には従来は消極的であり、仮に何らかの行政処分をする場合でも非常に甘い処分しかしないことが多い。また、主務大臣の行政処分の内容には被害者の救済は含まれない。一方、国民生活センターや消費生活センターにおける被害救済は当事者の自主的な合意を促すことが基本であり、事業者が受け入れを拒否したり、あるいははじめから行政を相手にする姿勢がなければほぼお手上げの状態である。すなわち、消費者は十分な権利も与えられていないことに加え、行政も頼りにならないこととなる。

それでも行政の不作為を消費者が追及し、それを是正させることができれば良いのだが、なかなかそうはいかない。それが三番目の「苦」である。主婦連ジュース裁判がその典型である。行政による不利益処分を直接受けた者（消費者問題で言えば、事業者）は異議申し立て権が認められているが、行政が、消費者等の国民一般のための事業者に対する不利益処分をしなかったとか甘すぎるといった場合に、消費者等の一般国民の行政に対する不服申し立てはほとんど認められてこなかった。

2. 消費者行政の現状

消費者問題の構造的な解決のための行政の市場への介入には二つの方法がある。一つは、強者たる企業の活動を規制する「規制行政」であり、もっぱら各業法を所管する主務官庁がその役割を担ってきた。もう一つは、企業に対して弱い立場の消費者を支援する「支援行政」である。国民生活センターや消費生活センターといった企業に対して規制権限を持

たない行政機関による消費者教育、情報の提供、苦情処理等の形でそれは進められてきた。

産業振興や保護を主目的とする業法の中で消費者の権益も考慮するという形での、権限はあるが理念を持たない主務官庁による「規制行政」と、理念は持っているが、権限を持たない国民生活センターや消費生活センターによる「支援行政」という二元的行政が日本の消費者行政の特徴であった。

規制行政の問題点として、①消費者の権益を守ることを主とした法律が十分ではない、②各省庁に消費者の権益を徹底的に守ろうとする意識がない、③縦割り行政の中で、新たな消費者問題に対する規制権限を持つ官庁がなかったり、あるいは一つの問題に複数の官庁が権限を持っていたりして、対応が後手に回りやすいという特徴がある。規制行政の多くは、許認可等の事前規制が中心で、しかも違反行為に対する制裁機能が不十分であり、事業者のやり得を許す状況となっている。また、各官庁の行なう規制行政が許認可等の事前規制を中心にしているのに対して、公取委は独禁法、景表法により市場監視型の事後規制を行なっているが、事業者と消費者の取引の適正化についてはほぼ景表法の運用による景品と表示の規制のみで、消費者の権益確保に十分な役割を果たしてこなかった。

支援行政の問題点として、①行政庁は民事救済に行政権限は行使しないという原則から、各官庁（規制行政）による消費者被害の救済制度は皆無である、②国民生活センター、消費生活センター等の支援行政は、当事者の合意を基本とした非公式なあっせんによる被害救済を行政サービスとして行なっているため、救済が不十分であり、また苦情を申し出ない被害者の救済は皆無である（これが事業者の違法行為のやり得を許すことにもなっている）といった問題点を指摘できる。

民事訴訟による消費者被害救済を考えた場合も、民事消費者法の整備は遅れており、また消費者の举证責任は消費者にとって重圧であり、仮に消費者の被害が認定されても、過失相殺により、事業者の損害賠償額が減額されることも多い。民事訴訟の違法行為是正機能については、被害者すべてが裁判に訴えるような状況は稀であり、裁判所による被告への損害賠償命令が違法行為是正の動機となることは必ずしも期待できず、また裁判所は原告以外の同様な被害者の救済には関与しない。従って、違法収益は事業者に温存される可能性が高い。また、民事訴訟において原告消費者が違法行為の差止めを求めても、認められるケースはほとんどない。以上から、我が国では民事訴訟は公益上の意義を認められておらず、違法行為の是正（不当な利益の吐き出し、差止め）機能はほとんどない（ただし、消費者契約法上の違法行為については団体訴訟制度が創設され、適格消費者団体による差止め請求権が認められたことは進展である）。

以上から日本の消費者法制では違法行為のやり得を許し、被害者が十分に救済されていない。消費者行政の改革はこの問題の解決に寄与するものでなければならない。

3. お粗末な日本の消費者の権利規定

(1) 日本の消費者基本法第2条「理念」

「消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策（以下「消費者政策」という。）の推進は、国民の消費生活における基本的な需要が満たされ（**最低限の需要を満たす権利**）、その健全な生活環境が確保される（**健康的な環境への権利**）中で、消費者の安全が確保され（**安全である権利**）、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され（**選ぶ権利**）、消費者に対し必要な情報（**知らされる権利**）及び教育の機会（**消費者教育を受ける権利**）が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映され（**意見を聞いてもらう権利**）、並びに消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済される（**救済を受ける権利**）ことが消費者の権利であることを尊重するとともに、消費者が自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるよう消費者の自立を支援することを基本として行われなければならない。」

（ ）及び、下線、筆者

ここでは、8つの概念を述べた上で、それが消費者の権利であるから、これらの権利を尊重することが消費者政策推進の基本である、と示しているに過ぎない。消費者の権利を宣言したというより、文章のなかにそれらをすべて盛り込んでしまい、かつそれぞれの権利の内容を具体的に説明しておらず、権利規定と呼べるか疑問なほどお粗末なものである。しかも、前半の「国民の消費生活における基本的な需要が満たされ（**最低限の需要を満たす権利**）、その健全な生活環境が確保される（**健康的な環境への権利**）中で」という「中で」で括った2つの権利の明示は一体何を意味するのか不明である。

第2条を受け、第3条「国の責務」は以下のように述べる。

「国は、経済社会の発展に即応して、前条の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念にのっとり、消費者政策を推進する責務を有する。」

(2) 韓国消費者基本法

第4条「消費者の基本的権利」

消費者は、自らの安全と權益のため、次の各号の権利を享有する。

1. すべての物品及び役務による生命・身体及び財産上の危害から保護される権利
(安全である権利)
2. 物品及び役務を選択するにあたって、必要な知識及び情報の提供を受ける権利
(知らされる権利)
3. 物品及び役務を使用または利用するにあたって、取引の相手方・購入場所・価格・取引条件などを自由に選択する権利
(選ぶ権利)

4. 消費生活に影響を与える国家及び地方自治体の政策と事業者の事業活動などに対し、意見を反映させる権利 (意見を聞かれる権利)
 5. 物品及び役務の使用または利用により被った被害に対し、迅速かつ公正な手続きによって適切な補償を受ける権利 (救済を受ける権利)
 6. 合理的な消費生活を営むために必要な教育を受ける権利 (消費者教育を受ける権利)
 7. 消費者自らの権益を擁護するため、団体を組織し、これを通じて活動する権利 (団体の組織化の権利)
 8. 安全かつ快適な消費生活の環境で消費する権利 (快適な環境で消費する権利)
- () は筆者が挿入

次に、同法6条は以下のように「消費者の基本的権利」実現のための国家及び地方自治体の義務を明確化している。

第6条 (国家及び地方自治体の責務) 国家及び地方自治体は、第3条の規定による消費者の基本的権利を実現させるため、次の各号の責務を負う。

1. 関係法令及び条例の制定及び改廃
2. 必要な行政組織の整備及び運営改善
3. 必要な施策の樹立及び実施
4. 消費者の健全かつ自主的な組織活動の支援・育成

このように韓国では、国家及び地方自治体が消費者の権利実現のための法令・行政組織の整備等の義務を負うことを明確にしている。

4. 考慮すべきポイント

(1) 消費者庁構想は消費者政策の検証から

現行の消費者政策が、消費者の被害救済や予防措置あるいは公共料金等の政策決定における消費者の権利・利益の確保にどの程度貢献できているかの検証をした上で、民事法の整備、行政権限のあり方、刑事分野の機能、自主規制の活用のあり方等を議論し、その結果、消費者行政の組織や機能が議論されるべき。従来、総合的に消費者政策を評価、検証する仕組みはなかった（総務省の行政監察、豊田商事事件の国賠訴訟などが契機とはなった）。規制緩和でなく、国民・消費者の視点に立った規制改革が求められるのではないか。この点、民主党が提案している、国会が指名する消費者オンブズマンは興味深い。

参照：昨年、英国通産省 (Ministry of Trade and Industry) が組織改革され、Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform となった。同省は法執行機関ではなく、政策推進官庁を標榜している。

（２）国・自治体の2元論からの脱却

消費者問題は全国津々浦々で発生する。霞ヶ関だけでコンプライアンスを監視し、法執行につなげることには限界がある。より消費者に近い存在は地方自治体であり、消費者保護分野での役割が期待される。しかし、地方自治体の消費者行政は後退を続けている。全国消費者団体連絡会の調査によると、都道府県の消費者行政の予算総額は2002年度には約74億円だったものが、06年度には51億円と4年間で31%もダウンしている。一般会計の予算総額はこの間6%減であるので、消費者行政が狙い打ちにされていることは明らかである。

そこで、国と地方自治体の共同による消費者行政の構築を検討しても良いのではないか。

（３）消費者行政苦情窓口の必要性

現在、消費者行政では、消費者からの相談を①問合せ、②苦情、③要望に大きく分類しているが、要望については聞き置くというだけで、ほぼ無視してきた。これを「消費者苦情」では、「消費者行政苦情」として吸い上げ、政策の体系や組織の見直し等に役立てる手立てが必要。

かつて、衆議院は国民からの行政についての意見や苦情を聞く「平成目安箱」（現：決算行政監視委員会における行政苦情受付窓口か）を設けていたが、国会に消費者行政についての苦情や提案の受付窓口を設置することも検討できる。

（４）提案

①消費者窓口を一元化しても結局どこかに転送あるいは割り振ることになるのではないか。巨大なコールセンターになるだけという危惧を抱く。消費者行政始動期に、110番や119番のような全国共通ダイヤルを設け、近くの消費生活センターにつながるような仕組みが構想されていた。結局、国、電電公社（当時）の理解不足で頓挫した。

消費者の苦情解決には現存の消費生活センターを活用（人員、予算の拡充は必要）し、そこでの情報を分析し、法改正や施策につなげる役割を新組織が担ってはどうか。

②昭和40年に兵庫県立神戸生活科学センターが出来て以来、40年以上にわたり、消費生活センターが日本の消費者政策の重要な拠点として一定の役割を果たしてきたが、未だ、法的な定義すらなく、機能についての明文化もない。不思議なことに自治体の条例でも消費生活センターについては触れていない。自由で公正な消費者取引市場が国民の生活にとって不可欠なものであると考えるのであれば、地域保健法に基づく保健所の設置のように、消費生活センターを法的に位置付け、その設置基準、権限等を明確にすることも検討できる。さらに、40年以上、相談業務を行なっていながら、紛争解決の判断基準やマニュアルが整備されていない。韓国における「消費者紛争解決基準」の作成や、英国の市民助言局（CAB）における相談員が活用している関連法規を検索できる電子情報システム（EIS）等のデータベースの作成等を新組織が行なってはどうか。

あわせて、相談受付体制を強化する必要がある。現状では、相談員個人の資質・努力によるところが大きい。相談員の雇用制度の見直しや、増加する法曹を活かした「相談員支

援リーガルアドバイザー」（仮称）を各センターに最低一人置くなども考えられる。なお、国が地方の消費者行政を財政面で支援することを強く望みたい。

（参照）1968 年の消費者保護基本法（旧法）により、地方公共団体（地方公共団体）の責務が明記されたことを受け、翌年の 1969 年には地方自治法が改正され、「消費者の保護」が地方公共団体の固有事務として明記された。地方自治法 2 条③項は、「その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する」とした前項の例示をしているが、その 17 において「消費者の保護及び畜産の奨励並びに計量器、各種生産物、家畜等の検査に関する事務を行うこと」とした（1999 年制定の地方分権一括法によりこの例示は削除）。この法律によって自治体の消費者行政はその法的根拠を与えられ、消費者行政の専管課、消費生活センターの設置が相次ぎ、国とともに地方公共団体での行政機構の整備が急速に進んだ。また、地方交付税の交付にあたって消費者行政費用が盛り込まれることとなった。これは現在も続いており、例えば 2006 年度（平成 18 年度）の交付税額は下記のとおりである。

都道府県分（標準団体行政規模 人口 170 万人の場合）

商工行政費	消費者保護行政費	25,873 千円	
<u>企画振興費</u>	<u>企画調整費</u>	<u>消費者行政推進費</u>	33,991 千円
合計			59,864 千円

市町村分（標準団体行政規模 人口 10 万人の場合）

商工行政費	消費者関連費目なし		
企画振興費	企画調整費	消費者行政費	5.867 千円

すなわち、標準団体規模で都道府県では約 6,000 万円、市町村では約 590 万円の地方交付税が消費者行政のために交付されている。

③消費者被害を引き起こす事業者の行為には犯罪に該当するものも多いと考えられるが、摘発が十分ではないという指摘がある。違法性をいち早く認識できるのは、消費生活センターや主務官庁であろう（消費者は被害を受けてもそれが犯罪の要件を満たすかなどの判断がつかないことは多い）。刑事訴訟法第 239 条第 1 項では「何人でも犯罪があると思料するときは、告発をすることができる」とし、第 2 項では「官吏又は公吏は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない」とし、公務員には告発義務を課しているが、行政が消費者被害案件で告発したケースを聞かない。行政が知り得た情報を積極的に刑事規制に活かす方策が必要と思う。

④都道府県には苦情委員会等の名称の調停・あっせん機関が設置されているが、一部の自治体を除き、ほとんど活用されていない。当事者の申し出によるものではなく、知事の申し出（諮問）が開催要件となっているからである。これを活性化し、かつ韓国の消費者紛

争調停委員会のように集団紛争調停規定を設け、一定期間告示して同種被害者を呼び起こすこともすべきであろう。

⑤学校における消費者教育が極めて不十分である。新組織の中でのその推進体制の整備を考えていただきたい（消費者教育支援センターとの一元化等）。

《試論》 国・自治体一体型消費者取引G メンの創設

日本の消費者取引規模は巨大であり、国の機関だけでそれを監視し、適正化するのは容易ではない。また、民事、行政、刑事の峻別により消費者被害が十分に救済されず、違法行為の是正、不当利益吐き出しも十分でない。そこで、国と自治体の協力による消費者取引取締機関（消費者取引G メン）を創設し、警察庁、県警からも警察官を派遣させる。東京に本部を置くとともに、東北・北海道、関東・甲信越・北陸、中部・関西、中国・四国、九州・沖縄の各ブロックに支部を置く。団体訴訟制度に損害賠償請求権を盛り込み、適格消費者団体の活動に期待するとともに、G メンには特別の民事上の訴追権を付与し、調査権、緊急資産凍結請求権、差止め請求権、損害賠償請求権を与える。あわせて、特別司法警察職員を置き、消費者取引犯罪の刑事訴追を迅速に行なう体制を整える。

5. 最後に

ケネディ大統領の「消費者の利益保護に関する特別教書」（1962 年）における消費者の4つの権利は有名であるが、教書を締めくくる以下の言葉に注目したい。

「我々全員が消費者である。従って以上述べてきたような消費者の利益のための行動、申し入れは、実は我々すべての者の利益に他ならない。このような諸計画を実行するのに必要な予算はそれほど大きなものではない。しかし、それは、我が国の自由競争を原則とする経済体制を強化し、我々の生活水準、保健衛生水準、更には伝統的に高い道徳律に貫かれてきた我が国の商業行為の典型を更に強化するのに大きな利益をもたらしてくれるものである。

私は、この特別教書の進言や要求が政府機関全体をして消費者の要望へ眼を向けさせるのに役立つことを心から願う。一般消費者の声は彼らが組織化されていないが故に、彼らより少数であるが効果的に組織化された団体の声程に強くワシントンまで届かないことがある。そして彼らの意見は明確に伝達されているとは限らない。しかし、我が国に経済的・政治的民主主義がある限り、政府が決定する事項のひとつひとつの中で、消費者の利益を保護する義務を分かち持つものである。その義務を政府が遂行できるようにするため、議会及びすべての行政機関に力を貸していただけるようお願いする。」

福田首相の生活者・消費者重視の政治への転換表明はこの言葉を思いこさせた。日本ではじめてこの重要性を指摘した首相ではないか。日本のケネディになっていただきたい。