

新しい時代に求められる消費者行政

「消費者庁」・「消費者権利院」構想と自治体の役割

日本女子大学 細川幸一

1. はじめに

消費者行政のあり方について考えさせられる事件が相次いだ。経営破綻した抵当証券会社「大和都市管財」グループによる巨額詐欺事件での近畿財務局に対する国家賠償訴訟では、金融庁が国の賠償責任を認めた大阪高裁の控訴審判決を受け入れ、上告を断念し、国に15億円の支払いを命じた判決が確定した。一方、国民生活センターが本年9月に、あらたに男児がこんにゃく入りゼリーをのどに詰まらせて死亡したことを発表した。それより前に福田総理が官邸で過去に同様に子どもを失った親に会い、今後こうした悲劇は起こらないようにしたいと述べているにもかかわらず、政府の対応は、野田消費者行政担当大臣が自主回収などの自発的な対応を当該業者に求めるにとどまった。また大手留学代行業者の倒産事件が10月に発生したが、同業種を規制する法律はなく、すでに入学金や授業料等を同社へ支払った消費者の被害回復が困難な事態が明らかとなっている。輸入食品の高濃度の農薬汚染、メラミン混入、輸入事故米の食用への不当転用など食の安全に関わる問題も噴出した。最近になって東京都公安委員会指定の自動車教習所が突然閉鎖され、今後の対応が注目されている。

規制緩和＝規制改革・構造改革であり、日本社会の今後の発展のためにはその手綱を緩めるべきではないという論調がある一方、規制緩和は勝ち組をさらに豊かにし、弱者に負担を押し付けるものだという考えも支持されている。消費者政策の分野でも一時、規制緩和の文脈で消費者法制が語られることが多かったが、最近の「詐欺」や「偽装」あるいは突然の企業倒産により、規制は強化すべきとの主張に賛同する声も大きくなっている。

2. 今の消費者行政は何が問題か？

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（消費者の事業者に対する権利を定めた法）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甘い処分しかしないことが多い。消費者保護よりも産業保護が優先してきたからである。また、官庁の組織は縦割りで、消費者問題の発生がどの官庁の所管にも属さないために対応が後手に回るといったことも起きている。他方、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になる。

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、今後の消費者行政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。

3. 消費者庁構想とは？

政府・与党は以下の特徴をあげている。

①相談窓口の全国ネットワーク構築

- ・ 共通の電話番号の設置、緊急事案に代表的窓口が24時間365日対応
- ・ 地方自治体の消費生活センターを法的に位置づけ、国は相当の財源確保を措置するなど、地域の現場の体制を強化

②相談窓口と行政の対応を直結し、トラブルに迅速な対応

- ・ 消費者に身近な問題を取り扱う法律を幅広く所管し、執行まで一貫した対応をとる

③消費者行政の「司令塔」として、各省庁の取組を主導

- ・ 各省庁への強力な勧告権の活用による迅速な対応を促進
- ・ 専門的知見の活用等各省庁との協力体制をとる
- ・ 緊急時の政府一体となった迅速な対応の指揮を目指す

- ④各省庁の縦割りを超え幅広い分野を対象に新法等の企画立案を行なう
 - ・各省庁のすき間に落ちる事案に漏れのない対応を図るための新法の制定
 - ・事故情報報告・公表、食品表示、消費者信用等の分野の横断的な体系化
 - ・既存の法律を常時見直し、被害者救済のための法的措置の検討
- ⑤政策全般に消費者の声を反映する仕組み
 - ・消費者政策委員会（仮称）の設置や地方から政策を提案する仕組みの構築
- ⑥職員を208人とし、消費者庁設置費用として182億円を来年度予算として概算要求

4. 民主党の「消費者権利院」構想とは？

民主党の目指す「消費者権利院」には以下の特徴がある。

- ①内閣から独立した「消費者権利院」を設置し、各省庁に対して強制調査や処分などの権限行使を勧告できる「消費者権利官」をトップに据える。
- ②消費者権利官は民間から起用し、国会が指名することで閣僚以上の権威を持たせる。任期は6年で再任はできない。都道府県に「地方消費者権利官」を置き、中央の権利官が各地方の民間人から指名する。
- ③地方の消費生活センターを組織に取り込んで相談員を任期付きの国家公務員として雇用し、中央と地方の相談窓口の一元化も図る。
- ④自治体の消費生活センターを統合することから、予算規模は約1000億円、最大で1万人の組織を作り上げるとされる。

5. 政府案と民主党案の違いは？

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、他省庁へ勧告できる「司令塔」の役割を消費者庁に持たせるというものである。

民主党案は、内閣の外に消費者権利官を長とする「消費者権利院」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て、民主党は、自民党の目指す消費者庁のような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。

6. 自治体消費者行政の現状

消費者行政は、事業者を規制する「規制行政」と消費者を支援する「支援行政」の両機能を持つ。どちらかというとな国が「規制行政」を行ない、自治体は「支援行政」を行なうという棲み分けがあった。

自治体の業務の中で消費者行政はかなり異質である。行政が基本的には民事案件には介入しないことを旨としている中で、消費者行政は広汎な民事トラブルの解決を目指しているものであり、定型的、反復的な業務の遂行ではない。日々新しいトラブル、解決困難なトラブルが持ち込まれる。したがって、行政職員がそれに対応できる知識を有していないと対応ができない。しかし、その対応のための知識やノウハウが頻繁な異動により継続できず、非常勤職員である消費生活センターの相談員に負担がかかっていることも指摘されている。言い方を代えれば、行政の「民事不介入」原則から、職員ではなく、消費者団体に活動する主婦などを非常勤職員の消費生活相談員として配置して、非公式なあっせん解決を図ってきたとも言えるであろう。しかし、今日、私人間のトラブルに関して行政がどの程度まで関与するか、あるいはすべきかといった議論が起こっている。

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。消費者被害の救済・予防には、消費者へ情報提供したり、事業者とのあっせん解決に努めたりする「支援行政」とともに、消費者被害を発生させている事業者に対する行政処分などの「規制行政」が重要となる。しかしながら「民事不介入」、「規制は国の仕事」といった発想から、知事に与えられた特定商取引法等の法律に基づく行政処分権限や自治体独自の消費生活条例（宮崎県では「宮崎県民の消費生活の安定及び向上に関する条例」）に基づく権限行使に積極的でない自治体も多い。

また、消費者支援の場合も徹頭徹尾消費者の権利を守るというより、相対交渉のなかでより消費者が有利になるように事業者を説得させるというような形での紛争解決も多い。現場で働く消費生活相談員の個人的な努力で何とか消費者相談体制が支えられているという状況である。

7. 自治体の今後の役割

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いるが、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。現在、都道府県レベルでは多くの自治体が「消費者苦情処理委員会」と言った名称（宮崎県では「宮崎県消費者苦情処理委員会」）のあっせん・調停機関＝行政型ADR（裁判外紛争処理機関）を設けているが、活用されていない自治体も多い（宮崎県では活用実績なし）。

OECDは「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」を検討するように加盟国に勧告している。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。日本では、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、組織犯罪被害財産を被害回復

給付金の支給にあてる法制度の創設を除いて行われていない。例えば、公正取引委員会は不当表示があれば排除命令を出すか、その命令に被害救済（返金等）は含まれない。

OECD 勧告により、「支援行政」とは別に「救済行政」という概念が提唱されている。従来は消費者の救済は「支援行政」として考えられていた。しかし、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（民事救済）権限を明確にし、より法的な解決を図る必要性があるからである。行政が「父権訴訟」のような権限を持ったり、積極的な調停を行なうこと等が検討されるべきである。

規制行政に関しても、前述のように自治体には、法律や消費生活条例により行政処分権限が付与されているが、その運用は自治体によりかなり差がある。運用を任されている担当部署の人員数や能力に差があることも要因とされる。

県民が安心して消費生活を営むことができる環境整備は県の義務である。そのための消費者被害救済及び違法事業者の規制に自治体はどのような責任があるのか、真剣に考えるときに来ていると言えよう。同時に県民自らがトラブルを防止し、さらには健全な取引秩序形成に貢献できる「自律した消費者」になるための消費者教育も急務である。