

# 今後の消費者行政が持つべき機能について

日本女子大学 細川幸一

## 1. 日本の消費者行政

### (1) 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（規制行政サイド）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）、③消費者教育の重要性が叫ばれながらも、学校教育を所管する文科省の理解不足もあり、学校における消費者教育が十分ではない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、また消費者の拳証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）。

このように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。

## （２）最近の考え—「協働行政」と「救済行政」の追加

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などである。ただし、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。

### ○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は、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。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というのではなく、行政による消費者の救済（いわゆる「父権訴訟」など）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。

## 2. 提 言

### （１）消費者の権利と新組織の権利擁護義務の明確化

消費者庁や消費者権利院のような新組織を作る際に重要なことは消費者を権利主体として認識し、その権利実現の義務が新組織にあることを明示する必要がある。しかしながら、消費者基本法の消費者の権利規定はかなり曖昧な表現となっている。

#### 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いない。ここでの権利宣言は実定法上の権利ではなく、理念上の権利であるにしても、あまりに不十分である。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。」

#### （参考）韓国消費者基本法

##### 第4条「消費者の基本的権利」

消費者は、自らの安全と権益のため、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4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。

## （2）消費者行政苦情を制度改善に活かす仕組み

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。「消費者苦情」の処理に加え、「消費者行政苦情」を政策の体系や各省の施策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」を設けていた（現：決算行政監視委員会における行政苦情受付窓口か？）。

問題の例：

- ①交通機関の運賃認可に際し、国交大臣の諮問に対して答申する運輸審議会は、利用者（消費者）を「利害関係人」ではないとしている。また、特定の路線の運賃認可においては「軽微な事案」として扱い、審議を省略してしまっている。
- ②美容整形等の医師の自由診療トラブルに対して厚生労働省はなんら対応しない（刑事処分を受けたときのみ行政処分が原則）。

## （3）消費生活相談体制の整備

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。しかし、相談処理は行政官ではない、ボランティアに近い主婦を中心とした相談員により非公式に行われ、解決事例も判例のように蓄積されず、紛争解決基準となるようなこともなかった。苦情処理要領や補償基準も未整備のままである。

宮沢健一教授は、1979年に以下のように述べている。「論点の核心は、消費者と事業者との一般関係を、社会的にどのように設計するのが合理的か、というにある。当事者間の個別交渉で、主張の強い一部の被害者だけに補償がなされたり、消費者の顔色をみながらの対応で、企業の負担がまちまちであったりするのは、社会的不公平は放置されたままとなる。事業者と消費者の関係を、個別的交渉の不統一な形のままにおく代わりに、これに一般ルールの基盤を用意することが目指されなければならない」（拙著『消費者政策学』、成文堂、10頁以下に紹介）

韓国消費者院では、大統領令による「消費者紛争解決基準」を設け、これに基づいて、

返金などのあっせん案の提示を韓国消費者院長名で行っている。また、英国の市民助言局（CAB）は、相談員が相談処理のために関連法規を検索できる「電子情報システム」（EIS）を整備し、かならずしも法律の専門家でない相談員支援のためのデータベースを構築している。現在の消費生活センターの相談処理は相談員個人の資質や力量に頼りすぎている。消費者が、あるいは企業が、どこのセンターのどの相談員の苦情処理に接しても一定の水神・基準を満たした紛争解決を受けられるように、相談員の賃金改善だけではなく、相談処理手続きの制度化等、体制の整備をすべきである。

### （私見）相談処理「10分の1原則」

消費者相談が10,000件あると・・・

何らかの相談処理・あっせんが必要な事例	1,000件
公式な手続きによる調停などが必要な事例	100件
裁判に持ち込まなければ解決できないもの	10件

第1ステップ（10,000件）・・・相談受付業務、情報提供、助言・・・相談員

第2ステップ（1000件）・・・相談処理、あっせん・・・相談員

第2ステップのうち、複雑事案、重大事案・・・

相談員、主任相談員、職員

所長によるあっせん案の提示

第3ステップ（100件）・・・苦情処理委員会などによる調停（後述）

第4ステップ（10件）・・・訴訟支援。例：訴訟費用の貸付、弁護士紹介（プロボノ）、裁判での証言等の消費者支援（amicus curiae）

### （4）自治体の苦情処理委員会の活性化

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おり、予算措置も十分ではないからである。これを活性化する必要がある。韓国消費者院の消費者紛争調停委員会は年間2,000件以上の調停を行い、さらに「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までしている。

### （5）消費者教育・啓発のための専門部局の整備

消費者教育が極めて不十分である。そこで、新組織の中に消費者教育・啓発の専門部局を作り、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）。ただし、学校教育については文部科学省の理解と行動が不可欠であるので、同省と連携を図る方策は必要（文科省の中に消費者教育課を作る等の検討要）。

## (6) 消費者大学校の設立

自民党、民主党ともに消費者関連法のすべてを一つの省庁で所管することは無理と考えているように、消費者の利益に関係する施策は広く各省に分散している。そこで、各省庁の行政官に国民・消費者の視点での政策遂行の重要性を教育する機会が必要となる。

国民生活センターには研修部がある。もとは、消費者大学校の設立構想があったが頓挫し、現在の形態となった（特殊法人形態の大学校は存在しないというのも実現しなかった理由のようである）。国民生活センターの相模原施設には、広大な土地と教育設備、研修生用の個室75室が整備されている。これを利用して「消費者大学校」を新組織の付属機関として設立し、以下の研修を行ない、国民・消費者目線の公務員養成を行なう。

- ①国家公務員研修（幹部候補者研修、新規採用者研修）
- ②地方公務員研修（管理職研修、職員研修）
- ③相談員の養成講座・フォローアップ講座・個別研修講座、他

## (7) 刑事消費者法の活用

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ほとんど聞かない。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である。消費者関連法の所管課への検察官の出向（米国の州レベルで消費者問題を扱う司法長官府は、刑事部門と民事部門をもっており、民事検察官・訟務検事が数多くいる）、あるいは消費者取引専門の特別司法警察職員（消費者Gメン）の創設も検討してよかろう。

## 3. 最後に

製造物責任法の制定、消費者保護基本法の改正、消費者契約法の制定と改正等、消費者法の整備はそれなりに進んできた。しかし、どれも消費者サイドからは不満が残る内容であった。今回の消費者庁構想は与党がそれを推し進めているということでは画期的であるし、今までの関係者の努力に対して敬意を表す。しかし、作るなら「消費者省」をという声もあるし、人員・予算が一桁少ないという主張もある。こうした状況では必ず、「小さく産んで大きく育てる」ということが主張される。しかし、独法改革における骨抜き動きや内閣人事局創設のゴタゴタをみると、新組織の前途も多難であると思う。消費者庁構想をベースにするとしても、消費者政策委員会の独立性、透明性、優越性、機動性が最重要と思われる。同委員会の決定、消費者庁の活動、各省庁の対応を監察する機関「消費者行政監察院」（仮称）の付設も考えられる。現在は自公政権であり、民主党としてはお手並み拝見とはいかないのか。先送りだけは避けていただきたい。