

## 「消費者基本計画」についての意見書

2010年(平成22年)1月21日  
日本弁護士連合会

### はじめに

「消費者基本計画」は、消費者基本法第9条に基づき、政府が消費者政策の基本的な推進を図るために、長期的に講すべき消費者政策の大綱、消費者政策の計画的な推進を図るために必要な事項を定めた消費者政策の推進に関する基本的な政策である。現行の「消費者基本計画」は、2005年から2009年度までを期間とするものであり、現在、消費者庁・消費者委員会を中心に、2010年度以降の「消費者基本計画」の作成が行われている。

当連合会は、これまで消費者政策全般及び個々の消費者政策に関して意見を表明してきたが、今般、2010年度以降の「消費者基本計画」の策定にあたって、現時点における消費者問題の実情を踏まえて、次のとおり、意見を述べる。

### 第1 総論

#### 意見の趣旨

- 1 次期消費者基本計画は、全省庁による「消費者・生活者が主役となる社会へのパラダイムの転換」の道筋を明らかにするものであるべきである。
- 2 次期消費者基本計画は、消費者庁と消費者委員会が中心となって策定すべきである。
- 3 消費者の権利の保障と消費者の積極的参加(その条件整備を含む)の観点から、消費者基本法の見直しを検討すべきである。
- 4 事業者と消費者の力の格差を踏まえ、民事・行政・刑事による適切な規制と消費者の積極的な参加を重視した、包括的な消費者法典の整備を検討すべきである。

#### 意見の理由

##### 1 消費者基本計画の基本方針

###### (1) 消費者庁・消費者委員会創設の意義

2008年6月27日閣議決定の「消費者行政推進基本計画～消費者・生活者の視点に立つ行政への転換～」は、事業者の保護育成を通して国民経済の発展を図ってきたこれまでの行政のあり方を見直し、「安全安心な市場」「良質な市場」の実現を新たな公共的目標として位置づけられるべきものとなったとし

て，消費者庁創設の意義について，次のように謳っている。

「政府がこれまでの施策や行政の在り方を消費者基本法（昭和43年法律第78号）の理念である『消費者の利益の擁護及び増進』『消費者の権利の尊重及びその自立の支援』の観点から積極的に見直すという意味で，行政の『パラダイム（価値規範）転換』の拠点であり，眞の意味での『行政の改革』のための拠点である。これにより，消費者・生活者が主役となる社会を実現する国民本位の行政に大きく転換しなければならない。」

また，参議院消費者問題に関する特別委員会附帯決議は，全会一致で，次のような前文を設けた。

「政府は，消費者庁関連3法の施行に当たり，消費者庁及び消費者委員会の創設が消費者基本法の理念を実現し，行政のパラダイム（価値規範）の転換を行うための眞の拠点となるものであることにかんがみ，行政の意識改革を図るとともに，次の事項について万全を期すべきである。」

このように，消費者庁・消費者委員会の創設が，行政のパラダイムの転換を行う眞の拠点であることが共通認識となって確認されている。次期の消費者基本計画は，このような消費者庁・消費者委員会の創設の趣旨に則したものでなければならない。

すなわち，消費者庁・消費者委員会は，行政のパラダイムの転換を行うための拠点であり，行政のパラダイムの転換そのものは全省庁によって遂行されるものである。このことは，各省庁が消費者基本計画の案を立案するに際し，消費者・生活者が主役となる社会を実現する価値規範の下に，その具体策を盛り込むものでなくてはならない。

その際，事業者と消費者・生活者に情報や交渉力等の力の格差が存すること，また，市場原理のみによっては解決できない問題領域があることを，十分に踏まえる必要がある。消費者・生活者の視点を中心とした政策は，内閣の基本方針（2009年9月16日）において，「行き過ぎた市場主義」への懸念が表明されるとともに，「経済的合理性のみを評価軸とした経済から，人間のための経済への転換」が宣言されるなどしていることなどを踏まえ，今回の消費者基本計画において，より豊かな内容のものに展開されることが期待されている。

## （2）「消費者市民社会」の実現に向けて

「消費者行政推進基本計画」では，「個人が，消費者としての役割において，社会倫理問題，多様性，世界情勢，将来世代の状況等を考慮することによって，社会の発展と改善に積極的に参加する社会を意味している。こうした社会の構築は，生活者や消費者が主役となる社会の実現に資する」「消費者市民社会」と

いう社会のあり方が提案されている。

平成20年版国民生活白書は「消費者市民社会」の提言をさらに具体化し、次のように述べた。

「消費者市民社会における消費者・生活者の役割としては大きく分けて次の二つが考えられる。まず経済主体として、企業などから示された情報に基づいて革新的かつ費用に比べて効用や便益の大きい商品・サービス、そして企業を選択することである。こうした行動によって消費者・生活者にとっても望ましい競争と公正な市場が生まれ、個々の企業の競争力、そして国自体の力に結び付くだろう。」「次に、社会を変革していく主体としての消費者・生活者の役割も重要になっている。つまり、社会の問題解決、困窮者への支援、そして人々や社会とのつながりの重視など社会的価値行動が高まり、伝播していけば、それが大きなうねりとなり、社会構造自体の変革につながろう。その最終的な目的は、市場や社会をより消費者・生活者主権の方向にすべく、消費者・生活者の行動並びに市場経済・社会の枠組みを消費者・生活者を中心に据えて組み立て直すことである。昨今の金融危機が示したものは『リスク分散もお金になる』金融至上主義というべきもので、消費者・生活者は翻弄される存在にしか過ぎなかつた。こうした市場経済・社会の在り方を再度、問い合わせなければならない。」「そして、消費者市民社会は心のゆとりと成熟した社会をもたらすものでなければならない。」

ここにおいて提言されているのは、市民が消費者の立場から、社会の発展と改善に参加することである。社会の発展と改善への参加には、さまざまな方法がありうると考えられるが、国民生活白書は、その例として、ボランティア活動、地域活動、社会的責任投資、フェアトレード、環境配慮型消費行動をあげている。

「消費者市民社会」は今後の社会のあり方として重要な提言を行うものであり、当連合会の「消費者被害のない安全で公正な社会を実現するための宣言」（第52回人権擁護大会宣言・2009年11月6日）においても、その実現を提言している。もとより「消費者市民社会」は北欧を中心に提言されてきたが、社会保障制度等が充実している北欧の社会と、わが国の現状は社会的基盤が異なる。北欧において論じられている「消費者市民社会」をわが国において実現するには、的確な規制を整備することが、重要な前提条件となる。労働のルールの適正化や社会保障の充実を図る必要もある。さらに、消費者・生活者が積極的に参加していくためには、批判的精神に基づいて行動できるための消費者教育、適切な情報が提供されるためのルール、消費者団体へ

の支援等の基盤整備が必要である。適切な規制や消費者の参加のための基盤整備を前提として、市民の消費生活における安全と公正が確保され、消費者の消費行動や社会的活動により、誠実な事業者・生産者を支援し、また、事業者・生産者の質の向上、市場や社会の改善を図っていくことができる社会が求められる（当連合会の前記宣言）。

上記のとおり、消費者市民社会は、消費者が主体的に社会に影響を及ぼし、社会を変えていく社会であり、消費者による社会の発展・改善を企図するものである。ここで目指されているのは「社会」の発展・改善であり、消費者市民社会は、「消費者」に自己責任を求める議論、自律を求める議論ではない。消費者市民社会が目指すものは消費者による「社会」の発展・改善であり、消費者市民社会が消費者に自己責任や自律を求めるために用いられるようなことがあってはならない。

消費者基本計画は、こうした「消費者市民社会」の実現を展望するものとすべきである。

## 2 消費者基本計画の策定方法

### (1) 消費者基本計画と当連合会の考え方

消費者基本計画は、消費者政策の計画的な推進を図るため「長期的に講ずべき消費者政策の大綱、その他消費者政策の計画的な推進を図るために必要な事項」を定め、閣議決定を経ることとされ（消費者基本法9条）、その案は閣僚会議である消費者政策会議が作成することになっている（27条、28条）。

これは、（旧）消費者保護基本法における消費者保護会議の制度を受け継いだものである。つまり、この制度は、分野別の産業育成省庁が付随的に消費者保護を担当するという構造を前提としている。そのため、各省庁が持ち寄った内容を取り纏める内容にすぎないため、（旧）消費者保護基本法の時代から推進力に欠けると批判されてきた。当連合会も、消費者庁の設置とともに、消費者保護会議の見直しを提言してきた。2003年10月24日「消費者保護基本法改正のあり方に関する意見書」は、その例である。

消費者基本法においては、消費者基本計画の内容を長期的な消費者政策の大綱よりも具体的なものとすること、消費者政策会議が計画を推進・検証・評価・監視することを盛り込み、その実効性を高める改善を行った。しかし、肝心の消費者政策を企画・立案し、推進する行政組織については変化がなかったため、依然として上記の問題は解消されないままであった。

そこで当連合会は、2008年5月8日「『消費者庁』が所管すべき法律等に関する意見書」において、消費者庁の設置に伴い、消費者基本法27条、28

条に規定する消費者政策会議は、見直すべきであると提言しているのである。消費者庁・消費者委員会が発足し、消費者行政に係わる情報収集・企画立案・推進を自らあるいは司令塔として担う消費者庁と、全消費者行政を監視し、建議あるいは勧告をする機能をもつ消費者委員会が稼動している状況においては、消費者行政の推進の在り方がそれ以前と根本的に異なっていることは明らかである。

## (2) 次期消費者基本計画の在り方

次期消費者基本計画との関係でも、消費者庁がなかった時代の制度を運用することになるが、消費者庁・消費者委員会が発足した以上、その機能を踏まえて運用することが必要だということは共通認識となっていると思われる。

つまり、消費者庁は消費者政策全般の司令塔として、また消費者委員会はもともと消費者基本計画の策定に際して意見を述べることとされているので（法27条3項）消費者庁と消費者委員会が中心となって消費者基本計画の基本方針ないし原案を策定するなどし、各省庁はこうした方針に則して計画を策定するとの基本方針で運用すべきである。

なお、このことは、各省庁が当初の基本方針ないし原案を上回る消費者政策の具体案を企画・立案し、提案することを否定するものでないことは当然である。むしろ、それぞれの分野の専門的知見を活用し、最先端の消費者被害の未然防止策と救済策を積極的に立案することが求められるところである。

## 3 消費者基本法の見直し

消費者基本法は2004年に成立した法律であるが、その後、消費者庁・消費者委員会の発足、「消費者市民社会」の提言等、状況は大きく変化している。消費者基本法は、こうした動きを踏まえて、現在の情勢、及び今後10年後20年後の消費者政策を展望したものに、見直していく必要がある。

現行の消費者基本法2条は、基本理念として消費者の権利を宣言しているが、これらが消費者の具体的な権利であることをより明らかにすべきである。また、消費者政策会議の見直し、消費者ないし消費者団体の政策形成過程への積極的参加を促すための制度の整備、消費者団体への支援の根拠規定の整備等を検討すべきである。

## 4 包括的消費者法典の検討

当連合会は、「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」（第32回人権擁護大会決議・1989年9月16日）において、「消費者主権に立脚した包括的『消費者法』」の制定を求めていた。すなわち、同決議は、「消費者が事業者と対等の地位を回復するため、(1)安全かつ公正な取引の確保に関する規定、

(2)被害の予防および迅速な救済をはかるための規定，並びに，(3)これらの施策の策定および実現に消費者が参加する権利を保障する諸規定を中心とする消費者法を制定すること」を求めた。

この間20年間の立法により，製造物責任法，消費者契約法，金融商品販売法等の個別の立法が行われ，また，特定商取引法，割賦販売法等の改正が行われてきたが，「包括的『消費者法』」の整備にまでは至っていない。

上記の決議で提言された「(1)消費者に対する十分な情報の開示，(2)行政規制の充実，措置請求権や差止請求権など被害の未然防止のための措置，(3)迅速に十分な救済がなされるための措置，(4)消費者および消費者団体の訴権の拡充，さらに(5)消費者団体への援助措置など」は，一部実現されたものがあるものの未だ十分とは言い難い。また，「これまでつくられてきた様々なルールに適切な民事効果を付して，被害救済の手段を充実すること。消費者にとって立証責任の負担が重いことから，様々な分野で立証責任の転換を図ること。証拠開示制度の導入。懲罰的賠償制度を設けること。適格消費者団体による集団的損害賠償制度を設けること。行政が消費者にかわって訴訟を提起する制度の創設。違法収益を剥奪する制度の創設。」などについても整備を行う必要がある（「消費者被害のない安全で公正な社会を実現するための宣言」第52回人権擁護大会宣言・2009年11月6日）。

社会が高度化し，消費が多様化している現代において，消費者被害の予防と救済のための「消費者主権に立脚した包括的『消費者法』」の整備は今こそ必要である。その際，消費者被害の予防救済の実効を図る観点から，民事ルール・行政ルール・刑罰ルールを充実し適正に組み合わせる必要がある。また，消費者ないし消費者団体の積極的な参加を促す制度や仕組みも重要である。消費者ないし消費者団体の積極的参加を促すためには，「包括的『消費者法典』」が解りやすいものである必要もある。

消費者庁・消費者委員会が発足したいま，こうした「包括的『消費者法』」の整備に向けた議論を開始すべきである。現在法務省を中心に行われている民法改正の議論も，後記の消費者契約法の改正とともに，こうした「包括的『消費者法』」の整備を展望し，または，配慮して進められるべきである。

## 第2 地方消費者行政について

### 意見の趣旨

1 地方における総合的な消費者行政の強化に向けた対策を，抜本的に行うべきである（消費者行政を運営する行政職員の大幅増員と専門性の向上，地方自治

体における消費者行政の位置づけそのものを高める対策， 地方における消費者被害情報の一元的集約と適切な分析体制の整備， 多重債務対策・自殺対策など関係する取り組みとの連携など。)。

- 2 地方消費者行政活性化基金の活用等により，相談体制の拡充強化を図るべきである。
- 3 地方消費者団体の育成・支援を行うとともに，地方の意見が消費者政策に生かされる仕組みをつくるべきである。
- 4 国民生活センターの体制の早急な見直しを行うべきである。
- 5 3年以降の地方消費者行政のあり方について，地方の実情を調査し，地方自治体との十分な意見交換を行うなどして検討されるべきである。

## 意見の理由

### 1 地方における総合的な消費者行政強化に向けた対策

消費者行政の一元化・強化関係法において，土台である地方消費者行政の充実，強化が不可欠であることは共通認識であるが，この間の議論は，消費者被害情報の一元的集約 = 地方の相談窓口の拡充と相談情報の収集に関する議論が中心であった。基本計画においては，地方消費者行政の総合的な強化に向け検討が必要である。

#### (1) 消費者行政を運営する行政職員の大幅増員と専門性の向上

消費者行政には，被害情報の収集・分析消費者への情報提供，違法業者の排除(自治体による法執行)，消費者団体育成・支援等など多くの役割がある。これらを担当する職員を大幅増員するとともに，職員に対する専門的研修制度を整備し，消費者行政部門に長期間配属されるシステムを作ることが必要である。

#### (2) 地方自治体における消費者行政の位置づけそのものを高める対策

地方自治体において消費者行政の予算や人員が長年にわたり大幅に削減されてきたのは，自治体の中でその位置づけが低いからであり，これを高めるための取り組みが必要である。また，地方行政の中でも，消費者行政は縦割りとなっている。都道府県内の関係部局の連携協力とともに，市町村との連絡連携を図るために，「消費者行政推進本部」の設置，都道府県の首長に対するトップセミナーなど，具体的な方策が検討されるべきである。

#### (3) 地方における消費者被害情報の一元的集約と適切な分析体制の整備

PIO-NET設置の他，地域で発生する消費者被害情報を，警察・病院・保健所その他の関係機関から情報収集するシステムの構築や，事故原因究明機関の確保，情報を分析して事業者規制や消費者啓発に活用する体制の整備が必

要である。

(4) 多重債務問題対策・自殺対策など関係する取り組みとの連携

多重債務問題対策や自殺対策などについて別の部署で予算付けや各種の企画が行われている。多重債務対策を消費者庁の重要な任務と位置付けた附帯決議も踏まえ、更に、高齢者対策、消費者教育等も含めて連携した活動が検討されるべきである。

2 相談体制の拡充強化（地方消費者行政活性化基金の活用）

現在の活性化基金は、使い勝手が悪いという意見が多い。問題点・活用事例などについて、各地（自治体の現場）に出向いて実情調査を行うこと、意見要望などを検討し、基金計画期間中でも、実施要領を使いやすいものに改めていくことが求められる。

3 地方の消費者団体の活性化策の検討

(1) 地方の消費者団体の育成・活性化の必要性

消費者庁や消費者委員会を機能させるためには、消費者自身がこれら組織を民間の目で監視し、情報や意見を発信することが不可欠であり、それを担う地方の消費者団体の育成・活性化が必要である。消費者教育や啓発活動についても消費者団体の活用・連携が有効である。消費者団体とそれ以外の団体（環境団体や障害者福祉団体など）の連携などによる地域のネットワーク作りも課題である。

地方自治体における消費者行政の位置づけを将来にわたって高めることにもつながることから、消費者団体の育成・支援策が検討されるべきである。

(2) 地方の意見が吸い上げられるような仕組みを作ること

消費者庁・消費者委員会に地方の意見が吸い上げられるよう、自治体においては広く消費者や消費者団体が意見を聞くための組織や取り組み、弁護士会などの専門家団体との連携などの検討、国においても、例えば消費者委員会が地方からの意見を聞くことができるような仕組みが検討されるべきである。

4 国民生活センターの体制の早急な見直し

国民生活センターは、予算は増えたが人員はほとんど増員されず、活性化基金を活用して研修を受けよういう地方の需要に供給が間に合わないなどの問題点が指摘された。独立行政法人としての位置付けを含めて早急な対策が図られるべきである。

5 3年以後の地方消費者行政のあり方についての検討

今後、消費者委員会において検討される地方消費者行政の望ましい姿、国の財政支援の在り方については、地方の実情を調査し、地方自治体と十分な意見交換

をおこなった上で検討されるべきである。以下に、検討されるべき事項を列挙する。

(1) 地方の相談窓口のあり方

相談窓口の設置方法（すべての市町村に消費生活相談窓口の設置、広域的相談窓口を設置する、そのメリットデメリットと実現の方策）

センターの適正な配置について、人口や地理的条件を踏まえた全国的な基準または目安を設けるべきか。その基準についての検討。

センターの職員や相談員の適正な人員配置について、基準または目安を設けるべきか。その基準についての検討。

センターが備えるべき相談・商品テスト・情報提供などの機能について、目安を設けるべきか。その基準についての検討。

(2) 相談員の地位・待遇のあり方

消費生活相談員は、専門的知識や経験を必要とする専門性の高い職種であるにもかかわらず、多くが非常勤職員と位置づけられて職務内容に見合う待遇がなされていないこと、雇い止めがあるなどにより専門性や経験が引き継がれないなどの問題が生じてあり、相談員の常勤化・正規職員化や、相談員の資格の統一化などが検討課題となっている。

一方で、相談員は消費者問題の専門家として適格消費者団体の専門委員や地域の消費者団体のリーダーとして重要な役割を果たしており、相談現場における活動と社会的活動の両方の役割を視野にいれて相談員の地位や待遇が検討されるべきである。

(3) 国の地方支援のあり方

財政支援の方法について、地方の相談窓口の均一化のためには国の直轄にするか国の法定受託事務とすべきであるとの意見、自治事務であることを前提に、警察や義務職員のように、一定の基準を設けて、各種補助金、交付金等の交付をすべきだとの意見などが出されている。

地方の実情や要望を調査し、各地の実情に応じた対策が検討されるべきである。

### 第3 消費者教育について

#### 意見の趣旨

- 1 消費者庁に消費者教育の専門部署を設置すべきである。
- 2 消費者庁と文部科学省との連携強化を図るべきである。
- 3 消費生活センターと教育委員会の連携強化を図るべきである。

- 4 消費者被害の予防と「消費者市民」の育成のために消費者教育の体系化を図るべきである。
- 5 生徒が現代社会を生き抜く力を身に付けられるように、消費者教育について学習指導要領の改訂が行われるべきである。
- 6 消費者教育を行える人材の育成を積極的に行っていくべきである。
- 7 情報集約と教材の提供については、頒布が迅速にできる教材の作成などを含めた充実が図られるべきである。
- 8 「消費者教育を推進する法律」（仮称）など消費者教育に関する法制度の整備が行われるべきである。
- 9 社会教育における消費者教育の充実が図られるべきである。

## 意見の理由

### 1 総論 = 消費者教育の重要性

#### (1) 消費者庁発足によって変革が期待される消費者教育

消費者教育は消費者庁が担う極めて重要な業務の一つとして位置付けられる。このことは新設された消費者安全法が「国及び地方公共団体は、啓発活動、広報活動、消費生活に関する教育活動その他の活動を通じて、消費者安全の確保に関し、国民の理解を深め、かつ、その協力を得るよう努めなければならない。」（4条6項）と定めているとともに、消費者庁関連法案の決議の際に衆議院・参議院とも附帯決議において消費者教育の充実の項目が置かれたことからも明らかである。

参議院の附帯決議に「消費者教育の推進については、消費者庁が司令塔機能を果たし、消費者基本法の基本理念及び消費者基本計画の基本的方向のもと、消費者が自らの利益の擁護及び増進のため、多様な視点から物事をとらえる能力を身につけ、自主的かつ合理的な行動をすることができるよう、消費者庁と文部科学省が連携を図り、学校教育及び社会教育における施策を始めとしたあらゆる機会を活用しながら、財政措置を含め、全国におけるなお一層の推進体制の強化を図るとともに、消費者教育を担う人材の育成のための措置を講ずること。また、消費者教育に関する法制の整備についての検討を行うこと。」とされているとおり、消費者庁発足後は消費者教育の大胆な変革がなされなければならない。

#### (2) 学校教育における消費者教育の充実

消費者教育の大胆な変革では、特に学校教育における消費者教育の充実が重要である。幼少期から消費者問題について考える場を与えられれば、市民は無

意識のうちに消費者の権利や役割に対する考え方を体得することになり，そのことは，成人期以降の消費者被害予防に繋がる。また，消費者が安心で安全に暮らせる社会を形成するために，社会変革に積極的に参加し行動する「消費者市民」の育成にも繋がるのである。

現行の消費者基本計画では，消費者教育の人材育成や派遣，教材の作成頒布などについて進展が見られるものの，それを学校教育においてどのように位置付け，国民に伝播させるかの方策が残念ながら見てこない。

今後は，消費者庁が主導して，学校教育における消費者教育の大胆な変革が目指される必要がある。

### (3) 我が国の消費者教育が目指すべき内容

今般，消費者庁が設置されるにあたって政府は，同庁が強力な権限を持ち消費者行政の司令塔的役割を果たすべきものとともに，消費者側にも意識改革を促し，この改革が「消費者市民社会」というべきものの構築に向けた画期的第一歩として位置付けられるべきものとしている（2008年6月27日に「消費者行政推進基本計画」）。ここでいう「消費者市民」は「批判的精神をもち，主張し，行動し，社会参加する市民」である。

消費者教育は単に消費者被害に遭わない知識を持つというだけではなく，上記の消費者市民が育成される内容でなければならない。

### (4) 上記を基本的な視点として，下記各論の施策が実現されるべきである。

#### 2 各論 = 推進されるべき諸施策について

##### (1) 消費者庁における消費者教育の専門部署の設置

今後の消費者関係の施策を考えるときに消費者教育は極めて重要な位置を占めるにも拘わらず，消費者庁において消費者教育の専門部署が設置されていない。

消費者教育の専門部署を置き，消費者教育の研究者なども配置して専門的な研究・提言・施策がなされるべきである。

##### (2) 消費者庁と文部科学省との連携強化

教育を所轄し学習指導要領についての権限を文部科学省を有する以上，消費者庁が同省と連携して消費者教育を推進していくことは極めて重要である。

現行基本計画においても内閣府と文部科学省の連携強化は重点項目としてあげられており，「消費者教育連絡協議会」が設置されているが，具体的な効果は見えていない。むしろ消費者教育については消費者庁がリードして，教育課程の中の重要な地位に位置付けるよう提案するなど，積極的具体的な働きかけが必要である。

### (3) 消費生活センターと教育委員会の連携強化

消費者教育を具体的に充実させるためには、具体的で新しい被害事例に基づいた教育が必要であり、その意味で各地の消費生活センターと教育委員会の連携強化は重要である。

現行基本計画においてもこれは重点項目に挙げられているが、必ずしも十分機能していない。更に人材や教材の交流などを行うべきである。

### (4) 消費者教育の体系化

上記1(3)記載のとおり、消費者教育の目的は消費者被害の予防だけでなく「批判的精神をもち、主張し、行動し、社会参加する『消費者市民』育成」であり、その目的のための消費者教育体系化がなされるべきである。

現行基本計画の中で消費者教育体系化に向けた研究・提言がなされているが、上記視点からは不十分であり、更に一層研究がなされるべきである。そして上記目的を達するための道筋を示すとともに、具体的な被害予防の視点から方策がちりばめられた消費者教育の体系化が必要である。

なお、体系化にあたっては、「消費者市民教育」を実践している北欧諸国の先進例について、調査・研究し、その結果を公表すべきである。

### (5) 学習指導要領の改訂

学校教育では学習指導要領が極めて重要な地位にあるが、消費者教育の位置づけは極めて不十分である。よって抜本的な改訂がなされるべきである。

消費者教育は、主に中学校の社会科及び技術・家庭科、高等学校の公民科及び家庭科で扱われているが、絶対的な時間数が不足している。増加させるべきである。

内容的には、生徒が現代社会を生き抜く力を身に付けられるよう、次の内容が盛られる必要がある。

なお、下記の内容を盛り込み、「消費者市民社会」の視点を盛り込んだ単一科目の設定も検討の価値がある。

#### 記

ア 「契約」について、その意味や仕組み、成立の要件や効果などの基本的事項を十分修得させたうえで、消費者の日常生活は多くの契約を結ぶことによって成り立っていることを理解させること。

消費者が商品やサービスを選定し、契約を締結するにあたって、自ら権利の主体として、商品やサービスの品質や内容、契約条項の意味などの必要な情報を積極的に収集し、合理的な判断の下に契約を締結することが重要であることを理解させること。そのうえで、情報収集についての知識・

技術を修得させるとともに，契約締結の判断を合理的に行える能力を身に付けさせること。

多重債務問題や悪質商法等の現実に生起する消費者トラブルについて，社会経済の仕組みや構造から考えてその問題点を見抜く知識と能力を修得させること。

被害者を生まないために関係諸機関に情報を提供したり，対処を求めるたり，自ら消費者団体を組織し参加したりするように能動的に行動する態度や考え方を修得させること。

イ 消費者教育を行うにあたっては，現実に生起する消費者トラブルを題材として，授業を展開すること。特に多重債務問題については，具体的な事例を用いて，金利問題や多重債務からの予防策及び救済策についての学習を行うこと。

ウ 消費者教育は総合的学習の時間なども利用して，教科にとらわれることなく，広い観点から行われるよう工夫すること。

エ 上記の内容を授業で実現するために，教師に対する研修の充実や具体的な事例を盛り込んだ教材の提供などがなされること。

特に教師の研修の強化については，消費者教育を教員免許取得の必修科目とすることが挙げられる。

#### (6) 人材の育成

消費者教育の担い手不足は従来から指摘されているところである。従って，「消費者教育」を行える人材の育成は極めて重要である。

現行消費者基本計画でも「出前講座」実施の専門家育成が行われているが，更に体系化された消費者教育を習得し，それを学校教育だけでなく，一般市民にも広げていく人材の育成が急務である。

そのために，消費者庁が主導して消費者教育の講師としての適任資格を創設し，消費者庁や国民生活センターが中心となって，講師育成のカリキュラムを設けるべきである。

#### (7) 教材の提供

変化の早い消費者問題について常に意識し，改正が多い消費者関連法を把握して消費者教育を行うことは極めて困難である。従って，新鮮な内容の教材を提供することは消費者教育において重要である。

情報集約と教材の提供については，現行基本計画でも基盤整備やポータルサイトの設置などで行われているが，更に，充実して頒布が迅速にできる教材が作られるべきである。

### (8) 消費者教育に関する法制度の整備

上述の具体的な施策を行うについて更に「消費者教育を推進する法律」とでもいうべき法制度が必要である。

立法がなされることで消費者教育の位置付けの重要性が増すだけでなく、文部科学省と連携を深めて教育内容に盛り込むことができるほか、人材育成システムが具体的に構築が可能となる。

### (9) 社会教育における消費者教育の充実

学校教育以外の地域・家庭・職場などの社会教育における消費者教育についても重要である。既に述べたところと重複するところもあるが、必要な施策について指摘すれば下記のとおりである。

#### 記

- ア 各地の社会教育施設における消費者教育の普及・推進を各地の消費生活センターと連携して行う。
- イ 高齢者・障害者に対する消費者被害に対応するため、民生委員・ケースワーカー・ヘルパーなどの高齢者・障害者の周辺に位置する人々への消費者教育の推進。
- ウ 事業者の従業員に対する消費者教育の推進。
- エ 広く国民が消費者教育を受けられるような教材の開発・提供を行う。
- オ 消費者教育を担う講師を育成するために、研修や講座を開設する。
- カ 消費者教育の内容・方法についての調査研究機関を設ける。
- キ 消費者教育の先進的取組や情報の収集及び提供（リソースセンターの機能充実）。

## 第4 消費者契約全般に関する法制度の整備について

### 意見の趣旨

- 1 消費者契約法の実体法改正に向けた見直しの検討を行うべきである（緊急の課題）。
- 2 損害賠償等消費者団体訴訟制度を設けるべきである。
- 3 適格消費者団体に対する財政支援等、各種支援の拡充を行うべきである。

### 意見の理由

- 1 消費者契約法の見直し（緊急の課題）

消費者契約法は、2000年4月に成立し、2001年4月から施行されている。施行後、学納金返還請求訴訟事案や敷金返還請求訴訟事案に見られるように、従来の民法の解釈・適用のみでは限界があった事案における被害救済が図られるなど、相当の成果が挙げられているが、事業者の情報提供義務が努力義務に止め

られていること、困惑による取消権の要件についても不退去・監禁の場合に限られていること、契約条項規制におけるいわゆる明確性原則や作成者不利の原則などの解釈基準が規定されていないこと、さらには不当条項リストも比較法的に見れば数少ないなど、消費者の利益擁護という目的からすれば、見直すべき点が少なからず存している。

そして、同法制定時の衆参両院における附帯決議において、「施行後の状況について分析・検討を行い、必要があれば5年を目途に見直しを含めた措置を講ずる」とされ、2005年4月に制定された消費者基本計画においても、「消費者契約法施行後の状況について分析・検討するとともに、消費者契約に関する情報提供、不招請勧誘の規制、適合性原則等について幅広く検討する」とされ、同法の見直しに向けた検討を行うべきこととされていた。

こうしたことから、国民生活審議会においても、消費者契約法の見直しを見据えた検討に着手されていたが、消費者行政の一元化及び新組織を創設すべき必要性が強く認識され、消費者庁及び消費者委員会の創設に向けた検討及び立法作業を優先すべきことと認識されたことから、消費者契約法の実体規定の見直しに向けた検討は、事実上、棚上げの状態となっている。

しかしながら、上述したような消費者契約法制定時における検討課題が残されているほか、2006年6月の同法の改正により、適格消費者団体が同法上の不当な行為について差止請求をすることとされたものの、差止請求権の対象となる現行法の取消権や不当条項の要件が限定的であることから、差止請求権の行使を躊躇せざるを得ないケースも少なくない（例えば、不当条項につき、10条前段は任意規定として明文の規定があるものとされているため、非典型契約の場合には根拠の拠り所がなく、10条では対処し得ない事態が生じている。）。

したがって、被害を受けた消費者が迅速に救済される権利を拡充すべく、消費者庁においても、消費者契約法の実体法改正に向けた見直しの検討を行うべきである。

なお、消費者契約法の見直しにあたって盛り込むべき改正事項は、当連合会2006年12月14日付「消費者契約法の実体法改正に関する意見書」を参照されたい。

## 2 集団的被害救済のための損害賠償等消費者団体訴訟制度の導入

現在、消費者庁に「集団的消費者被害救済制度に関する研究会」が設置され、不当な収益をはく奪し、消費者を救済する制度の在り方等に関する検討に着手されている。

2006年6月の消費者契約法の改正により、適格消費者団体に同法上の不当

な行為について差止請求をすることができることとする消費者団体訴訟制度が導入され、2008年4月の消費者契約法等の改正により、差止請求の対象が景品表示法又は特定商取引法上の不当な行為にも拡張され、制度の充実・強化が図られているが、損害賠償等を請求する制度までは認められていない。

この制度が導入されて以降、適格消費者団体が不当勧誘行為や不当契約条項を指摘した場合、事業者が将来に向かって改善に応じる例は見受けられるようになった。しかしながら、自社の勧誘行為や契約条項の違法性自体は認めて、それによって既に損害を被っている消費者（顧客）に対して、その損害を回復する措置を講じる事業者は少なく、そのような対応に消極的なこともある。

少額同種の被害が多発するという消費者被害においては、費用及び労力との見合いから、個々の消費者が自ら訴えを提起して被害回復を図ることが困難なことがあります、その一方で事業者が多額の利得を保有するといった事態が生ずることがあり、こうした消費者被害の特性にかんがみた制度設計に向けた検討が必要であり、そのような制度の1つとして、適格消費者団体が個々の消費者が有する損害賠償請求権等の金銭支払請求権につき、代表して訴訟追行をすることができるこことすべきである（損害賠償等消費者団体訴訟制度）。

その具体的な内容については、当連合会2009年10月20日付「損害賠償等消費者団体訴訟制度要綱案」を参照されたい。

なお、消費者被害の実効的救済のためには、上記の適格消費者団体による損害賠償請求制度だけでなく、被害者から取得した財産を隠匿又は散逸させるような事業者に対する違法・不当な収益はく奪制度や効果的な保全制度なども必要となる。これらの制度が相互に補完し、役割分担することによって、初めて真の消費者被害の救済が実現されるものといえる。

### 3 適格消費者団体に対する財政支援等、各種支援の拡充

消費者庁及び消費者委員会設置法附則第5項は、「政府は、消費者庁関連3法の施行後3年以内に、適格消費者団体による差止請求関係業務の遂行に必要な資金の確保その他の適格消費者団体に対する支援の在り方について見直しを行い、必要な措置を講ずるものとする。」とし、消費者庁関連3法案の衆参両院の委員会における附帯決議においても、「消費者被害の情報収集啓発を行う消費者団体に対し、関係する情報を提供するとともに、活動のための施設や資金の確保等の環境整備を図ること」（衆議院附帯決議22）、「適格消費者団体を始め、消費者被害の情報収集、消費者への啓発等を行う消費者団体に対し、関係する情報を提供するとともに、活動のための施設や資金の確保等の支援の在り方について検討を行い、必要な措置を講ずること」（参議院附帯決議29）とされた。

一般に、消費者団体の財政状態は脆弱であり、適格消費者団体もその例外ではない。大半の消費者団体の収入源は、会員・会員団体からの会費収入であるが、いずれの団体においても会員・会員団体数が減少する傾向にあり、活動資金の確保に苦慮している状況である。

適格消費者団体についてみれば、年間の予算規模が300万円以下という団体が過半数の4団体であり、100万円以下の団体も2団体存在する。差止請求権の行使を視野に入れて活動している消費者団体の財政状況としては極めて厳しいといわざるを得ない。差止請求関係業務は、不特定かつ多数の消費者の利益のためのものであり、その意味で公益性が強いものであるにもかかわらず、現状では行政からの財政的支援は乏しく、適格消費者団体構成員による金銭的拠出とボランティアによる活動で支えられているのが実情である。適格消費者団体が行う差止請求関係業務は、それ自体として何ら適格消費者団体に金銭的な利益をもたらすものではなく、むしろ、差止請求関係業務を積極的に行えば行うだけ財政支出が多くなるという関係にある。

したがって、適格消費者団体の活動の公益性にかんがみ、これに対する国又は地方公共団体による財政的支援を行い、消費者団体訴訟制度の一層の実効化を図るべきである。また、寄附税制の見直し等、適格消費者団体への寄附金に関する税控除を優遇するなどの措置が検討されるべきである。

また、適格消費者団体が消費者からの被害情報を入手するのに困難があると、差止請求関係業務等、適格消費者団体に与えられた役割を十分に果たし得ないととなる。したがって、適格消費者団体の消費者被害の情報収集手段についても、より一層の拡充を図るべきである。

## 第5 食品の安全について

### 意見の趣旨

- 1 食品安全委員会の委員に消費者を代表する委員を選任し、また、食品安全委員会を消費者庁の所管とすべきである。
- 2 食品に対しトレーサビリティ制度を広く導入し充実させるべきである。
- 3 食品表示に関する規制を食品表示法による規制に統一し、表示の内容について消費者の知りたい情報が表示されるように早急に見直すとともに、表示違反に対する制裁の強化・不当な食品表示広告等の差止制度の創設を行うべきである。
- 4 特定保健用食品制度における審査を厳格化するとともに、健康食品の販売や表示広告に関する規制を整備すべきである。
- 5 消費者の措置請求権等消費者の食品安全行政への積極的参加制度を創設すべき

である。

- 6 食品事故被害救済制度を創設し、食品に関するリコール制度を設けるべきである。

## 意見の理由

- 1 現行消費者基本計画（2005年4月策定）について

### （1）現行消費者基本計画

2005年4月に策定された現行消費者基本計画において消費者政策の重点とされたもののうち、食の安全・表示に関するものとしては、「リスクコミュニケーションへの消費者の参加促進」、「食の安全・安心分野におけるトレーサビリティ・システムの普及促進」が挙げられていた。

### （2）消費者庁の検証結果

上記重点施策についての消費者庁における検証結果では「リスクコミュニケーションへの消費者の参加促進」については、意見交換会の実施、関係府省のホームページなどによる情報提供などの取り組みが報告されている。次に、「食の安全・安心分野におけるトレーサビリティ・システムの普及促進」については、電子タグを高度に活用するための技術についての研究開発、実証実験の実施や、農産物の生産情報公表ＪＡＳ規格の制定などの取り組みが報告されている。

### （3）現行消費者基本計画についての評価

政府としては、消費者基本計画に沿う施策の実施がなされていると評価するのであろう。

しかしながら、2008年9月に問題となったメラミンが混入された牛乳を原料とする食品が輸入されていた事件について食品安全委員会委員長が、当該食品は安全であるかのような発言をした例が典型であるが、消費者の目線とかけ離れた政府の対応がなされている状況がある。こうした政府の対応からして、意見交換会の実施程度にとどまる現行のリスクコミュニケーションのあり方については、抜本的な改革が必要といえる。

また、食の安全・安心分野におけるトレーサビリティ・システムの普及促進については、消費者の立場からすれば、全食品に対する取り組みを期待しており、不十分な対応となっている。

- 2 食品安全・表示にかかわる消費者問題の現状

現行消費者基本計画が策定された2005年4月以降、我が国では、冷凍餃子農薬混入事件（2008年）、牛肉、ウナギ、タケノコなど数々の食品偽装事

件（2007年～2009年）、事故米不正転売事件（2008年）、エコナ事件（2009年）など食の安全・表示に関する問題が相次いだ。

これら事件により、食品の安全性、表示に対する国民の信頼、安心感は大きく損なわれた。また、従来から存在する、添加物、遺伝子組み換え食品、健康食品等の安全性に関する懸念も払拭されていない。なお、健康食品については、効能がないにもかかわらず、あるかのような宣伝広告がなされ、不当に高額の商品を購入させられているという消費者取引被害も発生させている。

こうした食の安全、表示に対する国民の信頼を回復するためには、抜本的な対策が必要である。

現在、消費者委員会においては、特保を含め健康食品の表示に関するあり方について検討が始まられようとしているが、思い切った対応が必要である。

### 3 次の消費者基本計画に盛り込むべき食品安全・表示にかかる重点施策

#### （1）食品安全委員会の見直し

現行の食品安全行政は、食品安全委員会によるリスク評価、これに基づく厚生労働省等によるリスク管理、関係者間のリスクコミュニケーションで構成されており、消費者の食の安全にとっては、まずもって食品安全委員会によるリスク評価が重要となるが、食品安全委員会には、消費者を代表する委員が選任されていない。そのためか、消費者が安全性について懸念を有する指定添加物が次々と承認されている実態などがある。政府は、リスク評価は、科学的知見に基づき、客観的かつ公正中立におこなう必要があることから、消費者を代表する委員を不要と考えているが、客観性、公正中立を保つために、消費者の意見を排除すると言わんがごとき対応は、消費者に対する偏見と言わざるを得ない。消費者も科学的知見を尊重することは可能であるし、消費者の意見も聞くことがむしろ公正中立さを保つことになる。

従って、食品安全委員会の委員に消費者を代表する委員を選任する運用とすることを重点施策とすべきである。また、消費者庁設置の際に見送られたが、食品安全委員会を消費者庁の所管とすることを重点施策とすべきである。

#### （2）トレーサビリティの充実

食品のトレーサビリティについては、現在、牛と米穀等に法律が制定され、農産物の生産情報公表JAS規格が制定されるなど、食品の一部にとどまっているのが現状である。

しかし、生産、加工、流通の過程が複雑化し、原材料や加工食品自体も大量に輸入に頼らざるを得ない我が国の状況から見れば、食品の安全性を確保すること、食品による健康被害が発生した場合の被害拡大の防止のためにも、トレ

－サビリティの充実は不可欠である。

従って、広く食品に対しトレーサビリティ制度を導入し充実させるべきであり、そのための仕組み作りに早急に取り組むことを重点施策とすべきである。

### (3) 食品表示に関する規制の見直し

#### ア 食品表示の統一的規制

現行の食品表示は、食品衛生法、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律( J A S 法)、健康増進法等多岐にわたる法律によって規制されているため、複雑でわかりにくくなっている。また、表示の目的自体も、安全確保のため、選択に資するためなど多様である。表示違反に対する制裁も一様ではない。

こうした制度は、消費者にも事業者にも利益とはならない。

内閣府は、平成 21 年 7 月、諸外国の食品表示に関する法令の調査内容を公表したが、諸外国では、食品表示は、統一した法令となっているとのことであるから、我が国でも早急に食品表示法による統一を進めるべきである。その際には 韓国法にならい、食品表示を消費者の権利と明記すべきであり、こうした法律の制定を重点施策とすべきである。

#### イ 消費者の視点での表示内容の見直し

現行の食品表示においては、添加物に一括表示が認められたり、遺伝子組み換え食品については原材料の重量に占める割合の高い原材料の上位 3 品目までのものでかつ原材料の重量に占める割合が 5 % 以上のものしか表示されないなど、事業者に配慮しすぎており、消費者が本当に知りたい食品の情報が明らかにならない仕組みとなっている。

これでは、消費者の食品に対する信頼、安心を高めることはできない。

食品に消費者の知りたい情報を表示することは事業者側にとっても、消費者に安心を与え、消費活動を活性化することとなり利益となる。

従って、各種食品表示の内容について、消費者の知りたい情報が表示されるよう、早急に見直すことを重点施策とすべきである。

#### ウ 表示違反に対する制裁強化

表示違反に対する罰則強化については、2009 年 5 月 J A S 法改正により、産地偽装について直罰が導入されるなど、一定の進展が見られる。

しかし、2009 年 11 月に改正 J A S 法違反により、J A 職員が逮捕される事件が発生しており、なお、食品偽装に対する対応が必要と思われる。

さらなる、表示違反に対する制裁の強化を重点施策とすべきである。

#### エ 不当な食品表示広告等の差止請求制度の創設

次の3の健康食品規制と関連し、さらに4の消費者の食品安全行政への積極的な参加制度の一つといつてよいが、不当な食品表示広告について、消費者が自ら差し止め請求を行う制度があれば、不当な表示広告を実効的に排除できると考えられる。

従って、不当な食品表示広告等の差止請求制度の創設を重点施策とすべきである。

### (3) 特定保健用食品制度、健康食品の規制の見直し

#### ア 特定保健用食品の制度の見直し

特定保健用食品として許可を受けた製品について発がん可能性成分が多く含まれていることが問題となり、メーカーが自主的に許可を失効させた事件が2009年10月に起こったが、特保は、消費者にとり、一般の食品に比べて健康によいと考えられているものだけに、より安全性が求められてしまうべきものである。

従って、特保の審査はこれまで以上に厳格にすべきものであり、事後的に安全性に疑問が生じたときには速やかに許可取消の手続がなされるよう、早急に制度の見直しをすることを重点施策とすべきである。

#### イ 健康食品についての規制

現在、いわゆる健康食品については、何らの規制がない状態である。そのため、悪質な業者が、薬理作用のある健康食品を医薬品としての承認を受けて販売等して健康被害を発生させたり、反対に、一般食品に比べて何ら特段の効能の差のない健康食品を効能があるかのように広告等して、消費者に不当に高額の支払いをさせるなどの被害が多発している。

こうした状態をもはや放置することは許されないというべきである。

早急に、健康食品の販売や表示広告に関する規制を制定することを重点施策とすべきである。

### (4) 消費者の食品安全行政への積極的な参加制度の創設

国民の健康保護を第一とする食品行政を実現するためには、食品行政への消費者の積極的な参加を保証・確立していく制度の設立が必要である。

具体的には、消費者が身体や生命に危険な食品を禁止する措置をとるよう行政に積極的に求める権利（措置請求権）の実現や、行政の措置に対して異議申立をする制度を導入するとともに、その前段階として、消費者からの食品安全に関する調査申し出制度を定め消費者からの申し出を受けた行政が様々な調査をし、その結果を公表するようにすることが必要である。

### (5) 食品事故被害救済制度等の創設

### ア 食品事故被害救済制度の創設

食品に有毒・有害物質がひとたび混入すると、深刻かつ悲惨な被害が広範囲に生じることとなるが、食品事故の被害者を救済する公的制度が未だ法制化されていないため、被害者が十分な救済を受けられない事態が生じている。

そこで、早急に食品事故被害救済制度を創設すべきであり、かかる制度は、被害者の完全かつ迅速な救済を実現し、加害者の責任を明確にするものであるべきである。

### イ リコール制度の導入

また、食品事故の拡大を未然に防止し被害を最小限に食い止めるため、食品関連事業者が、自己の製品について人の健康に対する有害情報を得たときには、直ちに都道府県知事（保健所長）などに報告すべきとするいわゆるリコール制度を導入すべきである。

## 第6 医薬品・医療機器

### 意見の趣旨

- 1 個別医薬品・医療機器の安全対策を含む薬事行政全般について、調査・勧告権限を有する第三者監視機関を創設すべきである。
- 2 厚生労働省に対し、国民が緊急命令の発動や、添付文書の改訂、被害実態調査、特別委員会の設置などの権限発動を促す申立ができる制度を創設すべきである。
- 3 薬事法を改正し国民の生命と健康を守ることを最優先の課題として予防原則に立脚した薬事行政を行うことを明確にするべきである。
- 4 患者の権利法・被験者保護法を制定し、臨床研究と治験を一貫して管理する法制度を創設するべきである。
- 5 医薬品に関する情報公開を徹底し、国及び企業が積極的情報提供義務を果たすための諸制度を速やかに整備するべきである。
- 6 医薬品副作用被害救済制度の救済対象の拡大と給付の充実を図るべきである。
- 7 市販後安全対策を強化するための諸制度を整備し、そのための人材を育成するべきである。

### 意見の理由

#### 1 第三者監視組織

わが国では、サリドマイド事件以降、現在に至るまで薬害が繰り返されている。厚生労働省を中心とした従来の薬事行政システムでは薬害の再発を防ぐことができなかったというこの歴史的事実に鑑みれば、薬事行政を扱う機関とは別の第三

者の立場から、医薬品・医療機器の安全性確保が適切に図られているかを監視・評価する機関の創設は不可欠である。

第三者監視組織の創設は、日弁連が第41回人権擁護大会（1998年11月）の宣言において既に求めていたところであるが、厚生労働省の「薬害肝炎の検証及び再発防止に関する医薬品行政のあり方検討会」第一次提言（2008年4月）においてもその必要性が提言され、日弁連も、改めて創設を求める意見書（パブリックコメント）を公表したところである（2009年10月）。

組織の創設に当たっては、構成メンバーに、薬害被害者、薬害被害者の推薦する専門家、弁護士など規制当局に対して批判的な視点を持つことのできるメンバーを含むこと、市民団体や副作用被害者、患者からの情報や要望が反映されやすい仕組みを持つこと、提言・勧告・調査権限を持つこと、調査能力を有する事務局を配置すること、検討課題や委員会の開催について、委員が柔軟に決定できる権限を持たせることなどが重要である。

## 2 緊急命令等申立制度

過去の薬害事件では規制当局が情報を入手していながら適切に規制権限を行使せずに被害を拡大させた。その原因の一つは、権限の発動を外部から促す制度が確立されていなかったことにある。

前記第三者監視組織の創設と同様、日弁連が提唱してきた国民が厚生労働省に対し、緊急命令の発動や、添付文書の改訂、被害実態調査、特別委員会の設置などの権限発動を促す申立ができる制度を設けることが必要である。

## 3 薬事法改正

市民の生命と健康を守ることを最優先の課題とし予防原則に立脚した薬事行政を行うことが求められている。薬事行政の基本法ともいべき薬事法について、市民に対する医薬品安全性確保義務が国に存在することを明記するなどの改正を行うべきである。

## 4 患者の権利法・被験者保護法及び臨床研究と治験を一貫して管理する法制度の整備

制度改革は、その基礎に患者の権利・被験者の権利が保障がなければならない。しかるに、わが国では、未だに患者の権利法も被験者保護法も制定されていない。厚生労働省に設置された「ハンセン病問題に関する検証会議の提言に基づく再発防止検討会」も、2009年4月報告書をまとめ、医療基本法を制定して患者の権利、被験者の権利を明記して定めることを求めている。すみやかな法制化が必要である。

臨床研究と治験（医薬品の承認のための臨床試験）を一貫して管理する法制度を

創設することが必要である。

## 5 情報公開の徹底，積極的説明義務

医薬品・医療機器の安全性・有効性に関する様々な情報が広く国民に公開されることは，被害を防止するうえで必要不可欠である。情報公開法が制定され，医薬品・医療機器に関する情報の開示請求を行うことが可能となったが，その運用の実態をみると，知的財産権の保護に必要な範囲を超えた非開示事例が少なくなっている。優先すべきは，市民の生命健康の安全であることから，国は，徹底した情報公開を行うべきである。

また，国や製薬企業は，市民の生命，健康に直接にかかわる医薬品に関する情報については，市民からの請求を待つまでもなく，積極的に市民に対して情報を提供する義務を負う。非臨床試験・臨床試験の登録と公表制度の整備，承認審査中の意見募集や公開検討会の開催，承認時に市販後安全対策の重点項目を公表するシステムの導入など，第一次提言でも言及されている積極的情報提供義務を果たすための諸制度を，速やかに整備することが必要である。

## 6 医薬品副作用被害救済制度の救済対象の拡大と給付の充実

現在の医薬品副作用被害救済制度に基づく給付は，医薬品を適正に使用してもかかわらず発生した副作用による健康被害者を救済するものとされ，製薬企業に過失があることを要しないが，その給付の基本的な性格は，あくまで「見舞金的性格」をもった特殊な給付とされている。しかし，このような位置づけにとどまっていたのでは，被害救済の真の充実を図ることはできない。医薬品副作用被害救済基金法（1979年制定）が成立した時の国会の付帯決議は，政府に対して，「医薬品の特殊性を十分考慮しつつ，本救済制度に無過失責任を導入することについて，今後とも検討を続けること」を要望し，格段の努力を払うことを求めていたのである。したがって，製薬企業の社会的責任の重さに照らしても，この際，制度の基本的な性格を正面から無過失責任補償であると位置づけ，以下のとおり被害救済の充実・強化をはかるべきである。

- (1) 抗癌剤を含め除外医薬品を全面的に見直すべきである。
- (2) 胎児が被った副作用被害については，新生児として生まれ死亡すれば遺族一時金の支給対象となるが，胎児死亡については何ら救済の対象にならない。これは不均衡であるから，見直すべきである。
- (3) 入院を必要とする程度の疾病や日常生活が著しく制限される程度の障害に限って救済の対象とする現在の制度を見直すべきである。
- (4) 給付水準も見直し，充実した救済をはかるべきである

## 7 市販後安全対策の強化・人材育成

医薬品・医療機器について承認前に得られる安全性情報には限界があり、安全性確保のために市販後安全対策の充実が求められている。そのためには、レセプトデータベース整備、患者からの副作用報告制度の創設、添付文書の記載要領の見直し、広告規制の強化等が必要である。

また、これらを担う人材の不足や研究基盤の脆弱さは深刻であり、薬剤疫学研究等を促進するための公的基金の創設、薬剤疫学や生物統計家の育成のための研究機関、大学講座を創設することが必要性である。

上記の点は、「薬害肝炎の検証及び再発防止に関する医薬品行政のあり方検討会」第一次提言においても指摘されているところであり、関係各省庁が連携協力して具体化のための工程表を速やかに定めるべきである。

## 第7 製品の安全について

### 意見の趣旨

- 1 消費者の目線に立った消費者事故情報の収集・分析・公開のシステムを構築すべきである。
- 2 消費者のための事故原因究明機関の拡充を行うべきである。
- 3 通報者の保護や救済を確保する公益通報者保護法の改正を行うべきである。
- 4 消費者の立証責任の軽減等、製造物責任法の改正を行うべきである。
- 5 証拠収集制度の拡充と懲罰的賠償制度の導入を行うべきである。

### 意見の理由

- 1 消費者の目線に立った消費者事故情報の収集・分析・公開のシステムの構築  
消費者安全法は、行政機関の長、都道府県及び市町村の長、国民生活センターの長から消費者事故情報を収集し、これを分析して公開するシステムを想定しているが、消防、警察、病院、保健所から消費者事故情報が円滑に収集されるのか、収集された消費者事故情報が適切に分析され、消費者が商品選択のために利用できるか、さらには、消費者も商品の安全性について検討することができるよう公開されるかという懸念がある。現在、消費者庁は、事故情報データバンクという情報システムを構築しているが、これまで説明されたシステムの概要は、事故について、被害者の年齢と性別、事故発生地、事業者名、商品名（型式を含む）、事故態様等の基本的な内容を知ることができず、消費者の目線に立った事故情報システムというにはほど遠いものとなっている。このような事態は打開されなければならない。

- 2 消費者のための事故原因究明機関の拡充

消費者が製品等の事故から容易に救済されない大きな原因の一つとして、消費者のための事故原因究明機関がほとんど存在しないことがある。消費者は、事故が発生した製品について事故原因の調査や裁判所に提出する鑑定意見書の作成を依頼する途がほとんどないのが現状である。国民生活センターや製品評価技術基盤機構（NITE）は、あくまで独自に事故調査をしてその結果を公表するシステムであり、製品事故の相談には応じるが、消費者からの事故原因究明の依頼には応じない。全国の消費生活センターのなかには事故原因の究明の担当者が存在しないところも数多くある。

### 3 通報者の保護や救済を確保する公益通報者保護法の改正

消費者は、製品の欠陥を知る契機として事業者の内部からの公益通報による場合が増加している。しかし、通報者の保護や救済に十分でないために、通報者が事業者から解雇されるなどの不利益を受けることが頻出しているだけでなく、行政機関や弁護士会においてさえも通報者を受け入れてこれを支援する体制が確保されていない。

また、現行法は、通報者が保護される要件が厳格に過ぎ、せっかくの通報行為が事業者内部に留まってしまう可能性が高いことも難点であり、これらを是正する法改正や基盤整備が必要となっている。

### 4 製造物責任法の改正

現行法は平成6年に制定され、平成7年に施行されたが製品の欠陥により被害者（消費者）の権利救済が円滑になったとはとうていえない。被害者（消費者）には、製品の欠陥について依然として重い立証責任が課せられており、事故原因究明機関が未整備の状態であることと相俟って、司法的救済がなかなか図られない。立法時の議論では「事実上の推定」を弾力的に運用するということであったが、実務上はほとんど取り入れられておらず、法律上の推定規定の論議は未だ熟していない。やはり、アメリカ合衆国の「リストイメント」のような事実認定に利用できる経験則の集成を行いつつ、被害者（消費者）の立証責任の軽減が図られるような改正が行われなければならない。

### 5 民事訴訟法の改正（証拠収集制度の拡充と懲罰的賠償制度の導入）

現行法の文書提出命令は立証趣旨に拘束されて模索的な証拠収集が否定されるし、調査嘱託や当事者照会は企業機密の要件に阻まれる。製造物責任事件の十全な解決にはやはりディスカバリーのような証拠収集制度が必要である。また、表示の偽造、事故隠し、リコール逃れによる事業者の不祥事を是正するためには、逸失利益の補填を原則とする現行損害賠償制度では限界があり、懲罰賠償制度が必要不可欠である。

## 第8 土地住宅について

### 意見の趣旨

- 1 民間賃貸住宅における「追い出し屋」対策のために賃貸住宅の管理業者等に対する法制度を整備し、家賃債務保証業者と借主の保証委託契約の適正を確保する法規制を行うべきである（緊急の課題）。
- 2 住宅建築の完成保証会社について登録制等の法規制を行うとともに、代金支払いと施工度の対価的均衡を確保する制度や手付金を保全する制度等の法整備を行うべきである（緊急の課題）。
- 3 住宅リフォームの被害対策のために、すべてのリフォーム業者を建設業許可の対象とし、大規模修繕等における建築確認・検査手続きの潜脱を監視・規制する法制度を検討すべきである。
- 4 建築基準法その他の建築関連法令の住宅の安全性に関する規定部分を、住宅安全に特化した法令へ統合・整備するとともに、建築士制度の改善、建築確認・検査制度の実質化を図るべきである。
- 5 補助金・税制措置等による耐震診断・耐震改修の強力な推進等により既存不適格住宅の解消に向けた対策を強力に推進すべきである。
- 6 民間賃貸住宅契約の内容の適正を確保する規制を整備すべきである。

### 意見の理由

- 1 民間賃貸住宅における「追い出し屋」対策（緊急の課題）

短期間の家賃滞納を理由に強制退去を迫るといった「追い出し屋」被害が社会問題となっている。平穏な生活を害するような家賃の取立や、住居への無断立入・家財の搬出・鍵の交換等による明渡の強行などといった行為が民事的・刑事的に違法であることは当然であるが、かかる違法行為を繰り返す悪質業者が後を絶たない。これらに対する緊急の対策が必要である。

(1) 「追い出し屋」には、賃貸住宅の管理業者、賃貸住宅の転貸を行うサブリース業者、家賃債務保証業者等、種々の業態はあるものの、これらの事業を規制する法律が一切なく、監督官庁が存しないことが主要因であると考えられる。

したがって、これら業者については、業態を問わず、少なくとも登録制とし、違法行為を行った場合に業務停止や登録取消等の処分ができるようにするとともに、違法取立や追い出し行為に対し厳罰をもって規制する法規制（消費者庁と国土交通省との共管）が必要である。

(2) 家賃債務保証業者と借主との間の保証委託契約は、借主の権利を不当に制限

し又は義務を加重する、借主にとって一方的に不利な不当条項が多数見受けられる。例えば、追い出しの事前容認条項、家賃債務保証業者に解除権行使の代理権を付与する条項、14.6%を越える不当な違約金条項、高額な保証料条項等、違法・無効であるものが殆どであるが、「追い出し屋」の行為に契約上の根拠があるかのように悪用されている実情がある。

かかる契約上の不当条項を精査し、その効力を法的に規制する必要がある。

## 2 住宅建築の完成保証に関する問題（緊急の課題）

近年の建設業界不況の中、施工途中の建設業者の倒産による被害が発生しており、その対策が喫緊の課題とされなければならない。

(1) 業者倒産に対する保険として私企業による完成保証も見られるが、法規制が一切ないため、支払能力不足や支払拒絶等の問題が生じている。

完成保証会社に対する登録制等、適切な法規制が必要である。

(2) 建設業者が先行受領した請負代金（手付金を含む）に見合った施工を行わないまま倒産した場合、施主の被害は更に拡大する。

民法上、請負代金支払と完成引渡しが同時履行とされる原則からすれば、最低でも、代金支払と施工度の間で対価的均衡を確保する制度や手付金を保全する制度等の法整備が必要である。

## 3 住宅リフォーム被害対策

住宅リフォーム工事に関する消費者相談は統計上2005～6年をピークに減少傾向が見られるものの依然として被害は後を絶たず、近年の「新築からリフォームへ」という社会経済的動向にも鑑みれば、早急な対策を講じる必要がある。

典型的リフォーム被害には、高齢者や判断能力不十分者等を標的にした不招請勧誘による点検商法・モニター商法等の手法により無意味な工事を行う、いわゆる「詐欺的リフォーム被害」と、施工技術・専門的知識の欠如により無謀なリフォーム工事を行って、既存建物に損傷を与える「破壊的リフォーム被害」があり、このような被害を防止するための法的対策を検討すべきである。

すなわち、第1に、建設業法による建設業許可が500万円未満の工事のみの請負業者を対象としていないため、リフォーム業者の殆どが規制対象外に置かれている。すべての建設請負業者を許可対象とすべきである。

第2に、リフォーム工事では大規模修繕・大規模模様替えに該当する工事も多いが、法的に要求される建築確認・検査手続が履践されることが著しく多い。このような法の潜脱を監視・規制する法制度を検討すべきである。

## 4 住宅の安全性の確保に向けた対策

欠陥住宅被害を予防して住宅の安全を確保するために、わが国の建築生産シス

テムの抜本的改革を行う必要がある。そのために、以下のような対策が講じられるべきである。そして、これは新築時のみならずリフォーム時でも同様の制度枠組が適用されるようにしなければならない。

#### (1) 建築基準法から住宅安全に特化した法令へ

現行建築基準法令は、都市計画法的規制(集団規定)と建物単体の安全基準(単体規定)が混在し、建物利用者の安全という視点に貫かれていない。

したがって、住宅が最低限備えるべき安全性等の品質・性能に特化した住宅安全基本法を独立させ、欠陥基準・補修基準の明確な法規制をすべきである。

なお、法規制が遅れているシックハウス対策は、規制物質範囲拡大も含め、充実させる必要がある。

#### (2) 建築士制度の改善

建築士の設計・監理による施工のコントロールに期待する現行建築生産システムが機能不全を来たしていることは、既に阪神淡路大震災・耐震偽装事件等を経て周知の事実である。

建築士が、施主の利益保護のために高い技術・倫理を備えた資格として機能回復し、強い権限と責任を確保させる制度改革が必要である。

そのための制度的な枠組として、施工業者併設の建築士事務所による自社物件監理を禁止する、建設業者との間に強い利害関係のある建築士による当該業者の建築工事の監理を禁止するなど、施工ないし施工業者から建築士ないし監理の独立性の確保を図るための強い法規制が必要である。

#### (3) 建築確認・検査制度の実質化

建物は訪問者や近隣にも影響を与える社会的存在だが、建築士による設計・監理が一次的に施主の利益のために為される以上、建物の安全性確保を建築士のみに委ねるには限界がある。同様に、現行の指定確認検査機関も、申請者からの報酬で成り立つ立場にある以上、確認・検査の徹底には内在的限界がある。

国民(消費者)の安全の確保が国家の責務である以上、建物の最低限のセーフティネットとして建築確認・検査制度を、行政が一元的に行う実質的な安全性確保のための制度として再構築する必要がある。その際、施主の利益や営利目的から解放された「住宅検査官」を建築確認・検査業務の担い手として国家資格化して建築主事の指揮監督下におき、建築現場に常駐して厳正な検査を実施し、建物の安全性ないし法適合性を確保する制度が必要である。

### 5 既存不適格住宅の解消に向けた対策

現行の耐震基準が施行された昭和56年6月以前に建築された住宅が、社会に約25%、約1150万戸存在すると言われ、耐震改修が遅々として進まぬ現状

が存する。このような既存不適格住宅は、災害時に、居住者に危険であるにとどまらず、倒壊等による隣家への被害や道路の閉塞による消火・救助活動等への障害等、社会に対する影響も大きい。

補助金・税制措置等あらゆる手段を講じて耐震診断・耐震改修を強力に推進し、既存不適格住宅を解消させなければならない。

## 6 民間賃貸住宅契約における対策

民間賃貸住宅契約においては、原状回復と敷金返還をめぐるトラブルがなお多く見られるので、自然損耗が賃借人負担となることのないよう対処を講じる必要がある。

また、民間賃貸住宅契約においては、不当な原状回復特約(自然損耗を賃借人負担とする内容)や明渡未履行による倍額賠償条項等、賃借人に一方的に不利益となっている不当条項が散見される。また、更新料や敷引き、礼金等の不合理で不明朗な一時金が依然として横行している。これらの不当条項に対する適正な規制を検討する必要がある。

## 第9 消費者信用等について

### 意見の趣旨

1 改正割販法・特商法で残された課題についてさらに対処すべきである。具体的には、

- (1) 店舗販売への既払金返還ルールを拡大すべきである。
- (2) 倒産型(債務不履行型)被害への既払金返還ルールの拡大をすべきである。
- (3) 包括クレジットへの規制を強化すべきである。
- (4) マンスリークリアへも適用すべきである。
- (5) 複雑化・国際化するクレジットシステムに対する規制を実効的にすべきである。
- (6) 過剰与信規制の実効性の検証をし、その検証に対応した対策を講ずるべきである。

2 統一消費者信用法を制定すべきである。

- (1) クレジット手数料に対しても金利規制を導入すべきである。
- (2) 事業者性の問題を克服するため「準消費者」(消費者に準ずる者)として救済を可能とする法制度とすべきである。
- (3) リースについての法規制を導入すべきである。
- (4) 取立行為規制を導入すべきである。
- (5) 統一的な法律(統一消費者信用法)を所管する監督官庁として消費者庁が統

一的に所管し実効性ある規制をすべきである。

## 意見の理由

### 1 割販法・特商法改正後の課題についての要望

#### (1) 店舗販売への既払金返還ルールの拡大

改正法の既払金返還ルールについては、通信販売以外の特商法適用対象取引に限定されているが、店舗販売においても既払金返還ルールを適用すべきである。

#### (2) 倒産型（債務不履行型）被害への既払金返還ルールの拡大

改正法の既払金返還ルールでは、販売業者が倒産してその後の商品や役務の提供を受けることができなくなった場合には、原則として既払金返還ルールの適用はないが、倒産型被害への既払金返還ルールの拡大も必要である。

#### (3) 包括クレジットへの規制強化

今回の法改正では、包括クレジットに関する改正は最小限のものにとどまっているが、今後、被害の傾向が、規制を強化された個別クレジットから包括クレジットへと流れしていくことが予想されるため、この分野への規制強化が必要となる。

#### (4) マンスリークリアへの適用

今回の法改正で、信用購入あっせんについての割賦要件が廃止され、2月以上の支払であれば一括払いであっても適用が認められるようになったが、包括クレジットの多くはマンスリークリア方式であり、抗弁対抗規定等の規定をマンスリークリア方式にも適用すべき必要性は大きい。

#### (5) 複雑化・国際化するクレジットシステムに対する規制のあり方の検討

現在のクレジットシステムにおいては、ブランドカード決済に見られるように、カード発行会社のほか、カードブランド会社、アクワイアラー、決済代行業者等さまざまな当事者が関与し、法律関係も複雑化している。さらに、国外の事業者が関与することも増えている。こうした複雑化・国際化するクレジットシステムにどう対応していくのかも今後の重要な課題である。

#### (6) 過剰与信規制の実効性の検証

改正法では、貸金業法のような具体的数値基準（年収の3分の1を超える貸付の禁止）による総量規制ではなく、「支払可能見込額」を超える契約の締結が禁止され、「同見込額」を超えるか否かについては、契約申込みを受けたクレジット業者が、年収、預貯金、クレジット債務などの調査項目について調査して自ら与信判断を行う制度とされた。具体的な調査項目や調査方法等は経済

産業省令(割賦販売法施行規則)に委ねられているが、調査項目は最低限度にとどめ、調査方法も自己申告(年収なども証拠資料の提出は求めない)や信用情報機関の利用などプライバシーに配慮した方法とされているため、このような改正法の規制により過剰与信規制の実効性が確保できるのか、今後検証する必要がある。

なお、貸金取引とクレジット取引の信用情報機関は現在別であり、その一元化の必要性も大きい。

## 2 統一消費者信用法制定の提言に関する要望

### (1) クレジット手数料の問題

クレジット手数料は、貸金の金利とは異なるとされ、上限金利を定めた利息制限法の適用はないとされている。

しかし、貸金業法の完全施行に伴う出資法上限金利の引き下げが実現した後は、利息制限法自体の金利の引き下げが課題となり、クレジット手数料が利息制限法上限金利を超える事態が考えられるため、クレジット手数料の見直しの必要性がある。

### (2) 事業者性の問題の克服

クレジット被害の中には、例えばアイディック節電器被害のように、形式的には事業者であっても、情報量や交渉力においては消費者と何ら変わらない中小企業事業者がターゲットにされるケースが少なからず存在する。

このため、こうした「準消費者」の救済を可能とする法制定が必要となる。

### (3) リースについての法規制

リースについての特別な法規制はないが、消費者にとっては、リース契約の経済的な実態はクレジットと何ら変わることろはないのであるから、割賦販売法と同種の法規制をかけていく必要がある。

### (4) 取立行為規制

販売信用取引及び銀行取引分野においては、現行の貸金業者に対し定められている取立規制がないが、統一的規制が必要である。

### (5) 統一的な法律と監督官庁

以上のような問題点の解消を図るため提言された消費者信用取引に関する統一的な法律制定(「業として、信用供与取引、そのあっせん及び保証を行う者」の全てを対象とする)、及び縦割り規制の解消、即ち、消費者庁が消費者行政を統一的に所管し、統一消費者信用法や主要な消費者保護関連法の規制・監督権限を行使しうる制度を作る必要がある。

## 第10 金融サービス取引について

### 意見の趣旨

- 1 包括的・横断的な金融サービス法制を整備すべきである。
- 2 不招請勧誘の禁止を全面的に導入すべきである。
- 3 適合性原則違反による契約について、効力を否定する等の条項を新設すべきである。
- 4 無登録業者による契約を無効とする条項を新設すべきである。
- 5 勧誘電話拒否登録制度の導入を検討すべきである。
- 6 投資者保護基金の補償対象に損害賠償債権等を含めるべきである。

### 意見の理由

#### 1 包括的・横断的な金融サービス法制定

金融サービス分野においても顕著であった従来の縦割り業法を見直し、幅広い金融商品を対象とした法制を目指すとの認識に立ち、同じ経済的機能を有する金融商品には、投資サービス法の行為規制を業態を問わず適用することが適当であるとの考え方のもと、2006年6月に金融商品取引法が成立し、これによって一定範囲の横断化規制が実現された（2007年9月施行）。もっとも、同法は、一本の法律で全部の投資サービスを包括的に対象とするまでには至らず、銀行法や保険業法等には準用規定が置かれる規定体裁となり、また、被害を多発させてきた商品先物取引に関する商品取引所法とは併存する形になっている。また、同法は、一方でいわゆる集団投資スキームについて包括的定義を導入しつつも、対象商品・サービスの枠を画する概念としては従来の有価証券・みなし有価証券概念を維持し、また、金融商品販売法と併存する形式となっている。結局、2006年成立の金融商品取引法は、投資サービス法というべきもので、銀行取引や保険取引全般をカバーする内容とはなっていない。預金や保険の中には、外貨預金やデリバティブ預金、変額保険など、元本欠損が生じ得るという面で、その経済的性質が金融商品に類似したものも存在していると見られるのであって、さらに、縦割り業法の見直しを進め、より徹底した形で、包括的・横断的な金融サービス法が早期に制定されるべきである。

#### 2 不招請勧誘禁止の導入

金融サービス分野でも顕著なパターンである不招請勧誘による契約の締結は、消費者の私生活や業務の平穏を害する態様で、きわめて不意打ち的な態様をもともなうものであり、消費者の冷静かつ自由な判断を侵害する勧誘方法であることから、消費者被害の温床となっていることに鑑み、金融商品の不招請勧誘は速や

かに禁止されなければならない。

現行法では、金融先物取引法で外国為替証拠金取引につき、不招請勧誘が禁止され、2006年6月成立の金融商品取引法の改正により、証券取引一般につき、不招請勧誘が禁止の条項が（但し、禁止の対象は政令で定める取引に限る），2009年の商品取引所法改正（2009年7月3日成立）でも商品取引につき不招請勧誘が禁止されることとなったが、消費者被害救済の観点からはなお不十分といわざるをえない。したがって、今後速やかにすべての金融取引について不招請勧誘禁止が実現されなければならない（なお、当連合会の「外国為替証拠金取引および不招請の広告・勧誘禁止に関する意見書」2003年12月20日），「『金融商品取引法制に関する政令案・内閣府令案』に関する意見募集に対する意見」（2007年5月11日）を参照されたい。）。

### 3 適合性原則違反による契約の効力否定条項等の新設

適合性原則は、顧客に適合しない取引を勧誘をしてはならないという原則であり、米国において証券取引の分野で確立されたものである。我が国でも、金融商品取引法40条1号が「金融商品取引行為について、顧客の知識、経験、財産の状況及び金融商品取引契約を締結する目的に照らして不適当と認められる勧誘を行って投資者の保護に欠けることとなっており、又は欠けることとなるおそれがあること」のないようにその業務を行わなければならぬと、投資目的への適合性をも明文で要求し、さらに、同法並びに金融商品販売法は、説明義務を尽くしたか否かの判断をする解釈基準としても適合性原則の考え方を導入するに至っており、商品取引所法、信託業法等に適合性の原則が明文で規定されるに至っている。さらに近時の最高裁判例も「顧客の意向と実情に反して、明らかに過大な危険を伴う取引を積極的に勧誘するなど、適合性の原則から著しく逸脱した証券取引の勧誘をしてこれを行わせたときは、当該行為は不法行為法上も違法となると解するのが相当である。」として、適合性原則違反に民事上の効果を認めている（最判平成17年7月14日民集59巻6号1323頁。判時1909号30頁）。

適合性原則の考慮要素としては、一般に消費者の知識、経験、財産の状況のほか、被害事例の実情に鑑み、消費者の理解力、必要性等が考えられるが、同原則違反の効果として契約の効力否定（無効ないし取消）、同時に適合性原則違反の場合の損害賠償責任規定等も規定すべきである。金融サービスにおける専門性、ハイリスク性に鑑みれば、適合性原則違反に関しても、説明義務と密接不可分なものとして同様の損害賠償責任規定を設けるか（金融商品販売法5条、6条対照）、少なくとも業者の基本的注意義務として適合性原則の遵守につき業者に立証責任

を転換する等の法的整備が必要である。

#### 4 無登録営業の民事効（無効）

無登録業者による投資被害事案、例えば近時問題となつたいわゆる未公開株詐欺事件は、証券業者として登録すらしていない会社が不特定多数の顧客に詐欺的な勧誘をして被害を発生させた事件であるが現在も続いている。このような無登録証券業は金融商品取引法29条（同法施行前は証券取引法29条）違反であり犯罪（金融商品取引法198条1号、同法施行前は証券取引法198条11号）にあたるところ、監督当局は無登録であるので権限がないとして業務差止め等の処分をせず、ホームページで一般に警告したり、警察の捜査を促したりした程度であった。警察も無登録営業の摘発には消極的であり、刑事告訴を受け付けないケースが散見された。この未公開株事件に象徴されるように、無登録営業が放置されていたのでは登録制の意味がなく、このような業者は一通りの荒稼ぎをして事務所を閉鎖して逃げてしまう形態が多く、法に実効性があるとはいえない。

この点、金融商品取引法には、民事的効果に関する直接的な規定は設けられなかつたが（同法は、基本的には行政上の取締法規、いわゆる業法、業者ルールであり、登録制を採用したうえで登録金融業者を規制・監督するという構造を採っている）、他方で金融商品販売法は民事ルールを定めた民法の特別法とされ、登録の有無を問わずに適用され、民事効果について規定する構造となっている。

そもそも経済法令は、取引と密接な関連があり、私法上の公序を判定する上で重要な要素となること（経済的公序論）、経済法令における消費者法は、消費者保護を法令の目的の一つとしているので、法令違反の行為の効力を否定することが規制目的にも適うはずである。そこで、消費者基本法の施行も踏まえ、業法違反と民事効果の問題に正面から取り組み、業者ルールと民事ルールを統合していく観点から解決する方向を目指すべきである（当連合会の「日本版ピックバン（金融制度改革）に伴う消費者保護方策についての提言」（1997年6月20日）において「日本版金融サービス法の内容」として、参入規制の必要を掲げ、無責任な企業活動を防止するためには、社内のコンプライアンス体制の整備など一定の業者資格要件を定め、その要件を充たした企業だけ市場への参入を許すべきであるとし、被害救済の観点からは、規制違反に対して私法上の効果を与えることが重要と指摘している。また、「海外商品先物取引等の規制の整備に関する意見書」（2008年6月19日）において、無許可営業による契約を無効とすべきと提言している）。

#### 5 電話勧誘拒否登録制度

米国やカナダでは電話勧誘拒否登録制度が導入され、韓国等においても電子商

取引について同制度が導入されている。

現行の消費者基本計画には、不招請勧誘の禁止については幅広く検討していくとされていたところであるが、消費者庁法案の審議の際に、野田消費者行政推進担当大臣（当時）が不招請勧誘規制の検討について積極的な発言を行い（2009年3月30日消費者問題に関する特別委員会）、さらに商品取引所法改正（2009年）の際に、二階経済産業大臣（当時）も、電話勧誘拒否登録制度の可否を消費者庁で検討する旨、国会答弁している（2009年6月17日衆議院経済産業委員会）。

不招請勧誘の禁止の必要性については、これまで当連合会においても繰り返しその必要性を述べてきたところである。電話・訪問による不招請勧誘は、これによる契約についてトラブル・深刻な消費者被害を引き起こしており、また、大半の人が電話訪問勧誘をして欲しくないとの調査結果が報告されている（国民生活センター「不招請勧誘の制限に関する調査研究」・2007年、同第37回国民生活活動向調査・2007年）。なかでも電話勧誘の規制は、上記のとおり米国・カナダ・韓国等においてすでに導入されているものであり、不招請勧誘の禁止とともに、電話勧誘拒否登録制度の導入についても、規制対象、登録者の範囲、登録電話の種類、技術的課題、制度の実効性を確保するための違反業者へ行政処分・罰則等を含め検討を行うべきである。

## 6 市場・金融商品の安全性確保～分別管理等

証券業界では、1997年11月に三洋証券破綻、山一証券が自主廃業等から、1998年改正証券取引法で、顧客の有価証券の分別保管義務（信託会社等に信託）、投資者保護基金制度が新設された（1人当たり1000万円までの補償）。他方で、商品先物業界では、2004年改正商品取引所法で、必要証拠金の取引所預託による完全分離保管、クリアリング・ハウス制度が拡充されるとともに（現在は、JCCHが運営）、委託者保護基金制度が新設された（同じく、1人当たり1000万円までの補償）。なお商品業界では、それ以降、現在まで多数の商品取引員が廃業している）。

このように証券取引、商品先物取引の上場取引では、証券会社・商品取引員が破綻した場合の投資家保護制度は、相応な範囲まで拡充されるに至っている。投資信託や不動産信託においても、運用会社の指図にしたがって、運用資産は信託銀行に信託され、分別管理することで、運用資産の安全が確保されている。

他方、2002年頃からトラブルが急増したFX取引については、2004年12月に金融先物取引法が改正されて法規制の対象となり、登録制度となり不招請勧誘も禁止された。FX取引は、現在、金融商品取引法の規制対象となったも

のの，2007年10月以降，数社が破綻し，顧客の保証金がカバー先から引き出され，不当に流用されるなどの不祥事が発覚し，再び多数の被害が生じ，金融庁はFX取引については分別管理の方法を厳格化した。しかし，他のデリバティブ取引に関しては規制が未だ不十分であり，同様に規制の厳格化が必要である（2008年2月14日付の「外国為替証拠金取引における分別管理に関する意見書」・2008年2月14日）。

証券会社や商品取引員が破綻した場合であっても，投資者保護基金，委託者保護基金の補償限度は1人当たり1000万円という限度がある。しかも，投資者保護基金の補償対象は，一般顧客の有価証券関連業に係る取引に限定されるほか（金商法79条の20），店頭デリバティブ取引・外国市場デリバティブ取引は補償対象外である（金商法施行令18条の6）。このため，数多くの被害を出した集団投資スキームでの出資や権利は補償外であるし，店頭FX取引での証拠金も補償外であり，これらの投資被害の救済には全く無力である。また，顧客から預かった不当勧誘などの取引事故に関して，金融商品取引責任準備金（金商法46条の5），商品取引責任準備金（商取法221条）があるが，顧客や委託者に直接の請求権はなく，破綻時の保護制度としてはまったく機能しないという問題がある。

しかも，投資者保護基金においても，委託者保護基金においても，補償対象債権を顧客資産や委託者資産に係るものに限っているため（金商法79条の56，商取法306条），証券会社や先物取引業者の不当勧誘や説明義務違反による損害賠償請求を行っても，業者が破綻した場合には保護基金の補償外となる。ただし，最高裁平成18年7月13日判決は，社債が実在しない場合について，証券会社が一般顧客から預託を受けた金銭について，投資者保護基金の補償対象債権に該当すると判断した（判時1996号154頁）。商品取引に関して，受託業務保証金制度のもとであるが，最高裁平成19年7月19日判決は，債務不履行又は不法行為による損害賠償債権は対象外だが，委託者資産の引渡請求権の実質がある者は補償対象となると判断していること（判時1983号77頁）に鑑み，少なくとも無断売買や公序良俗違反の場合には補償対象になると解釈し，保護範囲を拡充すべきである。

## 第11 多重債務について

### 意見の趣旨

- 1 改正貸金業法の早期完全実施を目指すべきである。
- 2 多重債務者の相談窓口を整備・強化するとともに，行政の多重債務対策を充実

させる政策を進めるべきである。

- 3 一時的な生活困窮の際に安心して借入れができるセーフティネット貸付（公的低金利融資など）を充実させるなど、セーフティネットの拡充に努めるべきである。また、事業者に対する貸付制度の充実にも努めるべきである。
- 4 ヤミ金の撲滅のために、ヤミ金融に対する厳正な処罰、預金口座や携帯電話などの道具対策、犯罪収益の剥奪などの施策を進めるべきである。
- 5 クレジット会社や消費者金融などが、利息制限法に違反した違法な収益を自主的に返還するよう働きかけるべきである。
- 6 関係諸機関と連携して自殺防止対策を進めるべきである。
- 7 機関保証制度を充実させるとともに、第三者保証人制度の廃止も含めた保証制度に対する規制を強化すべきである。
- 8 多重債務者発生予防のために金融経済教育を強化すべきである。

## 意見の理由

### 1 深刻な多重債務問題

わが国では、消費者金融の利用者は1000万人を越え、クレジットカードの発行枚数はおよそ3億枚、消費者信用残高は70兆円を超え、家計の最終支出に占める消費者信用の割合は約4分の1にのぼる中、多重債務問題が深刻化している。消費者金融から3社以上の借入れがある利用者は300万人、200万人以上が3ヶ月以上に亘って返済を滞り、個人の自己破産申立件数は、2003年のピーク時には約24万件、最近でも14万件に及ぶ。過酷な取立て、多重債務を苦にした夜逃げ、自殺が後を絶たない。

これら深刻な多重債務問題の大きな要因となってきたのがクレジット、サラ金、商工ローンなどの貸金業者の高金利、過剰与信、苛酷な取立て及び大量宣伝などである。

### 2 これまでの日弁連の活動とその成果

日弁連は、上記被害を救済すべく、諸団体と連携し、幅広い国民的な運動を繰り広げ、世論、政府を動かし、最終的に、2006年12月、貸金業界やアメリカ政府の抵抗にもかかわらず、貸金業法の画期的な改正という大きな成果をあげた。

また、政府も多重債務問題の深刻さを認識し、多重債務者対策本部を設置し、「多重債務問題改善プログラム」を策定した。現在では多くの自治体も多重債務問題に取り組み、多重債務者は確実に減少している。しかしながら、それでも100万人以上の人たちが未だに多重債務に苦しんでいると推測される。

3 そこで、国は、すべての人々が多重債務に陥らないために、多重債務者の救済と多重債務者の生活再建のために、今後とも地方自治体をはじめとする関係団体と連携し、以下の施策に取り組み、さらに多重債務問題の背景にある貧困問題の解決を目指すべきである。

(1) 改正貸金業法の早期完全実施

多重債務問題の根幹は「サラ金三悪」であり、貸金業業界などの巻き返しを許さず、一刻も早い「グレーゾーン撤廃」「総量規制」の実現が待たれる。その際、新に作られる指定信用情報機関については、利用者の利益尊重という視点による整備が必要であり、これらの規制を貸金業者に守らせるために実効的な監督体制を確立させる必要がある。

(2) 相談窓口の整備・強化及び行政の多重債務対策を充実させる取組

多重債務問題改善プログラムにより、自治体の多重債務相談窓口は拡充されてきているが、今後は、より多くの相談者に対して、より適切なアドバイスができるよう、より迅速に生活再建ができるよう、相談窓口の整備・強化について、地元の弁護士会をとおして協力していく必要がある。また、多重債務相談窓口は、市民が相談に訪れる可能性がある徴収部門、福祉部門、労働部門、教育部門、住宅部門、自殺対策部門などと、十分に連携をとり、市民の早期救済をはかれるようにすべきである。さらに、市民に対して「相談窓口の広報」を継続して行う必要がある。

(3) セーフティネット貸付（公的低金利融資など）の充実と事業者に対する貸付制度の拡充

多重債務被害のない社会の実現には、労働法制の抜本的改正、社会保障制度の改善とともに、セーフティネット貸付の整備が必要である。民間の低利融資については、全国的に波及しているとはいえない状況であり、各地の取り組みについて集約して全国に発信する取り組みとともに、社会福祉協議会が窓口となっている生活福祉資金については、その問題点を整理・検討し、厚生労働省等への建設的な申し入れを行えるような体制を整える必要がある。

そのためには、各地からの情報を集約・全国への発信をするような核となるセクションに、制度改善のための提言をも集約して、大きな提言ができるような体制が必要である。また、事業者に対しても、緊急時に、円滑に資金重要な満たされるような制度の拡充に努めるべきである。

(4) ヤミ金の撲滅

ヤミ金融は犯罪であり、端的に取り締まるべき対象である。したがって第一次的には、警察の取り締まり・摘発に期待するところが大きい。他方、ヤミ金

融が跋扈した背景には、「名簿」「口座」「携帯電話」という「三種の神器」の存在がある。よって、消費者金融から借入をした利用者の名簿について、貸金業者に個人情報の適正な取り扱いを徹底する必要があり、口座の開設には金融機関の本人確認を厳重にさせ、携帯電話の匿名性についても犯罪利用に繋がることを意図した法改正を順次行うべきである。

#### (5) 利息制限法に違反した違法な収益の返還

クレジット会社や消費者金融などが、利息制限法に違反してあげた収益については、その保持を正当化する法的根拠がなく、多重債務者の救済に不可欠な経済的資源であるから、直ちに、不当利得として自主的に返還するよう働きかけるべきである。

#### (6) 自殺防止対策の促進

自殺は、ようやく社会的な問題であることが我が国でも認知されつつある。WHO(世界保健機関)が発表したデータ(2004年9月)によると、人口10万人あたり自殺率は、日本24.1人、フィンランド21.0人、韓国14.5人、フランス17.5人、ドイツ13.5人、アメリカ10.4人、オランダ9.4人、イギリス7.5人とされている。年間3万人を超える自殺者のおよそ4分の1が経済・生活苦によるものであることに鑑み、関係諸機関と連携して自殺防止対策を進めるべきである。

#### (7) 保証制度に対する規制の強化

保証制度は、人的担保として、わが国においては広く普及している。しかし、その実態に着目すると、保証人と被保証人との親族関係その他の情実的関係を動機として結ばれる場合が多く(保証の情義性)、保証人が現実に履行を余儀なくされるような事態に立ち至るか否かは必ずしも確定的ではない(保証の未必性)。このために保証人は自己が何らの負担も負わないで済むものと軽信し軽率に保証を引き受けることが少なくない(保証の軽率性)。また保証契約は、原則として無償契約、片務契約である(保証の無償性)。保証人は保証を引き受けるについて、対価たる報酬を何人からも取得せず、他人すなわち被保証人のために債務を負担する(保証の利他性)という特殊性を有するものである。このような保証契約の問題性及び日弁連が行った破産記録全国調査の結果、破産者が多重債務を負担するに至った理由のうち「保証債務・第三者の債務の肩代わり」がおよそ4分の1を占めていること等に鑑み、機関保証制度を充実させるとともに、第三者保証人制度の廃止も含めた保証制度に対する規制を早急に強化すべきである。

#### (8) 多重債務者発生予防のための金融経済教育の強化

多重債務状態に陥るのは、社会に出るまでに消費者が、利息を初めとした金銭管理についての基本的な教育を受けていないという問題がある。したがって、多重債務に陥ってから教育するという前に、予防的に教育を行うことが必要不可欠である。なお、消費者教育、金銭管理教育を行う場合には、単に「借りるな」「金利はこう計算する」というだけでなく、高利貸しから借りずに済む消費者を育成する観点から、低利融資制度の利用や福祉制度の告知も重要である。

## 第12 独占禁止法等

### 意見の趣旨

- 1 独占禁止法において違法収益を被害者に返還する制度を導入し、差止請求の対象の拡充・適格消費者団体による差止対象の拡充等を行うべきである。また、談合防止のために効果的な法制度の検討を行うべきである。
- 2 景品表示法について、消費者による排除措置命令請求や排除措置命令確定による無過失損害賠償責任を設け、消費者庁ないし消費者委員会に審判制度を設けて課徴金を課する制度の創設、消費者からの違反事実の報告制度を設けるべきである。

### 意見の理由

#### 1 独占禁止法

##### (1) 違法収益を被害者に返還する制度の導入

独占禁止法上の規制手段は、公正取引委員会による排除措置命令・課徴金納付命令等の行政処分が中心である。現行の課徴金制度では、徴収した課徴金は国庫に納入され、被害者には配分されないため、違反行為の抑止効果はあっても、被害救済に直接有効な手段とならないという問題がある。2009年独占禁止法改正により、優越的地位の濫用その他、従来不公正な取引方法として規定されていた類型のいくつかが課徴金の対象になった。たとえば、優越的地位の濫用事案では被害者が違反行為者よりも取引上劣位に立ち被害者に被害を与えることにより違法に収益を上げている。したがって、独占禁止法で禁止されている一定の類型について、被害者救済のため、公正取引委員会が当該違反行為により得た違法な収益をはく奪し、徴収した違法収益を個別の被害者に返還する制度の導入を検討すべきである。

##### (2) 民事手続の充実

###### ア 損害賠償請求

独占禁止法違反行為者に対して損害賠償請求を行う場合、大きな壁とな

るのが損害の立証である。そこで、損害賠償請求を促進するために、損害額の推定規定、損害の立証責任の転換規定等を検討する必要がある。

また、違反行為の抑止の観点から懲罰的損害賠償の導入も検討すべきである。

#### イ 差止請求

独占禁止法24条の差止請求は、2000年の独占禁止法改正で「不公正な取引方法」に係る独占禁止法違反行為に限って導入された制度であるが、提起された事件数も現在まで数十件程度に留まっており、差止認容判決もなく、停滞した状況にある。このような状況を打破するためには、要件面で「著しい」という文言を削除して損害要件を緩和する改正が必要であり、さらに、差止の対象を私的独占及び不公正な取引方法にまで拡げる必要がある。

#### ウ 集団訴訟

2008年改正で、景品表示法については、適格消費者団体による差止訴訟が認められたが、独占禁止法違反による被害主張を個別被害者がすることが困難である場合が多いことに鑑みれば、適格消費者団体による差止訴訟を独占禁止法違反事件全般に認めるべきである。また、独占禁止法違反による被害が、広範囲の消費者に薄く広く及ぶ傾向があることに鑑みれば、クラスアクションの導入も検討すべきである。

### (3) 談合防止のための法制度の検討

2005年、談合防止のために、課徴金の引き上げ、罰則の強化、課徴金減免制度の導入などの改正が行われ、独占禁止法の抑止力・執行力が強化されたが、談合根絶に向けて談合防止のための法制度を検討する必要がある。とりわけ、近時、入札参加者が落札者となるケースが増えており、入札以前に入札参加者=落札者とする談合がなされているのではないかとの疑問が生ずるような事例も見られるようになった。したがって、談合防止のために、引き続き効果的な法制度の検討がなされるべきである。

## 2 景品表示法の改正

景品表示法は公正取引委員会から消費者庁に全面移管し、消費者庁に表示対策課が設けられ、ここで特定商取引法、JAS法等の表示規制を含めた一元的な表示規制がなされる予定になっている。表示規制の一元化は大きな進展であるが、景品表示法が消費者庁に移管することにより、制度の停滞も生じている。

まず、景品表示法違反行為に対する行政処分の名称が排除命令から措置命令と変わり(改正景品表示法6条)、排除命令を独占禁止法の排除措置命令とみなす規定(改正前景品表示法6条2項)もなくなつた。その結果、排除措置命令が確定

したことを前提とする無過失損害賠償責任（独占禁止法25・26条）も景品表示法違反行為に適用がなくなった。したがって、所要の改正により、消費者による排除措置命令請求や排除措置命令の確定による無過失損害賠償責任を設けるべきである。

また、景品表示法違反行為に課徴金を導入する法案が2008年に提出されたが、課徴金制度の導入自体は一旦棚上げになった。しかし、景品表示については、消費者の生活・活動に与える影響が大きいことに鑑み、従前と同様に課徴金を課すなどにより、景品表示違反行為の抑制・執行力強化をする必要が大きい。そのためにも、所要の法改正により、消費者庁ないし消費者委員会に審判制度をもうけ、課徴金を課する手続を創設すべきである。

さらに、違反事実の公正取引委員会への報告制度（独占禁止法45条）の準用もなくなったが、景品表示法による抑制力・執行力強化のため、消費者からの違反事実の報告制度を創設すべきである。

### 第13 高度情報通信社会の進展への対応

#### 意見の趣旨

- 1 インターネットを前提にした迅速な消費者保護の取り組みを行うべきである。
- 2 迷惑メール対策についてさらなる取り組みをするべきである。
- 3 インターネットにおける安心な決済の実現を検討するべきである。
- 4 アフィリエイト、ドロップシッピング等のインターネットを用いた新しい商法の対策を行うべきである
- 5 被害救済の為に必要な情報の取得を認める法制度を設けるべきである。

#### 意見の理由

- 1 インターネットを用いた取引は、今後ますます利用される可能性があり、消費者被害救済では重要な分野となる。

このようなインターネットを用いた取引では、比較的容易に新規事業を始めることができることや、インターネットのグローバリズムなどから、被害が急速、かつ、広域に広がるという特色がある。

しかし、現在の取り組みについては、例えば、違法表示が行われていても、景品等表示法等の規制が行われる前に、被害が拡大していることがある。

これに対しては、特定の問題の多い事業については、速やかに登録制に移行し、または、保証金制度を設けるなどの法規制が取られることが望ましい。もっともこれらは、官公庁・消費者センター等の迅速な対応が前提である。

高度情報化社会における消費者保護のため，迅速に法規制を行い，執行するべく取り組みが必要である。

2 特定電子メールの送信の適正化等に関する法律は，施行後数年経過し，平成20年改正では，オプトイン制度に移行した。しかしながら，迷惑メールはその後も減少した実感はない。

そして，インターネットを用いた取引において広告の手法としてはメールが中心である。

そもそも，迷惑メールの中心となっているのは，表示義務等を全く遵守しないメールである。しかしながら，これらの違法行為に対する対策の実効性の低さが原因となっている。直罰化を含めた法制度・運用の見直しを行るべきである。

また，迷惑メールは海外サーバから送付されることが多く，国際的な取り組みが必要である。

また，迷惑メールの送信は，法的のみならず，技術的な対策も重要であり，実効性ある方策を検討するべきである。

3 インターネットでは，現在多くの詐欺商法を含め違法な商法があるのが実情である。

これらの場合で重要なのは，違法な商法等を可能にする決済手段である。

銀行口座については，本人確認法等が制定されたが，現在もなお決済代行業者を用いた決済等が問題になっている。

これらの違法な取引から消費者が保護され，安心して決済できる法制度が必要である。

4 電子商取引の分野では，日々新しい商法が生まれている。しかしながら法制度はこの急速な流れに十分対応できているとはいえない。例えば，ドロップシッピングは新しい商法であるが，これが特定商取引法で消費者が保護されるかは法解釈上の問題がある。

このような新しい商法に対応できるような，法制度となるべく見直すべきである。

5 電子商取引で被害に遭った場合，取引の相手の情報を知らないことが多い。特定商取引法等で一定の表示義務はあるが，常に真実の情報とは限らない。

このような場合に重要なのは，メールアドレスやアクセスログ等から特定される利用者の情報である。

しかしながら，プロバイダ責任制限法は，送信行為自体が権利侵害に該当しない場合は対象ではなく，また，メールは特定電気通信に該当せず発信者情報開示はできない状況である。

このような違法な事業者の規制については、公に任せるだけでは迅速性に欠けており十分ではない。被害救済のためには、被害者が事業者を特定し責任追及可能な手段が必要である。

そのためには、プロバイダ等の保有情報を適切に開示させる制度が必要であり、また、保有している情報の管理の観点から個人情報保護法などの見直しも必要である。