

消費者保護基本法改正のあり方についての意見書

2003年10月24日

日本弁護士連合会

第1 はじめに

1. 消費者政策と消費者保護基本法の見直し

国民生活審議会消費者政策部会は、2003年5月に「21世紀型の消費者政策の在り方について」との報告書（以下「報告書」という）を取り纏めた。その内容は、21世型の消費者政策全般にわたるが、その中で、消費者保護基本法の見直しを提言している。

日本弁護士連合会（以下「当連合会」という）は、消費者保護基本法の改正を含む消費者被害の予防と救済のための法制度の抜本的改革を求める意見を、度々述べてきている¹。

消費者保護基本法は、消費者政策の基本的枠組みとしているので、基本法制定以来35年間の経済社会環境の変化を踏まえた抜本的な改正は当然に必要である。その場合、具体的な権利義務や制度に関わる規定に踏み込まないという従来の基本法の枠組みを維持するのであれば、具体的施策としての消費者関連法の整備も不可欠である。すなわち、消費者保護基本法の改正と消費者関連法の整備を、同時並行的に行うことが必要である。それによって始めて実効性ある消費者政策が可能となるのである。その問題及び具体的内容については、既に当会の意見書で指摘してきたところであるので²、ここではその中から、消費者保護基本法改正の主な事項に絞って意見を述べることにする。

2. 報告書における見直しの方向性について

報告書は、消費者保護基本法見直しの方向性について、消費者の位置付けを「保護される者」から「自立した主体」へ転換すること、消費者の権利を明確にすること、消費者の権利実現のため各主体の責務・役割や消費者政策の方向性を位置付けること、を示している。

¹ 主なものとして、1989年9月第32回人権擁護大会「消費者被害の予防と救済に関する国の施策を求める決議」、1993年5月第42回定期総会「消費者保護基本法の抜本的改正を求める決議」、1998年5月第47回定期総会「規制緩和の進展に際し消費者をめぐる法制度の抜本的改革を求める決議」など。

² 2002年11月「消費者政策の見直しと消費者保護基本法改正についての意見書」、2003年1月「21世紀型の消費者政策の在り方について・中間報告についての意見書」

この方向性のうち、消費者の権利を明確にし、その権利実現のため行政・事業者の責務を明確にするという点は評価できる。他方で報告書は、消費者政策の手法について、市場メカニズムを活用する手法へ重点をシフトすることを前提に、「保護から自立へ」を繰り返し強調している。しかし、消費者政策の具体化に際しては、「消費者の自立」を口実にして消費者行政の役割を二次的・補完的なものに後退させてしまうようなことが、あってはならない。

真に消費者の権利を実現する消費者行政を推進するためには、1968年制定の消費者保護基本法の制定から35年を経過した現代社会の実態認識として、消費者と事業者との構造的格差が一層拡大している経済社会の実情にあること、消費者被害が大幅に増大し複雑化している現状にあることを正しく踏まえることが必要不可欠である。すなわち、規制緩和政策が進められている現代社会においてこそ、積極的かつ統一的な消費者政策あるいは責任ある消費者行政を展開することが重要なのである。したがって、こうした実態認識を盛り込んだ消費者政策の基本理念の規定を、消費者保護基本法に明確に掲げるべきである。

3. 現行消費者保護基本法の概要と問題点

現行の消費者保護基本法は、4章、20条で構成されている。その第1章は総則規程であり、目的(1条)、国の責務(2条)、地方公共団体の責務(3条)、事業者の責務(4条)、消費者の役割(5条)、国及び政府の法制上・財政上の措置(6条)からなる。すなわち、ここでは消費者の権利は規定されておらず、逆に役割が定められているにすぎない。また、消費者政策の理念規定は、設けられていない。

第2章は消費者の保護に関する施策であり、具体的には、まず国の施策としては、危害の防止(7条)、計量の適正化(8条)、規格の適正化(9条)、表示の適正化等(10条)、公正自由な競争の確保等(11条)、啓発活動及び教育の推進(12条)、意見の反映(13条)、試験・検査等の施設の整備等(14条)、苦情処理体制の整備等(15条3項)があげられている。すなわち、消費者問題の重要な分野である消費者取引の適正化に関しては何らの規定がない。次に、市町村の責務については15条2項、都道府県の責務については15条3項で、苦情処理体制の整備等が定められている。しかし、その規定振りから市町村と都道府県の役割分担が問題となっている。さらに、事業者の責務については、15条1項で苦情処理に関する体制整備の努力義務をおくりに止まっている。

第3章は行政機関等であり、行政組織の整備及び行政運営の改善(16条)、消費者の組織化(17条)であり、いずれも甚だ抽象的な内容となっている。消費者団体に関しては、その役割の重要性から明確に位置付けるべきであるし、行政組織の整備と

運営改善については、第4章の消費者保護会議（18条、19条）の改革と一体として見直すことが不可欠である。消費者政策の推進には、国民生活センターと公正取引委員会を含めて、行政の推進体制の在り方が極めて重要である。

以下、これらの主な問題に関する改正のあり方について、順次述べていくこととする。

第2 消費者政策の理念及び消費者の権利

（改正を求める要点）

上述のとおり消費者政策の理念規定を設けるとともに、消費者は以下の権利を有する旨の独立の規定を設ける。

提供される商品役務に関し安全を確保される権利

消費行動に必要な情報を得る権利

商品役務について適切な選択を行う権利

消費活動による被害の救済を受ける権利

消費者教育を受ける権利

消費者政策に意見を反映させる権利

公正な取引条件および取引方法を提供される権利

消費者団体を組織し行動する権利

（理由）

1．報告書は、自立した主体である消費者が自らの利益を確保するよう行動するためには、消費者の権利が明確にされることが不可欠であるとして、上記のうち～を消費者の権利として掲げ（11頁）「これらの権利を実現するために消費者政策を展開するとの基本理念を明確にする」（59頁）としている。

現行法には、消費者の役割が第5条に規定されるに止まり、消費者の権利が何ら規定されていないのに対し、消費者政策の理念及び消費者の権利を明確にしようという報告書の姿勢は適切である。ただし、次の点に留意すべきである。

2．第1に、掲げる権利の項目の問題である。権利の具体的内容として、報告書11頁に掲げられている6項目（上記～）のほかに、「公正な取引条件および取引方法による消費者取引を行う権利」（上記）と「消費者団体を組織し行動する権利」（上記）を加えるべきである。

なぜなら、消費者に必要な情報を提供し（上記）適切な選択を行う状況を確保する（上記）ことはもちろん必要であるが、その前提として公正な取引条件と取引方法が提供されなければ、いかに情報が提供されていても適切な選択は実現でき

ない。たとえば、利率表示さえあれば高金利貸付が許されるとすれば、多重債務被害やヤミ金融被害は一層拡大するであろう。つまり、消費者契約においても公正な取引条件の内容規制は不可欠である。

3. 第2は、立法形式の問題である。消費者政策の基本理念を示す規定を定めることはもちろん重要であるが、これとは別に消費者の権利の項目を具体的に列挙する規定を設けるべきである。なぜなら、消費者の権利をできるだけ具体的な項目として掲げることによって、その実現に向けた立法その他の消費者政策の課題が明確となるし、制定法の解釈運用の指針としても利用可能となるからである。しかも、消費者の権利は、経済社会の進展によって今後も新たな権利の項目が登場することが予想されるものであり、それに応じて基本法の消費者の権利を追加することも必要とされるからである。

日本の法体系において権利の定められ方を見ると、憲法においては、「享有を妨げられない」(11条)、「権利である」(15条1項)「保障する」(15条3項、21条1項、23条、28条)「侵してはならない」(19条、21条2項、29条)、「自由を有する」(22条1項)「自由を侵されない」(22条2項)「権利を有する」(24条、25条、26条、37条1項・2項)「奪われない」(31条、32条)「侵されない」(35条)等、さまざまな表現で基本的人権が詳細に定められているほか、個別立法でも、例えば障害者基本法では、「すべて障害者は、個人の尊厳が重んじられ、その尊厳にふさわしい処遇を保障される権利を有するものとする。」(3条1項)として、特定の権利を定めている。これらの中には、その侵害が一定の法的効果を直接発生させるもののほか、立法その他の政策促進の原動力となることにより間接的に効果をもつものもある。後者の例としては、たとえば、憲法13条は、「生命、自由および幸福追求に対する権利」を定めた上、それについては、「立法その他の国政の上で最大の尊重をする」と規定している。消費者の権利は、上記障害者の権利と同様、この範疇の権利として位置付けられる。

消費者の権利の明確化は、1963年国民生活向上対策審議会答申以来の要請である。同答申では、「消費者保護の問題・・・を考える場合、まず第一に必要なことは、消費者の権利を明確に認識することである。」として、3つの権利を掲げている。40年という時の経過により権利の内容は現代化されることになるが、消費者の権利を明確にすることの重要性は一層高まっている。基本法改正にあたっては、まずこの要請に応えることからスタートすべきである。

国際的にも、EU各国、米国、韓国、中国、タイ、など多くの国で消費者の権利が定められており、日本においても、この機会に消費者の権利を明確に定めること

が重要である。

- 4．なお、権利規定の前提となる消費者政策の理念規定としては、前述のとおり経済社会の実態認識を正しく示すことが重要であり、例えば、「消費者を取り巻く現代の経済社会は、科学技術の進展、IT化、国際化の進展、商品サービスの複雑化、多様化などが急速に進み、消費者と事業者の構造的格差が一層拡大していることに鑑み、消費者の権利を実質的に実現するため消費者政策を積極的に展開する」旨を、明確に定めるべきである。

第3 行政・事業者の責務、消費者・消費者団体の役割 (改正を求める要点)

1．国の責務

国は、消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差にかんがみ、消費者の権利を実質的に実現するため、社会経済の進展に即応して総合的かつ実効性のある施策を策定し、及びこれを積極的に実施することにより、消費者の権利を擁護する責務を有する。

2．地方公共団体の責務

地方公共団体は、国との適切な役割分担を踏まえて、当該地域の社会的、経済的状況に応じた実効性のある施策を策定し、及びこれを積極的に実施することにより、消費者の権利を擁護する責務を有する。

3．事業者の責務

- (1) 事業者は、消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差にかんがみ、消費者の権利を実質的に保障するため、その事業活動において、安全かつ環境負荷の少ない商品・サービスの提供、公正な消費者取引の確保、消費者への適正かつ迅速な情報提供、消費者からの苦情・相談への適切な対応等を実施し、国又は地方公共団体が実施する消費者施策に協力するとともに、企業倫理を確立する社内体制に整備に努めなければならない。
- (2) 事業者団体は、前項の事業者の責務が適切かつ確実に果たされるよう促すため、消費者からの苦情対応と紛争解決の公正な仕組み等の整備に努めなければならない。

4．消費者、消費者団体の役割

- (1) 消費者は、自主的に情報を収集し、合理的に判断・選択し、必要に応じて意見

表明をするなど、自らの権利実現のため積極的な役割を果たすものとする。

- (2) 消費者団体は、消費者を自主的に組織し行動することを通じて、消費者への情報提供、消費者教育、消費者政策への意見の反映、消費者の視点に立った市場の監視、違法な事業活動の是正、消費者被害救済の支援等に努める役割を果たすものとする。

(理由)

1．消費者の位置付けと前提条件の整備

現行法には、国、地方公共団体及び事業者の責務に関する規定（法2条、3条、4条）があるが、消費者の権利を明定することに伴い、これらの責務の内容を改めることが必要である。

報告書は、消費者政策の手法について、市場メカニズムを活用する手法へ重点をシフトすることを前提とし（9～10頁）、消費者を自ら主体的に自己責任の下で判断し、選択し、行動する存在と捉えた上で（13頁）、消費者の位置付けを「保護される者」から「自立した主体」へ転換する必要があるとし、その上で、消費者の権利実現のため、各主体の責務・役割や消費者政策の方向性を位置付けることを旨とすべきであるとしている（59～60頁）。

しかし、公正な市場機能を確保するための積極的な消費者施策を絶えず実施しなければ、「市場原理によって良い事業者を育て、悪い事業者を淘汰する公正な市場機能」を発揮することは不可能であり、現状は未だ公正な市場を実現するための市場ルールの整備は不十分である。また、消費者の自己責任原則は、消費者が十分な情報の提供を受け、自由意思に基づく判断が可能な状況が確保され、かつ安全で公正な商品・サービスが提供されるよう積極的な環境整備の施策を講じられることを大前提とするところ、現状はそのような環境整備の施策も未だ不十分である。

したがって、消費者と事業者の構造的格差が一層拡大している現代社会における消費者政策の中心課題は、消費者に対し自立を求めること的前提条件として、公正な市場や安全かつ公正な取引条件を確保する施策を積極的に講ずることである。

以上のような観点を踏まえることなく、消費者の「保護から自立へ」を強調することは、本来、消費者の権利を実質化するため積極的な施策を講ずべき行政の役割を補佐的、補完的なものに後退させ、事業者の責務の内容をも希薄化させ、消費者に過重な負担を課すという弊害を生じさせる恐れがある。

2．国及び地方公共団体の責務

そこで、消費者の位置付けと各主体の責務・役割を考えるにあたっては、前述のとおり消費者を取り巻く経済社会の進展に伴い、消費者と事業者の情報力及び交渉

力の構造的格差が一層拡大している実態を法文の上でも明確に踏まえることが不可欠である。

このような状況認識の下、行政及び事業者の責務に関する条項には、消費者と事業者との間に構造的な格差が存在すること、その格差の存在にかんがみ、行政及び事業者には消費者の権利を実質的に実現するための責務があること、行政には、実効性のある政策を積極的に展開することにより、消費者の権利を擁護する責務があることを明記し、もって消費者の権利を実質化するための解釈の指針を提供すべきである。

この点につき、報告書は「国及び地方公共団体は、消費者の権利を実現するための消費者政策を策定し、着実に実施する責務がある。」としており、基本的方向性は賛成であるが、さらにその姿勢を明確にするため、上記のとおり、行政は、消費者と事業者の構造的格差の拡大という実態を踏まえた上で、消費者の権利を実質的に実現するため、積極的に消費者政策を展開し、消費者の権利を擁護する責務があるという趣旨を明確に定めるべきである。

報告書は、地方公共団体を国の責務と区別して論じていないが、地方公共団体についても、消費者の権利を擁護する責務があることを明記し、消費者行政の役割を一層強化・充実することの必要性を明確にすべきである。その上で、地方公共団体は、住民に身近な行政機関として、地域の社会的・経済的状况に応じた消費者政策を積極的に推進するとともに、広域的な消費者被害の増加という現状を踏まえ、国との連携を一層強化すべきであり、国と地方公共団体は、相互に、適切な役割分担と密接な連携を図ることにより、消費者の権利を擁護する責務を果たすべきであるという趣旨を盛り込むべきである。

3. 事業者の責務

報告書は、「事業者は、その事業活動において、安全な商品・サービスの提供、公正な消費者取引の確保、消費者への適切かつ迅速な情報提供、消費者からの苦情・相談への適切な対応等を確実に実施するとともに、そのための体制を整備する責務がある。また、こうした責務を果たすための指針を示す自主行動基準を策定・運用すること等を通じ、企業倫理を確立し、コンプライアンス経営に努める必要がある。」とし(13頁)事業者は消費者の権利を尊重した事業活動とコンプライアンス経営に努める旨を明確にするよう、その責務の内容を見直すとしている(60頁)。

報告書が示す方向性は基本的に妥当であると言えるが、上記のとおり、消費者との間の構造的な格差の存在を踏まえ、消費者の権利を実質的に実現するための責務があることが明記されるべきである。なお、次の点に留意すべきである。

第1に、すでに述べたとおり、基本法には、消費者の権利として、その具体的な内容が掲げられるべきであるが、例えば、消費行動に必要な情報を得る権利を実現するため事業者には消費者への適切かつ迅速な情報提供を行う責務があるように、消費者の各権利に対応する事業者の責務が明記されることが望ましい。第2に、コンプライアンス経営を促進するためには、真に実効性ある公益通報者保護制度を制定することが極めて重要である。

4．消費者の役割

報告書は「消費者は自ら主体的にかつ自己責任の下で判断し、選択し、行動することにより、消費者の権利を実現するよう努める必要がある。すなわち、必要な情報を収集し、合理的に判断・選択し行動すること、事業者、行政への働きかけを行うことなどにより、消費者利益の確保に努めること、などを通じ、その役割を積極的に果たす必要がある。」とし（13～14頁）、消費者は、権利実現のために積極的な役割を果たす旨を明確にするよう、基本法における役割の内容を見直すとしている（60頁）。

消費者を単なる保護の客体として扱うことから、権利の主体として位置付け、消費者の権利を明記することは正当であるが、その消費者の権利の実現を、消費者の自己責任の下で自ら実現に努めるべきものと強調することは、消費者の権利の本質的意味を空洞化し、消費者政策の責務を後退させるおそれが強い。消費者の権利を実現するためには、国及び地方公共団体が、消費者と事業者との間の構造的格差の存在、消費者被害の増大・複雑化という現状を正しく把握し、これを是正する強力な消費者政策の実施が不可欠である。ケネディ大統領が特別教書で宣言した消費者の権利は、まさにこうした社会権としての消費者の権利なのである。

消費者は、自らの権利を実現するために、情報の収集、選択、意見表明などに積極的な役割を果たすべきであるが、それは、あくまでも消費者の「役割」であって「責務」ではなく、行政及び事業者の責務をいささかも軽減するものではない。

5．消費者団体の役割

現行法は、「消費者の健全かつ自主的な組織活動が促進されるよう必要な施策を講ずる」（法17条）と規定しているが、消費者団体の具体的役割を定めていない。報告書は、「消費者個人は事業者に対して情報力や交渉力の面で不利な立場にあり、自ら必要な情報を入手したり被害の救済を求めたりすること等において限界があることから、消費者団体は、消費者の健全かつ自主的な組織活動を通じて消費者利益を確保する役割を果たす必要がある。このため消費者団体は、その多様な活動形態等

に応じて、情報の収集・発信、消費者教育・啓発、消費者政策への意見の反映、消費者の視点に立った市場の監視、消費者被害救済の支援等に努める必要がある。また、消費者の組織活動のために必要な措置が講じられる必要がある。」(14頁)としつつも、基本法見直しの方向性としては、消費者団体の果たすべき役割の明確化について検討するとしているにとどまる(60頁)。

消費者と事業者との間の情報力・交渉力における格差がますます拡大する現代的な状況の中で、消費者団体が果たすべき役割は一層重要性を増している点で、報告書の指摘は正当である。したがって、基本法には、消費者団体の権利を明記し、消費者団体に期待される役割として、消費者政策への意見表明、市場の監視など、具体的な役割を規定すべきである。そして、消費者団体がこうした役割を十分に果たし、消費者団体の権利を実現できるよう、消費者団体の組織・活動に対する支援・助成等の国、地方自治体の責務を明記すべきである。

第4 消費者契約の適正化

(改正を求める要点)

次のような規定を、新たに設けるべきである。

「国は、消費者が公正な取引条件の下で自由かつ適正な選択ができるよう、事業者から公正な取引条件及び必要な情報が理解しやすい方法で提供され、かつ自由な意思決定の状況が確保されるべく、施策を講じなければならない。」

(理由)

1. 近年、消費者契約に関する被害が多発しており、これに関する個別立法の対処も徐々に進められているものの、さらに消費者保護基本法の中に消費者契約の適正化に関する施策の基本的方針を明確に定めるべきである。

契約被害の実態を見ると、不正確または誤った情報提供により消費者を誤認させて契約を締結させたり(訪問販売、マルチ商法、内職商法、商品先物取引等)、複雑な契約条件について消費者に対する情報提供が不十分な状態で契約させたり(証券・保険契約における説明義務違反等)、消費者の判断力不足に乗じて契約させたり(高齢者被害等)、消費者の冷静かつ自発的な判断を妨げる方法により契約させたり(訪問販売、電話勧誘販売、商品先物取引等)、消費者の生活の平穩を妨げる方法により広告・勧誘を展開したり(訪問販売、インターネット通販等)などという、契約締結過程の問題が多数を占める。

のみならず、複雑な契約条項の中に消費者に不利な契約条件を盛り込むもの(継続的役務提供契約、会員権契約、保険契約等)、消費者の窮状や知識不足に乗じて不当な取引条件を盛り込むもの(高金利貸付、過剰与信、次々販売等)など、取引条

件に関する被害も深刻である。

2．そこで、消費者契約の適正化を図る基本的方針としては、消費者と事業者との情報及び交渉力の格差が拡大していることを踏まえて、単に形式的に情報が提供されれば消費者が選択できると考えるのではなく、高齢者被害に見られるように消費者の理解力に照らして容易に理解できる方法で情報提供すること、さらに提供される取引条件が内容的にも公正なものであることを確保することが不可欠である。

報告書は、商品の安全確保に関しては市場メカニズム活用が適当でない領域であることを的確に指摘しているが、契約適正化における内容規制の必要性の指摘が不十分である。しかし、最近のヤミ金融問題やサービス取引の約款問題に見られるように、契約適正化に関しても取引条件の基本的な公正さ確保に向けた内容規制が必要であることを見落としてはならない。

3．以上のような観点から見ると、現在の法制度は、契約適正化の措置が極めて不十分であることが明らかであろう。

例えば、契約締結過程に関して見ると、勧誘行為を規制する特定商取引法は政令指定商品制により適用対象が限定されていること、リスクのある金融商品について不請招勧誘が規制されていないこと、迷惑メール等の一方的に広告を送り付ける行為が原則として容認されていること、消費者契約法の情報提供義務が訓示規定に止まっていること、消費者契約法の契約取消権の適用要件が極めて限定的であること、消費者契約法において消費者の判断力不足に乗じた勧誘行為類型が取消権の対象となっていないことなどの不備がある。

また、取引条件に関して見ると、利息制限法・出資法の金利規制が市場金利に比較して著しい暴利を許すものであること、クレジット契約の適正化に関し割賦販売法の適用範囲及び抗弁対抗の効果が不十分であること、消費者契約法の不当条項の規定につき具体的に類型化した規定が不足していること、不明確な契約条項や交渉過程で予測困難な不利益条項など約款の解釈基準に関する規定が欠けていること、各種サービス取引に関して特別法により具体的な約款規制を行うべきことなど、多くの不備が存在している。

こうした問題について契約適正化に向けて積極的な法整備を進めるためにも、消費者保護基本法に契約適正化の基本方針を明確にする規定を設けることが必要である。

第5 苦情相談・紛争処理

(改正を求める要点)

現行第15条を、次のような規定に改正すべきである。

- 1．国及び都道府県は、事業者と消費者との取引に関して生じた苦情・紛争が公正かつ迅速に解決できるようにするため、専門的知見に基づく苦情処理・紛争解決に努めるとともに、市町村が行う苦情処理が公正かつ迅速に行われるよう必要な施策を講じなければならない。
- 2．市町村は、事業者と消費者との取引に関して生じた苦情・紛争について、消費者に身近な相談窓口として、公正かつ迅速な解決に努めなければならない。

(理由)

現行法は、苦情処理の第一次的役割が市町村にあるものと規定し、国及び都道府県はその基盤整備の役割として位置付けている(法15条)。これに対し、消費者問題の複雑化・多様化・広域化が進む中で、消費生活センターにおける苦情処理も困難な法律問題を伴うものが増えており、報告書も指摘するように、消費生活センターによる公正・迅速な紛争解決機能を強化することが一層求められている状況にある。とりわけ、高度な紛争解決や広域的な被害救済の機能を果たすには、国及び都道府県による紛争解決機能を強化することがまず求められる。ところが、現実には、都道府県の消費生活センターの統廃合が進行する事態や、国民生活センターの直接相談を廃止する動きが進むなど、紛争解決機能の低下が危惧される状況にある。

そこで、第一次的な紛争解決機能を国及び都道府県が担うべきこと、消費生活専門相談員や消費生活コンサルタントなどの専門的知見や科学的検査データ等による紛争解決を図ることを明確に定めるべきである。

もちろん、消費生活センターの利用割合が実際の苦情のわずか3～4%にしか達していない現状(国民生活動向調査)に照らせば、消費者に身近な相談窓口として市町村の相談処理機能も一層拡充することが必要であることに変わりはない。したがって、市町村は、国及び都道府県と連携して、公正かつ迅速な苦情相談態勢の整備を図ることが強く望まれる。

なお、事業者による苦情処理体制の整備ももちろん必要であるが、民間ADRの活用ばかりが強調される現状にあって、むしろ消費者問題の特性に照らせば、事業者と消費者の格差を補いつつ実質的に公正な解決を目指す、行政型紛争解決機関の整備を重視すべきである。

第6 行政の推進体制

(改正を求める要点)

1. 消費者行政の組織及び運営体制

国及び地方公共団体は、消費者と事業者との構造的格差及び消費者被害の実態を踏まえ、消費者の権利が実質的に実現されるよう、総合的かつ実効性ある消費者政策の企画、立案、推進の体制を整備しなければならない。

2. 国の消費者行政組織

国は、広範な消費者被害情報に基づき、迅速な被害救済と総合的な被害防止措置を実行するよう、専門的かつ統一的な行政組織を構築し運営しなければならない。消費者保護会議については、保護会議の委員として消費者代表を含む外部委員の参加を確保すること、消費者被害情報に基づく具体的かつ総合的な施策の企画・立案・推進の権限を付与すること、これを実施するに必要な専門的かつ継続的な担当部署を設けること、関係省庁との密接な連携体制を整備し勧告権限を付与すること、を実現しなければならない。

国民生活センターについては、消費者に対する情報提供機能及び相談助言機能を一層強化することのほか、実効性ある裁判外紛争処理機能を整備・強化すること、並びに関係省庁に対し必要な行政措置を講ずるよう勧告する権限を付与することを、実現しなければならない。

公正取引委員会については、消費者被害の防止に向けた情報収集、権限行使の体制を強化すべきである。

(理由)

わが国の消費者行政は、分野別の産業育成省庁を前提に付随的に消費者保護権限を兼務させる体制であったことから、消費者政策の統一性・実効性・迅速性に欠けることが繰り返し指摘されてきた。

消費者の権利を真に実現できる責任ある行政組織を構築するためには、被害情報と規制権限を統一的に保有する独立の行政組織を設けることが必要であり、本来であれば、「消費者庁」の設置が望まれるところである。

仮に直ちに消費者庁を設置することが困難だとしても、被害情報に基づく迅速な被害救済と総合的な被害防止に向け、専門的かつ統一的な行政組織を構築すべきことを方向づけるべきである。

そして、消費者保護会議の性格及び体制については、現在は、関係省庁の閣僚会議(法19条)であり、連絡調整を中心とした基本的施策の企画・推進(法18条2項)に止まっているが、これを被害情報に基づく具体的かつ総合的な施策の企画・

立案・推進の権限を付与することが必要であり、消費者保護会議の構成員に消費者代表及び消費者問題専門家を加えるべきである。こうした外部委員を加える組織構成としては、男女参画会議が参考となる。また、消費者保護会議を実質的に運営する担当部署についても、専門的・継続的な人的体制を確保し、被害情報及び規制権限と連携し、消費者代表の参加を確保することなどが重要である。

さらに、現に広範な消費者被害情報を収集している国民生活センターに対し、相談助言機能を強化すること、裁判外紛争処理機能を整備・強化すること、関係省庁に対する勧告権限を付与することを明示すべきである。これに伴って、国民生活センターを独立行政法人としている性格付けも見直すことが必要となる。

また、これまでは、事業者間取引の適正化を中心に活動してきた公正取引委員会についても、国民生活センターとの連携を深め、消費者問題に対する権限行使を積極的に展開することを明記すべきである。