

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

2002年11月22日
日本弁護士連合会

第1 基本的考え方

1 はじめに

内閣府国民生活局は、2002年（平成14年）6月11日付「21世紀型の消費者政策の在り方に関する検討について」（以下「21世紀型の消費者政策」という）を公表した。これを受け、国民生活審議会消費者政策部会において、同年12月末の中間整理・2003年（平成15年）5月の最終報告に向けて、検討が続けられている。

日本弁護士連合会（以下当会という）は、消費者問題や消費者保護基本法の改正については、かねてから意見を述べてきている¹。国民生活審議会消費者政策部会で検討される論点は多岐にわたっており、今後検討される論点も多い。

しかし、早急に具体化する必要のある論点もあり、すべてについて検討を遂げたうえで意見書を纏めるよりも、基本的な問題点と早急に具体化すべき論点についてはこの段階で意見を提出し、引き続き検討を要する点については今後さらに意見を纏めるという方法が適当と考えられる。

このような観点から、「21世紀型の消費者政策」の総論部分と、各論部分のうち早急に法整備が必要とされる安全性の問題・団体訴権などを中心に、本意見書を取り纏めた。

2 消費者行政の見直しの必要性

「21世紀型の消費者政策」は、その冒頭で「なぜ今消費者行政の見直しが必要か」の項目を設け、その理由として、消費者を取り巻く環境変化、消費者問題の多様化と複雑化、消費者政策を取り巻く環境変化という3点をあげている。

¹ 特に1989年（平成元年）9月16日第32回人権擁護大会「消費者被害の予防と救済に対する国の方策を求める決議」、1993年（平成5年）5月28日第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（平成10年）5月22日第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」などが重要である。

しかし、消費者行政の見直しの必要性については、端的に産業育成行政から生活者重視の行政への転換の必要性をあげるべきである²。消費者保護基本法は、事業者重視の高度経済成長政策の下で多発した深刻な消費者被害の防止と救済を図るために制定された。しかし、事業者重視の構造は何ら変わらないままであつたため、その後も同様の消費者被害が繰り返し発生してきた。そればかりか、取引形態や決済方法を含めた取引の多様化・複雑化から、消費者と事業者の間の情報力・交渉力の格差は大きくなるばかりである。また、雪印乳業集団食中毒事件、HIV血液製剤事件、三菱自動車のリコール隠し事件、BSE問題、東京電力等による原子力発電所データ改竄、雪印食品や日本ハムの食肉偽装事件等々は、産業育成を重視するあまり、生産者優先・消費者保護軽視の行政がもたらした深刻な病理現象と言える。

しかも、こうした中で、市場原理を重視する規制改革・構造改革が進められている。今こそ消費者行政の理念を、消費者・生活者重視へと明確に転換しなくてはならない。そして、消費者保護基本法の改正も、このような基本理念に基づいて行われるべきである。そのうえで公正な市場ルールを確立することは、消費者被害を防止するとともに健全な事業活動を促進し、ひいては我国経済の再生をもたらすものである。

3 消費者保護基本法の問題点について

「21世紀型の消費者政策」は、前記の意味での消費者行政の見直しの中で消費者保護基本法を見直すとしている。

しかし、消費者保護基本法には、制定当初から指摘されてきた問題点がある。つまり、基本法としては内容が伴っていない、消費者の権利を明確にしていない、被害の防止・救済の具体的施策を義務付けていない、消費者保護行政組織の点が欠如している、などの批判が当初からあり、改正の必要性が論じられてきた³。したがって、消費者保護の憲法としての基本法にするについては、制定当初から内在していたこれらの問題点を克服する必要がある。

こうした観点からすれば、消費者・生活者重視の基本理念の明確化、消

² 国民生活審議会の1966年(昭和41年)の第1次答申(消費者保護組織及び消費者教育に関する答申)でも、既にこの点が指摘されている。

³ 日弁連の決議については、前掲注1)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」、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」。

費者の基本的権利の明確化、消費者の権利を実現する法制度の整備、統一的消費者行政機関の設置などが重要である。

4 消費者政策見直しに当たっての基本的方向

「21世紀型の消費者政策」は、その「消費者政策見直しに当たっての基本的方向」のなかで、次のように指摘している。

消費者から見て透明で分かりやすく、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市場機能を発揮させるよう、ルールの整備を促進すること（理念の明確化、消費者の声の反映、行政の枠組み等）

消費・利用において安全性が確保されているとともに、悪質行為に対してより厳格な措置を取る仕組みを作ること（消費者安全、事後チェック強化等）

紛争の発生後に公正かつ迅速な解決が図られる体制を築くこと（紛争解決手段の充実、消費者組織の強化等）

消費者の自己責任能力の強化に向けて十分な消費者教育・啓発、情報提供がなされること

この方向を進めていくうえでは、消費者の権利の明確化を中心に据えるべきである。さらに、その具体化にあたっては、前述の基本理念、すなわち産業育成行政から生活者重視の行政への転換という理念に基づく必要がある。その場合、ここで市場機能の発揮とは、消費者にとって真に必要とされる商品・サービス・事業者が重視され、不要な商品・サービス、不公正な勧誘・取引を行う事業者が淘汰されることを意味するものでなくてはならない。ルールや制度の整備を検討する場合、この基本的な考え方則したものとする必要がある。整備が必要なルールや制度は多岐にわたるので、その具体的内容については該当箇所で述べていく。

第2 消費者政策の基本方針

1 消費者政策の目的

「21世紀型の消費者政策」は、「具体的な検討課題」の冒頭に、消費者政策の基本方針を掲げている。その内容としては、消費者政策の目的、消費者から見た公正な市場の形成、自主行動基準の位置付け、消費者の権利、行政・事業者・消費者の役割の5点である。

まず、消費者政策の目的では、消費者を保護の対象と捉えるのではなく、消費者の権利を実現していく主体と考えるべきではないかとする。その背景には、これまでの消費者政策は、消費者は弱者であり事業者から保護されるべきであるとの基本思想があり、これは消費者を自立した存在としているという見方

がある。そして、その保護の方法としては業法による業者規制によることとなるが、業法の直接的な目的は事業者の保護・育成にあるため、業法による消費者保護は業界の健全な発展を確保するための業者規制の反射的効果にすぎず、消費者は監督官庁に権利としてその保護を請求することはできないという構造となる。

そこで、消費者は権利の主体であるべきとするわけであり、その方向には賛同できる。しかし、いかに消費者を取り巻く環境が変化しても、我国の経済体制において、消費者と事業者の力の格差からして消費者が弱者である現実は変わらない。したがって、消費者政策の目的は、消費者の権利を保護ないし擁護することにある。消費者を権利主体として扱うことと、その権利を実質的に確保するために行政が消費者の権利を保護ないし擁護することとは、何ら矛盾することではなく、むしろ必要な政策である。同様な観点から、高齢者保護の施策を「高齢者の権利擁護」と呼んでいることが参考になる。

この場合、消費者の権利を明確にし、できるだけ具体化して消費者保護基本法に明記することが当然に必要となる。そこで、明記すべき消費者の権利とは何かが問題となる。この点は、消費者の権利の項目で述べることとする。

さらに、消費者が権利の主体であるというからには、その権利は単に抽象的宣言的権利であってはならず、関連法の整備を伴って具体的権利でなくてはならない。また、消費者の権利を実現するための実効性のある制度が整備されなくてはならない。実効性のある具体的権利があって始めて、消費者が権利の主体と言えるのである。

このように、消費者が権利主体であるというためには、消費者保護基本法を改正するだけでは足りず、そこで明確にされた権利を実効性あらしめるための法整備が必要である。この作業は、消費者保護基本法の改正と並行して同時に行う必要がある。

2 消費者から見た公正な市場の形成

「21世紀型の消費者政策」は、上記の「消費者から見た公正な市場の形成」において、競争政策においても反射的利益として消費者利益の増進を図るだけに止まらず、より一層直接的に消費者政策を推進することを明確化し、消費者から見て公正な市場の形成を図っていくことが必要ではないかとする。

これまでの競争政策においては、公正かつ自由な競争の促進が直接的な目的であり、消費者利益の確保はその国民経済的な意義に止まるとする説が支配的である。そこで、より一層直接的に消費者利益を確保することを明確化し、公正な市場の形成を図ることは意義がある。

しかし、市場機能を発揮させるという考え方を基本とする場合には、市場及

びそこで行為が「公正」に行われる必要がある。そうでなければ「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市場機能」を発揮することは不可能である。そのためには、独禁法・景表法・不正競争防止法を始めとする市場ルールを整備するとともに、消費者契約法・金融商品販売法などの民事ルールを見直して民事ルールを格段に充実させ、金融サービス法・統一消費者信用法などの制定等が早急に求められる。

また、公正取引委員会の機能が重要になるので、この点については後述する。

3 自主行動基準の位置付け

自主行動基準には、事業者が当該事業の展開において必要な法令を具体化あるいは明確化する機能、消費者保護の観点から法令を上回る自主規制を定める上乗せ機能がある。事業者が法令を遵守して行動することは当然であり、消費者が競争原理の下に事業者を選択・判断しようとする場合に参考となるのは、その上乗せの部分である。したがって、市場機能を発揮させようという趣旨で捉えた場合、意味があるのは法令に対する上乗せの部分である。

これに対して、自主行動基準に、それを遵守していれば事業者が責任を問われないという意味でのセーフハーバールールとしての役割を持たせようという考え方があるようである。しかし、これは到底許容できない。市場原理を機能させようという場合に重要なのは、公正な市場における公正な競争の確保であり、そのために整備しなければならない法令は多岐にわたる。自主行動基準は、法令が未整備である場合に自ら、社会通念に即してあるべきルールを定めて遵守し、法令がある場合には法令に上乗せするところに意味がある。これを責任回避・免罪符のために活用するような位置付けは到底受け入れることはできない。

4 消費者の権利

既に述べたとおり、消費者保護基本法に消費者の権利を明記することは不可欠である。そこで明確にされた権利は、個別法で具体化される権利義務関係を導くための理念を掲げるということになる。そのため、消費者の権利は事業者の義務に裏打ちされており、かつ行政の責務と対応する関係になくてはならない。

諸外国の消費者政策をふまえれば、現時点で消費者保護基本法に盛り込むべき権利は少なくとも、安全な商品・サービスの提供を受ける権利、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、商品・サービスの性能・危険性その他の適正な表示と情報の提供を受ける権利、不当な被害を、迅速・完全に救済される権利及び防止する権利、環境負荷の少ない消費行動を選択できる権利、意見が反映される権利、主体的な消費者として行動す

るための消費者教育を受ける権利、 消費者団体を組織し行動する権利、 などが盛り込まれる必要がある。

事業者の義務・行政の責務との関係については、後述する。

5 行政の責務と事業者の義務、消費者の役割

(1) はじめに

規制改革では、業法規制が緩和されていくことから、行政の役割が縮小するかのように見られがちである。しかし、公正かつ自由な競争を確保する競争法の分野、消費者と事業者の格差を前提として消費者の権利擁護を目的とする消費者法の分野において、いずれも行政の責任は極めて重要である。その場合、競争法も消費者法も包括的かつ横断的に検討されるべきであることからすれば、担当行政官庁が縦割りのままでは本来的な競争政策や消費者政策が展開しがたいことは言うまでもない。

当会が89年決議以来一貫して消費者庁等の消費者担当行政機関が必要だとしているのはこうした理由によるものである。このことは、規制改革が進展し、また省庁再編が行われた今日においても、依然として妥当性をもっている。前記のとおり、「業法の直接的な目的は事業者の保護・育成にあるため、業法による消費者保護は業界の健全な発展を確保するための業者規制の反射的効果にすぎず、消費者は監督官庁に権利としてその保護を請求することはできない」という構造を変えようとするのであれば、業界の発展を確保するための監督官庁が消費者保護政策を担うことの矛盾が明確になっている以上、むしろより一層消費者担当行政機関が一元的に消費者政策を所管する必要が高まったと言うべきである。行政の責務については、後に項を改めて詳述する。

(2) 消費者の権利と事業者の義務・行政の責務

前述のように、消費者の権利は、事業者の義務・行政の責務と対応している。これらの関係をまとめると、次のようになる。

安全な商品・サービスの提供を受ける権利

この権利に対応する事業者の義務は、消費者に安全な商品・サービスを提供する義務である。したがって、危険な商品・サービスを提供した場合における無過失責任が含まれるとすべきである。

国の責務としては、事前及び事後の規制が必要な分野であり、開業規制・製造許可・事後検査・リコール命令権・危害情報収集制度などが含まれる。

安全性は最も重要な問題の一つであり、整備が急がれる関係上、後に詳述する。

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

この権利に対応する事業者の義務は、消費者に対して不公正な取引条件、あるいは不公正な取引勧誘方法を用いてはならないというもので、欺瞞的・脅迫的勧誘の禁止、消費者に不利な契約条項の禁止などが含まれる。

国の責務としては、自由かつ公正競争による価格形成・不公正条項の無効・不当勧誘行為の取消権・消費者公序基準・クーリングオフ権・継続取引の中途解約権・損害賠償額の制限といった法整備があげられる。

**商品・サービスの性能・危険性その他の適正な表示と情報の提供を受け
る権利**

この権利に対応する事業者の義務は、消費者に適切な表示及び十分な情報提供を、適切な時期に行う義務である。危険の回避、誤認による契約の防止などがその内容である。

国の責務としては、原産地・成分・製法等の表示、重要事項説明書・契約書面交付、危害・危険情報の提供、広告規制、消費者の情報開示請求権、公益通報者保護制度などが含まれる。

不当な被害を、迅速・完全に救済される権利、及び防止する権利

事業者の義務は、消費者の被害を迅速かつ完全に救済する義務・被害防止の義務である。

国の責務としては、裁判制度の利用（仲裁合意の効力制限）、裁判の利用促進（弁護士報酬敗訴者負担制度を導入せず）、証拠収集手続の拡充、団体訴訟・クラスアクション、懲罰的賠償制度、消費者住所地の専属管轄などの法制度の整備があげられる。

環境負荷の少ない消費行動を選択できる権利

事業者の義務としては、生産から消費・廃棄までのプロセスで環境負荷の少ない商品・サービスを提供する義務となる。

国の責務としては、省エネ省資源化を基準化、省エネラベル、循環システム化などがあげられる。

意見が反映される権利

事業者の義務としては、企業の経営戦略及び方針、政策決定に消費者の意見を反映させる義務などである。

国の責務は、自主行動基準策定への消費者参加、政策決定への参加の制度化などである。

主体的な消費者として行動するための消費者教育を受ける権利

国は、消費者が必要な知識及び判断力を習得し主体的な消費者として行動できるようにするための消費者教育を施す責務を負う。そのため、国は、学校や社会において十分な消費者教育が実施されるよう財政的および人的

な条件整備を行わなければならない。

消費者団体を組織し行動する権利

事業者の義務としては、消費者団体の請求に対して情報を公開する義務、表示・自主行動基準・取引条件等の策定に際しての参加・協定などが含まれる。

国の責務としては、情報公開請求権、企業との表示・行動基準・取引条件等の協定、団体訴権などの法整備が必要である。

第3 公正取引委員会のあり方

1 はじめに

「21世紀型の消費者政策」では、市場機能を発揮させるようルールの整備を行うことを見直しの基本的方向とし、消費者から見て公正な市場を形成することを基本方針の一つとしている。そこで、公正取引委員会の責務が非常に重要ななる。そのため、行政の責務全般を論じる前に、この問題について言及しておくこととする。

2 公正な市場と現実の市場

現実の市場の実態は、およそ公正な市場とかけ離れている。悪質商法は後を絶たず、しかも大型化している。最近の被害者1万人以上・被害金額100億円を超える被害例だけでも、大和都市管財事件⁴(被害者1万7000名・被害額1112億円。2001年4月に整理決定)、八葉物流グループ事件⁵(被害者4万人・被害額1600億円。2002年破産宣告)、ジーオーグループ⁶(被害者1万人・被害額190億円。2002年3月破産宣告)などがあげられる。

⁴ 安全・確実でかつ有利な金融商品と標榜して抵当証券への投資勧誘にはじまって、その後出資金をグループ企業の発行する匿名組合・抵当権付き債権一部譲渡・ゴルフ会員権等々の各種金融証券に切り替えさせた。その抵当証券自体がもともと莫大な水増し鑑定に基づくものがほとんどであり、かつその切り替えさせていった各種金融商品も実質的な資産価値が皆無に等しいものであった。

⁵ マルチ、出資法違反、詐欺による組織運営で高利益を標榜して出資金を募った。これらの犯罪で捜査中。

⁶ 新聞の折り込みチラシ等で広告事業への出資を自宅でも高額収入の仕事ができるなどとして勧誘、その後フィリピンの銀行の買収などとして社債や株式購入を募った。

このような大規模詐欺商法・悪徳商法による被害が繰り返されながら、その操業実態の問題性が明らかになってきていても、被害が社会問題化して強制捜査が施行されるに至るまでかかる詐欺的商法に対して何の対処も行われずに放置され、その時点では多数の被害者と膨大な被害が発生してしまって後で対応は、刑事による責任追及、弁護団による被害者救済、破産手続等によって図られるにしても、多くの場合は、それらによる救済の程度は被害全体に比して非常に限られた結果（数パーセント以下の被害回復率であることも少なくない）に終わってしまうのが通常である。

このような実態を踏まえると、消費者被害の民事による損害賠償請求訴訟・

ADR・破産手続等による事後的救済、刑事手続のみでは、悪質商法等による被害は十分に抑止できないことが明らかである。

そこで、このような大規模詐欺被害の防止と消費者保護の強力な権限・機能を公正取引委員会に付与することが求められるのである。

3. 諸外国における競争政策と消費者保護

こうした競争当局（日本では公正取引委員会）の権限・任務拡大は、諸外国においては決して珍しくないどころか、むしろ多くの国では競争当局に消費者保護のための不当な契約に対する規制や摘発する権限を付与するとの態勢を制度化し、現に運用されており、競争当局が消費者保護の中核的地位を占めている国の方が一般的とさえ言える。

例えば、アメリカでは、米国連邦取引委員会（FTC）消費者保護局等を通じた消費者保護のための行政措置を活発に行ってきた。2002年度における競争当局の総職員数は合計1996名（うち反トラスト局が922名、FTCが1074名）であるところ、このうち消費者保護担当の職員数は570名（全体の29%）にも及ぶ。アメリカでは競争政策と消費者保護が表裏一体との認識が一般化していることを示している。そして、前記公取委内研究会の資料に拠れば、FTC法第5条は「不公正な競争方法」の他に「不公正・欺瞞的な行為又は慣行」を禁止し、後者を根拠としてFTCは消費者保護行政を所管している。同法12条も「虚偽の広告」を行うことを違法行為であるとし、かつこれが前記第5条の定める「不公正・欺瞞的な行為又は慣行」に該当することを明確化している。そして、事件処理としては、審理の結果、直ちに法的措置を執ることが相当と判断した場合には、相手方に審判開始決定書と排除

措置命令を通告して交渉し、一定期間パブリックコメントを求めた上で、同意命令を発布するという迅速な対処方法を用意している。同意命令に至らない場合にも審判手続、予備的差し止め命令、民事訴訟等の措置が存在し、救済措置として消費者被害の補償、契約の無効化・変更、被告人の資産凍結と管財人選定、顧客リストの販売禁止等々、事案摘発に留まらず、事後的な個々の消費者被害救済スキームにまで行き届いた配慮が為されている。

ヨーロッパ各国においても、EU「消費者契約における不公正条項に関する1993年4月5日付け閣僚理事会指令」第7条2項は、加盟国に対して、消費者保護について正当な利益を有する人または団体が、裁判所または権限ある行政庁に、約款条項が不公正であるか否かの判定を求めることができる旨の国内法制定を要請している。

ドイツ不正競争防止法においては、誤認を生ぜしめる事業者の表示等について、消費者団体に差止請求権を与え、約款規制法（最近の改正により民法に組み込まれた）の規定によっても、事業者の作成する約款の不当条項について消費者団体の差止請求権を認めている。

英国公正取引庁（OFT）においては、消費者保護部に160名の人員を擁し、公正取引法により、商品・役務の提供に伴い、消費者利益を損なう取引の禁止、継続的に消費者利益を損なう事業活動の禁止による規制を行い、消費者金融法により消費者金融業の調査・監視を行い、誤認広告規制法により広告規制の支援を行う、不公正条項規制法により消費者に不利益な条項を規制する等々、直接的な消費者保護のための具体的措置に至るまで、広汎な権限を付与されている。

韓国においても、その約款規制法19条は、不公正約款条項について韓国公正取引委員会（KFTC）への審査請求権を消費者団体・事業者団体のみならず、不当な約款を使用することによって被害を受けた消費者等利害関係人にも付与している制度は注目に値する規定である。現に、その執行においても、2000年度におけるKFTCに対する審査請求は、利害関係者580件、消費者団体12件、職権審査69件で合計61件の審査請求が処理されている。

以上のとおりの諸外国の例に照らし、わが国においても、競争当局である公取委に消費者保護のための施策について、政策提言のみならず、不公正な取引が行われた後の具体的な個別救済にまで及ぶ広汎な権限を付与して運用させることは極めて合理的と考えられる。

4 公正取引委員会の機能拡大の必要性

我が国においても、公正取引委員会が被害の事前抑止の観点から、独禁法や景表法に基づく勧告を早期に発する運用が求められる。そのためには、公正取引委員会の組織体制の整備が不可欠である。もっとも、現行法によつても、独禁法上の不公正取引中の「詐欺的顧客誘引」や「景品表示法」に基づいて行政上の措置を講じることが可能である。しかし現行独禁法の制度の主旨は公正競争の確保であることから、公正取引委員会の取り組みは極めて消極的であった。

そこで、この競争政策の徹底のための施策としては、公正取引委員会の機能・権限の飛躍的強化が必要となる。すなわち、公正取引委員会の機能拡充（飛躍的な人員拡充を含む）・権限強化ならびに同機関による独禁法・景表法の積極的運用による「公正な市場の形成」及び大規模消費者被害事件の事前抑止と早期摘発の態勢を整えることが必要かつ急務である。

5 他機関との情報交換と民間側からのアクセス拡大

(1) 公正取引委員会に対する情報提供機会の増大の必要性

上記のとおり、公正取引委員会の組織・権限を拡大し、かつ執行力を強化したとしても、公正取引委員会自らが職権調査により違反行為を検挙するには自ずと限界がある。そして、情報収集能力に限界がある限りは、公正取引委員会に強力な権限を付与したとしても、その権能を有効に活用することは期待できない。

この点、現状においても、公正取引委員会に対する措置請求は何人たりとも行い得るものとされ、公正取引委員会自体にも質問・相談・申告窓口が設けられ、その存在もホームページ上で公開される等、一般に開かれた形にはなっている。その他、民間との間の連絡体制としても、有識者との懇談会、独占禁止政策協力委員制度、全国商工会議所における独占禁止法相談ネットワーク等により、情報収集の態勢が整えられてはいる。

しかし、独禁法違反等による消費者被害の防止という観点からすると、上記措置請求等の手続が周知性に乏しいこともあり、従前有効に機能してきたとは言い難い。この点、消費者保護の観点から有効な施策としては、2つの方法が考えられる。第1に、現在縦割り行政の形で、複数の機関に分掌される形となっている消費者行政に係る情報を公正取引委員会に集約すること、第2に、私人・民間の側からのアクセスを強化すること、である。

(2) 他機関との間の情報交換

現状としては、消費者被害の情報は、国の諸機関（国民生活局・経済

産業省・農林水産省等)に分散した形になっているので、これを公正取引委員会に集約すると共に、その中から独禁法・景表法に関連する重要な消費者被害を抽出・洗い出しできる態勢を整える必要がある。

(3) 民間からのアクセス強化

同時に民間からの情報も集約するためには、個人の側から公正取引委員会にアクセスしやすい態勢を整える必要があり、具体的には、措置請求等の周知性を高める方策を工夫すること、消費者団体や弁護士会等との定期の懇談会の開催等の方法が考えられる。

(4) 独禁法上の差止請求権の拡大

なお、これは、公正取引委員会の位置づけと権限強化についての今次改正のテーマから直接的には外れるのかもしれないが、元々が公正取引委員会の機能を補完して独禁法の執行を補完するものとして設けられた独禁法上の私人による差止請求は、所期の予定に反し、現状としては全く有効に機能しておらず、東京地裁管内においては改正から1年半以上を経た現時点においても数件程度の申立が行われたに留まるようである。

同制度は、本来は「独禁法違反行為による個人の被害に対する救済手段充実の必要性」、「独禁法違反に対する民事面からの抑止的効果の強化」を目的として制定されたものであるので、正に上記のとおり縷々論じてきた公正取引委員会の位置付及び権限を巡る問題とは表裏を成す問題である。

公正取引委員会の権限・執行力を強化すると同時に、民間の側からも、裁判所を通じて市場ルールに抵触する事業者の行為を差し止める実効的な方法が用意される必要があり、それが差止請求に他ならないが、それには、景表法違反が差止請求の対象とされていない点、申立権者が狭く限定されている、との現状を改める必要がある。また、現状の制定法では、現に被害を受けた個々の被害者は、既に被害を受けてしまった者であるから、差止請求権者に該当しないのではないか、との解釈上の疑義もある。

とりわけ、差止請求権制定時における議論としては、「団体訴訟」即ち被害を受けた私人だけではなく、消費者団体等にも申立権を与えるかどうか検討され、これは将来の課題として先送りされたが、公正取引委員会を中心とした市場ルールの徹底の政策を推進するためには、公正取引委員会による規制を補完するものとして、同制度の改善が強く要請される。かかる観点から、独禁法・景表法違反事件に対する消費者団体による申立権を与える必要性が認められる。

第4 消費者行政のあり方

1 国の消費者行政

(1) 消費者行政の基本的役割

前記のとおり、産業育成・事業者本位から消費者・生活者のために基本理念を転換し、消費者保護基本法に消費者の権利を明記する必要がある。そのうえで、消費者保護基本法に「国は消費者の権利を擁護する責務がある」ことを明記すべきである。

「21世紀型の消費者政策」では、「行政は、事業者や消費者の取組みを促進する」という役割が掲げられているが、これでは消費者行政の役割が間接的なものに止まるという趣旨が強く、妥当ではない。

(2) 産業育成省庁から独立した消費者行政の構築

前述のとおり、産業育成の反射的利益としての消費者保護から消費者の権利擁護を根幹に据えた消費者行政を実現するためには、消費者行政部局を産業育成省庁から分離独立させることが不可欠である。

現在、商品の安全性確保と消費者の信頼確保のために、農水省などから独立した「食品安全委員会」を設置し、リスク評価の科学性と独立性を確保すべきことが議論されている。これは、BSE問題の反省を踏まえて、産業育成省庁が危険情報の収集・評価・規制管理を兼務していたことの誤りを是正しようとするものである。しかし、危険情報に対する的確な対処を実現するためには、リスク評価機能だけを分離独立させても極めて不徹底であり、むしろそれ以上に規制の要否や内容に関する政策判断・執行（リスク管理）機能を、産業育成省庁から分離独立させ、消費者の参加を実質的に確保することが不可欠である。

さらに、こうした行政組織改革は、食品安全行政のみならず、各種製品の安全性確保や商品・サービスの販売の公正さ確保についても、同様に改革を目指すべきである。

(3) 被害・危険情報と判定・規制部局の統合・連携

現在は、商品・サービス被害に関する情報の多くは、全国の消費生活センターに寄せられる消費者相談情報という形で国民生活センターが集約しており、その件数は年間60万件を超えて（国民生活センター消費生活年報）。しかし、国民生活センターは、商品テスト部署は一応あるものの極めて不十分であり、紛争処理機関としての明確な権限がなく、危険商品や不適正事業活動を排除する規制権限は全く有していない。

他方、各種事業者に対する指導・規制権限は、経済産業省や農水省など産

業育成省庁の各部局に分属しているが、各部局には消費者からの被害・危険情報を受け付ける窓口がほとんどないか、ごく限られている。

つまり、わが国の消費者行政組織は、消費者被害・危険情報が権限部局に共有されていないため、深刻な被害や切迫した危険の事態が事業者規制権限の行使に有効に結び付いていないのである。

このように分散している消費者関係部局の連携と総合的施策を目指して、消費者保護基本法18条以下に「消費者保護会議」が設置されているのであるが、年1回の消費者保護会議決定と、月1回程度の担当者会議による意見交換が行われているに過ぎず、実質的な情報共有と責任ある対策には程遠い。

そこで、消費者被害・危険情報を消費者行政権限に有効に結び付けるためには、被害・危険情報と判定・規制権限部局の統合又は連携を実現することが必要である。

(4) 統一的な消費者行政組織

産業育成省庁が付隨的に消費者保護を兼務して來たことの反映として、必然的に、業種別・業態別・商品別の縦割り消費者行政組織や縦割り立法となって現れている。

例えば、販売方法の特徴に基づいて制定された特定商取引法や、契約構造の特徴に基づいて制定された割賦販売法が、指定商品制という顕著な縦割り立法となっている。

また、消費者金融とクレジット業務の相互参入が進んでいるにもかかわらず、資金業規制法と割賦販売法は立法形式も所轄省庁も縦割りのままである。

そこで、消費者の安全と公正を確保する消費者行政部局は、専門性を重視しつつも組織の統一性を確保すべきである。食品安全委員会が各種食品の安全性に関するリスク評価機能を統一的に保有するものとして検討されていることを、あらゆる消費者行政分野において強力に推進すべきである。

(5) 消費者庁の実現

以上のような消費者行政機構を実現するためには、当会が以前から提言しているように「消費者庁」の設置を基本の方針として目指すべきである。

つまり、産業育成省庁から分離独立し、問題分野に応じて専門性と統一性を確保し、危険情報と規制権限を統合した行政組織として、消費者保護を主務とする行政組織を構築すべきである。

また、事業者認可・登録・監督制度を伴う法律であっても、被害情報に基づく規制権限（認可・登録の取消を含む）については、認可部局と消費者行政部局とに併存的に付与することも有効であるから、今後他の法律についても検討する必要がある。

したがって、消費者庁には、特定商取引法などの規制権限を付与すべきであり、少なくとも現在の主務省庁と消費者庁に権限を併存的に付与することが必要である。

(6) 当面の課題

仮に直ちに消費者庁の設置が困難だとしても、以上のような基本的視点を踏まえて、当面急がれる事項として次のような組織の改正を検討すべきである。

国民生活センターに事業者規制措置の勧告権限を付与すること

現在、全国の消費生活センターに寄せられる苦情相談は、訪問販売・通信販売・電話勧誘販売・連鎖販売取引・特定継続的役務提供・業務提供誘引販売取引など特定商取引法関連の事案が多数を占めており、ほかにクレジット・サラ金問題など貸金業規制法や割賦販売法に関連する事案も多数に上っている。さらに、商品先物取引や保険契約や情報通信契約など、さまざまな分野の苦情相談が寄せられている。

したがって、仮にこれらの関連法の権限発動について国民生活センターに直接付与できないとしても、少なくとも、国民生活センターが被害・危険情報に基づいて対策の必要性及び施策の具体的な内容を検討し、所轄省庁に対し措置を求める勧告権限を付与すべきである。

なお、国民生活センターにこうした勧告権限を付与するとなれば、独立行政法人としての位置付け及び名称のままでよいのかについても、抜本的な見直しが必要である。

公正取引委員会と国民生活センターとの連携を強化すること

消費者取引の公正さ確保という観点からは、不当表示の排除（景品表示法）や不公正取引の排除（独占禁止法）の活用も重要である。その意味で、別に述べるように公正取引委員会の機能として消費者取引の適性化に関する機能強化を進めることは有効である。

ただし、消費者の選択権確保を通じて自由競争を促進するという観点から不公正取引を排除する公正取引委員会と、消費者に対し情報・交渉力を支援しつつ実質的公平な救済及び未然防止を目指す消費者行政とは、必ずしも基本的姿勢が同一ではないから、両者の違いを尊重しつつ連携を強めるような組織構成を検討すべきである。

具体的には、公正取引委員会を内閣府に移行するとともに、国民生活センターの情報が、機動的・日常的に公正取引委員会に提供され、事業者規制権限の行使に関する相互の情報交換を密接に行うことができるよう、組織的連携を図るべきである。

国民生活センターに消費者被害の裁判外紛争処理機能を付与すること

現在の国民生活センターは、消費者被害・危険の情報収集・助言・啓発等を行っているが、積極的な紛争処理（斡旋・調停）の機能が法律上は明記されていない。しかし、消費者契約の取引ルールを社会に徹底するため、あるいは商品被害の救済ルールを一般化するためには、国の行政機関としても消費者被害の裁判外紛争処理機能を法律上明記するなど、積極的に位置付けることが必要である。

具体的には、現在ほとんどの都道府県が条例に基づいて設置している苦情処理委員会（消費者被害救済委員会）のような組織を、国民生活センターに設けることである。

また、国民生活センターがこうした紛争処理機能を発揮するためには、その前提として、消費者からの直接相談を受け付けること、相談案件について斡旋機能を付与すること、商品被害の原因究明（商品テスト）機能を大幅に強化することなどが不可欠である。

そして、都道府県の苦情処理委員会との競合は基本的に認めつつも、複数の都道府県にまたがって被害を発生させている広域的な被害事案については、主として国民生活センターの紛争処理機関が役割を担うこと期待される。

2 地方自治体の消費者行政

（1）地方自治体の基本的役割

住民の安全で公正な生活を確保することは地方自治体の基本的な役割であり、その意味で消費者保護は地方自治体の固有事務であると言える。

都道府県は、消費生活部（課）が特商法・景表法等の規制権限を有しており、外局として消費生活センターが設置されており、「消費者被害・危険情報と判定機関・規制権限部局の統合」及び「産業育成省庁から独立した消費者行政の構築」が、組織図的には概ね実現されているといえる。

しかし、これまでの実績に照らすと、苦情処理委員会が一部の自治体を除いてほとんど活用されていないこと、事業者規制権限の発動も極めて不十分であることなど、改善すべき課題が多い。

しかも、都道府県の消費者行政は、予算面でも人員面でも削減・後退する傾向が全国的に進行しており、極めて憂慮される事態である。その背景には、地方自治体の財政難が大きな要因となっているが、それだけではなく自由競争と自己責任を理由に消費者行政の後退を正当化する議論も少なくない。

そこで、地方自治体についても、「消費者の権利を擁護する責務がある」ことを消費者保護基本法に明記し、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示すべきである。

(2) 行政型ADRの強化

地方自治体とりわけ都道府県の消費者行政の役割としては、事業者に対する規制措置のほかに、消費者被害に関する裁判外紛争処理機関として消費生活センターの拡充強化を重視すべきである。

現在司法制度改革の一環として、裁判外紛争処理機関（ADR）の拡充がとりわけ民間型ADRの拡充という議論によって強調されている。しかし、消費者問題は、事業者と消費者との間の情報・交渉力の構造的格差が根底にあることから、形式的な公平ではなく消費者に対し情報・交渉力を支援しつつ実質的に公平な紛争処理を行うことが不可欠であり、その意味で消費者行政の一環として行う行政型ADRの役割は重要である。

特に、個別相談事案に対する助言や斡旋解決に止まらず、苦情処理委員会において紛争の解決内容を明確に示すことにより、消費者取引のルールを社会に示すことの意義が重要である。

(3) 都道府県の消費者行政の役割強化

現在は、市区町村が消費者苦情の処理に関する第1次的役割を有するものとされ、国及び都道府県はその基盤整備の役割であるとされている（消費者保護基本法15条）。その結果、都道府県における相談処理機能の後退傾向が全国的に問題となっている。

しかし、消費者被害・危険情報に基づいて判定・規制権限を活用するという基本的視点に照らすと、都道府県は、法律上の事業者規制権限を有しました苦情処理委員会等の裁判外紛争処理機関を有していることから、消費者苦情の処理機能についても中心的な役割が期待される。

そこで、現行法15条を改正して、都道府県が、消費者被害に関する紛争処理機能の中核となること、及び事業者規制権限の第1次的役割を果たすことを明記すべきである。

(4) 市区町村の消費者行政の拡充

市区町村は、住民に身近な行政機関として、都道府県の紛争処理機関が獲得した取引ルールを活用して、消費者に対する身近な相談助言及び啓発の役割を果たすことが期待される。そのためには、都道府県と市区町村との連携を一層強化する必要がある。

ところで、消費者相談窓口を都道府県と市区町村に設置することは、無駄な重複行政ではないかという意見がある。しかし、前述したように都道府県と市区町村の消費者行政の役割は明らかに違いがある。しかも、消費生活において何らかの不満苦情を抱く消費者のうち消費生活センターに相談する消

費者はわずか3%前後に止まる事実（国民生活動向調査）に照らすと、都道府県と市区町村の消費者相談窓口をいずれも大幅に増やすことが必要である。

第5 安全性

1 はじめに

科学技術を用いた大量生産・大量消費の現代社会においては、製品・サービスの安全性の欠如・不備があれば、多くの消費者の生命・身体などかけがえのない法益に取り返しのつかない被害をもたらすおそれがある。安全性確保の問題は極めて重要である。そこで、ここでは安全性の在り方について詳述する。

なお、安全性を考える場合、食品・製品の安全性のみならず、サービスの安全性も重要な視点であり、その安全性確保のための措置が講じられる必要性がある。サービスの安全を確保するためには、サービス提供に際して使用される製品の安全確保も重要である。また、製品流通に関わる業者のうち、卸売業者や小売業者にも、その能力の範囲内で、安全に関する情報やクレーム情報について、公表義務や報告義務を課すことが検討されるべきである。

2 安全を確保するために求められる施策

(1) はじめに

安全を確保するために求められる施策としては、事前規制の不可欠性と事後監視・事後チェック機能の強化、製品安全情報の収集・公表・開示システムの構築、製品安全行政に関する消費者の関与などがあり、いずれも必要不可欠である。以下その要点を述べることとする。

(2) 事前規制の不可欠性

安全性の問題は、多数の消費者の生命・身体などかけがえのない法益の問題であり、事前規制を疎かにすることは許されない。このことは、例えば、戦後の数々の薬害事件（サリドマイド、スモン等）、食品事件（森永砒素ミルク、カネミ油症等）、最近ではHIV血液製剤事件、ヤコブ病事件、雪印集団食中毒事件、BSE問題、違法農薬事件、などの悲惨な事例から明らかである。製品の安全性確保のためには、製品の危険性の程度及び被害発生の可能性に応じて、開業規制、製造許可、製品規格といった一連の事前規制が今なお必要不可欠である。

(3) 事後チェックの強化

1) はじめに

事後チェックの強化の問題は、消費者安全に関する行政の指導・監督権限の側面と、被害救済の側面の両面から捉える必要がある。

前者には、罰則等の制定・強化、リコール制度の改善、情報収集制度の構

築、検査・監督体制の充実、トレーサビリティーの導入、公益通報者保護制度の導入、横断的機関の設置、食品安全委員会の留意点、包括的立法の必要性などの論点がある。

後者は、被害救済制度全般の問題でもあるが、安全の分野における特徴を捉える必要がある。

2) 消費者安全に関する行政の指導・監督権限の強化

罰則等の制定・強化

第1に、製品安全基準違反、事故情報・クレーム情報の報告義務違反、リコール命令違反に対する罰則が設けられる必要がある。危険な製品やサービスが市場に出回り、事故が発生することを未然に防止するためには、国が安全基準を定め、事業者に対し遵守義務を課し、また、事業者に対し事故情報・クレーム情報を主務官庁に対して報告することを義務付け、これを広く国民に公表する必要がある。これらの義務に違反した事業者に対しては、厳重な罰則及び営業の停止・取消処分、事業者名の公表が必要である。

第2に、実効性ある制裁システムが整備されるためには、行政罰、刑事罰、民事的損害賠償の使い分けも十分検討されなければならない。この点、懲罰的損害賠償制度の導入が是非ともなされるべきである。刑事罰を科す場合には、罪刑法定主義の見地から対象となる違反行為を明確に規定する必要性が高く規定の仕方に工夫が必要となる。

第3に、製品ごとの諸法の罰則を横断的に見直して引き上げることが必要である。消費者の安全な製品、サービスの提供を受ける権利を実質的に擁護するためには、民事、刑事を含めた事後的司法的規制が十分に働く必要がある。特に、製品安全基準違反、各種報告義務違反、リコール命令違反等に課すべき罰則について、事業者の法令遵守に向けたインセンティブを働かせるに十分な金額の法定刑を定める必要がある。従来、わが国においては、これらに対する罰金の額は極めて低額であった。例えば、道路運送車両法におけるリコール隠し等の自動車メーカーに対する罰金の上限は20万円であった。また、1万3000人以上の食中毒被害者を出し、安全基準違反、行政に対する報告義務違反など数々の食品衛生法違反行為が明らかになった雪印乳業製低脂肪乳集団食中毒事件においても、企業に課せられた罰金はわずかに合計50万円であった。このような罰金の額では、企業が、事前の安全対策や、事後の報告義務等を怠ることに対する抑止効果は極めて乏しかった。これに対し、近時、消費生活用製品安全法は1億円、独禁法は5億円、道路運送車両法は2

億円、JAS法は1億円と引き上げられる等、分野によっては罰金の上限が大幅に引き上げられている。これらの動きは、正しい方向であるといるべきであるが、さらに、罰則の法定刑をあらゆる種類の製品、サービス、取引分野につき、横断的に見直し、事業者に対するインセンティブが十分働く金額まで引き上げる必要がある。

監督官庁へのリコール命令権等の付与、実効化

危険な製品やサービスによる事故の発生を防止するためには、危険な製品が流通するおそれがあるなどの必要な場合には、行政により機動的に立入検査、改善命令、製品回収（リコール）命令、営業停止措置等がなされることが必要である。違反した業者には、厳重な刑事処罰、行政処分、事業者名の公表が必要である。

現在、これらの規定を有する製品分野もあるものの、行政が、事後的措置として立入検査、改善命令、回収命令、営業停止措置を機動的・実効的に行えるように規定を整備することは、事故防止の直接的効果の点においても事業者に安全を守るべくインセンティブを与える上でも極めて重要であり、現在、製品分野ごとに一部規定されているこれらの規定を製品横断的に見直す必要がある。

例えば、従来国土交通省には自動車に関するリコール命令権はなかったが、自動車メーカーの長年に亘るクレーム隠し・リコール隠しが判明した事件を受けて、2002年（平成14年）に道路運送車両法が改正されて、リコール件命令権が付与された。他の製品に関する諸法においても、リコール命令権が付与されているものそうでないものが混在しているが、ないものについてはこれを付与し、るものについては実際に運用されるように実効化されるべきである。

事故情報・クレーム情報の収集制度の構築

事業者には、事故情報・クレーム情報につき報告義務を課すべきであり、対応する監督行政庁においても、情報の迅速な収集・分析・公表ができる体制整備がなされなければならない。

検査、監督、調査体制の充実

全体的な人員削減の方向の中で、安全性確保部門の人員（食品衛生監視員など）も減員される傾向にあるが、むしろ増員すべき状況にあるのではないか。仮に、増員が困難であるとしても、適正な人員・予算の再配分が行われる必要がある。

トレーサビリティーの導入

BSE事件をきっかけに我が国でもトレーサビリティーの考え方が広

まりつつある。牛肉については、生産者履歴やBSE検査履歴の保存と開示が導入されているが、製品の安全性確保や緊急時の迅速な被害拡大防止などの見地から製品毎に導入が検討されるべきである。

公益通報者保護制度の構築

公益通報者保護制度については、後日別途意見を提出する。早急なルールづくりが求められる制度であり、基本法に先立つ「食品安全基本法案」にも是非導入される必要がある。

横断的な「安全」確保のための機関の設置

消費者庁や食品安全庁のような機関の設置が検討されるべきである。食品安全の分野において現在法案化準備中のリスク評価部門をリスク管理部門から組織的に切り離し、独立させる「食品安全委員会」(仮称)の構想は、リスク評価部門を業者育成省庁から独立させたという意味においては評価されるべきである。しかし、安全を確保する専門省庁の中に、リスク評価部門のみならずリスク管理部門をも取り込んだ上で業者育成省庁から独立し、さらに、当該専門省庁内で機能的に分離する方法や、新たなるリスク管理機関を安全庁として設立するなどの方法も必要である。

また、食品安全以外の商品・サービスの安全についても、同様の機関整備の議論が必要である。

食品安全委員会を設ける場合の留意点

現在構想されている食品安全委員会設立の形を選択するとしても、リスク管理部門からの強い独立性確保が必要であるし、単なる諮問機関にとどまらず、独自の規制権限を持つことも検討されるべきである。また、事故情報・不具合情報等の積極的な情報収集・迅速な情報開示の責務が規定される必要があるし、情報提供を促進するため公益通報者保護制度の導入も図られるべきである。

横断的な「安全」確保のための包括的な立法の必要性

食品安全基本法が先行して法案化の準備が進められているが、同法制定の議論の中に、るべき消費者保護基本法や21世紀の消費者保護政策といった現在議論されている点が十分反映されたものでなければならない。他の商品・サービスも含めた包括的な立法を考える場合に、マイナスの議論を導かないような法律にすることが必要である。

3) 不当な被害から迅速・完全に救済される権利の確立

消費者が製品やサービスによる生命・身体・財産の安全を脅かされる事態から救済されるとともに、被害を事前に防止するためには、民事訴訟手続により、消費者の被害が速やかに救済される制度が整っていなければならない。

消費者が、被害に対し、裁判所に訴訟を提起することが容易でない状況のもとでは、被害が救済されないだけではなく、事業者に対しても安全を確保すべきインセンティブが働きにくいこととなる。

1995年（平成7年）7月に施行された製造物責任法は、欠陥製品被害の迅速適正な救済と被害の未然防止を目的として制定され、過失責任から欠陥責任への転換によって、製造業者の製品の安全確保に向けた行動に強いインセンティブを与えるものと期待された。しかし、国民生活センターの調査によればその後6年間に提起された同法による訴訟はわずか27件に過ぎず、しかもその結末も敗訴や敗訴的和解が少なくない。

最近の例では、雪印低脂肪乳集団食中毒事件においても、1万3000人を超える被害者のうち訴訟を提起したのはわずか5家族9名にとどまっている。多くの被害者は十分な賠償を受けることができずに不満を感じながらも、判例によって形成された人身被害の賠償基準の下で予想される賠償額が訴訟コストに見合わないほど低額であるため、泣き寝入りに終わっているのである。

消費者が、訴訟を提起しやすくし、被害が現実に救済されるためには、製造物責任法にクラスアクションや欠陥、因果関係の推定規定を導入するなどの法改正を行うとともに、事業者側に故意、重過失、証拠隠し、リコール隠し等がある悪質な場合には、実損害額の3倍程度を限度とする懲罰的損害賠償（労働基準法の付加金の制度や日弁連の製造物責任法要綱参照）を命ずることができるよう法改正をすべきである。また、欠陥及び事故原因を解明するための鑑定制度の改善充実も図られなければならない。

現在導入が検討されている団体訴権の制度については、危険な製品の製造販売輸入の差止請求訴訟や、被害の損害賠償請求訴訟など、製品の安全に関する分野についても導入を検討する余地がある。

消費者の、情報の提供を受ける権利、情報開示請求権も強化されなければならない。

（4）製品安全情報の収集・公表・開示システムの構築

1) 行政の指導監督、民事司法機能の実効化の場面

行政の指導監督権限の前提として、また民事司法機能の実効化の前提として事故情報やクレーム情報の収集・公表・開示がなされるシステムの構築が必要である。

2) 緊急時の人身被害の発生防止

雪印集団食中毒事件においては、企業、行政の公表遅れが、被害を拡大させたことが社会問題となった。大阪市はこれを教訓として、食品製造業にお

ける食品事故に係る公表指針を制定した。健康被害の拡大防止を図るために、健康被害と原因食品の因果関係が明確になる以前の段階、即ち、健康被害と推定原因食品の因果関係における蓋然性があり、被害拡大の危険性が高いと判断した時点で、公表することとしたのである。

このように、人身被害の発生拡大を緊急に防止しなければならない場合において、緊急危害防止措置等として、迅速かつ確実に事故情報・クレーム情報が収集・公表・開示されるシステムの構築も不可欠である。

(5) 製品安全行政に関する消費者の関与の確保

消費者庁を設立する場合には、消費者には、消費者大臣に対する（食品安全委員会が設立される場合には、同委員会に対する）措置請求権が認められるべきである。また、リスク評価のメンバーに消費者代表あるいは消費者が推薦する専門家を参加させるなど、消費者の関与が不可欠である。

3 適正な表示・広告と情報の提供を受ける権利

(1) はじめに

製品の安全問題に関連することがらとして、消費者は製品の安全性に関する正しい情報の提供を受けて、適切に製品を選択することができなければならない。さらに、消費者には、商品・サービスの安全性に関する情報にとどまらず、その性能、その他の適正な表示・広告と情報の提供を受ける権利があるというべきであり、これと裏腹の関係として、適切な表示及び十分な情報提供を適切な時期に行う事業者の責務がある。

若干上記に述べた点と重複する部分があるが、「情報」という点で再度整理しておくこととする。

(2) 適切な表示・広告の確保

より安全な食品を選択するため、適正な表示・広告義務、誤認するおそれのある表示・広告等の禁止、輸入食品について輸入者・販売者の調査義務・表示義務、重要事項の隠蔽の禁止、義務違反に対する制裁等が問題となる。

表示に関する食品衛生法の規定はわずか2箇条で貧弱・不十分であり、JAS法や景表法など他の法律による規制が活用されている。事業者の側からも、このような、ばらばらの法律、規制官庁による監督は、対応しにくいとの声が挙がっており、表示に関する法規体系の整備一本化の必要性がある。

(3) 製品事故や製品クレーム情報の収集・公表・開示システムの構築

事業者の消費者に対する公表義務、事業者の行政に対する報告義務、行政に対する公表権限の付与、公表する責務の明文化が必要となる。

この点、2001年（平成13年）12月4日に民主党から国会に提出された通称「危険情報公表法案」（食品衛生法など製品分野ごとの8つの法律の

改正案)は、事業者は、その製造・販売した製品が法令に違反し、又は技術基準に適合しないものであること等を知った場合において、当該製品による危害の発生のおそれがあるとき、または、事業者が、製品に起因する人の生命・身体に重大な影響を及ぼす危害が発生する急迫した危険があることを知ったときは、直ちに行政に対し、その旨を報告しなければならない旨定めるとともに、事業者自身が、製品によって危害を受けるおそれがある者に対する危険情報の提供その他危害の発生を防止するために必要な措置をとらなければならない旨定めており、参考になる。

(4) 事業者への損失補償制度

前述のように、被害拡大防止の観点から、緊急時に危険製品の情報を蓋然性の段階で公表する必要があるが、後日調査の結果、真実と違っていたことが判明した場合、事業者の被った損害を誰が負担すべきかという問題がある。

現行法の下では、行政の判断に過失があった場合にのみ国家賠償によって損失が填補されることとなっているが、行政に過失がなかった場合でも、これらの事業者は、何らの責任もないのに公共の利益のために特定の犠牲を負担したものであるから、憲法29条3項の趣旨から、むしろ行政の過失の有無を問わず、損失補償がなされる制度の構築が検討されなければならない。

このような制度を構築した方が、行政としても国家賠償請求訴訟を提起されることがなくなるため、必要な場合にためらわず公表することができ、消費者の安全確保にも資することになる。

第6 団体訴権制度

1 はじめに

消費者団体など公益的な目的をもって活動している団体に、事業者の違法行為の差止請求や是正請求などの訴権を与える制度が団体訴権制度である。個人にとっては経済的な利益が少ないものの、多数のものに共通する利益が関係し公益性が高い問題については、公益的な目的をもって活動している団体に違法・不当行為の差止・是正訴権を与えることが有用である。

この問題については既に導入の方向で検討されてきており⁷、当会においても

⁷ 1999年(平成11年)12月の第17次国民生活審議会消費者政策部会報告、2000年4月の衆議院商工委員会、参議院経済産業委員会の消費者契約法案に関する附帯決議、2001年6月の司法制度改革審議会意見書。

具体的な条項試案を公表している（以下「日弁連試案」という）⁸。

2 消費者団体訴訟制度を認める必要性と根拠

（1）消費者契約紛争における事前差止制度の必要性

大量消費社会では、個別・事後的な個別救済だけでは、同種の勧誘や約款がさらに使用され新たな被害が発生し、新たに発生する被害を未然に防止し被害が拡散することを防ぐことができない。また、悪質業者の利得を阻止するには、その不当勧誘行為、不当販売行為、不当条項の使用そのものをやめさせる必要がある。被害救済の面から見ると、従来の個別救済規定による場合には不十分であることが指摘できる。すなわち、民法、消費者契約法などに基づく個別救済では、被害者がその救済方法を知らない場合があるうえ、被害額が少ないとことなどから泣き寝入りすることも多い。また、不法行為を根拠とした損害賠償の場合、過失相殺されることも多い。

このように、差止請求は重要な意味を持つ。しかし、現行法の下での消費者契約に関する差止は、業法に基づく監督官庁による行政処分や、独占禁止法に基づく差止があるが、これらは要件が限定されているなどにより、ほとんど機能していない。

以上のことから、消費者契約に関する差止請求権を広く正面から認めるべきである。

（2）消費者団体を訴権者とした団体訴権の必要性

その場合、消費者自身の権利として、消費者が直接行使できる差止請求権が認められる必要がある。行政機関だけが差止請求できるという法構造は、妥当ではない。さらに、消費者個人が損害賠償ではなく、差止請求のために費用と時間をかけて裁判所に提訴していくことは考えにくく、現実的ではない。そこで、差止請求は消費者の利益を代表する消費者団体に付与することが合理的である。すなわち、不当勧誘、不当販売行為や不当条項の差止によって利益を受けるのは、消費者被害を被る可能性のある全体としての消費者である。消費者団体は消費者全体の利益確保を目的として行動しており、これに差止請求権を認めるのが妥当である。

（3）消費者団体に差止請求権を認める理論的根拠

⁸ 近畿弁護士会連合会消費者保護委員会の1997年（平成9年）11月「消費者契約法試案」、1998年（平成10年）9月「消費者契約法第二次試案」。当会の1999年（平成11年）10月「日弁連試案」。

消費者団体という特定の団体に差止請求権を認めることとした場合、この「請求権」の法的性質をどのように考えるのかという点が問題点の一つとされている。

この点については、すでに消費者団体に対する差止請求権が導入され、我が国の民事法分野における法体系の範となっているドイツにおける議論を参考に、日弁連試案のとおり、団体訴権を消費者団体固有の権利と構成し、一応の説明ができればよいと考えるべきである。消費者団体は現在社会において、消費者のために事業者の違法行為を是正すべき社会的役割と責任を担っている存在であると考えられるからである。

様々な実務上の諸問題を考えてゆくにあたっては、団体訴権の法的性質をこれからも十分に議論していかなければならないが、実際の必要性がある以上制度を導入することが重要であり、法的性質の問題でこれを躊躇してはならない。導入すべきか否かという点を考えるにあたっては、既存の訴訟制度及び法体系と矛盾せず、その枠内で理論的根拠の説明が可能であるという一点で必要十分であろう。

3 諸外国での導入の状況

諸外国では、ドイツ、フランス、イギリス、オランダ等のEU諸国で立法化され、活発に活用されている。これらの諸国では、団体訴権制度によって消費者団体が、消費者の権利の具体的な実現者として社会的に認識されている。

EUでは、1998年（平成10年）5月19日に消費者契約に関する新たな指令である「消費者の利益の保護のための不作為の訴え（差止の訴え）に関する指令」が採択された。同指令は、消費者団体に差止請求権を与えることをEU諸国の標準制度とし、国を越えて消費者団体が訴権行使のように法整備をすることを求めている。

この指令により、EU諸国は国内法を改正し、消費者団体の差止訴権が強化されている。例えばドイツでは、差止請求権は、消費者団体に単に訴訟上付与されるだけではなく、消費者団体自体に帰属する権利であることが法文上明確化された。また、約款規制だけではなく、訪問販売法その他の消費者保護法に違反した場合にも差止請求が認められるようになった（差止訴訟法2条）。

このようにヨーロッパでは、消費者団体の団体訴権制度が消費者取引の公正化のための一般的制度となっている。

日本では、現在のところ行政機関の行政規制を中心の法制度となっているが、EUの制度に照らしても、消費者自身が公正取引を実現する手段として、団体訴権制度の確立は必要不可欠なものであるというべきである。

4 訴権を認めるべき消費者団体の要件

消費者団体の要件に関する日弁連試案は、定款等の目的が啓発あるいは相談等による消費者の利益擁護であって、実際にもそのような活動を行うことが前提となるとして、法人格のある団体か、法人格のない社団においてはその構成員の数が100人以上を要件とするのが実態に合致するとともに妥当であるというものである。

消費者団体訴訟制度の導入については、活発で実効性ある制度とする必要がある一方で、濫訴の危険があるとの批判がなされている

団体訴権制度は、公益的な目的の消費者団体に認められるものであるから、まず、定款等の目的が啓発あるいは相談等による消費者の利益擁護であって、実際にもそのような活動を行っていることが必要であるとすべきである。この要件が、他の団体と区分する実質的要件となる。

訴権を認める団体の規模についての要件は、団体訴訟制度を実効あらしめるために、当該事案につき差止等請求の必要性を認めた団体が自ら訴権行使できるように定めておくべきである。また、全国規模で発生する消費者被害だけではなく、地域的な消費者被害にも対応できるように定める必要がある。

しかし、訴権行使の必要性から団体の要件をあまりにも緩やかにすると、濫訴の弊を招くとの批判がありうる(この批判自体は杞憂であると思われるが。)。

この点、日弁連試案は、訴権を認める団体の規模については、構成員の数が100人以上であることとしている。内閣府国民生活局消費者調整課「平成12年度消費者団体基本調査の結果」によれば会員数100人以上の団体が全体の約50パーセントであること等からして、訴権行使の必要性と濫訴の批判とを考慮すれば、日弁連試案の要件が概ね妥当であるといえる。

積極的に訴権行使しようとする消費者団体に訴権を認めることによって公正な消費者取引の実現をはかることが重要であり、そのためには、規模の要件をあまり狭くするのは妥当ではない。

EUなど国際的な動向に鑑みれば、実質的要件のほかに認可、登録等の要件を加えることが考えられる。登録等の制度を導入することによって、訴権行使できる消費者団体を明確にでき、訴権を有する団体か否かをめぐる訴訟上の争いを回避できる可能性もある。

しかしながら、権利行使団体を認可登録にからしめることは、団体訴権の行使を狭めることになるし、本来民事的権利であることになじまない。

消費者団体にその機能を発揮させ、団体訴訟制度を実効化あらしめるためには、行政による監督を一定以上は排除し、消費者団体の独立性を確保する必要もある。したがって、認可登録を権利行使の要件にすべきではない。

5 団体訴権の対象：不当勧誘行為、不当販売行為に対する消費者団体による

差止請求訴訟の必要性

団体訴権の差し止め対象に消費者契約法 8 条、 9 条、 10 条違反の不当約款を入れることには問題はない。

さらに、日本で多発している、広告、表示を含む不当勧誘行為も対象とすべきである。過去には、ココ山岡事件、豊田商事事件、和牛預託商法、K K C 事件、オレンジ共済事件、靈感商法等問題のある勧誘行為が多発しており、これらを差し止める必要性は高い。具体的には、現行の消費者契約法 4 条違反行為、民法上の詐欺強迫行為、独禁法違反行為、特定商取引法、割販法等違反行為を対象とすべきである。そのために、消費者契約法に不当勧誘行為に対する差し止め可能な一般条項をいれるべきであり、その内容は日弁連試案のとおり、「信義誠実に反する不当勧誘行為」とされるべきである。

将来的には純粋経済契約行為だけでなく、危害発生行為、過剰包装等の消費生活に関する環境破壊行為等も対象とすべきである。

また、近い将来の課題として、損害賠償請求の団体訴権も検討されるべきである。

6 手続、効果等

団体訴権の訴訟物は、消費者団体の事業者に対する差止請求権とすべきである。

管轄は、被告の所在地の外、約款使用地、不当勧誘行為がなされる地を管轄する地方裁判所とすべきである。

民事訴訟法との関係は、特別な規定以外は同法が準用されるとしてよい。

判決の効果として、「援用効」を設け、個別訴訟において、団体訴訟の勝訴判決を消費者が援用した場合には、当該条項は個別訴訟において無効とされる効力を規定すべきである。

判決に従わないときの強制執行の方法は、間接強制が考えられ、その他、刑事罰、判決の公表制度が検討されるべきである。

第 7 消費者組織の役割

1 消費者の組織化の重要性

団体訴権制度が導入された場合、消費者団体の果たす役割はますます重要になる。また、消費者に提供される商品・サービスの複雑化・高度化・専門化により、消費者と事業者の情報格差はますます拡大しており、消費者個人があらゆる分野の情報を収集し的確に選択・判断することはおよそ不可能となっている。しかも、近年は、情報通信技術の飛躍的な進展により、形式的には消費者と事業者との情報交換が容易になっているようにも見えるが、現実には氾濫す

る情報の中で消費者が有効適切に情報を選択すること自体が困難になっている。

このように、現代的な状況の中で消費者団体の果たすべき役割は、ますます重要性を増している。その役割としては、被害救済にむけてのとりくみ、

公正な取引・健全な経済活動を形成していく役割、消費者の声を事業者・政策へ反映させていく役割、消費者への情報提供、などがあげられる。

2 消費者団体の強化のために

消費者団体に期待される役割は大きいが、現実問題としては、専門的人材と情報の確保、経済的基盤の確立を始めとして、様々な問題を抱えている。そこで、団体訴権の遂行を含め、消費者団体に期待される役割を果たすためには、消費者団体の強化の方策が必要となる。

まず、経済的基盤の確保の問題がある。NPO法は施行されたが、市民活動への寄付金に対する優遇税制の導入は今後の課題となっている。優遇税制の導入により、市民活動への寄付がなされやすい環境を整備すべきである。また、ドイツや韓国などでは、政府が行うべき政策の一部を消費者団体が担っている、健全で公正な市場の形成にとって必要不可欠であるという考え方につて、公的資金による援助がなされている。我が国でも、行政による助成が検討されるべきである。さらに、諸外国では、消費者団体訴訟制度などで企業に約款などのは正を命じられた企業や不正行為を差し止められた企業が違反行為を継続している場合その利益や罰金を消費者団体に支払わせる制度がある。それらの制度の導入が求められる。同時に、郵便料金制度の改革などにより、消費者団体などの市民団体の経費が削減できるよう配慮がなされるべきである。

また、専門的知識を持つ人材の確保と横断的ネットワークの構築の問題もある。専門的知識を持つ人材を、事務局として養成する必要がある。同時に、定年退職した専門家で、これまでの知識を市民のために役立てたいという人材を掘り起こし、活用していくことも必要である。その上で、多くの専門家との連携を重視し、消費者・相談員・弁護士、学者や科学者など様々な分野の専門家も入った横断的ネットワークの構築に努める必要がある。消費者問題の多様化に伴い、それぞれの消費者団体が専門性を深めたうえで、消費者団体どうしの横のネットワークを構築していくことも必要である。

3 消費者団体の権利の明記

消費者保護基本法には、前記した消費者団体に期待される役割とこれに対応する消費者団体の権利（例えば、消費者の被害救済を求める権利、公正な取引・健全な経済活動を形成していくため意見を述べ、差止請求等の訴訟を提起する権利、国、事業者に対し情報提供を求める権利等）を明記し、さらに、必要な措置、消費者団体への助成等の国、地方自治体の責務、情報提供等事業者の消

費者団体に対する責務を明記すべきである。

第8 消費者教育

1 消費者教育の目標（消費者教育がめざすもの）

(1) 消費者教育の位置づけ

第1・2「消費者行政の見直しの必要性」で指摘したとおり、消費者と事業者間の情報力・交渉力格差と産業育成・事業者重視政策の結果、大きな社会問題となるような大規模な「消費者被害」が繰り返しひきおこされた。そしてその度に弥縫策がとられてきたが、この格差を埋める措置が不十分であったため、本質的な問題の解決を見ていよい。

このような、消費者と事業者との間の格差を直視して実質的平等を図るための最も重要な手段として、消費者教育が位置づけられる必要がある。

(2) 消費者教育の目標

消費者のおかれた状況からみれば、消費者と事業者との間の実質的対等を図るシステムが求められることは既述のとおりである。そして消費者の自立は究極の目標であるが、事業者との対等は現実には不可能であり、その限りにおいて制度としての「消費者保護」は今後とも必要である。

そのような観点からいって、消費者の自立と消費者保護とを実現するためには「消費者保護立法」「消費者保護行政」「消費者教育」が必要である。

このうち「消費者教育」は学校教育のなかにも社会教育のなかにも位置づけられる。そして、それは、単なる情報提供にとどまらず、環境に配慮するなど消費者としてのモラル、人間生活の一断面の生き方としての消費ということなど、広い意味での消費者教育が求められる。

更に、個々の消費者の能力には限界があるから、消費者として権利の実現のために発言をし、制度上の不備があるならそれを広く訴えて改善を図る、このような主権者として行動する消費者像を実現する消費者教育が求められる。

2 消費者教育の内容

消費者教育の対象は高校生などを中心とした児童、生徒、学生と社会人とを考えることができる。消費者保護基本法の枠組からはその両者について、各年齢に応じて、さらに各個人の具体的な状況に応じてその内容が検討される必要がある。

ここでは、一般的・抽象的な内容の指摘にとどめ、さらに詳細な検討を個別の検討課題としたい。

消費者教育の主要な内容としては、いわゆる「消費者問題」の発生から最終的な解決までに至る一連の諸問題と解決すべき諸課題について、現状を認識し、

解決のための方策を考え、さらに現状を改善してゆくための行動を提起しうるものであることが必要である。

具体的にいえば、

- 消費問題がなぜ発生するのか
- 消費者保護の必要性はどこにあるのか
- 消費者保護の制度にはどのようなものがあるのか
- 消費者問題解決（紛争解決）のための諸制度について
- 消費者問題の経済的、社会的、政治的背景
- 消費者としての生き方について
- 消費者として行動の重要性について
- 環境との共生

などが考えられる。

消費者問題は本質的には同様な事件でありながら様々に形を変えて繰り返し発生している。消費者の学習能力には限りがあることを直視する必要がある。

また、消費者問題も時代に伴って変化してきている。たとえば、財の中で役務の比重が大きくなってきたこと、インターネットに代表される電子化が進んだこと、それとも関連して国際化した問題が生じてきていることなどが現象として現れてきている。

いずれの点からも継続的な教育が必要であり、消費者教育が学校教育だけでなく社会教育でも重要となってきている。

3 消費者教育の担い手・推進主体および方法・教材・情報提供のあり方

(1) ここでは学校における「消費者教育」を中心に述べる。

学校における消費者教育の「担い手」について考える場合、消費者教育を直接行う「担い手」と 消費者教育に必要な情報・教材や手法を提供する「担い手」とに分けて捉える必要がある。

そして、前者の中心が学校の教師（特に社会科、家庭科）であることは間違いない。消費者教育も「教育」の一部分である以上、各教師が創意工夫を行い、自身の全人格を通じて生徒達に対しその内容を教え伝えるという点では、「教育」における他の分野と何ら異ならない。

しかし、「消費者教育」は学校教育においてその位置づけが曖昧にされているという根本的な理由のほか、法律の複雑さや頻繁な改正、次々と新たな被害が発生すること、具体的事例の提供が不十分などという理由から敬遠されているのが実態である。

そこで、消費者教育を推進するために、学校教育をサポートする体制が必要である。

(2)そのためには、まず、消費者教育を実施することができる指導者を育成していくことが重要であり、常に新しい生きた消費者教育を行えるような教師の研修を行なうことが必要である。

そこでは、消費者教育を行うについての有効な手法の修得も求められる。具体的な手法としては、単に知識を習得させるような講義形式だけでなく、問題解決型の思考を行えるような授業、生徒が身近に感じられるような実験や実習（たとえばロールプレイイングなど）が効果的である。

また、消費者教育の位置づけをはっきりさせるために、「消費者教育」プログラムの体系化も必要である。

(3)次に、学校の消費者教育に必要な情報・教材の機動的な提供が必要である。

平成11年12月に実施された内閣府の「学校教育における消費者教育の実態調査」報告（平成13年3月刊）によると、大多数の教員は、消費者教育の充実のために適切な教材の開発が不可欠であり、生徒向けのみならず教師向けの資料集・解説書が必要である旨回答している。適切な教材には、学校で扱いやすこと、生徒が興味をもてること、生徒が消費者として本気で考えられるような教材、生活に結びついた教材等があげられ、ビデオあるいはパソコンソフトを望む声も少なくない。これらの教材の提供が必要である。

この情報や教材の提供は現在消費者教育支援センターが行っているが、消費者被害に多く接する機会を持つ消費者センターや国民生活センター、弁護士会なども担うべきである。

(4)更に、消費者教育の充実のためには、学校教師だけではなく、外部講師の活用も重要である。

弁護士や消費生活センター員等の消費者問題の専門家が講師となって学校で講演をすることは、消費者被害の生の事例を生徒達に提供することができ、また最新の情報を提供できるという点でも有益である。

従って、各学校が消費者教育の専門家を手軽に利用できるような機動的な派遣制度を作る必要がある。

(5)以上のような方途で消費者教育を充実させるについては、教育機関と消費者センター、弁護士会、国民生活センターや消費者教育支援センター、事業者団体など諸機関がネットワークを作り連携し、適切な最新の情報を提供して行くことが必要である。

この点、信頼のおける最新の情報を提供するネットワークを構築するためには、中核となる組織が必要であり、現状では消費者教育支援センターがその役割を担うこととなろう。しかし、同センターは、現在も有益な情報を発信しているものの人的・予算的制約が大きく、同センターの一層の充実が必要である。

(6)以上のとおり消費者教育の充実は重要であり、国も充実に向けて施策を講ずべきであるが、「教育」というものの性質上、国がその内容に深く踏み込むことは適切ではない。国は財政援助をし、上記に掲げたような適正な消費者教育を受けられる環境を整備して国民に提供する責務を負うと考えるべきであり、その責務を果たした後は、教師が自由に教材を選択し、その裁量によって「消費者教育」が推進されるべきである。

(7)なお、社会教育については、これまで学校における消費者教育が十分なされていないという実状からすれば、更に学校教育と同様に上記のとおりの充実が必要である。