

「消費者庁」の創設を求める意見書

2008年2月15日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

消費者行政を一元化し、消費者の権利の実現を図る新組織として、以下の機能・権限を有する消費者行政機関(いわゆる「消費者庁」)を創設すべきである。

- 1 消費者からの総合的な相談受付、苦情処理、紛争解決機能
 - (1) 総合的な相談窓口による相談受付、苦情処理
 - (2) 苦情処理委員会による紛争解決
 - (3) 地方消費生活センターとの連携
 - (4) 消費生活相談員等の教育研修
- 2 消費者被害情報の収集、分析、公表機能
 - (1) 製品事故、取引被害等の一元的集約
 - (2) 他の行政機関に対する情報提供請求権限
 - (3) 公益通報の総合的な受付窓口
 - (4) 商品テスト・原因究明機能
 - (5) 被害拡大防止のための公表権限
- 3 消費者政策の推進、法執行の推進機能
 - (1) 総合的な消費者政策の企画・立案・推進・勧告権限
 - (2) 監督官庁に対し規制権限行使を促す勧告権限
 - (3) 事業者に対する直接的な規制権限
- 4 違法収益吐き出しと被害者への分配の機能・権限
- 5 消費者・消費者団体の支援・連携、消費者の参加
 - (1) 消費者啓発・教育
 - (2) 消費者団体に対する情報提供・支援
 - (3) 消費者の参加
 - (4) 消費者訴訟支援
 - (5) 消費者から照会があった際の情報提供

第2 意見の理由

1 はじめに

- (1) 当連合会は、1989年9月16日、松江市において開催された人権

擁護大会において、「消費者被害の予防と救済に対する国の施策を求める決議」を採択した。同決議は、1960年代からの経済拡大政策により、薬品や食品、あるいは消費生活用品の欠陥による被害、不実表示・ヤミカルテル等による不公正取引被害、現物まがい商法・靈感商法等に代表される様々な欺瞞取引被害、また、クレジット・サラ金被害等深刻かつ多様な消費者被害が多発していた実情を前提として、基本的人権としての消費者の権利が未確立であるばかりか、諸外国と比してわが国の立法・行政・司法における消費者保護の諸施策が極めて不十分であることを踏まえ、「消費者は、その消費生活のすべての場面で、安全および公正を求める権利が保障されるとともに、その実現に参加する権利を有する」ことを確認するとともに、同権利を実現するため、国に対し、従来の縦割り行政、後追い行政の弊害を除去し、消費者の立場に立った総合的統一的な消費者行政を推進する消費者省（庁）の設置などを求めるものであった。

(2) しかし、その後のわが国の消費者政策は、2004年6月の消費者基本法の制定等、いくつかの前進はあったものの、今日に至るも、不二家、「白い恋人」の石屋製菓、ミートホープ、赤福、船場吉兆などの食品の偽装表示や不正表示、C型肝炎問題などの薬害、住宅の耐震構造偽装や耐火性能偽装、石油温風機や湯沸かし器などによる製品事故、商品先物取引、海外先物オプション取引、ロコ・ロンドン貴金属取引等の投資取引被害、近未来通信やエル・アンド・ジーなどによる悪質商法被害、羽毛布団や呉服の次々販売などによるクレジット被害、英会話教室NOVAの倒産などの消費者トラブル、消費者金融やクレジットの利用による多重債務被害など消費者被害が多発・増加している（末尾に消費者行政の一元化が必要であることを示す消費者被害事例の一例を添付するので参照されたい）。全国各地の消費生活センターが受け付けた相談件数は、1996年度は約35万件であったものが、2006年度は約110万件にも上っている。

(3) 2007年10月、福田康夫総理大臣は、就任直後の所信表明において「生産第一という思考から国民の安全・安心を重視し、真に消費者や生活者の視点に立った行政に発想を転換し消費者保護のための行政機能の強化に取り組む」と述べ、2008年1月18日の第169回国会での施政方針演説では「各省庁縦割りになっている消費者行政を統一的・一元的に推進するための強い権限を持つ新組織を発足させ、併せて消費者行政担当大臣を常設する。新組織は国民の意見や苦情の窓口となり、政策に直結させ、消費者を主役とする政府の舵取り役になるものとする」

旨表明した。

- (4) 一方、2007年7月、OECDは、「消費者紛争解決及び救済に関する理事会勧告」を採択し、消費者の経済的損害についての紛争解決と救済に関する国内枠組みの整備を求めているが、そこでは、消費者団体訴訟などの集合的な消費者紛争解決の必要性とともに、消費者保護執行機関すなわち行政機関が集団的な消費者の救済のために司法を利用する仕組みが提案され、事業者の違法収益の適格な没収、還付のシステムを早急に作ることが求められている。

2 被害の現状と現在の消費者行政体制の問題点

消費者被害事例をみると、

縦割行政の中で事故や被害情報が分散し、消費者保護の観点から情報を集約検討したり、国民に速やかに情報を知らせるシステムになっていないことから被害が防止できなかつたり拡大した（情報集約不備事案）

被害や事件について、監督官庁が調査処分などの規制権限を有しているのに、これを適切迅速に行使しないために被害が拡大した（権限不行使事案）

縦割行政の中で監督官庁やこれを規制する法令がなかつたり、監督官庁が明確ではないため、対応がおくれた（すきま事案）

産業育成省庁が消費者行政も担当しているため消費者保護より産業の保護育成を優先させがちであったり（産業育成官庁が消費者保護行政も担当することによる弊害）消費者保護という目的をもって総合的な対策を企画立案する責任官庁がないため、効果的な被害対策がとられてこなかった（総合的な施策の不足）

事業者が違法収益を得ているのに、これを保全して被害者に被害回復する被害の救済のスキームが不足しており、多くの被害者が泣き寝入りをしいられている（被害救済スキームの不足）

など、現状の消費者行政体制や制度の不備など多くの問題点があることが浮き彫りになる。

以下、いくつかの具体的事例を引用してこれらの問題点について述べる。

(1) 製品の安全分野における情報集約システム不備

(ア) ガス機器一酸化炭素中毒事故

パロマ工業製の半密閉式瞬間湯沸器4機種（1980年～1989年製造）により、1985年から2005年までの間に28件の一酸化炭素中毒事故が発生し、21人が死亡していたことが2006年8月に判明し、

経済産業省はパロマ工業に対して緊急命令を発動した。28件の事故のうち15件（うち死亡事故11件）は、一酸化炭素中毒事故を予防するために湯沸器内に設けられていた安全装置の配線が不正改造され、強制排気ファンが作動しない状況であっても燃焼する状態になっていたことに起因して発生した事故であった。この半密閉式瞬間湯沸器による事故の発生について、パロマ工業は早い時期から認識をしていたが、経済産業省所管の独立行政法人製品評価技術基盤機構（従来の経済産業省の製品評価技術センター【通称NITE】）には一部の情報しか収集されておらず（1992年以降に発生した23件の事故のうち9件のみの収集）、しかも事故原因については「原因不明」や「調査中」とされたままであった。他方で、パロマ工業の報告によれば、同社は上記28件のうち2件については不正改造がなされていたことを含めて当時の通産省生活産業局日用品課に報告したとされ、ガス事業者からも28件のうち相当数が各都道府県通商産業局へ報告がなされていた。しかし、通産省内の情報さえ共有されず事故原因の究明もなされないままで、不正改造等による一酸化炭素中毒発生の危険性は消費者に周知されず、20年間にもわたり同種の一酸化炭素中毒事故が繰り返し発生していたのである。さらに、2007年3月、経済産業省はガス事業法及び高圧ガス保安法に基づくガス事業者等からのガス消費機器に関する事故報告を公表したが、これによると、1986年から2006年までにガス消費機器の不完全燃焼による一酸化炭素中毒事故は530件あり、うち死亡事故は239件（死者は355人）、このうち湯沸器による死亡事故は150件（死者237人）であった。これらの情報も経済産業省の外局の資源エネルギー庁等に収集されていたが、経済産業省消費経済政策担当課やNITEと共有されておらず、事故原因の解明にも消費者への周知にも活かされていなかった。

（イ）シュレッダー指切断事故

2006年3月、自宅に設置された紙用シュレッダーの紙投入口に2歳の幼児が誤って両手を巻き込まれ指9本を切断した。この情報は被害者の父親から同年6月22日に静岡県消費生活センターに寄せられ、同センターから国民生活センターに報告、商品テストも要請された。しかし裁判外の紛争処理を役割とする国民生活センターは訴訟に関わる相談は受けられないため、被害者が訴訟を検討中ということでテストは見送られ、シュレッダーで事故が発生していることもこの時点では公表されなかった。他方、静岡県消費生活センターは7月21日にNITEにも通知し、NITEから経済産業省に報告がなされ、同省は8月23日に記者発表すると共に事業者団体に対して再発防止措置の検討を要請した。しかし、この間の同年

7月15日には同様の事故で2歳の幼児が指2本を切断するという事故が発生した。また、シュレッダーによる同様の負傷事故は、2006年3月以前にも発生し、国民生活センターのP I O - N E T（全国消費生活情報ネットワーク・システム）にも手指の負傷にかかわる子供の事故情報が寄せられ、N I T Eにも2000年7月に発生した事故が事業者から通知されていたが、これらの情報は機関相互で共有されておらず、シュレッダーの危険性が消費者に警告されないなかで上記2件の事故が発生した。その後、2006年10月に経済産業省が公表した調査結果によると、シュレッダーで過去に合計49件の事故が発生していたが、当時はこうした事故の情報が確実に収集されるシステムも整備されていないなかで消費者への注意喚起が全くなされていなかった。

(ウ) このように、現在の体制では、製品事故の情報は一元的に収集されておらず、そのために情報の分析、事故原因の究明がきちんとなされず、その結果、消費者に対して事故の状況や原因など、消費者が事故を未然に防止するために必要な情報が消費者に全く届いていないという大きな問題がある。

(2) 取引分野にみる権限不行使・すきま被害・総合的施策不足など

(ア) 外国語学校 NOVA 事件

業界最大手の外国語学校 NOVA は、2007年6月に経産省から一部業務停止の行政処分を受け、同年10月に会社更生法の申請をした。受講生は全国で約30万人、負債総額は439億円、外国人講師や日本人社員の雇用問題を生じさせた後、極めて限定的な一部事業承継がなされたのみで、多くの消費者被害と雇用問題を残したまま NOVA は同年11月に破産した。NOVA 商法については、典型的なクラスで600回分にもなるポイントを契約当初に販売する過量販売と、解約精算金額を不当に少額に算出する解約精算方法が問題視されていた。実際、国民生活センターには10年以上前から苦情相談が寄せられていたし、2002年2月には、東京都が NOVA の精算方法について行政指導をした。ところが、同年6月に経産省が NOVA の精算方法について「合理性がないとは言えない」とする文書を出し、事実上 NOVA の解約精算方法を容認したため、不当な NOVA 商法は放置され、NOVA はその後も事業を拡大していった。2004年には、NPO 消費者ネットワーク関西や NPO 京都消費者契約ネットワークといった消費者団体が NOVA に対して解約精算方法の不当性等について是正を申し入れたものの、NOVA はいかなる権限があって申し入れをするのか等と反応し、是正に応じなかった。さらに、2005年以降次々と NOVA の解約精算方法を否定する判決が相次ぐが、NOVA はなお営業を続行した。その後、2007年

2月に、同年4月の最高裁判決を間近に控えて経産省が特商法に基づく立入調査を行ったことが報道され、同4月のNOVAの解約精算方法を違法と断罪する最高裁判決がなされた後、同6月に経産省が一部業務停止等処分、東京都が改善勧告をし、結局同年10月の会社更生法申請にいたった。しかしながら、2007年6月時点における経産省の処分理由は、「いつでも、どこでも予約可能」との説明に反して受講予約が取りにくい等多くの理由を列挙したが、NOVA商法の重要な要素である解約精算方法の違法性を正面からは指摘していなかった。これは、NOVAに対して権限を有する経産省が産業育成省庁であったがゆえに、NOVAに有利な誤った判断に基づいて2002年時点で与えた言質が枷となり、最高裁が断罪した後も行政としてNOVA商法の問題性を明確に指摘できなかったものと考えられる。NOVA事件で明らかになった、経産省の当初判断の不備とそれに伴う権限行使の遅れ、問題点指摘の曖昧さは、産業育成官庁による消費者行政の限界を示すものである。また、NOVA破綻後、厚労省は教育訓練給付金制度でNOVAの指定を取消したが、取消に当たって、事前に適切な配慮をすることなく指定取消のみを公表したため、数ヶ月に渡って消費者に混乱を来した。すなわち、同制度を利用してNOVAに通っていた生徒達はNOVAの破綻という自らに責のない事情によってカリキュラムを修了できなかったにもかかわらず、NOVAとの関係で授業料を払ったのに途中から授業が受けられなくなっただけでなく、コース終了時に返ってくると思っていた給付金のあても外れてしまったことになり、混乱を来したのである。厚労省は2008年2月に至って、ようやく取扱の修正を発表したが、数ヶ月のタイムラグが消費者に不安と不満を与えたことは明らかである。縦割り行政の弊害の一例である。

(イ) 豊田商事事件

金地金を用いた現物まがい商法で、3万人の被害者、3000億円近い被害総額を発生させたが、当時、国会では、政府は重大な関心を持っていると答弁しながらも、経産省は行政指導だけで何もできない、経済企画庁も規制権限がない、公正取引委員会は被害情報がないので認識していない、警察は刑事事件だから慎重にやらないといけない、法務省も解散命令事由の認識がない、6省間の連絡会議には規制権限がないとし、結局、どこにも権限や責任はないとされて被害が拡大した。消費者庁があれば、各省から入手された消費者情報を整理、分析し、業務停止、解散命令、隠匿・散逸財産の調査、取戻し等により、被害の予防、救済、回復ができた。

(ウ) 和牛預託商法

和牛預託商法とは、契約者が預託取引業者に金銭を支払い、その金銭で

預託取引業者が和牛を購入飼育し、和牛を売った利益として元金と配当金を契約者が受け取るという商法であるが、常に損失を被るリスクがあるのに元本保証や年6～8%の高利回りを保証するという点に問題がある。国民生活センターには1989年頃から相談が寄せられ、確認された業者の数だけで17業者が数万人の契約者から数百億円を集めたと推計されている。被害者弁護団は5つの牧場の破産申立てを行うとともに刑事告発を行い、7つの牧場が出資法違反、詐欺罪等により摘発された。1997年7月「特定商品等の預託等取引契約に関する法律」(特定商品預託法)に関する施行令を改め、同施行令が定める特定商品に「飼育の対象となる動物」を追加して抜本的な改革を講じたが、この改正は既に破綻する業者が出現し、大規模な消費者被害が発生してからのものであり「被害の後追い」の最たるものであったが、その後も被害は拡大し、2007年12月20日、警視庁生活経済課が出資法違反容疑で強制捜査を行い、農水省は弁護団が立入検査を申し入れてから10年もたった2007年12月26日になってようやく特定商品預託法に基づき、有限会社ふるさと牧場に対し、1年間の業務停止命令を出した。通産省や農水省が立入検査権等の権限を適切に行使していれば、被害の拡大を防ぐことができたはずの事件である。

(エ) 大和都市管財事件

この事件は、大和都市管財が破綻前の1997年に求めた登録更新の際、監督官庁である近畿財務局が慎重な立入検査等を行うなどの適切な監督権限の行使を怠って漫然と登録更新したことから、被害者1万7000名、総額1100億円余りもの大規模被害を発生させた。監督官庁が権限があるにもかかわらずこれを行行使しなかったことの違法性が、裁判上でも認められた事例(「権限不行使の態様が著しく合理性を欠く」との理由で国家賠償請求が認容)である。

(オ) 海外商品先物・海外商品オプション取引、外国為替証拠金取引等事件、ロンドン取引など、規制の隙間を狙った商法

これらの被害は、省庁間の壁に阻まれて適切な立法措置すらまななかつたり、監督官庁が不明なため、みすみす被害拡大が放置された例である。

2002年頃から被害が急増した外国為替証拠金取引は、当初はどこの官庁も監督しておらず、日弁連が金融庁に対処を求めたところ為替だから財務省ではないかと言われ、財務省でも、霞ヶ関の道路の上あたりに落ちる取引ではないか、どこも見ていないはず、と言われるような状況であり、2005年に金融先物取引法の改正がなされるまで多くの被害を発生させた。

2006年秋以降、外国為替証拠金取引と同様の仕組みのロコ・ロンドン金取引の被害が急増している。金融庁所管の金融デリバティブについては「金融商品取引法」により規制されたが、経済産業省、農林水産省所管の商品デリバティブについては、官庁間の縦割りの壁により手つかずの状態となっており、ロコ・ロンドン取引は、このようにしてできた規制のすきまで起きた被害である。

(カ) 商品先物取引被害

商品先物取引においては、昭和30年代からいわゆる客殺し商法による深刻な消費者被害が発生し、現在も同種被害が続いている異常な状態にあるが、これを防止するため不招請勧誘禁止の導入等より効果的な消費者保護のための規制権限を行使すべきであるのに、監督官庁の経産省、農水省は、業界保護育成、営業の自由を重視し、消極的である。

(キ) 以上、投資被害分野については、様々な法規制と監督省庁が存在するにもかかわらず大規模な集団投資詐欺被害の発生が反復継続している。その原因は、一つには、複数の監督官庁による規制では権限の間隙が生じやすく詐欺的投資事業者はむしろその間隙を縫うようにして新たな手口を編み出して実体的には同種の消費者被害をくり返し発生させることにある。また、悪質な投資詐欺事件は、高齢者や投資未経験者等がねらい打ちにされることも多く、被害者本人はもとより家族の生活基盤や老後の生活資金等を根本的に破壊され生活破綻や自殺に至るケースも少なくない。監督権限の間隙を突く悪質商法を許さず、行政としてより早期に有効な対応を取ることを可能にする体制づくりが必要である。

消費者保護より産業育成を優先させる恐れのない、すきま被害事案に対する緊急対策や関係官庁に速やかな法律改正求めるなど、消費者保護の視点に立った政策を立案推進する機関が必要であると言えよう。

(3) 多重債務問題にみる総合的施策の不足

多重債務問題は、自殺・ホームレス・ヤミ金融被害等を引き起こす深刻な消費者問題であるが、その発生原因は、高金利・過剰融資（過剰与信）のみならず、社会福祉・雇用問題等さまざまな要因に分析される。このため多重債務対策については、これらの各要因に応じた総合的な施策が要求されることになる。ところがこれらの要因に関係する省庁を見てみると、ヤミ金融対策は警察庁、貸金業規制法は金融庁、割賦販売法は経済産業省、セーフティネット等の社会福祉並びに雇用問題は厚生労働省が所管している。このように、関係する所轄省庁が多岐にわたって分断されていた結果、

政府として多重債務問題対策のための統一的・総合的な施策を行なうことができず、200万人と呼ばれる多重債務者を生み出すに至っているものと考えられる。また多重債務被害増加の結果、特に1997年ころからは経済的要因に基づく自殺者数が急増し、自殺対策のためには多重債務問題への対策が不可欠な状況となっていた。にもかかわらず、自殺防止対策有識者懇談会（厚生労働省所轄）が2002年12月にとりまとめた報告書「自殺予防に向けての提言」では、「自殺急増の原因の一つに経済・生活問題があると考えられる」ことを指摘しながら、多重債務問題への取組みについては一切言及することなく、その後も自殺者が年間ほぼ3万人という高止まりの状態を放置する結果を招いている。以上のような多重債務問題における反省からも、消費者の視点に立った総合的な施策を企画・立案・推進する官庁の存在が重要である。多重債務問題については、幸いにも多重債務者対策本部の設置によって、懸案だった総合的な施策が可能となるに至っているが、このような総合的な施策が求められる消費者問題は他にも数多く存在するのであり、対策本部といった対症療法的な組織ではなく、総合的な観点から常時施策を企画・立案・推進する常設の行政組織の設置が求められる。

（4）被害救済のスキームの不足

大規模投資被害やモニター商法被害等、詐欺的な悪質商法により不特定多数の一般消費者に被害が発生する事案においては、監督官庁による行政処分や時には刑事捜査の介入により、直ちに当該悪質事業者の経営が破綻し、急転直下、破産手続や自主廃業という経過を来すことが多い。かかる場合、当該事業者にはほとんど見るべき資産が無いために配当手続を通じた被害者の救済は損害額の数%以下という微々たるもの、あるいは皆無であることも決して珍しくはない。若干の破産財団が形成された場合にも、課税徴収の方が被害者救済より優先されることも時に深刻な問題となる。このような被害者救済に欠ける事態となる要因は、悪質事業者の実態は、外観上まともな事業実態が存在するように装いながら、その実情はほとんどネズミ講やマルチ商法と大同小異で、最初から返還を予定せずに多額の資金集めだけを企図しており、出資者や参加者が集まる間は自転車操業が続けられるが、いずれ経済的に破綻することは必至であること、その自転車操業を続ける間に、会社役員らによる濫費や遊興、意識的な資産隠匿等により事業者の資産は減少していくこと、刑事手続や従来 of 監督官庁による行政処分では、所定の手続を踏んだ上で相当程度に明確な証拠による裏付けが無ければ決定的な処分に踏み切ることが無く（特に刑事の場合）、被害者救済の観点からすると多くの場合は遅きに失すること、等が主なも

のである。即ち、従来の消費者行政においては、悪質事業者を市場から排除することによって将来の被害発生を防止するスキームは用意されていても、既に被害を受けてしまった不特定多数の一般消費者を救済するスキームは用意されていないという点が、制度としての大きな欠陥であった。そこで、既述のとおり、このような悪質事業者を早期に摘発することは許より、同時にその詐欺的商法によって不特定多数の一般消費者から収奪された違法収益をその減少・散逸の前に凍結し、被害者に返還する権限と手続が考案される必要がある。

3 消費者行政機構の現状と問題点

- (1) 以上のような深刻な消費者被害は、消費者問題を分掌する行政機構のあり方に起因している。すなわち、わが国の消費者行政は、多数省庁が業界を行政上の取締法規によって監督することによって行われている。このような手法では、縦割り省庁と細分化された業法によって取締りが行われることになる。ところが、業法は細分化されているために、何らの業法がない分野が常に存在し、そのような部分については、どの省庁にも規制権限がなく、結局取締りが行われぬまま推移することになる。また、ある省庁に規制権限があることが明確である場合においても、消費者被害の防止よりも企業の被る損失や企業活動への悪影響を懸念し、規制権限を適切に行使しない事態が消費者被害を深刻にしてきた。さらに、複数の省庁に係る重大あるいは複雑な問題の場合には、総合的な対策の企画・立案が必要となるが、そのような権限のある機関がなく、迅速に適切な対応をとることができず、問題が深刻化する。
- (2) 消費者政策の企画立案は、内閣府が担当している。しかし、この事務は、分担管理事務とされており（内閣府設置法4条3項36号）この部分は各省と同列である。つまり、企画立案には、関係省庁との合意・調整が必要となる。端的に言えば、関係省庁の意に反した立案はできないのである。これに対して、内閣官房の総合調整機能を助け横断的な企画調整機能を担う内閣補助事務（同法3条1項、4条1項・2項）に関しては、特命担当大臣の関係行政機関の長に対する資料提出・説明要求・勧告・勧告に基づく措置の報告要求・勧告事項に関する内閣総理大臣への意見具申などの権限が付与されている（同法12条）。しかし、消費者問題のなかで内閣補助義務と位置付けられているのは、「食品の安全性の確保を図るための環境の総合的な整備に関する事項」（同法4条1項16号）「食育の推進を図るための基本的な施策に関する事項」（同項17号）などに限られている。そのほかのほとんどの消費者問題については、閣議決定されたものに限って内閣補助事務になるにすぎない（同法4条2

項)。なお、そもそも消費者問題について特命担当大臣を置くかどうかは、任意的とされている(同法9条~11条)。

- (3) また、2004年に施行された消費者基本法により、総合的な消費者政策は消費者基本計画によっている(同法9条)。消費者基本計画は閣議決定されるが、その案の作成は消費者政策会議によって行われる(同法27条2項)。消費者政策会議は閣僚会議であり、実際には各省庁が持ち寄った案をまとめて消費者基本計画の案が作成されるという関係にある。この点は、消費者保護基本法での消費者保護会議が各省の案を持ち寄るだけで実効性があがらなかったことを踏まえ、消費者基本法で改正された経緯がある。しかし、消費者基本計画案の作成の部分に関しては、修正されていない。すなわち、「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」との計画策定後の実施面については強化されたものの、計画策定段階はそのままである。そこで、関係省庁の意向によって計画の内容が決まることになり、(1)で指摘した問題点は何ら解消されていないのである。

4 「消費者庁」の具体的機能・権限

新たな消費者行政機関(以下「消費者庁」という)の組織構成や既存省庁との関係についてはさまざまな議論があるが、ここでは消費者庁の組織構成の問題としてではなく、消費者被害を防止・救済し消費者の権利を実現するために必要と考えられる機能・権限のあり方を提言する。

(1) 消費者からの総合的な相談受付、苦情処理、紛争解決機能

(ア) 総合的相談窓口

消費者被害における違法な事業者活動を発見し現行法の問題点を把握するには、消費者からの苦情相談を総合的に受け付け、苦情の処理、紛争の解決を行うことが不可欠であり、こうした相談処理を通じて、事業者規制の必要性や法制度の改善事項を把握し、消費者施策を展開する基盤となる。

現在は、総合的相談窓口として国民生活センターがあり、分野別に、経済産業省、農水省などの相談窓口もあるが、消費者庁の中核的な機能として、総合的な相談苦情処理機能を備える必要がある。これに関して、現在ある関係省庁の相談窓口をすべて統合するか、並存しつつ消費者庁に相談情報を集約するかは、検討課題である。

(イ) 紛争解決機能

相談窓口でのあっせん処理によっては解決困難な事案や複雑難解な事案については、苦情処理委員会(行政型ADR)を設けて公正な解決案を提示することにより、高度の紛争解決機能を発揮し、かつ苦情処理の指針を明確化することが求められる。消費者庁に設置する苦情処理委員会の付託

要件や都道府県の苦情処理委員会との関係については、検討課題である。

(ウ) 消費生活センターなど地方の消費者行政との連携

消費者から寄せられる苦情相談件数（パイオネット情報）は年間100万件を超えるところ、その大半は地方公共団体の消費生活センターが受け付けている。そこで、相談窓口の一元化は、何よりも消費者庁に設置する相談窓口と地方の消費生活センターとの情報共有、相互活用、相談処理の支援を充実することが重要である。

(エ) 消費生活相談員等の教育研修

消費者からの苦情相談の処理は専門的知見に基づいて行われなければならない（消費者基本法19条1項）。また、特定商取引法や景品表示法の規制権限を行使する役割を担う都道府県の消費者行政職員の専門性向上も、消費者行政権限の統一的に向上するうえで重要である。そこで、現在国民生活センターが行っている消費生活相談員や地方消費者行政職員向けの教育研修の役割を、消費者庁が担うものとし、一層の拡充が必要である。

(オ) 地方の消費者行政の支援

国の消費者行政を適正・円滑に遂行するには、各地の消費生活センターなど地方の消費者行政が活性化することが不可欠のところ、逆に予算や人員が削減され疲弊している現状にある。早急に地方の消費者行政に予算を拡充し消費生活相談員等の雇用を安定させる等の支援が不可欠である。

(2) 消費者被害情報の収集、分析、公表機能

(ア) 製品事故、取引被害等の一元的集約

消費者被害情報は、消費者から寄せられる苦情相談だけでなく、事情者からの報告や他の行政機関の情報を一元的に集約することが重要である。こうした情報を消費者庁の相談窓口に一元的に集約することは、相談を他の機関にたらい回しにしないために必要であるだけでなく、被害拡大防止策を迅速に検討するためにも、さらには事業者に対する適切な指導を行うためにも、必要である。そこで、重大製品事故に関する事業者からの情報や各種リコール情報など、関係行政機関の消費者被害情報を消費者庁に一元的に集約するシステムが必要である。これに関連して、消費生活用製品安全法に基づく重大製品事故の報告事項も、消費者庁に集約することの検討も求められる。

(イ) 他の行政機関からの情報提供請求権限

各事業分野の許認可・監督権限を有する省庁には、その事業分野に関する消費者被害情報や違法な事情活動の情報が寄せられている例が多い。そこで、迅速・適切な消費者政策を推進するため、または事業者規制の判断をするため必要があるときは、消費者庁から関係行政庁に対し、これらの

保有情報の提供を請求する権限が必要である。

(ウ) 公益通報の総合的受付機能

近年の食品偽装事件やリコール隠し事件など、従業員による公益通報が問題発見の契機となる例が少なくない。しかし、許認可権限を有する行政機関に対する通報（公益通報者保護法3条2号）では、所轄行政機関が縦割りのため対応に遅れが生じるケースや、迅速な事業者指導に結びつかないケースが現にある。そこで、消費者庁は、総合的な行政機関公益通報の窓口として位置づけ、通報者の立場を保護しつつ関係行政機関に対し迅速な対応策を講ずるよう要請することが期待される。

(エ) 商品テスト・原因究明機能

製品事故の救済や再発防止は、公正な商品テスト機関による原因究明が不可欠である。また、製品の表示が実際の品質・効能と一致しているかどうかは、製品の比較テストを通じて検証することが不可欠であり、これによって不当表示の発見に結びつくことが少なくない。しかし、最近、国民生活センターによる商品比較テストが廃止され、事故製品の原因究明テストも、外部委託を進める方向となっており、消費者が信頼できる商品テストが実施できない状況となっている。そこで、消費者庁は、必要な商品テスト機器を整備して、自ら商品比較テスト機能及び原因究明機能を保有することが必要である。もちろん、すべての商品テスト機器を消費者庁に揃えることは不可能であろうから、他の商品テスト機関の利用を要請して必要な原因究明機能を果たすことができるように、消費者庁を中核とした連携を図る必要がある。これに関連して、各分野の商品テスト機関を組織的にも統合するのか、消費者庁が機関相互の連携を推進するのかが、検討課題である。

(オ) 被害拡大防止のための公表権限

消費者庁は、自らの消費者被害情報や地方消費生活センターに寄せられた大量の相談情報を分析して、被害拡大防止に結びつけることが重要である。そこで、消費者庁は、必要と認めるときは事業者名・商品名等の公表する権限を有することが必要である。こうした公表権限は、現在でも都道府県には消費生活条例に基づく公表権限が規定されており、事業者規制権限とは別に公表権限を付与することが必要である。

(3) 消費者政策の推進、法執行の推進機能

(ア) 総合的な消費者政策の企画・立案・推進・勧告

現在は、不定期開催の合議体である消費者政策会議が、総合的な消費者政策を決定・推進するものとされているが（消費者基本法27条2項）、その企画立案や推進の実務を担うはずの内閣府には、十分な情報と人的体制

がないため、各省庁の方針を取りまとめる以上の積極的な推進役となっていない実情がある。また、内閣府は、消費者政策の企画立案推進について所掌しているが（内閣府設置法4条3項36条）、消費者問題のうち食品の安全性に関する事項（同法4条1項16号）と閣議決定された事項（同法4条2項）を除き、特命担当大臣から関係行政機関に対する勧告権限は存在しない（同法12条2項）。そこで、消費者問題の責任官庁である消費者庁が、一定の人員と権限を確保したうえで、必要な施策の企画、立案、推進の役割を果たすことが必要である。そして、各分野の政策の立案・推進について、消費者庁から関係行政機関に対し勧告する権限を付与することが必要不可欠である。

（イ）監督官庁に対し規制権限行使を促す勧告権限

現在は、許認可権限や行政規制権限を有する監督官庁がその分野の事業者に対して監督規制権限を行使することが基本であり、内閣府には何らの規制権限も付与されていない。これについては、各種事業者規制権限を広範に消費者庁に付与することも検討に値するが、行政組織全体に関わる問題である。そこで、この度設置を計画する消費者庁の基本的な権限としては、少なくとも各分野の監督官庁に対し規制権限の行使を促す勧告権限を保有することが必要である。

（ウ）事業者に対する直接的な規制権限

消費者庁から監督官庁に対する権限行使を勧告してもその行使がなされない場合または被害拡大の緊急性や重大性がある場合は、消費者庁が自ら事業者に対し報告徴収・立入調査・業務停止等の規制権限を行使できるような措置が必要である。

また、監督官庁がないか、どこの管轄が明らかではない場合についても、消費者庁が自ら被害防止のために必要な措置をとることができるような権限を設けるべきである（例えば、すきま事案につき一定の要件の下で報告徴収や立入調査等ができるような行政規制権限を付与する、裁判所に対する違法行為差止請求の申立権限を付与するなどの立法措置）。

なお、特定商取引法や景品表示法のように許認可権限を伴わない事業者規制権限については、都道府県にその権限が付与されていることに照らし、消費者庁に権限を移管又は併有することの調整が検討されなければならない。

（4）違法収益吐き出しと被害者への分配の機能・権限

消費者被害は金銭的損害が少額であっても多数の被害者が存在するため、積み重なれば事業者が違法な活動により得た収益が莫大となる場合が少なくない。しかし、個々の消費者が被害回復のため事業者と交渉しても任意

に返還される場合は多くはなく、損害賠償等請求の訴訟を提起しようとしても、十分な証拠の収集が困難な場合が多いし、時間がかかったり費用倒れになるといった訴訟経済上の理由から多くの消費者が泣き寝入りして、結局は違法収益が事業者の手元に残ることとなる。また、行政庁が違法行為を繰り返す事業者に対し行政処分を行うことがあっても、それが被害救済に結びつかず、多くの消費者被害者が放置されたままであるのが現状である。

2007（平成19）年12月の組織犯罪処罰法一部改正法等により、犯罪被害財産について一定の場合には被告人に対する没収・追徴の有罪判決が確定した後に検察官が一定の範囲の被害者に対し被害回復給付金として支給をする制度が導入されたが、犯罪被害財産の没収等の有罪判決は付加刑であるため、刑事手続として例えば合理的な疑いを超える証明を要するなど厳格な手続に基づくことが前提となる上、犯罪収益隠匿等のマネーロンダリング罪が伴わない場合には立件された犯罪事実にかかる被害額の範囲内では没収等ができないという制約があり、必ずしも十分な被害救済を保障する制度ではない。少額・多数という特質をもつ消費者被害の救済を実行あらしめるためには、刑事手続による没収等よりも柔軟な手続（例えば立証の程度は証拠の優越まで軽減されている）である民事手続や行政手続によって違法な活動を行った事業者等の資産を凍結してこれを被害者である消費者に分配する制度の創設が必要不可欠である。

そのためには、消費者行政機関（「消費者庁」）に対し、事業者からの報告徴収権限、事業者への立入調査権限や第三者に対する回答義務を伴う照会権限など証拠収集のため権限を与え、これらの権限を駆使して得た資料や調査結果等に基づき、「民事手続による違法収益吐き出しと被害者への分配制度」として、「消費者庁」が、裁判所に申立てをして搜索差押えの許可や違法な事業活動の停止命令、資産の凍結命令、凍結した資産を換価して被害者へ分配する許可を得て、消費者被害者への配当原資を確保した上で、被害を受けた消費者全体のために事業者に対する損害賠償請求訴訟を提起し、勝訴判決に基づく損害賠償金を被害者に分配することができる制度が導入されなければならない。

こうした制度は、2007（平成19）年7月12日の消費者の紛争解決及び救済に関するOECD理事会においても加盟国に対し導入するよう求められているところであるし、既にアメリカでは、連邦公正取引委員会（FTC）や州の司法長官府による上記と類似の制度が実施されており、外国の消費者も含めた被害救済に大きな成果を上げているところであり、消費者庁が担うべき機能・権限として目玉になるべきものである。

(5) 消費者・消費者団体への支援、消費者の参加

(ア) 消費者啓発・教育

消費者被害を防止するためには、消費者・消費者団体に対する体系的な啓発・教育が重要である。これについても、各分野ごとに進めるのではなく、消費者庁が総合的・統一的に推進する体制が求められる。

(イ) 消費者団体に対する情報提供・支援

消費者団体訴訟制度を行使する適格消費者団体に対する被害情報の積極的提供と、消費者団体全般に対する活動の支援制度が求められる。

(ウ) 消費者の参加

消費者庁の施策決定の審議に関して消費者の参加を制度的に保障することと、消費者庁の権限行使に関する消費者の措置請求権を定めることが必要である。

(エ) 消費者訴訟支援

消費者訴訟では、訴訟を提起すること自体また、提起したあとも立証困難な状態が少なくない。消費者庁のもつ被害データ等を提供するなど、消費者訴訟を支援する必要がある。

(オ) 消費者から照会があった際の情報提供

さらに、消費者が、訴訟を提起する場合に限らず、日常生活において消費者庁のもつ被害データ等を知りたいと思ったときに消費庁に照会をして広く情報が提供されることも必要である。

5 諸外国の制度

OECDの主要国には、各国ごとに消費者政策制度が確立しているが、大別すると以下のようにものがある。

特定の中央省庁が消費者政策を包括する部署が存在する国としてフランス、オーストリア、スイス、トルコ、ハンガリーがある。

韓国、アメリカ、イギリス、オーストラリア、カナダのように、独立委員会という形式で競争政策・公正取引と食品・製品安全との機関を用意している。

スウェーデンなど北欧諸国が採り入れているもので、独立行政委員会として公正取引、製品安全、食品などを包括し、それをいわゆる消費者庁と呼び、その長がオンブズマンとなるもので、デンマーク、ノルウェー、フィンランドも同旨の制度を採り入れている。以下、こうした諸外国の消費者行政中、我が国にとって参考となるとと思われる先進的取組みを指摘しておく。

(1) アメリカの消費者政策

米国の連邦取引委員会（FTC：Federal Trade Commission）
FTC法に基づき競争及び公正取引を担当する独立機関。同機関内にある消費者保護局には公正取引分野に約600名、競争分野に約500名のスタッフが在る。消費者苦情データベース（司法省、FBI、民間1000以上の機関から情報を収集）を管理し、裁判所への訴追（金銭的救済命令請求、差止命令請求、資産凍結命令請求）、規則制定、法令執行、事業者及び事業者の啓発の権限が付与されている。

消費者製品安全委員会（CPSC：Consumer Product Safety Commission）

消費者向け製品から生じる不合理なリスクの軽減を図ることを目的とし、約1万5000以上の製品を所管する製品安全確保のための中心的機関。製品安全に関する自主基準の作成、製品回収・補修、製造禁止命令、事故情報データベース（消費者、事業者、病院、消防署、保険会社からの情報）の管理、メディアを通じた消費者啓発や情報提供等を行っている。約400名のスタッフが在る。

（2）スウェーデンの消費者政策

消費者オンブズマン（KO：Consumer Ombudsman）

市場法、消費者契約法、製品安全法などに違反する行為の差止めのため、市場裁判所へ提訴する権限、行政制裁金（売上の10%未満）、民間企業への立入調査、消費者に代って損害賠償請求する権限を持つ。

消費者庁（Swedish Consumer Agency）

統合・男女平等省の傘下にある独立行政機関で、消費者オンブズマンが長を務める。職員数は120名で消費者全般（消費者の健康・安全の確保、消費者の教育、商品テスト、相談員に対する研修、助言、情報提供、各地域の消費者相談所）を支援する。

（3）韓国の消費者政策

消費者政策委員会

消費者政策について審議、決定するための最高機関。経済財政大臣と非政府組織代表が共同議長を務め、保健福祉省、産業資源省ら14の各省庁大臣、消費者団体、事業者代表で構成される。消費者政策委員会の下に財政経済省、公正取引委員会、保健福祉省、産業資源省がおかれている。消費者基本法には、政策委員会、安全脆弱層の優先保護義務、関係機関への勧告、回収・破棄命令、過料処分、危害防止対策の講究、欠陥内容の報告、団体訴訟制度、差止請求権、消費者院による被害救済処理権限等が規定されている。

公正取引委員会

独立行政機関で準司法機能を有する。消費者被害の救済、約款の監視、

情報提供などを行う。

消費者院

我が国の国民生活センターを参考に作られた組織。2007年に消費者保護法が消費者基本法に改正され、従前の財政経済省の傘下にあった消費者保護院が公正取引委員会の傘下に置かれた。職員は約240名、予算は25億円。

6 まとめ

以上、当連合会は、20年来求め続けてきた「総合的・統一的な消費者行政を推進する消費者庁の創設」がまさに実現しようとしている今、改めて、諸外国の制度に学び、現時点で消費者庁が保有すべき機能・権限を提示して、一日も早く、かつ、真に消費者の視点に立って機能し権限を行使しうる実効性ある消費者行政機関（いわゆる「消費者庁」）を創設されるよう求めるものである。

【行政の一元化に係る消費者被害事案の一例】

- 1 消費者行政の一元化に関連する消費者被害事案の一例を以下に紹介する。
これら被害事例は、以下のような省庁自身または省庁間の弊害に起因するものである。こうした被害は、仮に消費者省（庁）が存在したとすれば未然に食い止められたか、若しくは被害の拡大を早期に防止しえたものばかりであり、消費者省（庁）の創設の必要性を強く痛感させる事案である。

省庁に明確な規制権限がないことが被害の発生・拡大を招いた事例

省庁に規制権限や許認可権限があるのに権限を行使しなかった事例

省庁内部の縦割り故に規制権限等が適切に行使できなかった事例

行政の無謬性、前例踏襲主義、調整重視等の配慮から権限不行使の事例

消費者被害撲滅の総合的企画・立案と権限行使が必要とされる事例

違法吐き出しがなされず被害者救済につながらない事例

- 2 行政の一元化に係る消費者被害事案の紹介

【豊田商事事件】

金の地金を用いた現物まがい商法の会社による戦後最大の消費者事件。被害者数は3万人、被害総額は3000億円近くと見積もられている。当時、金に対する国民の関心は高まっており、1981年に国内金輸入量は史上最高を記録。このため私設の先物取引市場が横行し、大阪豊田商事も私設市場を舞台に先物取引を扱っていた業者の一つだった。このため商品先物取引は公設市場で指定品目のみしか認めない様に規制したところ豊田商事は現物まがい商法へと商法を変えた。当時、国会では、政府は重大な関心を持っていると答弁しながらも、経産省は行政指導だけで何もできない、経済企画庁も規制権限がない、公正取引委員会は被害情報がないので認識していない、警察は刑事事件だから慎重にやらないといけない、法務省も解散命令事由の認識がない、6省間の連絡会議には規制権限がないとし、結局、どこにも権限や責任はないとされて被害が拡大した。消費者省（庁）があって、各省から入手された消費者情報を整理、分析し、業務停止、解散命令、隠匿・散逸財産の調査、取り戻しなどができれば、被害の予防、救済、回復ができた。豊田商事事件は、1985年の事件であっても、それ以後、法改正部分的手直しがあったものの、以前として、同種の消費者事件、とりわけ投資関係の消費者被害は後を絶っていない。古くて、新しい問題を提起している。

【大和都市管財事件】

独立系の抵当証券会社である大和都市管財株式会社及びそのグループ企業数社が全国各地で適正な資産評価を行わない抵当証券（モーゲージ証券）の大量販

売、その他にも匿名組合等の仕組みを利用した大量の詐欺的金融商品の詐欺的勧誘を反復継続して行い被害者1万7000名、被害総額1100億円の大被害を出した事案。同社が破たん前の1997年に求めた登録更新の際、近畿財務局が入手した不正会計や関連会社への仮装融資を裏付ける書類などから適切に監督権限を行使すれば「破たんの危険が切迫していることを容易に認識できた」のに慎重な立ち入り検査を怠り、登録更新を認めたことは「許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠く」のに、漫然と1997年12月21日付で大和都市管財に対する登録を更新したことは財務局長等の権限を逸脱して著しく合理性を欠き、同財務局長が更新登録を認めたのは、その権限不行使の態様が著しく合理性を欠き国家賠償法上の違法・過失を認めた。

実は、同社は2001年4月の摘発に先立ち、その7年前の1994年から手形を利用した詐欺商法が朝日新聞紙上で報道される等、その違法な操業実態については所轄庁である近畿財務局は疑問を持って然るべきであったし、上記国賠判決において問題とされた1997年より以前にも、集めた多額の資金について採算性が認められる事業実態が存在しないことから度重なる業務改善命令の対象となっていたが、大和都市管財の代表者が「自分は同和だ」と言って恫喝するなどするうちに、その後も長期間に亘りそれ以上の調査を怠り、同社の違法操業の継続・拡大を許してしまった結果、被害の拡大を放置することとなった。本事例は抵当証券業規制法という規制権限が法定されていた事例であるが（抵当証券被害が数多く発生したため、財務局が監督することで登録した会社にのみ抵当証券商法を認める法律を1988年に制定）近畿財務局は購入者保護という同法の趣旨を全うしようとせず大和都市管財に対して適正な権限行使を遅らせ、被害を拡大させた。

【先物取引事件】

国内公設先物取引事件は昭和30年代から社会問題化していたが、国、行政の施策（金の自由化、いわゆる商品取引所法8条逆転解釈、外国為替取引の自由化等）によって、昭和50年代には国内私設先物取引、海外先物取引、及び豊田商事事件を発生させ、昭和60年代からは再び国内公設先物取引被害が増加し、現在も深刻な国内公設先物取引被害が多発している。我が国の先物取引は、委託者の9割が、一般消費者であり、世界的にも異常といわれている（先物取引は、アメリカでは、一般消費者はせいぜい2割、ヨーロッパではほとんど参加していないといわれている）。被害の発端は、不招請勧誘であり、一般消費者には理解しがたい、極めて危険な取引に引きずり込み、客殺し商法と呼ばれる詐欺的取引を行わせ、老後の資金を根こそぎ奪いとるというものであって、その悲惨な被害は現在も続いているのである。この対策として、不招請勧誘を

禁止することであるが、主務省は、営業の自由を理由にこれを拒否している。先物取引の監督官庁は、経産省、農水省、金融庁による三元行政であり、いずれも業界の保護育成が第一であって、営業の自由を最優先にし、委託者保護を後回しにしてきた。先物取引では省庁間の縄張り意識も強く、包括的横断的規制を目的として成立した金商法（同法には一定の制限の下、不招請勧誘禁止規定がある）も、商品先物取引については、経産省、農水省の反対からその適用が除外されてしまっている。むしろ、被害救済に著しい支障を来す、損失補填禁止、事故確認が2006年商品取引所法改正で導入され、委託者保護が後退させられてしまった。業界の保護育成よりも、消費者保護を重視する消費者省（庁）の設置が、商品先物取引被害の予防救済には不可欠である。

【海外商品先物、海外商品オプション取引事件】

商品を原資産とするデリバティブについては、商品取引所法が経産・農水、海外先物取引法が経産と所轄が分かれているため包括的な規制が行われず、その結果、法の間隙を縫って海外商品先物、海外商品オプション取引などの分野での被害が増加している、海先法は、そもそも行為規制のみであって商品取引所法と比べても規制が不十分である。

【外国為替証拠金取引事件】

1998年以降に行われるようになった取引。当初はどこの官庁も監督しておらず、規制の網から漏れていた。2002年頃から詐欺的被害が急増してきた。日弁連は意見書を作成して金融庁に対処を求めたところ、為替だから財務省ではないかといわれ、財務省に行くと、霞ヶ関の道路の上あたりに落ちる取引ではないか、どこも見ていないはず、と言われるような状態であった。被害がさらに多発して、ようやく金融先物取引法を改正してそれに取り込むこととなり、2005年夏から監督されるようになった。これによりその被害は激減した。ここにいたるまでの数年間に、高齢者や主婦を中心とした多数の国民が詐欺的な業者にたくわえを騙し取られてしまった。

【海外商品先物オプション取引を標榜する投資詐欺事件】

商品ファンドを扱うには通産省から商品ファンド法の許可を得る必要があったのに秋田市のファーストオプション社は無登録のまま商品ファンドを扱っていると称し1996年頃から投資詐欺を行った。1999年頃、北海道警が北海道所在のエフアンドオー社（ファーストオプション社と役員が関係）を詐欺罪で摘発したが、その後、ファーストオプション社は、商品ファンドから規制のない海外商品先物オプション取引を扱っていると称して、その実は商品フ

ンドをやる形をとって投資詐欺を行った。2006年、同社は破綻し秋田県で600人、約30億の被害が発生した。弁護団からの経産省への問い合わせに対し「無登録業者に対しては監督権限が及びませんのでなんともいえませんが、一般論としていえば無登録で商品ファンド業を行ったら商品ファンド法違反（犯罪）になります」と答えた。

1999年の北海道警のエフアンドオー摘発当時、札幌弁護士会は監督官庁（道財務局と道通産局）に対し無許可の商品ファンド業者の監督を徹底するよう文書で申し入れていた。にもかかわらず、場所を変えて同種の被害が繰り返されてしまったものであった。監督官庁としては、無登録業者の情報を把握しやすい立場にあるのであるから、これらを把握した場合には、無登録業者に対する調査をすべきであり、また、しかるべく無登録営業という犯罪の疑いの情報を直ちに捜査機関に通報すべきであった。

【パロマ等ガス機器中毒死亡事故】

1986年から2006年までにガス消費機器のCO中毒事故は530件、うち死亡事故は239件（死者355人）、湯沸器による死亡事故は150件（死者237人）であった。ガス機器の保安を担当していた経済産業省の外局の資源エネルギー庁等に収集されていた事故情報が経済産業省消費経済政策担当課及び独立行政法人製品評価技術基盤機構（NITE）と共有されておらず（パロマ事件後に共管となる）、このうち、NITEの事故情報収集制度が開始された1992年以降、NITEには200件（死者80人）の事故情報が報告されていたが、「原因不明」「消費者の不注意」等として処理されていた。

このうち、パロマ工業製の半密閉式瞬間湯沸器では、安全装置が作動しなくするいわゆる不正改造がなされた機種で多数の死傷者が生じ、経産省は同機種につき、2006年8月に28件のCO中毒事故（死者合計21名。）があるとして緊急命令を発動した。これらは1985年から2005年までに生じた事故であり、1992年以降では23件生じていたにもかかわらずNITEでは9件の事故情報しか収集できず、事故原因についても「原因不明」や「調査中」として不正改造の危険性を指摘することができなかった。他方で、パロマ工業の報告によれば、同社は上記28件の事故のうち2件については、不正改造がなされていたことを含めて当時の通産省生活産業局日用品課に報告したとされ、またガス事業者からも上記28件のうち相当数がガス事業法等に基づき各都道府県通商産業局へ報告がなされていた。つまり、省内の情報さえ共有されず、NITEにおける事故原因の特定にもかかる情報が活かされなかったため、不正改造の危険性を指摘できず、20年にもわたりCO中毒事故による被害が生じていたのである。

なお、NITEの事故原因調査においては、警察等捜査機関との連携が不十分で調査ができていない事例も見受けられた。

【NOVA 事件】

過量販売と不当な解約精算方法を続けてきたNOVAは、ビジネス拡大を優先し、教室が急増する一方で講師が大幅に不足し、受講予約が取りにくかったり、「いつでも、どこでも予約可能」との説明に反する業務を行ったり、中途解約を申し出た受講生への返還金を過少に算出するなど、誇大広告や虚偽説明を行ったとのことで経産省から一部業務停止の行政処分を受け、2007年10月会社更正法の申請をした。受講生は全国で約30万人、負債総額は439億円、外国人講師や日本人社員の雇用問題も発生している。

ところが、国民生活センターには10年以上前から苦情相談が寄せられていた。2002年2月、東京都がNOVAの精算方法について行政指導したが、同年6月、経産省は精算方法について「合理性がないとは言えない」として文書で事実上NOVAの解約精算方法を容認した。その後、2004年には、NPO消費者ネット関西、NPO京都消費者契約ネットワーク各地の消費者団体がNOVAに解約精算方法の不当性等について申し入れたものの、NOVAはいかなる権限があつて申し入れをするのかと反応した。2005年2月東京地裁判決、同7月東京高裁判決、2006年1月京都地裁判決、同2月東京高裁判決、同9月大阪高裁判決とNOVA敗訴の判決が相次ぐがNOVAは営業を続行。2007年2月经産省による特商法に基づく立入調査の報道、同4月最高裁判決、同6月经産省は一部業務停止等処分、東京都は改善勧告、厚労省は教育訓練給付金制度でNOVAの指定を取消した。

しかしながら、2007年6月時点における経産省の処分理由は、NOVA問題の本質の重要な要素である解約精算方法を正面からは指摘していなかった。NOVAに対して権限を有する経産省が産業育成省庁であったために以前に与えた言質が枷となり、NOVAの解約精算方法の不当性は司法の場で既に断罪された問題点であるにもかかわらず、最後まで行政の立場からはNOVA事例の問題性を明らかにできなかったのではないか。

また、厚労省による教育給付金制度の指定取消についても、NOVAの破綻によってカリキュラムを修了できなかったにもかかわらず、厚労省が適切な説明やフォロー無しに指定取消をしたため、同制度を利用してNOVAに通っていた生徒達は、NOVAとの関係で授業料を払ったのに途中から授業が受けられなくなっただけでなく、コース終了時に返ってくると思っていた給付金のあても外れてしまったことになり、混乱を来した。縦割り行政の弊害の一例である。

【ミートホープ社肉表示偽装事件】

2007年6月、食肉卸売業者ミートホープ株式会社は20年以上前から豚肉などを混ぜたミンチ肉を「牛100%」と表示して販売したり、商品の産地や賞味期限を偽装し、同年11月、元代表者が詐欺罪と不正競争防止法（虚偽表示）違反で起訴された。農水省（北海道農政事務所）は、2006年2月、ミートホープ社の疑義情報を入手し「食品表示110番受付カード」を作成していたのに、同社が同省（北海道農政事務所）所管の全国業者ではなく、寄せられた情報だけではJAS法上の疑義は判断できないとして本省その他の機関への回付を行わなかった。また、2005年以降、農水省（北海道農政事務所）は、ミートホープ社とその関係会社に、牛トレーサビリティ法による立入検査を実施しているにもかかわらず、挽肉が同法の適用外のため上記不正に気付かず、2006年9月には、同社が北海道外にも事業所を設けており、道域業者ではないため、同社が業務用向け食肉卸売業者でJAS法の品質表示基準の適用外であったことからJAS法による立入検査は行わずに放置し、2007年2月、苫小牧警察署からミートホープ社への立入検査を要請されても牛トレーサビリティ法による立入検査に留め同年6月、道警の強制捜査後になってようやくJAS法による立入検査を実施するに至ったという経緯があった。

農水省は、「BSE問題の反省等を踏まえ、平成15年度に消費者を重視した農林水産行政を確立するため、産業振興部門から分離して、食品分野における消費者行政とリスク管理業務を担う消費・安全局を新設」していたのに、同省の独自のチェック機能も働かなかつたばかりか、農水省（北海道農政事務所）が食品の安全への配慮を欠いた漫然とした対応に終始して事件の発覚を遅らせた。行政機関の連携の悪さ（事なかれ主義、縦割り行政の弊害）、現行法制度の複雑さや不備が浮き彫りになった事例である。

【薬害C型肝炎事件】

昨年来、問題化してきた、いわゆる薬害C型肝炎事件は、厚生労働省が感染原因になったとみられる血液製剤の危険性を事前に認識していたにもかかわらず、その後に適切な救済措置を実施してこなかった。これは、薬害エイズ事件で元担当課長が適時適切な対策を実施しなかった不作為責任を問われ有罪判決を受けた深刻な経験と類似しており、産業振興官庁による「安全・安心」チェックの限界を示すものといえよう。

【USENの当選商法事件】

メディア事業大手のUSENが衛星音楽ラジオ「サウンドプラネット」の契約を勧誘する際、くじ引きで「当たり」が出た客に特別な割引をしているよう

に見せかけた手法が悪質な契約約款違反にあたるとして、総務省は2007年12月21日、USENに文書による警告の行政指導をした。当選商法と呼ばれ、「当選者」が2年以内に解約すると3万1500円の違約金を支払わせていた。総務省が2006年10月から07年9月に国民生活センターに寄せられた苦情を調査したところ、衛星放送に関する苦情1035件のうち、989件がUSENに対するものだった。

約款に書かれた3万1500円の加入金を常態的に免除していたうえ、事前に明確な説明をしていないにもかかわらず、2年以内に解約した場合は違約金と称して同額を徴収するなど、総務省に届け出た約款と異なる料金でサービスを提供するものだった。勧誘はレンタルCD店やディスカウント店などの店頭でUSEN代理店が実施。ほとんどが「当たり」のくじを引かせ、「当選者には加入金3万1500円を無料にする」と説明してお得感を強調したが、実際には、くじを引かない他の顧客も大半は加入金無料だった。契約は2年継続が条件で、途中解約した場合は、加入金と同じ3万1500円の違約金を徴収。これは、約款で定める解約手数料の10倍にあたる。また、月々の視聴料についても、「通常の6300円から特別に5775円に割り引く」と説明していたが、くじを引かなくてもほとんどの顧客が割引対象だった。

総務省は、代理店の勧誘手法はUSENが指導して一体運営していたと判断。

(1) 加入金は無料化をやめるか、約款上も無料とする (2) 違約金徴収は中止し、返還請求があれば速やかに応じる (3) 月額視聴料も割引を中止するか約款上も5775円とする、の3点を求めた。警告は情報通信政策局長名で、1カ月以内に再発防止策を定め、3カ月以内に進み具合を報告するよう求めている。USEN問題の本質は「当選商法」だが、「当たり」とは「利用料金の割引」(だけ)ではなく「機器がタダでもらえる」ということだった。しかし、総務省の警告文には利用料金の割引云々しか指摘されていない。総務省は端的に問題点を指摘できない=一般消費者に問題の本質が分かりにくい処分になってしまうのは、やはり、総務省の監督権限の範囲内に限定してしか、ものを言うしかない限界を示すものだ。

【耐震偽装・建材偽装事件】

耐震偽装事件につき国交省は再発防止のために従前の確認許可と併せ「構造計算適合判定機関」を新設しているが、千葉県・市川市の45階建マンションの柱鉄筋が128本抜かれていた事件などからして、現場における中間検査のより一層の徹底・充実こそが偽装を防止する決定打ではないか。

ニチアス、東洋ゴム工業等の建材偽装事件につき、国交省は建材業者1700社に自主的報告を求め実態を把握したとしている(同調査では44社が認定外

の建材を販売していた事実が判明した)。しかしこうしたデータ偽装や偽装建材を多くの会社が販売を可能にする仕組みそのものに問題があるのではないか。その他、エレベーター事故、ジェットコースター事故、防火・耐火建材の性能不足等のケースでは、発生・発覚後に実施された実態調査で安全チェックに関わる問題ケースが少なからず発見されており、通常のチェックが十分に行われているのか疑問を投げかけるものであった。

担当省庁が権限を行使しない場合や、権限行使をしてもその方向が誤っていたり、効果的な権限行使でなかった場合、担当官庁以外の省庁から意見や勧告等ができる仕組みが必要となる。

【多重債務問題と自殺対策】

現在、200万人もの多重債務者が存在するといわれ、昨年の破産者数は約16万人、自殺者3万2000人中、生活苦を理由とした自殺者は7000人である。自殺防止については、2002年12月に厚生労働省が所轄する自殺防止対策有識者懇談会が「自殺予防に向けての提言」と題する報告書を取りまとめていた。しかし同報告書は、「自殺急増の原因の一つに経済・生活問題があると考えられる」ことを指摘しながら、多重債務問題への取り組みについては一切言及せず、自殺者3万人という高止まり状態を放置する結果を招いている。他方で、自殺対策基本法(2006年成立)に基づいて内閣府に設置された自殺総合対策会議は、2007年6月8日に自殺総合対策大綱を取りまとめた。ここにいたってようやく多重債務問題が自殺対策の重点施策の一つとして取り上げるようになった。

ちなみに日弁連が2005年に行った破産事件記録調査では、破産原因は「生活苦」「病気・医療費」「失業・転職」等、貧困を原因とするものが約5割、月収20万被告との所得者層が約8割をしめている。そうした中、金利引下げ等の困難な問題に自民党が積極的に応じ2006年12月に画期的な新貸金業法が成立したが、200万人もの多重債務者を解消し、年間16万人もの破産者の発生を食い止めるための総合的施策を行う省庁の存在が不可欠である。

【融資保証金詐欺事件】

2005年11月、武富士から50万円を借りていた60歳代の女性(月約10~12万円の一人暮らし)に「保証金を送金すれば低利融資する」とのダイレクトメールがきたので50万円の融資申込をしたところ、「50万円を融資する際に一緒に返還するので4万円の保証金を送れ」と言われ送金したところ、翌日、「調査のために必要」と言われて2万余円を送金。その後、毎日のように「送金せよ。50万円を融資する際に返還する」と言われ続け、生命保険を解

約して110万円を調達し2005年12月下旬までに約140万円を送金した。連日の送金に不審をもった信金の支店長から騙されていると言われ、警察に被害届けを出したところ、警察からは「あなたより酷い人もいる。送った金は返してくれないよ」と言われた。その直後にも業者から電話が来るので「もう電話をしないでくれ」と言うと、業者は「送金した金を返さなくていいのか。間違いなく全額返す。そのためにも更に保証金が必要だから送金せよ」と言われ、「もう金はない」と断る女性に「サラ金から借りて送れ」と告げ、女性は約360万円をサラ金、クレジットから借りて送金したが、その後、業者との連絡は途絶えた。警察は翌年3月までに数回の事情聴取をしたが3月に書類全部を女性に返還しただけだった。女性は弁護士に相談することを勧められ、弁護士は警察に「どんな指導したのか」と問うと、警察は生活安全課ではなく捜査2課（詐欺事犯担当）で対応していたことが判明した。

【架空請求事件】

携帯電話でアダルト番組にアクセスしたところ、調査料名目で合計27万円の請求を受け、警察の振り込め詐欺・架空請求相談窓口で相談したところ、警察の担当者から「広告が掲載された雑誌がないと証拠がないからダメだ。利用したのなら払わないといけない」と言われ27万円を振り込んだところ、後日、別の業者からも90数万円の請求を受けたため、弁護士に相談して振り込まずに済んだ。27万円についても振込口座を仮差押をしたら名義人が返還してきた被害救済はできたという事案。

【和牛預託商法事件】

和牛預託商法は、契約者が預託取引業者に金銭を支払い、その金銭で預託取引業者が和牛を購入飼育し、和牛を売った利益として元金と配当金を契約者が受け取るという商法である。この商法の問題点は、常に損失を被るリスクを伴っているにもかかわらず、最初から元本保証や年6～8%の高利回りの保証をうたっている点にある。

国民生活センターには、和牛預託商法についての相談が1989年頃から寄せられており、1997年3月17日時点で累計相談件数は505件に上り、うち前年度の相談は336件を数えていた。東京都消費者センターにおいても92年頃から相談が寄せられており、1997年5月までの累計相談件数は679件（うち前年度561件）であった。

業者の数は、確認されているだけで17業者余り。具体的数字は明らかでないが、数万人の契約者から数百億円にのぼる資金を集めたものと推計される。

東京三弁護士会でも1997年6月に電話相談を実施したところ、1日で41

3件の相談が殺到した。これ以上、和牛預託商法による消費者被害を放置することはできないとして、1997年7月、東京三弁護士会が中心となり、相談件数の多かった牧場を中心に被害対策弁護団を結成、相互の連絡調整機関として被害対策弁護団連絡会議を結成し、被害者救済に乗り出した。以後、弁護団は、5つの牧場の破産申立てを行うとともに、刑事告発を行って7つの牧場が出資法違反、詐欺罪等により摘発されている。

被害対策弁護団では結成当初から、国に対し早急に「特定商品等の預託等取引契約に関する法律」(特定商品預託法)に関する施行令を改め、同施行令が定める特定商品に「飼育の対象となる動物」を追加して抜本的な改革を講じるよう求めた。

1997年7月25日同法施行令が改正され、特定商品に「哺乳類又は鳥類に属する動物であって、人が飼育するもの」が追加されて、同年8月4日から施行された。この改正は、既に破綻する業者が出現し、大規模な消費者被害が発生してからのものであり、「被害の後追い」の最たるものであったが、ともかくも和牛が規制の対象になったことを受けて、弁護団では、同年12月24日、通産省と農水省に対し、全ての和牛の預託取引業者に対して、直ちに特定商品預託法第10条にもとづき、事業所に立ち入り、帳簿、書類その他の物件を検査するよう要望した。

被害対策弁護団は、農水省商業課に出向き立入検査を強く要望したのであるが、対応に出た農水省の職員は、改正施行令が施行されてから4か月以上が経っているにもかかわらず、「まだ担当のセクションが決まっていない」という理由で立入検査を行わなかった。通産省も立入検査は行わず、一部の業者から報告徴収を行ったのみであった。

「有限会社ふるさと牧場」が、2007年初め頃から支払いが滞るようになり、全国の消費生活センターに被害相談が殺到するようになったため、同年12月20日、警視庁生活経済課が出資法違反容疑で同社の強制捜査を行った。

農水省は、被害対策弁護団が立入検査を申し入れてから10年もたった2007年12月26日になって、ようやく特定商品預託法に基づき、同社に対し、1年間の業務停止命令を出した。

通産省や農水省が立入検査権等の権限を適切に行使していれば、被害の拡大を防ぐことができたはずの事件である。

【原子力発電所等のデータ改ざん】

近時、発覚した原子力発電所等の安全などに関わる多数のデータ改ざんの動機について、電力会社側は「データ修正を当局に報告するのが面倒だった」と説明しているが、これは経産省のチェックが厳格でないことを電力会社側が想

定していたことをうかがわせる発言である。また、原子力発電所で比較的問題視される事故・トラブルが起きるたびに、地元住民や自治体への通報が遅れるケースがほとんど通例化してきていたが、各原発所在地に原子力保安検査官、原子力防災専門官を常駐させているなかでそうした事態が起きたことは、エネルギー産業振興官庁の枠内で行っているチェックの有効性について疑問を抱かせるものがある。

以上