

## 消費者保護基本法改正の経緯とその意義

The Amendment of the Consumer Protection Fundamental Act of Japan  
—The Procedure and the Meanings—

被服学科 細川 幸一  
Dept. of Clothing Koichi Hosokawa

**抄 録** 1968年に制定された消費者保護基本法が2004年6月にようやく改正され、名称も消費者基本法に改められた。同法は消費者政策遂行における重要法であるが、消費者の権利規定が存在しない、消費者契約の適正化が基本施策として盛り込まれていないなど、時代遅れの内容となっており、改正が消費者団体等から強く求められていた。本論では同法改正の動きとその意義について考察した。改正によって消費者の権利が明示されたが、同法は政府等の努力義務等を定めた「プログラム規定」であることにかわりはなく、具体的に消費者の実定法上の権利を定めたものではなく、諸施策も今後の政府の活動に委ねられているといった問題がある。

**キーワード**：消費者政策，消費者法，消費者保護基本法，消費者基本法

**Abstract** The Consumer Protection Fundamental Act of 1968 was amended in June, 2004, and the name was changed to the Consumer Fundamental Act. This was the most important law for consumer protection but there were some weak points, such as no references about consumer rights and the fairness of consumer contracts. Therefore, the law is said to be out of date and consumer groups have requested the amendment strongly. This paper shows the procedure and the meaning of the amendment. The clauses for consumer rights were added to the law but they are only political statements and not about practical legal rights. And other consumer policies in the amended law are put into future government activities' hands.

**Keywords** : consumer policy, consumer law, Consumer Protection Fundamental Act, Consumer Fundamental Act

### 1. はじめに

消費者保護基本法は、1968年（昭和43年）に消費者の利益を侵害する問題が多く発生した高度経済成長下において、その対応のための消費者政策の基本的方向を明らかにし、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して、議員立法<sup>1)</sup>により制定されたものである。

しかし、その後、消費者が商品及びサービスに関する事業者との契約内容や締結過程の不当性により、利益侵害に遭うケースが急増した。また、その内容も多様化、複雑化する等、消費者を取り巻く社会経済情勢は大きく変化してきた。1994年には欠

陥商品に関する本格的な被害救済の民事ルールである製造物責任法が制定されたが、消費者取引の適正化のための不当な契約条項の無効等を定める消費者契約法が制定されたのは2000年になってからである。しかし、消費者政策の「憲法」とされる消費者保護基本法についてはその制定から改正なしで30年以上が経過し、消費者の権利規定がないなど時代に沿わない内容になってしまっているとして消費者団体や弁護士会等からたびたびの改正要求が出されていた。そのような状況の中で、国民生活審議会でも改正論議が進められたが、結局、議員立法によって改正案が国会に上程、2004年6月2日に改正法が公布・施行され、名称は「消費者基本法」に改められ

た。

本論では、消費者政策の大きなエポックとなるこの消費者保護基本法の改正の経緯とその意義について考察することを目的とする。

## 2. 従来の消費者保護基本法の構造

日本の消費者政策の基本的枠組みは1968年の「消費者保護基本法」の制定によって形作られた。同法は「基本法」の名のごとく、具体的な権利義務や手続に関する規定を置くことなしに、政府が消費者保護のためにとるべき施策を列挙したプログラム規定である。その後、経済社会構造の変化とともに、新たな消費者問題が噴出したため、それに対応するための同法の改正が叫ばれてきたが実現しなかった。

消費者保護基本法自体は、消費者保護のために政府がとるべき施策について、行政規制中心とするのか、あるいは民事ルール重視でいくのかについては特に定めていない。しかし、実際には、消費者を保護の客体として、行政が事業者を事前に規制するという行政規制型の法整備が進められてきた。同法は、「相対的に弱い地位におかれるようになった消費者を保護するために、行政が事業者を規制し、行政が消費者を支援するという理念を明らかにしている」<sup>2)</sup>。すなわち、事業者と消費者の情報、資金力、交渉力等における地位の格差が消費者問題の根本原因であるとの発想のもとに、強い立場にある事業者の活動を規制する「規制行政」と弱い立場にある消費者を支援する「支援行政」という二つの政策が用意された<sup>3)</sup>。基本法では、規制行政の範疇に入るものとして、危害の防止、規格の適正化、表示の適正化、公正自由な競争などがあげられ<sup>4)</sup>、支援行政としては、消費者啓発・教育、消費者意見の反映、商品テスト、消費者苦情処理、消費者の組織化などがあげられている。

現実には、規制行政は、産業官庁を中心に従来から行われていた行政（産業振興行政等）のなかで対応することとし<sup>5)</sup>、支援行政ははじめての試みであったために、国レベルでは国民生活センター、地方公共団体では消費生活センターが新たにつくられた。すなわち、規制行政は従来の縦割りの主務官庁が担当し<sup>6)</sup>、支援行政はそうした事業者規制権限を持たない新たな行政組織を中心として行うという二元行政機構となった<sup>7)</sup>。

そして、行政規制も産業育成行政の一環として、産業界を監督する官庁によって行われてきており、公正取引委員会等の規制のみを目的としたルール監視型官庁の権限は制限されてきた。そのため、日本の消費者法の多くは、いわゆる「業法」の改正等、官庁別に所管する行政法規に消費者の利益確保の機能を持たせ、事業者を規制する形で発展してきた。

## 3. 消費者保護基本法改正の経緯と主な内容

### (1) 改正の経緯

#### 1) 国民生活審議会での検討

年表に消費者保護基本法改正の動きをまとめた。まず、今回の改正つながる大きな動きは、第18次国民生活審議会消費者政策部会の第4回会議（2002年6月11日）で、21世紀型の消費者政策の在り方に関する検討をはじめたことである。同会議で配布された資料には消費者保護基本法の問題点について以下のようにまとめられている。

- ①各国や条例で規定されることが多くなっている「消費者の権利」が明確にされていない（安全を求める権利、知らされる権利、選ぶ権利、意見を聞いてもらう権利等）。
- ②契約社会の進展にもかかわらず契約の適正化に関する規定がなく、また欠陥等の不法行為責任に関する規定もなされていない。
- ③実効性ある未然防止策の整備について明確化されていない。
- ④紛争処理に関する規定が必ずしも事後チェック機能強化の流れに相応しいものとなっていない。

その後、国民生活審議会消費者政策部会は今後の消費者政策のあり方について議論を重ね、2002年12月26日には中間報告を発表し、翌日からパブリックコメントを募集した。2003年2月14日に内閣府はパブリックコメントの内容を公表し、引き続いて同政策部会で議論が進み、同年6月4日に「21世紀の消費者政策の在り方について」が発表された。そこでは公益通報者保護制度、消費者団体訴訟制度の確立等とともに、消費者保護基本法の見直しが提言された。そこでは、消費者保護基本法の見直しにあたって、以下の点をあげている。

- ①消費者政策の理念（消費者の権利の位置付け等）を明確化
- ②行政・事業者の責務と消費者の役割を明確化

- ③施策に関する規定を充実
- ④苦情処理体制の明確化と裁判外紛争解決の位置付け
- ⑤行政の推進体制を充実・強化

この間、第35回消費者保護会議（2002年7月22日開催）でも同法改正が決定された。消費者保護会議は会長を内閣総理大臣として主要閣僚を構成員とする、いわゆる「閣僚会議」の一種であり、政府の消費者政策に関する最高意思決定機関である。このことから、ここでの決定によって、消費者保護基本法の改正は政府の方針となったことを意味し、内閣府が実施的な法案作成業務を行い、内閣から国会に対して法案が提出されることも予想された。

## 2) 議員立法の動き

しかしながら、1968年に同法が議員立法で制定された経緯から、改正も政府提出法案によるのではなく、議員立法で行うべしとの機運が高まり<sup>8)</sup>、2003年7月24日に自由民主党内閣部会の中に「消費者問題に関するプロジェクトチーム」が発足した。同年12月4日には公明党が「消費者問題対策プロジェクトチーム」を発足させた。2004年になって、2月13日に自由民主党が「消費者保護基本法の一部を改正する法律案要綱」を発表、2月17日には公明党が「消費者保護基本法改正案の骨子」を発表した。2月20日には、自由民主党内閣部会・「消費者問題に関するプロジェクトチーム」合同会議が自党の改正案を了承した。その後、自由民主党と公明党による与党協議が進められ、3月4日には公明党内閣部会が、翌日の5日には自由民主党内閣部会・「消費者問題に関するプロジェクトチーム」合同会議がそれぞれ与党協議による修正案を了承した。3月10日には、日本共産党が独自の「消費者保護基本法の一部を改正する法律案大綱」を発表した。

そして、2004年3月12日に与党（自由民主党・公明党両党）による議員立法の形で同法改正案が第159国会において衆議院に上程された<sup>9)</sup>。

同年3月26日には民主党人権・消費者問題調査会が「消費者保護基本法の見直しに関する基本的考え方」を発表し、4月9日には民主党の「消費者保護基本法の一部を改正する法律案要綱」が発表された。

消費者保護基本法の改正問題は衆議院内閣委員会で議論されたが、与野党対立の姿勢ではなく、与野

党が協議して法案化する方向で検討された<sup>10)</sup>。結局、民主党との与野党協議を経て、5月12日の衆議院内閣委員会で、共産党も賛同する形で衆議院内閣委員会委員長（自由民主党・山本公一議員）提案法案として出された改正案が可決し、5月14日に衆議院本会議で全会一致で採択された。直ちに法案は参議院に送られ、参議院内閣委員会で議論が行われた。同委員会では、与野党の衆議院議員が衆議院での立法経緯について報告しており、共産党（岩佐恵美議員）も法案に賛成する等、与野党協力し、5月25日には同委員会で法案が可決し、翌26日には参議院本会議で全会一致で可決・成立した。そして、2004年6月2日に、その名称から「保護」を削除した「消費者基本法」として公布・施行された。

## (2) 主な改正点

### 1) 名称変更

法律名が「消費者保護基本法」から「保護」の文言が削除され、「消費者基本法」に改められた。これは、消費者は政府による保護の対象ではなく、権利の主体者であるとの立場から、近年、消費者の権利・利益に係わる法律を「消費者保護法」ではなく、「消費者法」と呼ぶ学者や有識者が増えており、そうした流れを反映したものであろう。事実、改正前にはなかった消費者の権利規定が改正によって盛り込まれている。そこでは、消費者を社会的弱者として扱い、政府が給付行政的手法により庇護するのではなく、消費者を市場における主体ととらえ、その権利・利益を主に民事的手段により確保する政策への転換が意図されている。その意味で、法律名の名称変更は重要であるが、改正の具体的内容がその思想に應えるものであるか否かは別の問題である。消費者は政府により庇護される対象ではなく、自立した消費者像を理想として、政策の転換がさげばれているが、こうした規制緩和は従来の消費者政策のレベルを引き下げただけとの批判もある。消費者が自立して物事を判断し、行動に移すことが理想だとしても、消費者が自立するための環境整備が急務であり、その道筋を消費者基本法が示しているかが重要である。これについては後述する。

### 2) 基本理念としての「消費者の権利」尊重の明示

従来の消費者保護基本法には法の目的規定（1条）は存在したが、消費者政策を遂行する上での基本理

年表 消費者保護基本法改正の主な動き

2002年

- 6月11日 国民生活審議会消費者政策部会が「21世紀型の消費者政策の在り方に関する検討」を開始
- 7月22日 第35回消費者保護会議（会長：内閣総理大臣）が消費者保護基本法改正を決定
- 11月22日 日本弁護士連合会が消費者政策の見直しと消費者保護基本法改正についての意見書を発表
- 12月26日 国民生活審議会消費者政策部会中間報告「21世紀型の消費者政策にあり方について」発表
- 12月27日 国民生活審議会消費者政策部会中間報告に関する国民からの意見募集開始

2003年

- 2月14日 国民生活審議会中間報告に対する国民の意見募集結果を内閣府が公表
- 6月4日 国民生活審議会消費者政策部会最終報告「21世紀の消費者政策の在り方について」発表  
（法改正作業が政府部内から立法府へ移行）
- 7月24日 自由民主党「消費者問題に関するプロジェクトチーム」発足  
（座長：岸田文雄氏，事務局長：河野太郎氏）
- 10月23日 全国消費者団体連絡会が消費者保護基本法改正試案をまとめ，内閣府国民生活局長に「消費者保護基本法の改正に関する要求」を提出
- 10月24日 日本弁護士連合会が消費者保護基本法改正のあり方についての意見書を発表
- 12月4日 公明党「消費者問題対策プロジェクトチーム」発足（座長・大口善徳氏）

2004年

- 1月13日 東京弁護士会が消費者保護基本法の見直しに関する意見書を発表
- 2月4日 自由民主党「消費者問題に関するプロジェクトチーム」が消費者保護基本法改正の方針を決め，骨子を固める
- 2月12日 自由民主党内閣部会・「消費者問題に関するプロジェクトチーム」合同会議が消費者保護基本法改正の要綱案を了承
- 2月13日 自由民主党「消費者保護基本法の一部を改正する法律案要綱」を発表
- 2月17日 公明党「消費者問題対策プロジェクトチーム」が「消費者保護基本法改正案の骨子」発表
- 2月20日 自由民主党内閣部会・「消費者問題に関するプロジェクトチーム」合同会議が消費者保護基本法改正案を了承
- 2月24日 東京弁護士会が消費者保護基本法改正についての会長声明を発表  
（この間，与党内協議）
- 3月4日 公明党内閣部会が与党協議による修正案を了承
- 3月5日 自由民主党内閣部会・「消費者問題に関するプロジェクトチーム」合同会議が与党協議による修正案を了承
- 3月10日 日本共産党修正案大綱を発表
- 3月12日 自由民主党・公明党の与党が消費者保護基本法改正案を議員立法として国会に提出
- 3月26日 民主党「消費者保護基本法の見直しに関する基本的考え方」発表
- 4月9日 民主党「消費者保護基本法の一部を改正する法律案要綱」発表  
（この間，与野党協議）
- 5月12日 衆議院内閣委員会で可決
- 5月14日 衆議院本会議で可決
- 5月25日 参議院内閣委員会で可決
- 5月26日 参議院本会議可決，成立
- 6月2日 「消費者基本法」公布・施行

念についての明示はなかった。改正法では、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が明らかにされている。ここでは、消費政策の推進は、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・増進ため自主的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、消費政策の推進を図らなければならないと規定された。

また、消費者の安全の確保等に関しては、引き続き事業者の適正な事業活動を確保するとともに、消費者の多様性にかんがみ、高齢者等に対する配慮が必要である旨が規定された。さらに、消費者保護基本法制定以降の経済社会の変化に対応し高度情報通信社会の進展への対応、消費生活の国際的な連携の確保、環境保全への配慮が基本理念において規定された。

### 3) 消費者行政の体制強化

#### ①消費者政策会議の設置と消費者基本計画の策定

従来の「消費者保護会議」が「消費者政策会議」に改組され、消費者基本計画の案の作成を行うとともに、消費政策の実効性を確保するため、消費政策の実施状況を検証・評価・監視することが規定された。また、消費者基本計画の案の作成にあたっては、国民生活審議会の意見を聴くこととされた。「消費者保護会議」は内閣総理大臣を会長として、委員は行政機関の長(大臣)等で構成されていた。年一回、各省庁が持ち寄った諸施策案を承認するだけの機関に過ぎないとの批判が多かった<sup>11)</sup>。同会議が「消費者政策会議」と名称を変え、「消費者基本計画」の策定を業務として定められたが、単に事務方の作った案を承認するだけの会議であり続けるのか否か、「消費者基本計画」がどのようなものであり、消費者の意見が反映されるものになるのかは

今後の運用を待たなければ判断できない<sup>12)</sup>。

#### ②国民生活センターの位置づけの明示

現実には国においては国民生活センター(内閣府所管独立行政法人)が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、日本の消費政策における同センターの位置づけは明確ではなかった。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。

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。

### 4) 事業者・消費者の位置づけ等

#### ①事業者の責務等

改正により、事業者に対して、従来の規定に加えて、公正な取引を確保すること、消費者に対し必要な情報を明確かつ平易に提供すること、消費者の知識、経験及び財産の状況等に配慮すること(適合性原則)などを責務とするとともに、環境の保全の配慮に努めること、自主行動基準の策定等により消費者の信頼の確保に努めることが規定された。また、事業者団体についても、苦情の処理や自主行動基準の策定等、消費者の信頼を確保するための自主的行動に努めるべき旨が規定された。

#### ②消費者の努力義務等

消費者については、自ら進んで、その消費生活に関して、必要な知識を修得し、必要な情報を収集する等自主的かつ合理的に行動するよう努める旨が規定されるとともに、消費生活における環境保全への配慮、偽ブランド品や違法コピー商品を購入しないなど知的財産権の保護に配慮するよう努めなければならない旨が規定された。また、消費者利益の擁護及び推進は、個々の消費者の努力だけでは困難であることから、消費者団体は、情報の収集・提供、消費者被害の防止・救済等、消費生活の安定・向上を

図るための活動に努める旨の規定がされた。

#### 5) 基本的施策の充実・強化

##### ①「消費者契約の適正化」の新設

従来の消費者保護基本法では、第2章「消費者保護に関する施策等」において、「危害の防止」(7条)、「計量の適正化」(8条)、「規格の適正化」(9条)、「表示の適正化等」(10条)、「公正自由な競争の確保等」(11条)等が具体的に規定されていたが、近年問題となっている事業者と消費者の結ぶ契約条項の不当性あるいは契約の勧誘行為における不当性を是正する施策は定められていなかった<sup>13)</sup>。そのため、改正により、第2章「基本的な施策」中に「国は、消費者と事業者の間の適正な取引を確保するため、消費者との間の契約の締結に際しての事業者による情報提供及び勧誘の適正化、公正な契約法条項の確保等必要な施策を講ずるものとする」と定める「消費者取引の適正化等」(12条)が追加された。

##### ②消費者教育の充実

消費者政策の基本の一つを「消費者の自立支援」としたことから、そのための消費者教育の重要性が一層増大する。そこで、学校、地域、家庭、職場など様々な場を通じて消費生活に関する教育を充実させるための施策を講ずるべき旨が規定された。

##### ③苦情処理及び紛争解決の促進

消費者保護基本法においては、市町村が苦情の処理のあっせん等に努めることとされており、都道府県については、国とともに、苦情が適切に処理されるようにするために必要な施策を講ずるよう努めることを述べているに過ぎなかった。同法制定以来、実際には市町村では財政的にも人材的にもそうした活動は困難な場合が多いことから、都道府県で消費生活センターを設置し、あっせん等に努めてきた。しかし、バブル崩壊後の都道府県の財政難の状況の中で、支出の削減のために、消費生活センター等において消費者苦情を受け付け、あっせん等の処理するのは市町村の役割であり、都道府県はそのための法制度の整備や情報の提供等のいわゆる「後方支援」をすればよいとの解釈により、消費生活センターを統廃合する県等が増えた。そのため、同規定の改正が求められていた<sup>14)</sup>。改正によって、地方公共団体は、事業者と消費者の間に生じた苦情が専門的知見に基づき適切かつ迅速に処理されるようにするため、苦情の処理のあっせん等に努めることとされ、

都道府県と市町村がともに苦情処理のあっせん等を行う旨が規定された。また、その際、都道府県は、主として高度の専門性又は広域の見地への配慮を必要とする苦情の処理のあっせん等を行うものとするとともに、多様な苦情に柔軟かつ弾力的に対応するよう努めなければならない旨が規定された。

さらに、国及び地方公共団体は、消費者からの苦情や問い合わせ等の相談に対応している消費生活相談員等について、人材の確保及び資質の向上その他の必要な施策を講ずるとともに、苦情処理のあっせん等では解決が困難な事案につき、紛争が適切かつ迅速に解決されるよう必要な施策を講ずる旨が規定された。この規定の前段は現在、相談処理の現場では、消費者苦情が増大し、かつ内容的にも高度で複雑なもの、あるいは従来なかった新たな問題に直面し、相談員の人手不足あるいは、直面する問題への対応能力の養成等が叫ばれており<sup>15)</sup>、それへの対応を求めたものであり、後段はADRとしての消費生活センターのあっせん活動に加え、調停等のより強力で迅速な紛争解決処理を求めたものと理解できる<sup>16)</sup>。

#### 4. 改正の意義と課題

消費者保護基本法の主な改正点につき検証したい。

##### (1) 消費者の権利の尊重及びその自立を基本理念として規定したこと

前述したように消費者保護基本法はいわゆる「プログラム規定」であり、改正した消費者基本法でもその基本構造は変わっていない。消費者の権利が明示されてはいるが、それは実定法上の権利規定ではなく、政治的宣言としての意味であり、また、消費者の権利をうたい、その保護が国や地方公共団体の義務であるとの直接的文言ではなく、消費者の権利を尊重することが消費者政策の基本理念であるとする間接的表現はいかにも消費者から政府が不作為等を法的に追及されることをきらった表現であるように思われる。

また、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が、この自立を支援する施策の内容が語られてい

ない。そもそも消費者基本法改正の内容は、小さな政府を目指した「規制緩和」の動きと連動していると考えられる。潮見佳男教授は、「ネオ・リベリズム（新自由主義）に基礎を置く1980年代の『小さな政府』への回帰運動（レーガン・サッチャリズムとも評することができる）と、それを継承した1990年代の欧米における消費者政策の転換は、市場競争原理の中に消費者問題の処理を取り込み、消費者の『自律』と『自立』を促す方向を明確に打ち出すとともに、消費者の自立を支援するための制度構築を図ることをめざすものであった」とした上で、そこでの消費者法・消費者政策は、「(1)『自由で自立した市民』の自由競争市場への参加を促し（規制緩和）、(2)このような市民が自律的におこなった決定を基本的に尊重するとともに（自律的な自己決定の尊重）、(3)決定結果への市民の責任を問い（自己決定に基づく自己責任）、(4)国家としては自由競争市場における自己決定の障害となる市場の機能不全（健全性と公正性に対する障害）を除去して自己決定を支援する責務を分担する（国家による自立支援）」というスキームを基礎とするものである」として、このような規制緩和の動きや行政改革の動きとも連動して、今回の消費者保護基本法「見直し」論へとつながっていると述べている<sup>17)</sup>。筆者も同感である。とすれば、取引・生活関係の形成に深くかわかり、消費者の権利実現の場として重要な意味を持つはずの「市場」の健全性・公正さの維持・確保が重要であるが、消費者基本法はそれを中心的には扱っていない<sup>18)</sup>。

## (2) 消費者契約の適正化を新たに規定していること

前述のように消費者基本法ではふれられていない、「消費者契約の適正化」（12条）が「基本的施策」のひとつとして追加されたことは評価できる。しかし、12条は「国は、消費者と事業者の間の適正な取引を確保するため、消費者との間の契約の締結に際しての事業者による情報提供及び勧誘の適正化、公正な契約条項の確保等必要な施策を講ずるものとする」と述べているが、それが何を意味するかは不明であり、そのためにどのような施策を講ずるかは政府に任せられていることとなる。これは他の基本的施策にも同様なことであり、同法が政府の努力目標等を定めた「プログラム規定」的性格を未だに有しているからである。なお、2004年9月16日

に同法改正を受けて開催された第1回消費者政策会議では、「消費者契約の適正化等」の施策の具体例として、「架空請求・不当請求トラブルへの対応」、外国為替証拠金取引への法的規制、「消費者団体訴訟制度の導入」、「消費者契約法の見直し」を挙げている。

## (3) 消費者政策会議の創設と消費者基本計画の策定

現行の消費者保護会議を消費者政策会議として改組し、そこで消費者基本計画を策定するように規定したことは、大きな前進であろう。従来の消費者保護会議が各官庁の施策を集めてそれを追認するだけの機関でしかないとの批判を受けての改正であり、また、消費者政策会議の業務の内容を消費者基本計画の策定、基本事項の企画の審議の他、「消費者政策の実施を推進し、並びにその実施の状況を検証し、評価し、及び監視すること」（27条2項②）も含めたことは注目できる。ただし、政策を遂行する側の閣僚で構成する消費者政策会議がその評価と監視を行うのでは、その中立性、信頼性を確保できないといえる。基本計画策定における消費者の参画については、27条2項③が「消費者基本計画の案を作成しようとするときは、国民生活審議会の意見を聴かなければならない」と規定しており、国民生活審議会に消費者代表が参加していること、また、「消費者の意見が消費者政策に反映されること」が消費者の権利として尊重されるべきと規定されていることをもって担保されていると考えられるが<sup>19)</sup>、政策を遂行する者がそれを評価することの問題は残る<sup>20)</sup>。

## (4) 全会一致による議員立法

内容面から離れて、今回の改正法案が野党、民主党及び日本共産党も含めて全会一致で可決したことの意味は大きいと思われる。消費者団体も今回の改正を内容とともに、手続面でも高く評価している<sup>21)</sup>。「これは消費者政策の憲法だということ、歴史的な使命というものを実感しながら、自民党の先生、そしてまた民主党の先生あるいは各党派の方々と本当に議論をして、その議論の過程の中でこの案というものをどんどん深化させて、そして委員長提案という形になったわけでございます。そういう点で、議会の一つの在り方として私は非常にいい体験をさせていただいた」（2004年5月25日の参議院内閣委員会での公明党大口善徳衆議院議員発言）、「私自身

も大変評価しておりますし、消費者団体の皆様から  
もたいへん感謝しているという、そういう言葉を聞  
いております。そういう意味におきましては本当に  
提案者の皆様に敬意を表したいと思っております」  
(同委員会での黒岩宇洋参議院議員(無所属)の発  
言)、「世論、消費者の運動が大きな推進力となりま  
して全会一致の改正案となりました。私は本当に良  
かったなというふうに思っております」(同委員会  
での日本共産党岩佐恵美参議院議員の発言)等、こ  
の改正の内容およびその過程を評価する意見が国会  
でも聞かれた。長い間、放置されてきた消費者保護  
法が、「多くの消費者政策や運動に関わってきた人  
たちの手で新しい一歩を踏み出した」(民主党原口  
博国会通信(133))ことが祝福されているという  
ことであろう。

#### (5) 改正におけるいくつかの問題点

最後に改正法の問題点を2点ばかり指摘したい。

まず、従来の消費者保護基本法は「消費者の役割」  
を規定していたが、この法律で消費者に権利を与え  
たのだから、それに伴う義務が生じるという与党サ  
イドの意見と、消費者の役割を定めれば十分であり  
消費者の役割を義務化するとその義務を果たさなか  
ったとの理由で事業者の責任が相殺されかねない  
という野党サイドの意見が対立し、結果として、「消  
費者の責務」等の文言はないが、「消費者は、自ら  
進んで、その消費生活に関して、必要な知識を修得  
し、及び必要な情報を収集する等自主的かつ合理的  
に行動するように努めなければならない」(7条)  
(いわゆる努力義務規定)との文言となったこと  
である。

また、7条2項「消費者は、消費生活に関し、環  
境の保全及び知的財産権等の適正な保護に配慮する  
よう努めなければならない」との規定が挿入された  
ことも違和感がある。環境の保全は当然としても消  
費者の権利を守るための法律で消費者に知的財産権  
保護の配慮を求めているのは奇異である。この点に  
関して竹中国務大臣は、「健全な市場をつくるため  
に、消費者が、にせブランド品でありますとか違法  
なコピー商品を購入することなどによって、結果と  
しまして知的財産権の適正な保護を損なうことのない  
よう行動すべきであるという旨の規定がなされた  
というふう理解をしております」と述べている  
(2004年5月12日の衆議院内閣委員会での発言)。

## 5. むすび

消費者保護基本法改正の自民党法案は公明党法案  
によって修正され、与党法案となり、それは野党民  
主党との協議でまた修正されたが、どの党にとっ  
ても不満が残ったに違いない。本論ではそうした法  
案の変化については紙面の都合で扱うことができな  
かった。法律とは政治的妥協の産物である。小異を  
捨てて大同をとらなければ長年放置された消費者基  
本法の改正は進まなかったことは事実であろう。日  
本共産党も含めて与野党全会一致で消費者基本法が  
制定され、消費者団体も評価していることは日本の  
消費者政策の大きな前進を示すものである。しかし  
ながら消費者基本法が消費者の権利にふれながら  
も、プログラム規定の性格を有している以上、その  
実効性は今後の政府の活動如何による。その意味  
で、今回の改正は新たな消費者政策のはじまりを  
意味するだけであり、今後の消費者運動・世論が  
その内容を決めていくことになる。

### 注

- 1) 日本では国会における法案は議員によるもの  
(議員立法)よりはるかに政府提出の方が多い  
という実態がある。実際には各省庁に事務局が  
置かれる審議会による担当大臣への答申等を受  
けて官僚が法案を作成し、内閣法制局の審査を  
経て、内閣より提出されるものである。消費者  
保護基本法は議員立法により成立した数少ない  
消費者関連法である。
- 2) 落合誠一・及川昭伍監修、国民生活センター編  
集：新しい時代の消費者法、中央法規、東京、  
275(2001)
- 3) ただし、基本法には事業者と消費者の地位の対  
等性に関する文言はない。消費者契約法(2000  
年)は1条目的で、「消費者と事業者との間の  
情報の質と量並びに交渉力の格差に鑑み……」  
として、両者に地位の格差があることを明言  
している。
- 4) 近年問題となっている、「消費者契約の適正化」  
については、当時は認識されていなかった。  
2004年改正により、同法にはじめて盛り込  
まれた。
- 5) 消費者行政の主管官庁とされた経済企画庁  
(現・内閣府)においても活動の中心は消費者



- 関連施策の総合調整等であり、新たな事業者規制のための権限や行政組織を与えられなかった。
- 6) 公正取引委員会は縦割りではない業種横断的な市場監視型の規制行政を行う行政機関であるが、従来、消費者保護に積極的でなかった。
  - 7) 主務官庁でも消費者相談室等の支援行政のための窓口を設置しているが、国民生活センター、消費生活センター等に比べ、その規模は小さい。
  - 8) 議員立法で制定された法律を政府提出法案によって改正することはあまりないとされ、内閣府国民生活局は法案作成に難色を示し、国会議員に働きかけたと思われる。全国消費者団体連絡会や日本生活協同組合連合会においても国会議員への働きかけ、勉強会の開催などを行い機運を盛り上げた。
  - 9) なお、過去には、1991年4月12日に第120回国会で「消費者保護基本法の一部を改正する法律案」が公明党（倉田栄喜議員外4名）から出されている。そこでは、消費者の権利の明示、消費者信用取引の適切な利用の確保、商品及び役務の情報の提供を受けるための体制の整備、不当な取引の規制、製造物責任制度、集団代表訴訟制度等を改正法案に盛り込んだ。同法案は、同年4月17日に衆議院物価問題等に関する特別委員会に付託されたが、継続審議に付され、最終的には第126国会（1995年6月18日解散）で審議未了廃案となっている。
  - 10) 2004年2月20日の自民党独自案発表の段階ですでに、自民党は「今後、公明党や民主党とも調整して議員立法を目指す」（デイリー自民 平成16年2月20日）としており、国会への法案提出以前の段階から与野党の協調路線が確定していたと思われる。
  - 11) 現実には、毎年12月中旬ごろ、来年度の消費者施策を決めるために閣議の前後の数十分で行われてきた。
  - 12) 2004年9月10日には第1回消費者政策会議が開催され、以下の3点について決定された。①「消費者基本計画の案の作成方針について」②「架空請求・不当請求に関する消費者トラブルについて」③「消費者政策会議関係委員会議の開催について」。①「消費者基本計画」については、消費者利益の擁護・増進に関する重要課題に政府全体として計画的・一体的に取り組むに当たっての基本的方針として、計画の基本的な考え方、施策の基本的方向及び具体的施策の内容、計画を推進するために必要な方策を定めるとし、計画期間は、平成17年度からの5年間とすることを決定している。
  - 13) 一橋大学松本恒雄教授はこれを「消費者保護基本法の時代遅れ性の象徴」と述べている。公正取引625号（2002年11月）2頁。
  - 14) 国民生活審議会消費者政策部会は2000年7月19日に「都道府県と市町村における苦情相談・処理業務のあり方について」と題する報告書を公表し、都道府県のこうした動きを制する試みを行っている。
  - 15) 相談現場の現状を紹介するものとして、藤井教子「消費生活相談における新しい課題への対応」月刊国民生活2000年6月号14頁。
  - 16) 「消費者苦情処理委員会」等の名称の機関を設け、消費生活センターでのあっせん等の処理では解決が困難な事案については調停等を行う体制をとっている自治体が多いが、実際にはあまり活用されていない状況にある。
  - 17) 潮見佳男「消費者保護基本法の改正の動向」月報司法書士2003年4月号2頁以下。
  - 18) 市場の健全性・公正さの維持・確保については、独占禁止法、不正競争防止法、景品表示法などの経済法規にゆだねられており、今後の消費者政策において重要な役割を果たすことが期待される公正取引委員会の位置づけ、民事市場ルールのあるべき姿も不明である。
  - 19) 2004年5月25日の参議院内閣委員会において政府委員永谷安賢国民生活局長が同趣旨の発言をしている。
  - 20) 内閣府国民生活局消費者企画課課長補佐丸山達也氏は2004年6月25日、神戸市生活情報センター主催「平成16年度第2回消費生活講座」において、参加者からの「消費者政策会議で作成する消費者基本計画について、作る側と検証・評価・監視する側は同じ人間が行うのか？また評価の方法の枠組みは決まっているのか？」との質問に対して、「作成と検証・評価・監視することは基本法で会議が行うと規定されているので、同じ主体が行う。評価の方法

については、まだ決まっていない」と回答している。

<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/17/080/event/event-bk/04-02.html>

21) たとえば、消費者団体連絡会第2回運営委員会の「消費者基本法（改正消費者保護基本法）成立当たりのアピール」（2004年6月3日）。