

消費者行政に関する諸外国の法制について

日本女子大学 細川幸一

I. 本報告の意図

規制緩和が進むなか消費者の自立が強調され、消費者私法の整備が求められているが、消費者行政の役割が減少するわけでない。なぜならば、市場原理に重きを置けば、事業者の市場への参画が容易となり、自由闊達な競争を通じてより安く質の良い商品・サービスが消費者に提供される可能性がある反面、悪質事業者の市場への参入は容易となり、事業者のコンプライアンスの監視も困難となる。そこで、市場での違法行為の監視および違反行為に対する制裁機能の強化が消費者行政には求められている。また、消費者の自立を促す消費者教育や自立が困難な消費者の被害未然防止、被害救済支援等の手立ても行政の役割である。

ここでは、米英韓三カ国の消費者行政の実情にふれ、国民生活センター、さらには規制緩和後の日本の消費者行政のあり方を考える上での情報を提供したい。

II. 各国の消費者行政の現状

1. 米国

米国では、州政府の独立性は高く、消費者行政は連邦政府と州政府で並行的に行われており、どちらかが主で一方が補完的ということはない。合衆国憲法によってその固有の権限領域があり、それとの関係で役割分担がなされている。さらに大都市では市が条例により消費者行政を行っている。

連邦政府レベルでは、従来、大統領消費者問題特別補佐官が置かれ、同時に補佐官は連邦消費者問題局(United States Office of Consumer Affairs, USOCA)長官であった。同局は消費者問題に関して大統領への助言と連邦政府内の調整、消費者教育を主たる任務としていたが、まず、補佐官が廃止され、1998年1月には同局が閉鎖された。

現在、連邦政府においては、取引規制分野では連邦取引委員会(FTC)が重要な役割を果たしている。商品の安全性分野では消費者用製品安全委員会(CPSC)が主要な行政機関としてあげられる。

州政府レベルでは、司法長官府(office of the attorney general)がどこの州でも必ずあり、州の消費者法を所管し、相談処理も行っている。州によっては司法長官府の他に消費者問題局を設けている場合がある。市レベルでも大都市では司法長官府に類似の権限の持つ行政機関がある。

●連邦取引委員会

消費者取引の適正化に関しては連邦取引委員会(FTC)が重要である。FTCは1914年の連邦取引委員会法(Federal Trade Commission Act, 1914)に基づき、1915年に設立された。競争法の執行機関であるとともに、FTC法5条(a)(1)に規定された、「通商における、またはそれに影響する不公正な競争方法もしくは欺瞞的な行為・慣行」を規制する権限を持つことによって消費者保護分野での重要な役割を担っている。

FTCはアメリカに特有の独立規制委員会(independent regulatory commission)であり、大統領によって任命された委員によって構成されるが、大統領の指揮監督を受けずに独立して法の執行にあたる意思決定機関である。FTCが執行権限を有するのはクレイトン法とFTC法である。FTCにはFTC法第5条(a)(1)にいう禁止行為を是正するために、違反事件について審判手続きを実施する準司法的権限(quasi-judicial power)及び規則制定権(rulemaking power)等の準立法的権限(quasi-legislative power)が認められている。このためFTCは取引分野においてもっとも強力な権限を持つ機関である。

FTCには5人の委員のもとに競争局(Bureau of Competition)、消費者保護局(Bureau of Consumer Protection)、経済局(Bureau of Economics)があり、全米8都市に地域事務所を持つ。消費者保護局には、市場慣行、広告慣行、金融慣行、法執行、企画・情報提供、国際関係を所管する各課がある。

FTCは、事業者間の競争(Competition among producers)と消費者への正確な情報(Accurate information for consumers)により、最良の商品(Best product)、最低価格(Lowest prices)、刷新(Innovation)、より良い経済(better economy)がもたらされると考えている。競争政策と消費者政策によって市場経済の健全化が図られるとの立場であろう。

●消費者用製品安全委員会

製品の安全性確保に関しては、消費者用製品安全法(Consumer Product Safety Act, 1972)の執行を任務とする消費者用製品安全委員会(CPSC)が重要である。同委員会は消費者用製品安全法のほかにも連邦有害物法(Federal Hazardous Substance Act)、可燃性繊維法(Flammable Fabrics Act)、毒物予防包装法(Poison Prevention Packaging Act)、冷蔵庫安全法(Refrigerator Safety Act)等を所管する。これらの法律により、産業用製品を除き、消費者製品の安全を図ることを任務とする。ただし、食品、医薬品、たばこ、化学製品、自動車等については権限を持たず、連邦食品医薬品局(Federal Food and Drug Administration)、環境保護庁(Environmental Protection Agency)、全国道路交通安全局(National Highway Traffic Safety Administration)等が所管している。

●連邦市民情報センター(旧・連邦消費者情報センター)

連邦政府には、連邦消費者情報センター(FCIC)から名称変更された連邦市民情報センター(FCIC)も置かれている。これは日本の総務省的な役割がある連邦一般サービス局(GSA)の小規模な下部組織で、法の執行機関ではなく、市民(消費者)への生活関連の情報提供、政府関連部局、公益団体、企業の消費者相談窓口等の所在情報の提供のみを任務としており、相談処理業務等は行っていない。毎年『消費者行動ハンドブック』(Consumer Action Handbook)を発行しており、これは米国の消費者関連団体名簿的な意味で便利な資料となっている。

●州及び自治体の消費者行政

州政府においては司法長官府が一元的に競争政策とともに消費者政策を所管している。州政府における検察庁、公正取引委員会、消費生活センターの機能をあわせ持ったような組織である。州によっては司法長官府とともに消費者問題局が置かれ、前者はlaw

enforcement agencyとして検察庁、公正取引委員会的な役割を、後者は消費生活センターのような消費教育や苦情処理を行っている。司法長官は被害を受けた消費者に代わって民事損害賠償請求をして、加害企業から賠償金を取り立てる父権訴訟の権限を有する。

自治体レベルではニューヨーク市等の大都市では消費者問題局が設置されており、消費者保護条例により消費者行政を推進し、規制行政と支援行政の両方の機能をあわせ持つ。ニューヨーク市の場合は消費者問題局の局長が州の司法長官類似の法的権限を持っている。

2. 英国

国レベルでは、総合的な消費者政策の推進は通産省(DTI)が、法の執行の中心は公正取引庁(OFT)が担っている。消費者の声を政策に反映させる仕組みとして全国消費者評議会(NCC)がある。自治体レベルでは消費者法の執行機関及び相談処理機関として取引基準局(TSD)があり、また、市民助言局(CAB)が市民相談の中で消費者相談も処理している。

●通産省(Department of Trade and Industry, DTI)

英国では、国レベルでは通産省(DTI)が消費者政策・競争政策の政策推進官庁として存在している。通産省には省を総括する大臣(Secretary of the State)のもとに特定分野を所掌する大臣が置かれ、その一人として、競争・消費者問題・市場担当大臣がいる。消費者保護分野を所掌するのは、同省の消費者・競争政策局(Directorate of Consumer and Competition Policy (CCP Directorate))である。同局には9つのブランチ(branch)と1つのユニット(unit)があり、職員数は約150名である。消費者政策・競争政策の推進を任務としており、法のエンフォースメントは後述の公正取引庁に委ねている。

●公正取引庁(Office of Fair Trading, OFT)

同庁には消費者規制執行局(Consumer Regulation Enforcement Division, 通称CRE)と競争執行局(Competition Enforcement Division, 通称CE)が置かれている。独立機関として独占禁止、企業合併、競争市場の確保のための法執行を行うとともに、多くの消費者法を執行している。例えば、消費者信用法により、信販会社への免許付与事業を公正取引庁が行っている。その他、不動産仲介業法(the Estate Agents Law)に基づき不適格者に対して事業の停止を求めることができる。さらに、消費者契約における不公正条項規制(the Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations)に基づき、同長官は裁判所に対して事業者による不公正条項の使用の差止請求を行う権限を有する。また、公正取引庁では、消費者サービスの向上、的確な苦情処理のための手段の一つとして、業界自主行動基準(Code of Practice)の策定を奨励している。同長官は業界団体に対し自主行動基準の策定を奨励する義務を負っており、数多くの自主行動基準がOFTとの協議のもとで策定されている。

●全国消費者評議会(National Consumer Council, NCC)

国のレベルにおける消費者意見の反映の場としては、全国消費者評議会があるが、日本の消費者企画会議のような国レベルでの最高政策決定機関のような位置付けではない。同評議会は法律な位置付けはなされておらず、通産省から財政補助を受け、12名の評議会メンバーは通産大臣によって任命されるが、政府から独立した消費者団体としての地位を与

えられている。同評議会の任務は、政府、地方自治体、公正取引庁長官、産業界等に消費者を代表してその見解を表明すること、求めに応じ消費者の見解を表明すること、政府その他の組織、EU等の国際機構に対して消費者を代表すること、国有産業を消費者代表として評価すること、消費者の利益を増進・保全する活動を推進すること等であり、消費者の苦情相談処理はしていない。

●取引基準局 (TSD)

自治体レベルでは、取引基準局 (Trading Standards Department, TSD) が設けられ、取引表示法関連の執行機関として計量法、消費者保護法、消費者信用法等の執行権限が付与され、公正取引に関する刑事訴追権限も有する。取引基準局では、消費者への支援として、消費者情報の提供、消費者問題のあらゆる局面に関する助言、消費者からの苦情への対応をしている。

例えば、スコットランドのグラスゴー市の場合は、環境保護局のもとに消費者・取引基準課が置かれ、同課には60名の職員がいる。同課には消費者詐欺班、消費者アドバイスセンター、計量・テストセンター (Calibration and Test Centre)、2つの地域事務局が置かれておられる。同市の消費者・取引基準課にある消費者アドバイスセンターは市庁舎の中にあり、電話によるものを中心として年間約9千件の苦情処理をしており、消費者に民事上の権利等に関するアドバイス等を行うほか、必要に応じて事業者とのあっせんも行っている。また、消費者が訴訟を望む場合は支援活動もしている。しかし、表示、計量等の公正取引、その他消費者法違反による消費者被害以外の市民相談については、後述する市民助言局に回送する。

●市民助言局 (Citizens Advice Bureau, CAB)

市民助言局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。

市民相談局の全国組織として全英市民助言局協会がある。北アイルランド、スコットランドにはそれぞれ市民助言局の協会がある。全英で2000の市民助言局の拠点があり、そこで働く職員は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、通産省 (DTI) 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。

●地方自治体規制調整機構・消費者支援ネットワーク (Consumer Support Network, Local Authorities Coordinators of Regulatory Services)

行政横断的な機関として、地方自治体規制調整機構が通産省、自治体の資金援助によって組織され、自治体の権限に関する調整や政策遂行上必要な情報の共有等を目的として活動している。そこには消費者支援ネットワークが設置されており、コーディネーターが各地で活動して、各地の取引基準局、市民助言局及び関連消費者行政部門の連携強化、消費者と消費者行政の橋渡しの役割をしている。

3. 韓国

韓国では、「消費者保護法」が1980年に制定されたが、同法は日本の「消費者保護基本法」に類似した法律で行政面でも特別な機構は設置されていなかった。しかし、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。1986年に、「消費者保護法」は大幅改正され、消費者の基本的権利(7項目)(現在は8項目)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うえで、国家および地方自治体の義務を明確にし、韓国消費者保護院(財政経済部所管の「特殊公益法人」=日本の「特殊法人」に相当)の設立と業務に関する章を新設した。さらに2006年になって「消費者保護法」は「消費者基本法」の名を代え、消費者を保護の対象から経済主体として捉え、その權益増進を図ることを消費者政策の方針とした。同法により消費者政策の推進体系は大きく政策の樹立と執行に区分され、前者を財政経済部、後者を公正取引委員会が主に担うこととなった。

韓国消費者保護院も韓国消費者院と名称変更され、財政経済部の所管から公正取引委員会の所管へと移行した。

●財政経済部

財政経済部(担当課:経済政策局消費者政策課)は消費者政策の最高審議機関である消費者政策委員会を運営し、三ヵ年の消費者政策の基本計画と毎年の総合執行計画を明らかにする。消費者政策委員会は民間人も入る「民間共同委員会制度」を導入しており、日本の消費者政策会議がいわゆる閣僚会議であるのとは異なる。

消費者取引分野の法執行は公取委にゆだねられているが、消費者安全分野においては、財政経済部長官が関係省庁の長に対して政策変更等の要請が出来る権限を持っている。

財政経済部は前身の経済企画院時代には約款規制法も所管していたが、公取委の所管となり、韓国消費者院も公取委の下へ移管した。

●公正取引委員会(韓国における漢字表記は「公正去来委員会」)

近年、公正取引委員会が消費者保護分野で重要な役割を果たしてきている。1994年に経済企画院の傘下から分離独立し、1996年には表示広告課・約款審査課を中心とする「消費者局」が新設された。「消費者局」は約款規制法(1986年、以降改正)、1999年には新しく制定された「表示・広告の公正化に関する法律」を所管し、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た。現在は、消費者政策企画課、約款制度課、表示広告課、電子取引保護課、特殊取引保護課、情報教育安全課の6課からなっている。

日本の消費者契約法にあたる韓国の法律は「約款規制法」である。同法の規制手法は「司法的規制」(消費者契約法と同じく民事ルール)と「行政的規制」とに分けられ、後者は、公正取引委員会の職権による市場における不当な約款の排除である。公取委による行政的規制の手段としては、個別約款条項の審査とそれに伴う行政措置、および標準約款の審査制度がある。公取委の審査を受け承認された標準約款は、公取委によりその公正性が一応保障されることになる。消費者の選択に役に立てるため、承認された標準約款に対しマー

ク制が施行され、ウェブ上で全文が公開されている。

●韓国消費者院(旧名:韓国消費者保護院)

旧・韓国消費者保護院は1986年の消費者保護法に基づき、1987年に消費者保護施策の効果的な推進のために設立された財政経済部傘下の特殊公益法人である。国民生活センターをモデルとして設立されたが、その機能が年々強化され、消費者政策の提言、消費者教育、消費者紛争処理、商品テスト等を行っている。およそ250名の職員を擁している。

「消費者保護法」の改正による「消費者基本法」により名称が韓国消費者院となった(注:英文表記がKorea Consumer Protection BoardからKorea Consumer Agencyになったことにより、内閣府が一時、「消費者庁」と翻訳したため混乱が生じている)。

院内に設置されている消費者紛争調停委員会を頂点とした消費者苦情の処理、国民生活センター発行「たしかな目」類似の「消費者の時代」の発行(月刊)、商品テスト、消費者政策に関わる調査研究等を行っており、国の消費者政策遂行の上で重要な役割を担っている。

(参考)韓国消費者院での苦情処理手続き

同院による消費者苦情処理システムは、「相談→被害救済(合意勧告)→紛争調停」の3段階からなっている。

まず、第1段階としてでは、電話・ファクス・書信・インターネット・訪問などの方法によって、相談を受け付け、アドバイス、情報提供等を行う。

第1段階の相談によっても消費者の不満が解消されない場合は、第2段階として、消費者の被害救済の請求受け(消費者から被害救済の請求を受けた国家・地方自治体・消費者団体・事業者の被害救済処理の依頼による受けもする)、被害程度・事実如何等を確認し、請求の当事者に同院院長による被害補償に対する合意の勧告をすることになる。

消費者と事業者間に合意が成り立たない場合、第3段階として、消費者院内に設立された「消費者紛争調停委員会」の「調停」により紛争を解決することになる。調停が成立した場合は「裁判上の和解」と同一の効力を発生させ、強制執行ができることになる。その強制執行の手続的保障のため「各種紛争調停委員会等の調停調書等に対する執行文付与に関する規則」(大法院規則第1198号、1992年)が制定されている。調停委員会の構成および調停の手続等については「消費者基本法」に規定されている。調停委員会の構成は、委員長1人を含め30人以内の委員からなり(常任2人)、委員は消費者代表・事業者代表・学界・法曹界・公職等から選ばれ、財政経済部長官が任命または委嘱する。その任期は3年で委員の身分は法律により保障される。なお、調停委員会は、業務の効率化と専門性を図るための諮問機構である分野別「専門委員会」と、事務処理のための「事務局」により支えられている。紛争調停の申請は、①韓国消費者院の直権によって、②当事者の申請によって、③消費者団体が当事者に合意を勧告したが合意に至らなかった場合に消費者を代理して、行うことになる。

いずれの場合も調停委員会は、申請を受けてから30日以内に(延長可能)、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。この場合、紛争調停のための調停委員会の会議は、常任委員2人と非常任委員の計5人~7人の委員で構成され、そのうち消費者および事業者を代表する調停委員を各1人以上含めるものとされている。

当事者が調停委員会から調停決定の通報を受けると、15日以内に受諾如何を決定することになっている。万一、15日以内に紛争調停に対する受諾拒否の意思表示をしない場合は、紛争調停を受諾したものとみなされる。したがって、調停決定に受諾する意思がない当事者は、受諾拒否の意思表示を書面によって明示的にしなければならない。現在、年間約500件の調停が行なわれている。調停の平均成立率は80%程度である。調停不調原因の多くは事業者の合意拒否である。しかし、調停が

不調に終わった場合の消費者の訴訟についても消費者院は30名ほどの弁護士による支援をしており(同院消費者紛争調停規則による)、裁判になった場合は、調停案と同様な判決が出るケースが多い。

なお、地方在住消費者の便宜のため1991年から主要地方都市で消費者院の「消費者紛争調停委員会」が巡回開催された(現在は行われていない)。さらに消費者団体の紛争解決に消費者基本法は法的な位置付けを与えており、同法が規定する「自律消費者紛争調停委員会」が消費者団体連絡会内に設置され、ここでも調停が行なわれている。

●地方自治体

地方自治体の消費者行政は日本に比べてかなり遅れてスタートした。韓国では、地方自治制が全面的に実施されたのは1995年で、それまでは、地方レベルでは、ソウル特別市が消費者保護の専管部署である「消費者保護課」を持っていたことを除き、他の自治体では、消費者行政は地域経済課等での付随的な業務であった。地方自治の全面実施により、各自治体による「消費者保護条例」の制定がはじまった。それにより、光州広域市と釜山広域市に消費生活センターが開設され、現在までにすべての道(日本の県に相当)と広域市(日本の政令指定都市に相当)で開設されている模様である。

ソウル特別市消費者保護課は産業経済局の中に他の5つの課(産業政策課、中小企業課、雇用安定課、農水産流通課、デジタル・メディア・シティ推進課)と共に置かれ、同課には、消費者保護、物価政策、商政、品質管理の4チームがある。同課の職員数は20名である。同課のもとに「消費者情報センター」が設置されている。

Ⅲ. 海外の消費者行政から何を学ぶか

1. 海外消費者行政の特徴

★政府機構組織全体の中での消費者行政の位置付けはどこの国でも試行錯誤を繰り返しているが、傾向としては、トップレベルに位置付けられている総合調整型組織よりも、law enforcement agencyの機能強化が図られている。

例：米国の連邦消費者問題局の廃止(豪州でも連邦消費者問題局を廃止)

★政策遂行官庁と法執行官庁が分離しはじめている。

例：英国通産省(DTI)と公正取引庁(OFT)、韓国の財政経済部と公正取引委員会(日本では、経産省内での消費経済政策課と消費経済対策課の分離が例か?)

★競争政策当局が消費者政策も行なっている。

例：米国FTC、英国OFT、韓国公正取引委員会とその下での韓国消費者院(豪州・競争消費者委員会、ACCC)

★行政による民事救済は特別なことではない

例：米国の父権訴訟、英国のCABの活動、韓国の消費者紛争調停委員会

2. 国民生活センターの今後を考える

★現在の独立行政法人改革は、①税金の無駄遣い、②不必要な政策を実施している、③民業を圧迫している、④官僚の天下り機関になっている、という4点の批判に答えるものと考えられる。国民生活センターを考えた場合、むしろ消費者政策遂行の役割を十分果たしていないとの批判が多く、①、②、③に対する批判はほとんどないのではないか?

国センが独立行政法人であるがゆえに不当に他の法人と一律に廃止や縮小の対象になっていないか？(韓国では天下り批判を受けて、消費者院の院長は公募制となった。現実に二代にわたり女性の大学教授が就任している)

★日本では内閣府(旧・経済企画庁)が企画や総合調整を行い、各官庁が政策を実施する構造とされているが、実際には旧経企庁がホチキス官庁と揶揄されていたように本当に内閣府が消費者政策の推進官庁になっているかの検証が必要である。内閣府国民生活局に国センを吸収して消費者政策推進官庁を設立することを検討しても良いのではないか？

その場合、消費者情報分析に基づいた調査や研究を通じた政策提言の役割が国セン職員には求められる。

★公取委はなぜ消費者政策遂行に積極的ではないのか？ 公取委の消費者政策上の位置付けを重視すれば、公取委に消費者局を設け、その下に国センを位置づけることも検討できる。その場合、国センは市場健全化のための消費者情報分析や不当表示規制のための商品テスト等の役割が重要であろう。

★国センにADR機能強化や消費者教育・啓発に対する積極的な役割を求めるのであれば、現在の予算・陣容では難しい。韓国消費者院には国センの2倍の約240名の職員がいる。韓国の人口は日本の約半分であるから、国センに500名位の職員がいてもおかしくない。また、直接の相談を受け付けずにADR機能を持たせることが可能なのか？ 韓国消費者院は大規模な相談受付設備を有し、相談業務とは別に紛争調停委員会事務局に30名以上の人員を確保している。

★国センの商品テスト業務の縮小、商品テスト誌の廃止が既定路線のようである。欧米ではそれらは民間が行なっているということが理由か？ しかし、そもそも日本では欧米のようにはいかないから国センや日消協が商品テストの実施、商品テスト誌の発行をはじめた経緯がある。また欧米と一言でいうが、商品テスト誌の売り上げのみで商品テストを実施できているのは米国と英国のみである。フランス「6千万人の消費者」を発行するフランス消費研究所は国の財政支援を受けた公益法人であり、ドイツの「TEST」を発行する商品テスト財団も国の支援を受けている。商品テスト誌の売り上げだけで活動できている消費者団体は世界でも少ない。消費者情報の提供は政府の重要な役割である。

★そもそも国センの年間予算はわずか35億円、職員数114名である。何百億円の予算を湯水のように使い、数千人単位で職員を雇用する他の独立行政法人と同様に予算や人員を削減することは国民生活軽視の政治と国民・消費者の目には映るであろう。