

韓国における消費者政策の 進展と日本への示唆

韓国消費者保護院政策研究室 李 種仁
日本女子大学家政学部助教授 細川 幸一

1. はじめに

日本では1968年に「消費者保護基本法」が制定された。その後、消費者団体等から同法改正の必要性が叫ばれ続けていたが、実を結ばず、36年間後の2004年6月によりやく理念規定等を加えて改正され、名称も「消費者基本法」となった。一方、韓国では、日本に12年遅れて、「消費者保護法」が1980年に制定された。同法は日本の基本法に類似した内容であったが、そのわずか6年後の1986年には消費者の権利を明示し、その確保が国の役目であることをうたった同法改正が行われている。その後も国における消費者被害救済機能の強化、公正取引委員会の消費者政策推進における役割強化等が図られている。

日本では「消費者基本法」とそれにより定められた「消費者基本計画」の策定等によって21世紀にふさわしい消費者政策が模索されている。隣国韓国では、消費者政策のスタートは日本より遅かったが、その後の進展はめざましいものがあり、消費者の権利確保のための施策には日本より優れているものも多い。そこで本稿では韓国の消費者政策の進展について考察し、日本の今後の消費者政策への示唆を得ることを目的とする。

2. 韓国における消費者政策の進展

韓国において「消費者保護」が法律の目的条項にはじめて登場したのは1967年制定の「工業品質管理法」である。この法律は1960年代後半、経済成長に伴う工業用品の生産の増大を受けて、その品質表

示・品質検査および品質管理等を通じて消費者の利益を保護し、工業用品の品質向上を図ることを目的とするものであった。その後、独占の弊害と物価の高騰が社会問題化し、「物価安定および公正取引に関する法律」(1975年)、「農水産物の流通および価格安定に関する法律」(1976年)等が相次いで制定されるようになった。しかし、これらの法律は消費者保護を中心とするものではなかった。

消費者保護を主たる目的とする法律の登場は、1980年制定の「消費者保護法」による。「消費者保護法」は、日本の「消費者保護基本法」をモデルにして制定され、その内容も共通するものが多いが、行政による是正命令や罰則規定等を設けている点において、「消費者保護基本法」とは違う特徴をもっていた。また、同年には10月27日に改正された憲法(第5共和国憲法)において、「国家は、健全たる消費行為を啓発し導き、生産品の品質向上を促すための消費者保護運動を法律が定めるところにより保障する」(125条)という規定が設けられ、消費者保護運動が憲法レベルにおいて保障された。

「消費者保護法」は、制定からわずか6年後の1986年には、消費者の基本的権利の明示、消費者保護施策の実施機関である「韓国消費者保護院」(独立行政法人国民生活センター類似の特殊公益法人)の設立等を主要内容とする大改正が行われた。改正法は、韓国消費者保護院(以下、「保護院」という)の設立と業務に関する章を新設し、消費者の基本的権利(7項目。その後1項目追加)を明文化して「消費者保護法」の目的が消費者の権利の実現にあることを明らかにした。保護院には消費者紛争調停委員会が設けられ、消費者苦情処理に積極的に活用されている。

「消費者保護法」の改正以降、韓国では消費者法の

制定は急速に進んでおり、「約款規制法」(1986年)、「訪問販売法」(1991年)、「割賦取引法」(1991年)、「製造物責任法」(2000年)、「電子商取引消費者保護法」(2002年)等消費者保護を主たる目的とする法律が相次いで制定され今まで至っている。

消費者行政機構については、韓国において国の消費者政策を主管する部署は、財政経済部(国民生活局消費者政策課)である。ここでは、中央行政機関の長が毎年所管別に作成する「消費者保護施策」を総括して、消費者保護施策の基本方向・消費者保護のための事業計画および投資計画・消費者団体の育成および支援方向等を含める「消費者保護総合施策」を樹立するものとされている。なお、「消費者保護総合施策」の樹立には、「消費者政策審議委員会」の審議が必要であり、同委員会は財政経済部に設置されている。その構成は委員長1人を含め20人以内の委員からなり、委員長は財政経済部長官が務める。委員は、教育人的資源部・法務部・公正取引委員会等12の中央行政機関の長(長官級)および韓国消費者保護院長からなる委員と、財政経済部長官が委嘱する消費者代表・経済界代表および消費者問題専門家等(委嘱委員)で構成される(22条)。保護院は財政経済部所管の公益法人として日本の国民生活センター類似の消費者啓発、商品テスト、消費者苦情処理等を行っているが、職員は約250名で国民生活センターの2倍の規模となっている。

また、韓国では公正取引委員会が消費者政策の推進機関として重要な役割を持ち始めている。1996年には表示広告課、約款審査課を中心とする消費者保護局が新設され、現在、消費者関連法の多くが各官庁から公取委に移管されてきている。

3. 韓国の消費者政策の主な特徴と日本への示唆

(1) 消費者の権利救済のための国等の責務の明確化

韓国消費者保護法3条は、「消費者は、自らの安全と権益のため、次の各号の権利を享有する」として①安全である権利、②知らされる権利、③選ぶ権利、④意見を聴いてもらう権利、⑤被害の十分な補償を受ける権利、⑥消費者教育を受ける権利、⑦消費者の組織化の権利、⑧快適な環境の中で生活する権利

を明示している。さらに同法5条は、「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、次の各号の義務を負う」として、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・育成をあげ、消費者の権利実現が国等の義務であることをストレートに示している。

他方、日本の消費者保護基本法には消費者の権利についての規定はなく、昨年の改正(消費者基本法)により、基本理念を2条で新たに規定し、そこで消費政策推進にあたっての基本的な考え方を明らかにした。そこでは、消費者政策の推進は、消費者の権利の尊重と自立の支援を基本として行わなければならないとしている。すなわち、「国民の消費生活における①基本的な需要が満たされ、②健全な環境の中で消費生活営むことできる中で、③消費者の安全が確保され、④商品及び役務について自主的かつ合理的な選択の機会が確保され、⑤必要な情報及び⑥教育の機会が確保され、⑦消費者の意見が消費者政策に反映され、⑧被害が救済されることが『消費者の権利』であることを尊重する」(①から⑧の番号は筆者が挿入)とともに、「消費者が自らの利益の擁護・増進のため自主的にかつ合理的に行動できるよう消費者の自立を支援する」こととされ、この2つを基本として、消費者政策の推進を図らなければならないと規定された。同法3条は、「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」としている。

韓国消費者保護法では、消費者には8つの権利があることを宣言し、その実現が国等の義務であることを明示しているのに対して、日本の消費者基本法は、消費者政策の基本理念として消費者の権利の尊重をうたっているにすぎない。日韓両国の消費者の権利規定はどちらも宣言の規定であり、ただちに実定法上の権利として機能するわけではないが、韓国の場合は、国等の責務をかなり明確にした条文となっている。実際、韓国では消費者被害救済のための大統領令による「消費者被害補償基準」の策定等、日本では考えられない施策も講じている。日本では理念を理念どまりしない努力が今後求められるであろう。

▼韓国消費者保護院の相談受付窓口

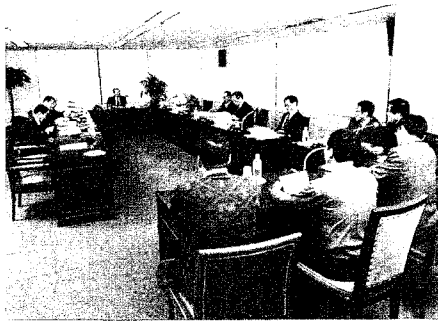


(2)消費者紛争処理における積極的な行政の関与

韓国消費者保護法34条は、「韓国消費者保護院に消費者紛争調停委員会を設置する」として、そこでは、①消費者紛争に対する調停決定、②消費者紛争調停規則の制定及び改廃、③その他院長が付議する事項を扱うとしている。実際には、窓口での消費者相談の処理（簡便な処理）→消費者保護院の院長による合意勧告（いわゆる「あっせん」）→消費者紛争調停委員会による調停という三段階の被害救済システムを用意している。日本の国民生活センターや消費生活センターにおける苦情処理に比べ、消費者被害救済の手續と被害補償の基準（前述の「消費者被害補償基準」の活用）は制度化され、消費者被害救済において相当機能しているといえる。消費者紛争調停委員会の調停案については、当事者が承諾した場合、裁判上の和解の効力を持ち、強制執行へ移行できることになっており、裁判によらずとも消費者被害救済の実効性が保たれることになる。もちろん、ここでなされるのは、「仲裁」ではなく「調停」であるので、当該事業者は調停案を拒否できるが、保護院はそうしたケースでは消費者が裁判に訴えることを支援している。そうして提起された民事裁判では、調停案に沿った判決が下されることが多く、結果として、事業者にとっても調停案を承諾する方が得策であるという状況になっている。

日本では、国民生活センターは、地方公共団体の消費生活センターと連携して消費者への情報提供や苦情相談の処理を中心的に行ってきたが、消費者保護基本法には国民生活センターに関する規定はなく、日本の消費者政策における同センターの位置づけは

▼消費者紛争調停委員会(消費者保護院内)



明確ではなかった。これは同センターがあっせん等の苦情の処理をする上でその法的権限が不明確であるという問題も生んでいた。同法の改正により、国民生活センターが国及び地方公共団体の関係機関、消費者団体等と連携し、国民の消費生活に関わる情報の収集及び提供、事業者と消費者との間に生じた苦情の処理のあっせん及び当該苦情に係わる相談、消費者からの苦情等に関する商品についての試験、検査等及び役務についての調査研究等、消費者に対する啓発及び教育等における中核的機関としての役割を果たすべき旨が新たに規定された。これにより国民生活センターの消費者被害救済の権限は法律上明確となったが、それを受けての消費者苦情処理手續きの整備（現在設けられている「消費者苦情処理専門委員会」を頂点とした苦情処理体制の整備）が求められる。それには人的財政的な配慮も必要であろう。一方、自治体が設置する消費者苦情処理委員会（自治体により名称は異なる）は調停あるいはあっせんの権限は条例上明確であるが、活用されていないケースがほとんどであり、消費生活センターの窓口で行う苦情処理のなかでの非公式なあっせん解決がほとんどである。

これらの委員会の開催が国民生活センターでは理事長、自治体では知事等の諮問によるものであり、被害を受けた消費者自身の申し出によるものではないという制度上の問題がある。韓国の消費者紛争調停委員会に対する紛争調停の申請は、①消費者保護院の合意勧告による合意が成り立たなかったとき、同院の職権によって、②消費者保護院または消費者団体による合意勧告による合意が成り立たなかったとき、当事者の申請によって、③消費者団体の合意勧告による合意が成り立たなかったとき、消費者団

体が消費者を代理して行うことができ、いずれの場合も調停委員会は、申請を受けてから30日以内（延長可能）に必要に応じて専門委員会の諮問を受け、または利害関係人・消費者団体・主務官庁の意見を聞き、紛争調停の決定をすることになっている。実際に年間500件を超える調停を行っている。

(3)公正取引委員会の役割強化

韓国の財政経済部は2004年6月、消費者保護法の改正案を示し、立法予告した。そこでは、消費者を「保護の対象」ではなく、「市場経済の主体」と認識する消費者政策のパラダイム変化をあげ、同法の名称を「消費者保護法」から、「消費者權益増進に関する基本法」（仮称）に変更する予定であることを明らかにした。また、「韓国消費者保護院」（Korea Consumer Protection Board）の名称も「韓国消費者院」（Korea Consumer Affairs Agency）に改称する方向も検討されている。

日本では消費者基本法（消費者保護基本法の改正）により消費者を保護する客体として扱うのではなく、市場における消費者の自立が強調され、「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」を基本として施策を行うことを明らかにしている。その意味では、日本が韓国に先駆けて、「保護」から「自立」へという消費者像の転換を法律に取り込んだといえるが、その消費者の自立を支援する施策内容が十分には語られていない。消費者の権利実現の場として重要な意味を持つ「市場」の健全性・公正確保が重要であるはずであるが、消費者基本法はそれを中心的に扱っていない。

むしろ韓国のほうが実態面では日本の先を行っている。それは公正取引委員会の消費者政策への関与という形で進んできた。取引分野の消費者保護において競争当局として公正取引委員会が果たす役割の強化である。韓国において公取委が消費者政策に係る契機になるのは、1993年に経済企画院内に設置されていた「約款審査委員会」から「約款規制法」の不正約款規制業務を移管されたときに遡るが、消費者政策が公取委の政策の一つとして本格的に意識され始めたのは、1994年に経済企画院から公取委が分離独立した後、1996年に表示広告課・約款審査課を中心とする消費者保護局が新設されてからのこと

である。消費者保護局はその後、1999年には「表示・広告の公正化に関する法律」を所掌するほか、産業資源部から「訪問販売法」、「割賦取引法」を移管され、2000年には電子取引保護課を新設して「電子商取引消費者保護法」の制定に主導的な役割を果たしている。現在、消費者保護局は消費者企画課、約款制度課、表示広告課、電子取引保護課、特殊取引保護課の5課からなっている。韓国では省庁の垣根を越えて、公取委が市場ルール監視型行政機関として消費者取引分野の包括的な主務官庁になってきている。日本の公正取引委員会も消費者保護には力を入れてきているが、韓国の動きはそれを凌いでいる。

4. むすび

韓国政府は1988年のソウルオリンピック前後から日本の消費者政策に大きな関心を示し、幾度となく経済企画庁（内閣府）や国民生活センターを視察し、日本の制度を取り入れてきた。同時に、90年代後半の経済危機（いわゆる「IMF時代」）を経て、日本以上に経済社会制度の改革が求められ、政府の施策、行政機構の変化は目覚ましい。そこには混乱もあり、必ずしも成功しているとはいえない政策や、反対にまだまだ近代化していない分野もあるが、消費者政策の進展にはめざましいものがある。

日本は従来、欧米ばかりに目を向け、それらの制度を追いかけたが、近年、韓国をはじめとしてアジア諸国の法制度も注目すべき点が多い。たとえば、中国の消費者權益保護法やタイの消費者保護法はいち早く消費者の権利規定を定め、懲罰的損害賠償制度（中国）や団体訴権、行政の訴訟代行（タイ）等の法制度も有している。日本では、消費者基本法により、政府が「消費者基本計画」を策定することとされた。同法がいわゆる「プログラム規定」の性格を維持している状況では、同計画の内容が実質的に日本の消費者政策の骨子を定めることとなる。その策定にあたって韓国をはじめとしたアジア諸国の諸制度も十分検証に値するものである。

（い・じゅんいん）
（ほそかわ・こういち）