

新しい時代に求められる消費者行政

～地方自治体の役割を中心に～

日本女子大学 細川幸一

1. 現行法制と消費者

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られる。

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消費者私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（取締り法規）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ても、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、違法な行為をした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。

消費者庁構想が進んでいるが、今後の消費者政策はこれらの問題解決に資するものであるべきであり、そこでの地方自治体の役割も十分議論されるべきである。

2. 消費者行政の類型

(1) 従来の考え方—「規制行政」と「支援行政」—

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。支援行政は、規制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、④自治体には地域の取引秩序を守るための規制行政の役割についての自覚が乏しい、といった特徴がある。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。自治体においても「不公正な取引方法」等を禁止する消費生活条例を有してはいてもその運用において積極的でない場合が多い。

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。

(2) 最近の考え—「協働行政」と「救済行政」の追加

（参照：松本恒雄教授「消費者関係法の体系と問題点及び新組織の所管について」第5回消費者行政推進会議資料（2008/04/14））

前記の「規制行政」、「支援行政」に加え、下記の「協働行政」、「救済行政」とう考えが出てきた。

○協働行政

「自主行動基準の制定支援、事業者団体の自主規制支援、民間ADR 支援、消費者参

加による標準化、ステークホルダー円卓会議、関係者間の対話促進などである。協働行政はまだ萌芽的であり、関係官庁がバラバラに行っており、体系的なものとはなっていない。食品安全基本法でリスク・コミュニケーションが強調されているのは、この一例である」（松本教授）。

○救済行政

「2007年のOECD理事会勧告で、消費者保護執行機関が消費者の被害救済のための損害賠償訴訟等を行える仕組みの整備が求められている。しかし、わが国では、行政が個々の消費者被害救済のために積極的に関与するということが、犯罪被害財産等による被害回復給付金の支給に関する法律によるきわめて限定された場合を除いて行われていない」（松本教授）。

ここで注目されるのは、「救済行政」という考え方である。従来は消費者の救済は「支援行政」として考えられていた。「支援行政」とは別に「救済行政」という概念が提唱されるのは、行政サービスとして非公式に事業者と消費者の仲介をして紛争解決を図るのでなく、行政による消費者の救済（民事救済）権限を明確にし、より法的な解決を図ろうとする動きがあるからである。

3. 地方自治体の今後の役割

(1) 「救済行政」の創設

「消費者の紛争解決及び救済に関するOECD理事会勧告」が2007年7月12日に採択された。この勧告は、国境を越えた取引を含む、事業者との取引から生じた消費者の経済的損害についての紛争解決及び救済を図る仕組みについて、共通原則を提示することを目的としている。

勧告は、加盟国を法的に拘束するものではないが、加盟国にはこれを実施する道義的な責務があり、実施状況等について5年以内に消費者政策委員会から理事会に報告することとなった。

勧告のうち、「(1) 紛争解決及び救済の効果的な国内枠組みのために必要な基本要素」では、次の各仕組みを消費者に提供するよう政府に求めている（○は例示）。

(イ) 個人で行動することを可能にする仕組み

○第三者裁判外紛争解決サービス

○簡素化された少額訴訟制度

(ロ) 多数の消費者のために集合的に行動することを可能にする仕組み

○個々の消費者が他の消費者を代表して提起する訴訟

○消費者団体が消費者を代表して提起する訴訟

(ハ) 消費者保護執行機関が消費者のための救済を行い、又は促進するための仕組み

○民事又は刑事の手続きで裁判所に救済命令を要求する権限

○救済を求める訴訟において代表者として行動する権限

「第三者裁判外紛争解決」については国民生活センター法改正により同センターの紛争処理機能強化が図られようとしており、地方自治体にも地域的な紛争解決への積極的な役割が期待されてこよう。

「(ハ) 消費者保護執行機関が消費者のための救済を行い、又は促進するための仕組み」については、行政が事業者を民事裁判に訴えて、被害を受けた消費者のために損害賠償請求し、勝訴判決によって得た賠償金を被害者に分配する、いわゆる「父権訴訟」(parens patriae action) がイメージされる。

いずれにしても消費者苦情を非公式なあっせんを中心として解決するのではなく、準司法的な仕組みで調停や仲裁を行なって解決したり、行政処分の内容に民事救済命令を含ませたり、あるいは司法の場で行政が企業を訴えて消費者被害救済を行なう仕組み等が創設されるべきであろう。その際、消費者被害は全国と津々浦々で発生するから、官庁だけではなく、自治体においても一定の役割を果たすことが期待されてくるであろう。

(2) 個別救済活動を取締りに生かす仕組みづくり

国民生活センターや消費生活センターと、官庁の相談窓口の相談処理の決定的な違いは、前者は消費者の被害救済のために活動しており、あっせん等、紛争への関与を前提としているのに対して、後者は行政の民事不介入原則のもと、情報提供等にとどまり、紛争の解決には関与しない。例えば、金融庁では、「金融サービス利用者相談室」を設置し、同省HP上で、意見・要望・情報提供の受付、質問・相談への対応、意見の金融行政への活用、金融サービス利用者への情報提供を行うことを明らかにしているが、「留意事項」として以下の点を明記している。

「利用者の皆様と金融機関との間の個別トラブルにつきましては、お話を伺った上で、他機関の紹介や論点の整理などのアドバイスは行いますが、あっせん・仲介・調停を行うことは出来ませんので、予めご了承下さい。」

すなわち、金融庁はADR機能を有していないことになる。日本では、行政はその権限や活動が基本的には民事契約の効力に影響を及ぼすべきではないとの発想が根底にあるからであり、経済産業省等の他の官庁における消費者相談業務でも同様である。言い方を代えれば、事業者に対する規制権限を持った官庁には民事被害救済の権限を与えるべきではないという発想から、国民生活センターや消費生活センターが支援行政として、消費者被害の救済をあっせん等の形で行なってきたといえる。

他方、国民生活センターや消費生活センターでの被害救済のための消費者苦情処理の

過程で明らかになった事業者の違法行為の事実は、自治体による消費生活条例および主務官庁による所管業法上の行政処分の根拠となり得る重要な情報である。システムとしては、P I O-N E Tや都道府県独自のネットワークに関連情報を入力することにより、それが取締りに活かされることが期待されているが、取締り部門がこうした電子化された情報だけで問題点を抽出し、事業者指導や取締りをするのは容易ではない。それとは別にface to faceの関係の中での情報伝達や、取締りを意識した情報収集、分析、そのための人事交流も重要であろう。また、警察との連携を通じて刑事規制に消費者情報を活かす方策も重要である。

(3) 消費者相談処理体制の整備

現在の消費生活相談体制は昭和40年代から続いているものであるという。明治学院大学・圓山茂夫准教授が昭和61年に兵庫県の生活科学センターに勤務し始めた当時は、問い合わせ相談が6～7割を占め、苦情相談は3～4割であったという。同氏は以下のように述べている（圓山茂夫「地方自治体の消費者行政の現状報告と改善提案」2008/4/5）。

問い合わせ相談の内容は、初夏なら「梅干しの漬け方」「害虫駆除の方法」、暮れなら「黒豆の煮方」「風呂場のカビの取り方」、年中とおして「魔法瓶のフレークス現象」「アルミ鍋からアルミが溶け出してアルツハイマー病にならないか」「ベランダの鳩の追い払い方」など。買物相談として「カラーテレビはどのメーカーが良いか」と相談されれば、暮しの手帖などの商品テスト雑誌を繰って「最新のテストではナショナルの何型です」、「洗濯機は」と問われれば「最新のテストでは東芝の何型です」等と答えていた。苦情相談もクリーニングトラブルが多く、繊維専門のテスト職員がいた。筆者には家事の知恵はなかったもので、契約系を引き受ける代わりに相談員さんに家政学系を引き受けてもらっていた。この傾向が激変したのは、豊田商事事件（1985年）から平成に至る1980年代後半からだ。苦情相談が問い合わせ相談を上回り、取引系が製品系を上回り、巨額な被害が舞い込むようになり、弁護士会や警察と連携し始め、いまのような被害救済の拠点としての姿になってきたのである。

現在の消費生活相談は、当時とは様変わりしており、その多くが法的な解決を求められるものとなっている。そこで、相談員の法的知識の向上、専門職化が求められている。

では、家庭を守る主婦の感覚は必要なくなったということであろうか。例えば、女性とくに主婦層を中心とした相談員が、ロースクールを卒業した若手法曹に代われば良いということか？ 生活者の視点で住民に選択情報や暮らしの知恵などを提供する役割と、法的な問題への適切な対応のためのアドバイス業務、並びにこうした情報を取締りに生かすための情報伝達・分析業務をどのように「消費者庁」と役割分担し、効率的に

行うかは大きな課題と思われる。

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消費生活条例でも消費生活センターについてはほとんど触れられていない。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、今後の消費者行政のあり方として検討できる。

その上で、苦情相談処理業務を円滑に行なうシステムを提唱したい。日本の消費生活センターは長年、相談業務を行なっているながら、紛争解決の判断基準やマニュアルが整備されていない。韓国消費者院における「消費者紛争解決基準」に沿った紛争解決や、英国の市民助言局（CAB）で相談員が活用している電子情報システム（EIS）等のデータベースの作成等が参考となる。

あわせて、相談受付体制を強化する必要がある。現状では、相談員個人の献身的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。

参 考

韓国消費者院の「消費者紛争解決基準」による紛争解決

韓国消費者院では消費者の苦情の申し出を受け、被害救済のための院長によるあっせんを行い、申し出から30日以内に院長による被害補償に関する合意勧告を行う。それでも、紛争が解決しない場合は、消費者紛争調停委員会が紛争を解決する。消費者紛争調停委員会は委員長1名を含む50名以内の委員で構成され、委員長を含む2人は常任である。実際の審議は委員長、常任委員および委員長が会議ごとに指名する5名以上9名以下の委員で行なう。紛争調停は原則30日以内に終えなければならない。

そこでの紛争解決のために大統領令によって「消費者紛争解決基準」が定められ（同16条2項）、紛争当事者の間に紛争解決方法に関し別途の意思表示がない場合には紛争解決のための合意または勧告の基準として活用されている。現在、139業種、574品目についての補償基準が作成されている。

英国「E I S」による相談員の支援

英国では、市民助言局（Citizens Advice Bureau, CAB）が各地域に設けられている。市民助言局は第二次世界大戦最中の1939年に市民に対する緊急の支援組織として生まれ、その後、市民生活に関する事柄全般について、市民に対して無償かつ確実な助言と情報を提供することを目的として活動しており、その中で消費者問題も扱っている全英で2000の市民助言局の拠点があり、そこで働く相談員等は2万5千人で、そのうち79%はボランティア

である。市民助言局は行政の一部ではなく、各助言局が独立して運営され、寄付や自治体、通国からの財政支援も得て運営されている英国独自の制度である。

注目されるのは、データベース **The Electric Information System (E I S)** が整備されていることである。相談員の業務を支援するためのCDに収められている情報検索システムで、生活上の諸問題に適格なアドバイスができるように関連の法令等が瞬時に示されるものである。全英市民助言局協会と民間の情報関連会社である「CPT Information Management」が共同開発している。英国では、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドそれぞれで独自の法律を持つため、それぞれの市民助言局の地域本部が情報に手を加えている。

4. おわりに ～与野党の法案について

自民党の消費者行政一元化案は、最重要の消費者関連法を一括して所掌する消費者庁を設置し、その他の消費者関連法の運用は各省庁に委ねるが、消費者庁に他省庁へ勧告等ができる「司令塔」の役割を持たせるというものである。

民主党案は、内閣の外に消費者保護官（消費者オンブズパーソン）を創設し、内閣の行政権限行使に対する強い勧告権を有する組織を創設するとしている。

両党の発想の違いは、自民党が、政府こそが消費者政策の実施を遂行できるという考えのもと、産業振興を主目的とした現行行政組織の改革を進めようとしているのに対し、民主党は、新しい組織を作っても結局、従来の官庁が新組織の権限を無実化する方向で影響力を行使し、人事面でも新組織を支配するようになるとの発想から、内閣の外に行政機関を設けるというものである。

与野党とも党利党略に陥ることなく、真に消費者の権利実現のために努力すべきである。今後の国会論議に注目したい。