

地方自治体の消費生活条例改正に向けて

2004年8月20日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

消費者保護基本法（改正消費者基本法）が2004年5月26日全面改正されたのを受けて、各都道府県及び政令指定都市におかれては、消費生活条例の抜本的改正及び消費者行政の拡充に向けた検討を求めるものである。

第2 意見の理由

1. 消費者保護基本法の改正

消費者保護基本法（改正消費者基本法）が、2004年5月26日、36年振りに抜本的に改正された。

改正消費者基本法は、立法過程における議論を通じて、「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」を明記したこと（第1条）、「消費者の権利」を規定したこと（第2条）、「国、地方公共団体、事業者の責務」に関する各規定に「消費者の権利の尊重と自立の支援」を明記したこと（第3、4、5条）、「消費者団体の活動」の規定を設けたこと（第8条）、都道府県が専門的知見に基づいて苦情処理及び紛争解決を行うべきことを明記したこと（第19条）など、積極的な消費者政策を推進すべきことを明確に示している。

他方で、法律の名称から「保護」の文字が削除されたことや、「消費者の役割」が「努めるものとする」との文言になったことなど、消費者政策の位置づけをあいまいにする部分もあるため、今後、消費者基本法の解釈運用を議論する中で、あるべき消費者政策の具体化を目指す必要がある。

もっとも、消費者基本法は、政策の理念を定めるものであることから、具体的な消費者政策を推進するためには、国においては、個別立法の中で消費者の権利を具体化する必要がある、地方公共団体においては、消費生活条例の改正等を通じて消費者行政の拡充強化を具体化し、予算・人員の拡充を実現する必要がある。

とりわけ、地方公共団体の消費生活条例は、消費者基本法の内容を踏まえつつ、地方の特性に応じて内容の具体化や上乘せを実現することが求められる。

2. 消費生活条例と地方消費者行政の現状

都道府県のすべてと政令指定都市のほとんどは、いずれも消費生活条例を定めており、地方公共団体における消費者行政の主要な制度と権限を規定している。

ただし、47都道府県のうち、「消費者の権利」が規定されている自治体は21にとどまり、1995年以降の10年間に改正が行われていない自治体が22に上るなど、消費者を取り巻く環境の変化に対し内容の立ち遅れが目立つ。

他方で、47都道府県の消費者行政の現状は、消費者行政職員が過去5年間で平均5.7%減少し、消費者行政予算も平均15.1%も減少している。とりわけ、一般会計予算に占める消費者行政予算の比率が過去5年間に平均8.3%も減少している（全国消費者団体連絡会「消費者行政チェックポイント調査報告」2003年11月）。つまり、地方公共団体の財政事情が厳しいために他の部門と同等に予算・人員が削減されているのではなく、それ以上に地方公共団体の政策の中で消費者行政が軽視されているのが実情である。

そこで、既に消費生活条例を制定している地方公共団体においては、改正消費者基本法の内容及び近年の消費者関連法制度の進展を踏まえて、条例の現代化を図る抜本的改正を行うこと、並びにこれからの地方消費者行政の重要性をアピールし、地方消費者行政の拡充強化を実現することが望まれる。また、政令指定都市の中でいまだ消費生活条例を制定していない自治体においては、直ちにこれを制定することが望まれる。

3. 消費生活条例改正の主な論点

地方公共団体によって現行消費生活条例の内容にバラつきがあるため、以下に指摘する事項がすべて該当する訳ではない。各地方公共団体の現行条例を検討した上で、各地の実情に合う議論を期待する。

- (1) 消費者政策の目的規定に、「消費者問題の実態認識」を明記するとともに、「消費者の権利」を具体的に列挙すること。

消費者政策を展開する前提認識と目的について、「経済社会の高度化・複雑化・自由化の進展に伴い、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がますます拡大し、住民のくらしの安全・安心が脅かされている実情に鑑み、消費者の権利の実現を目指す消費者政策を積極的に展開する。」というような内容を端的に規定すべきである。近年は、消費者行政に限らず社会福祉や労働法制の面でも、「自助と自立」が強調されがちな傾向があるが、消費者問題が発生する実態認識を条例上に明記することによって、観念的な「自立」先行論を排除することが必要である。

消費者の権利としては、改正消費者基本法に8つの権利が規定されているが、より具体的な表現で列挙する形式で規定するとともに、さらに「公正な取引条件の確保」や「消費者団体の権利」などを加える事が望ましい。

- (2) 地方公共団体の責務として、「消費者の権利の実現を確保する責務を負う」旨明記すること。

住民の安心と安全の確保は地方公共団体の本質的な責務であると考えられるが、とりわけ消費者問題の分野については、消費者と事業者との間の構造的格差を踏まえ、社会権としての消費者の権利を実現する積極的施策を講ずることが地方公共団体の責務である。こうした基本理念を条例に明記する必要がある。

- (3) 事業者の責務として、「消費者の権利を尊重し、情報を積極的に提供すること」、「消費者取引において消費者の特性に配慮すること」、「法令を遵守する行動基準と組織体制を整備すること」を明記すること。

事業者の責務は、消費者基本法にも規定されているが、より具体的な規定が設けられるよう検討する必要がある。なお、事業者団体の役割を位置づけることも検討課題となる。

- (4) 消費者団体の役割として、「安全・公正な取引の実現に向けた市場の監視役、及び消費者の権利の実現を支援する役割」を明記すること、これを受けて、地方公共団体の責務として、「消費者団体がこれらの役割を自主的に果たせるよう、活動を促進するため必要な支援策を講ずること」を明記すること。

消費者団体訴訟制度の検討など、消費者団体が市場の監視者として消費者の権利を実現する重要な役割を果たすべきことが、これからの消費者政策の重要課題とされている。しかし他方で、消費者に限らず個人が組織的行動に結集することが困難な社会環境や意識が広がっており、単に消費者団体の自発的取り組みに期待するだけでは、十分な役割を果たすことは困難だと考えられる。そこで、消費生活条例において消費者団体の役割の重要性を明記し、専門家の支援や財政的支援などの施策を積極的に実施する態勢を作る必要がある。

なお、消費者団体の役割の重要性やこれに対する支援強化の問題と、地方消費者行政の施策（相談、啓発等）の一部を安易に民間委託する流れに警戒する問題は、注意深く区別して議論する必要がある。

- (5) 総合的、中長期的な消費者政策の基本計画を策定し、その実施状況を検証、監視することを、明記すること。

消費者問題は、さまざまな商品やサービスや取引方法や環境などを巡って、地方公共団体の政策全般に係わる広がりを見せており、消費生活課のみで対応できるものではない。

そこで、地方公共団体においても縦割り行政の弊害をなくすため、関連部局が横断的に協議して、総合的な消費者政策の中長期的計画を策定し、定期的実施状況を検証・監視するシステムが必要である。なお、基本計画の策定・検証・監視には消費者代表や学識経験者の参加を確保することも重要である。

こうした基本計画は、改正消費者基本法9条にも規定があり、既にいくつかの地方公共団体でも策定されている例もあるが、条例上の制度として明確化することが望まれる。

- (6) 不適正な取引方法の指定を行い、特定商取引法の禁止行為等を踏まえて、より具体的な行為態様を禁止し、違反行為に対し、指導・勧告・公表権限を規定すること。

未だこうした規定がない自治体はもちろん、既に条例に不適正な取引方法の指定が規定されている場合でも、近年の消費者契約法制定、特定商取引法改正、その他現代型消費者被害の実情を踏まえて、具体的な規定を追加整備する必要がある。特に、

対象類型としては、不当勧誘行為だけでなく、不当条項や過剰与信の類型も加えるべきである。

(7) 消費者に対し、条例に基づく措置の申出権を付与すること。

条例違反の事業活動が存在するとき、消費者が自治体に対し、その違反事実を申告して条例に基づく必要な措置を採るよう申し出する権利を付与し、自治体はこれに対し必要な調査を行い、それが事実であるときは適切な措置を講ずる責務があることを明記すべきである。

こうした措置請求権は、責任ある消費者行政を確立する制度として、既にいくつかの自治体の条例に規定されている。

(8) 安全・表示・広告・取引などに関する条例違反の調査手続きにおいて、「違反の事実を判断するため必要があると認めるときは、事業者に対し、期間を定めて、当該事実の裏付けとなる合理的根拠資料の提出を求め、事業者がこれを提出しないときは、違反が存在するものとみなす」旨の立証責任の転換規定を設けること。

2003年5月に改正された景品表示法4条2項に、「不当表示の調査において、表示の裏付けとなる合理的資料の提出を求め、これが提出されないときは不当表示であるとみなす」旨の規定が設けられ、2004年5月に改正された特定商取引法6条の2や12条の2などにおいても、「不実の告知や誇大広告の調査において、その裏付けとなる合理的資料の提出を求め、これが提出されないときは不実の告知や不当表示であるとみなす」旨の規定が設けられた。

これは、行政権限の発動に向けた調査の場面において、事業者の広告表示や勧誘文句が裏付け根拠のある適正なものであることの立証責任を事業者に転換したものであり、行政権限を行使しやすくする画期的な規定である。こうした規定は、事業者の情報提供義務（消費者基本法5条、消費者契約法3条）を背景としてこれを一步具体化した規定であり、消費者関係の各種特別法（民事規定を含めて）においても導入が望まれるところであるが、まずは地方公共団体の条例においてもこれと同様の規定を設けることが強く望まれる。

4. 地方消費者行政の主な課題

以下の課題は必ずしも条例改正を必要としない運用改善や制度拡充の問題であると考えられるが、条例改正問題と併せて地方消費者行政の拡充に向けた議論が必要である。

(1) 相談窓口の拡充

消費生活相談の受付件数は近年大幅に増加しているにもかかわらず、消費生活相談員はほとんど増えておらず、消費者からの相談電話がつながりにくい状態にある。また、相談処理の実情は、多数の電話相談への対応に追われて、事業者との交渉を伴う「あっせん解決率」が低下している。

したがって、消費生活相談員の増員とともに、適正な解決水準を確保できる相談処理の体制（消費者基本法19条1項）を強化する必要がある。

（2）消費生活相談員の専門性の向上

次々と発生する新手の消費者問題や消費者関連法の頻繁な改正に対応するため、研修制度の拡充や情報交換態勢の強化や法律実務家との連携など、相談員の資質と専門性を向上する施策（消費者基本法19条2項）の具体化が必要である。これに伴い消費生活相談員の待遇の改善も以前から指摘されて来た大きな課題である。

（3）指導・勧告権限の活用

都道府県の消費生活条例には、不適正取引や不当表示等を調査し、指導・勧告・公表を行う権限が定められているが、東京都など一部の自治体を除いて、ほとんど活用されて来なかった。

そこで、上記の調査手続きにおける立証責任転換規定の導入とともに、権限発動手続きに関する細則の整備や、担当職員の態勢の強化や、情報収集態勢の整備など、問題点の検討と運用改善も必要である。

（4）悪質業者・欠陥商品等の積極的公表

消費生活センターに寄せられる苦情相談等を通じて、自治体が収集した悪質業者の情報や欠陥商品の情報を、消費者や消費者団体に積極的に公表・情報提供するための制度改善や細則整備の検討も必要である。特に、公表に伴って、事業者から自治体に対して損害賠償を主張する事態も考えられるので、上記の調査手続きにおける立証責任の転換規定の導入や免責要件の検討が必要である。

（5）苦情処理委員会・被害救済委員会の活用

都道府県には、消費生活センターで解決困難な事案に対する裁判外紛争解決機関としての苦情処理委員会（または被害救済委員会）が設けられているが、東京都など一部の自治体を除いてほとんど活用されていない。これについても、積極的に利用できるように、手続き細則の整備や人的態勢の拡充などを検討する必要がある。消費者に申立権を付与することも検討の余地がある。

（6）訴訟援助制度の活用

都道府県の消費生活条例には、苦情処理委員会において解決できなかった事案に対する訴訟援助制度が定められているが、ほとんど利用されていないのが実情である。これについても、苦情処理委員会の活性化とともに、利用拡大に向けた援助要件の拡大や制度改善を検討する必要がある。特に、苦情処理委員会を経由しないで訴訟が提起される事件（被告事件も含む）で消費者全体に重要な意義がある事件に対する援助や、将来の消費者団体訴訟に対する援助なども、検討が必要である。

（7）消費者行政予算・人員の確保

都道府県の消費者行政職員は、過去5年間で平均5.7%減少し、消費者行政予算は平均15.1%も減少している。しかも、一般会計予算に占める消費者行政予算の比率が過去5年間に平均8.3%も減少している（全国消費者団体連絡会「消

費者行政チェックポイント調査報告」2003年11月)。事前規制から不公正な取引を監視する施策に転換するといふのであれば、消費者行政こそ特に拡充・強化すべき部門であり、施策を実施する人員・予算の拡充が不可欠である。

消費生活条例の改正とともに、消費者被害の実態を踏まえて地方消費者行政の重要性を議論することが重要である。