

## 新たな「消費者基本計画（素案）」に対する意見書

2010年（平成22年）2月18日  
日本弁護士連合会

### はじめに

消費者庁は、「消費者基本計画（素案）」（以下「素案」という。）を公表し、このうち(1)「総論」、(2)「別紙（具体的施策）」について、意見募集を行っている。

「消費者基本計画」は、政府が消費者基本法9条に基づき、消費者政策（消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策）の基本的な推進を図るため、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必要な事項について、閣議決定で定める重要な基本方針である。

当連合会は、消費者政策について、多数の意見を公表してきたところであるが、消費者基本計画については、現行の消費者基本計画について、平成17年1月20日付け「消費者基本計画の策定に関する意見書」を、また今回の消費者基本計画について、平成22年1月21日付け「『消費者基本計画』についての意見書」（以下「前回意見書」という。）を公表している。

本意見書は、「消費者基本計画（素案）」に対して、これまで公表した意見を踏まえ、前回意見書とともに、これに加えて以下のとおり意見を述べるものであるが、第1は素案の「総論」について、第2以下は「別紙（具体的施策）」についての意見である。

### 第1 「総論」に対する意見

#### 意見の趣旨

1 「消費者基本計画」策定の趣旨～消費者政策の新たなステージ～（1頁～2頁）について

- (1) 行政のパラダイム（価値規範）の転換について、これまでの行政のどこをどう転換するのか、その理由と、それによって実現しようとする社会について、丁寧に説明すべきである。
- (2) 消費者庁、消費者委員会の創設が、消費者が主役となる社会だけではなく、「消費者市民社会」の実現に向けたものであることを明記すべきである。
- (3) 消費者庁、消費者委員会の創設により、行政のパラダイム（価値規範）の転換、新たなステージ（段階）に入ったことを、より分かりやすく的確に宣言するとともに、消費者庁・消費者委員会をはじめとして各省庁がこれらを実現し

ていく決意を宣言すべきである。

## 2 消費者政策の基本的方向（2頁）について

### （1）消費者基本法の改正（新規追加）

消費者庁、消費者委員会の創設、行政のパラダイムが行われるのであれば、消費者基本法そのものを見直すべきである。

### （2）消費者基本計画の意義（新規追加）

消費者庁、消費者委員会が設置された現在における消費者基本計画の意義、位置付けを明らかにすべきである。

### （3）消費者の権利の尊重と消費者の自立の支援（3頁）

消費者の権利を尊重するのであれば、少なくとも、消費者基本法2条の消費者の権利について、すべて明記すべきである。

### （4）消費者の意見の消費者政策への反映と透明性の確保（4）について

消費生活に関する消費者等の意見を施策に反映し、施策策定の過程の公正性、透明性を確保するため、関係するすべての委員会、審議会等に消費者の代表を委員等に選任することを明記すべきである。

### （5）関係者・関係団体との連携・協働と消費者政策の実効性の確保・向上（5頁）について

消費者団体等については、連携・協働にとどまらず、財政的支援を行うことを明記すべきである。

### （6）地方公共団体等との連携（6頁）について

地方公共団体には、連携だけでなく、積極的な支援を行うことを明記すべきである。

## 3 「消費者基本計画」の検証・評価・監視（6頁）について

消費者政策会議による「消費者基本計画」の検証・評価・監視について、消費者庁、消費者委員会が設置され、行政のパラダイムが行われる以上、消費者政策会議による「消費者基本計画」の検証・評価・監視について、消費者庁設置関連法案の国会審議、附帯決議等を踏まえ、その存廃を含め検討すべきである。

## 意見の理由

### 1 意見の趣旨1について

#### （1）行政の「パラダイム（価値規範）の転換」

現行の「消費者基本計画」は平成17年4月に、平成17年度から平成21年度までの5年間を対象とするものとして閣議決定された。

その間、平成20年6月13日消費者行政推進会議「とりまとめ」が公表

された。

「とりまとめ」では、わが国が明治以来の各府省庁縦割り領域での事業者保護育成を通して国民経済の発展を図り、「消費者保護」はあくまでも産業振興の間接的、派生的テーマとして、しかも縦割り的に行われてきた。これからは「安全安心な市場」「良質な市場」の実現が新たな公共的目標であるとし、これこそが競争の質を高め、消費者、事業者双方にとって長期的な利益をもたらす唯一の道であるとした。そして、これまでの施策や行政の在り方を、消費者基本法の理念に基づき積極的に見直し、行政の「パラダイム（価値規範）の転換」をし、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するとした。

消費者の視点で政策全般を監視し、「消費者を主役とする政府の舵取り役」としての消費者庁の設置を提言したのであった。この中で、消費者庁の創設は、「消費者市民社会」の構築に向けた画期的な第一歩として位置付けられた。

「とりまとめ」は、同年6月27日「消費者行政推進基本計画」として閣議決定された。

平成21年2月には、内閣府が平成20年度版国民生活白書、「消費者市民社会への展望 ゆとりと成熟した社会構築に向けて」を公表し、消費者・生活者が切り開く消費者市民社会についての課題などを公表した。

平成21年5月29日、参議院本会議で、消費者庁関連3法が衆議院の修正どおり全会一致で可決成立し、同年9月に消費者庁、消費者委員会が創設され、同年9月16日内閣の「基本方針」では、「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」を宣言した。

当連合会も、平成21年11月6日開催の第52回人権擁護大会での「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」において、消費者市民社会の確立をめざして、積極的な役割を果たすことを宣言した。当連合会のめざす消費者市民社会は、消費者の権利の尊重と消費者の主体的な参加に根ざした安全で公正な、消費者の行動によって市場や社会の改善ができる、的確な規制が行われ、社会的弱者が保護され、消費者が批判的精神を持って行動し、消費者団体等とのネットワークが充実した社会であることを明らかにしている。また、消費者市民社会における消費者について、消費者に責務を課すものではなく役割を果たすことであり、消費者市民社会の確立は、適切な規制や消費者教育の充実等の基盤整備を前提として実現できるものであ

ることなどを明らかにしている。

- (2) このような経緯、内容を踏まえると、「消費者市民社会」は、行政のパラダイム、消費者庁、消費者委員会設置にとって、キーワードとなるものである。これらの意義等をわかりやすく、説明すべきである。
- (3) また、消費者庁、消費者委員会が設置され「新たなステージ（段階）に入った消費者政策」について最初の消費者基本計画であれば、それに対する意気込み、魂も伝わってくるようなものでなければならない。消費者庁、消費者委員会の創設により、行政のパラダイム（価値規範）の転換、新たなステージ（段階）に入ったことを、より分かりやすく的確に宣言するとともに、消費者庁・消費者委員会をはじめとして各省庁がこれらを実現していく決意を宣言すべきである。

## 2 意見の趣旨 2 について

### (1) 意見の趣旨 2 の(1)及び(2)について

現在の消費者基本法は、消費者庁、消費者委員会設置以前の行政のパラダイム（価値規範）の転換がなされる前に制定されたものであり、事業者保護優先、縦割り行政の下、消費者の保護は、間接的、派生的テーマとされた時代の法である。

消費者・生活者が主役であり、消費者庁、消費者委員会が「政府の舵取り役」としての位置付けがされ、消費者政策は、新たなステージに入ったとするならば、消費者の権利は、事業者・生産者の事業活動によって侵害されてはならない優越的権利（当連合会の前記宣言）であることを内容とする消費者基本法改正を行うべきである。

その際、消費者基本計画についても、その位置付け、内容、実効性確保、検証・評価・監視の在り方などについても検討すべきである。

### (2) 意見の趣旨 2 の(3)について

消費者基本法 2 条には、消費者の権利として、 基本的需要が満たされる権利、 健全な生活環境が確保される権利、 安全が確保される権利、 自主的・合理的な選択の機会が確保される権利、 必要な情報が提供される権利、 教育の機会が提供される権利、 意見が消費者政策に反映される権利、 被害が生じた場合に適切かつ迅速に救済される権利、 が規定されている。

素案の総論 2 には、消費者基本法の消費者の権利の尊重と消費者の自立の支援を基本とするとはいうものの、同法 2 条の消費者の権利の 、 が欠如している。

少なくとも、消費者基本法 2 条の消費者の権利はすべて明記すべきである。

### (3) 意見の趣旨 2 の(4)について

消費者の意見の消費者政策への反映と透明性が確保されることは、消費者の権利であり、素案 4 頁にも謳われてはいるものの、具体策を示す素案別紙（具体的施策）の項目欄にはこれが欠如している。

現在、消費者にとって、最も重要な問題である食品の安全について、食品安全委員会の委員に消費者代表の委員が選任されていないといった問題がある。

政府の消費者政策に関する委員会、審議会、研究会等には、消費者の代表が委員等として選任され、消費者の意見が反映され、施策策定の過程に公正性、透明性が確保される必要がある。

### (4) 意見の趣旨 2 の(5)及び(6)について

詳細は、後記第 2 のとおりである。

### 3 意見の趣旨 3 について

前記意見の趣旨 2 の(1)及び(2)の理由と同旨である。

## 第 2 消費者行政と地方消費者行政

### 意見の趣旨

- 1 ( 施策番号 167 について ) 消費者庁と消費者委員会の所掌事務等の見直しを盛り込むべきである。
- 2 表示、取引、安全の各分野における横断的新法の制定の検討を盛り込むべきである（新設）。
- 3 消費者基本法の見直しの検討を盛り込むべきである（新設）。
- 4 包括的な消費者法典の整備の検討を盛り込むべきである（新設）。
- 5 ( 総論 4 ページ 28 行目以下及び施策番号 98 について ) 地方公共団体に対する国の支援の在り方について、支援対象範囲を明確化すべきである。

### 意見の理由

#### 1 消費者庁と消費者委員会の所掌事務等の見直し（施策番号 167 関係）

消費者庁及び消費者委員会設置法（以下「設置法」という。）附則 3 項は、施行後 3 年以内に消費者関連法についての消費者庁の関与の在り方を見直すとともに、当該法律について消費者庁及び消費者委員会の所掌事務及び組織を見直し、消費者行政に係る体制の更なる整備を図る観点から検討を加え、必要な措置を講ずるとしている。

したがって、政府はこの附則を遵守する義務があり、消費者基本計画に盛り込むべきである。ところが、施策番号 167 においては、「消費者庁へ移管・共管

となった各法律の」執行状況の点検・評価を行うとともに、消費者庁の関与の在り方、消費者行政に係る体制の更なる整備等について検討するとしているに止まっている。

上記附則は、国会審議において、多数の消費者関連法の中で消費者庁に移管・共管とされる法律が（当時）29本にすぎないことが議論され、その他の法律についての消費者庁の関与の在り方を検討すべきであるとして超党派合意によって盛り込まれたものである。したがって、消費者庁に移管・共管となった法律に関する消費者庁の関与の在り方を検討することはもちろんであるが、より重要なのは移管・共管とされなかった法律についての消費者庁の関与の在り方である。

上記附則の重要性に鑑み、基本計画に盛り込むことは不可欠である。

## 2 表示、取引、安全の各分野における横断的新法の制定（新設）

上記附則については、「消費者の利益の擁護及び増進に関する法律の消費者庁の関与の在り方を検討する際には、公益通報の窓口の消費者庁の一元化、表示、取引、安全の分野における横断的な新法の制定を含めた検討を行うこと」との附帯決議がある（参議院消費者問題に関する特別委員会附帯決議（以下「参議院附帯決議」という。）27項）。この趣旨は、国会審議において、縦割りの業法という法体系の下では必然的にすき間が生じることが問題とされたことを受けて、そもそもすき間がないように横断的な新法の制定という方向での法整備を検討するという方向性を示したものである。

消費者保護にとってこの点はとりわけ重要であり、政府はこの附帯決議に従つて検討すべき義務がある。そこで、消費者基本計画に盛り込むことは不可欠である。

## 3 消費者基本法の見直し（新設。前回意見書第1の2項、3項参照）

消費者政策会議については、「存置を含めその在り方の見直しを検討すること」との附帯決議がある（参議院附帯決議12項）。

当連合会の前回意見書においても、消費者権利の明確化、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の見直しを指摘している。

したがって、消費者基本計画に盛り込むことは不可欠である。

## 4 包括的消費者法典の検討（新設。前回意見書第1の4項参照）

包括的消費者法典の整備に向けた議論を開始すべきであることは、前回意見書において指摘したとおりである。

## 5 地方公共団体に対する国の支援の在り方（総論4ページ28行目以下、施策番号98項。前回意見書第2参照）

地方公共団体の消費者政策の実施に対する国の支援の在り方の重要性と具体的な意見については、前回意見書第2において指摘した。この点は、国会審議において多くの時間が費やされ、施行後3年以内に「所要の法改正を含む全般的な検討を加え、必要な措置を講ずるものとする」とされた（設置法附則4項）。

しかし、素案のこの問題への取組には問題がある。素案においては、「消費者政策の基本的方向」において「消費者の苦情処理と紛争解決の促進」の項目に位置付けたうえ、「『集中育成・強化期間』後の地方消費者行政の望ましい姿について消費者委員会で検討する」としている（4ページ28行目以下）。そして、具体的施策においても「消費者の苦情処理と紛争解決の促進」の項目に位置付けて98項で「国と地方公共団体の役割分担も含め、地方公共団体への国の支援の在り方について検討する」としている。

上記附則は、素案のように、苦情処理と紛争解決の点に限定した内容とはなっておらず、「消費生活センターの法制上の位置付け並びにその適正な配置及び人数の確保、消費生活相談員の待遇の改善その他の地方公共団体の消費者政策の実施に対し国が行う支援の在り方について」所要の法改正を含む全般的な検討を加え、必要な措置を講ずるものとする、というものである。そこでは、法執行の強化を始めとする、地方公共団体における消費者行政全般に対する支援の在り方について、法改正を含めて検討するとしているのである。

国の支援が何に対して行われるかという問題は極めて重要であるから、基本計画に明確に盛り込むべきである。

### 第3 消費者教育について

#### 意見の趣旨

1 （施策番号71について）「なお、各省庁間の会議の内容については、議事録を速やかに公表する。」として、情報の公開について付言すべきである。

また、同項における消費者庁と文部科学省の連携体制や地方公共団体においての教育委員会と消費生活センターの連携体制については「具体策を講じ、直ちに公表する。」とすべきである。

2 （施策番号72の教材作成について）「より多様な視点から物事をとらえ、自立的かつ合理的な行動をとることに主眼を置く」という意味について、後記8の「消費者教育の体系化」の内容が再確認されるべきである。

3 （施策番号74の消費者教育効果の測定について）単なる知識の定着度を測定するのではなく、「消費者市民」の考え方がどのくらい浸透しているかについて実施されるべきである。

- 4 (施策番号 7 5 の多様な主体の参画方法において) 個別企業の参画については慎重な対応がなされるべきである。
- 5 (施策番号 7 6 について) 「更に学習指導要領における消費者教育の内容および充実を実現する。」という文言を付するべきである。
- 6 (施策番号 7 7 について) 「また、消費者教育を教員免許取得の必修科目とする。」という文言を付するべきである。
- 7 (施策番号 8 1 について) 「特に『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」を付け加えるべきである。
- 8 「消費者教育の体系化」について、消費者教育の目的が、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」育成にあることを確認したうえで再構築すべく検討することを盛り込むべきである(新設)
- 9 消費者教育を推進する具体的な施策を行うについて、「消費者教育を推進する法律」を制定することを盛り込むべきである(新設)
- 10 消費者庁に消費者教育の専門部署が直ちに設置すべきである(新設)

#### 意見の理由

- 1 総論 = 消費者教育の重要性とその目的(意見の趣旨 2 及び 8 関連)
  - (1) 新消費者基本計画においても消費者啓発・消費者教育の充実が取り上げられているが、その重要性が十分表現されていない。特に、総論部分では教育の「場」の拡張・充実が掲げられているものの、肝心な目的や内容について触れられていない。

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(平成 20 年 6 月 27 日「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。
  - (2) 上記の視点から「消費者教育の体系化」が再構築される必要があり(意見の趣旨 8 )、それに合わせて教材も作成される必要がある(同 2 )。

## 2 各論 = 各項目について

### (1) 意見の趣旨 1（施策番号 7 1 関連）について

関係各省庁、特に消費者庁と文部科学省との連携は既に会議が開かれて進められているとされているが、どのような協議がなされどのような進展があつたかについては公表されていない。議事録を公開して進捗状況が明らかになるよう情報公開がなされるべきである。

また、教育委員会と消費生活センターの連携体制も既に進められているということだが、実践例などが伝わっていない。具体化例が明らかにされるべきである。

### (2) 意見の趣旨 3（施策番号 7 4 関連）について

教育効果の測定についてはともすれば知識偏重となりがちだが、消費者教育は消費者としての生き方そのものを教えるものであるから、知識の定着度を測定するのではなく、「消費者市民」の考え方がどのくらい浸透しているかについて実施されるべきである。

### (3) 意見の趣旨 4（施策番号 7 5 関連）について

消費者教育に多様な主体が参画する場合、個別企業が参画するときは、その企業の営利追及に利用されていないかを十分検討する必要がある。

### (4) 意見の趣旨 5・6（消費者基本計画 7 6 項および 7 7 項関連）について

新学習指導要領の周知徹底や教材の普及も重要であるが、そもそも新学習指導要領における消費者教育の位置付けは前記 1 の重要性を踏まえているとは言えず、内容・量ともに不十分である。消費者庁と文部科学省が連携して、学習指導要領の内容・量の充実が図られるべきである。

また、教員の消費者教育の指導力が求められており、教員免許の必修科目とすることでその充実が図られるべきである。

### (5) 意見の趣旨 7（施策番号 8 1 関連）について

法教育の充実は図られるべきであり、「私法と消費者保護」は重要な項目であるが、特に「契約」の理解により消費者被害が防止することができる。したがって、法教育では契約の意味やしくみ、成立の要件や効果などの基本的事項の習得や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などが中心的な内容とされるべきである。

### (6) 意見の趣旨 9（新項目）について

消費者庁設置後、消費者教育の重要性が特に認識されている状況下で、消費者庁および文部科学省が連携を深めて消費者教育を推進していくために「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。

なお、この点は、消費者庁関連3法案の参議院附帯決議にも盛られている点であり、消費者基本計画にも記載されるべきである。

#### (7) 意見の趣旨10（新項目）について

消費者教育の重要性を踏まえ、新消費者基本計画の諸政策を実現するためには、消費者庁内に消費者教育を専門的に扱う部署が設置される必要があることは当然である。この点は他の項目を実現する前提となるべきものであるから、直ちに実施されるべきである。

### 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 （施策番号30について）消費者契約法の不当勧誘・不当条項規制の在り方の検討について、民法（債権関係）改正の法制審議会における議論の動向等に留意するとあるが、法制審議会での議論とも並行して早急に検討すると改めるべきである。

また、現在進行中である民法とりわけ債権法改正作業は、消費者基本計画においても、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実現を目指すものでなければならず、既存の消費者保護法令の発展を促進させる範囲で進められるべきことを明記すべきである。

2 （施策番号148について）適格消費者団体に対する支援の在り方のうち、適格消費者団体が資金を確保するための手法について、適格消費者団体の自主性を強調しているが、国又は地方公共団体による財政支援を強調するよう改めるべきである。

#### 意見の理由

1 消費者契約法の不当勧誘・不当条項のあり方の検討（施策番号30について）  
平成12年4月の消費者契約法制定時の衆参両院における附帯決議において、「施行（平成13年4月）後5年を目途に見直しを含めた措置を講ずる」とされており、平成19年から国民生活審議会において、消費者契約法の見直しに向けた検討に着手していたが、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謳われるようになり、平成20年から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が優先されたことから、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た。それに加えて、学者グループを中心として、民法（債権法）改正の機運が高まり、平成21年3月には債権法改正の基本方針が示されるに至り、その中で消費者契約法の民法への取り込みが本

格的に検討され，その後の立法化に向けた法制審議会においても検討対象となっていることから，あたかも消費者契約法の実体法の見直し議論が，民法(債権法)改正の議論に収斂するかのような誤解も生じている。

消費者契約法の実体法の見直しについて，法制審議会の議論の動向を留意することを否定するものではないが，施行後ほぼ9年となっている現在，消費者被害の実態を踏まえて早急に実体法の見直しを図る必要性が高いことからすれば，法制審議会の議論の結果を待つことなく，それと並行して早急に検討を再開すべきである。

## 2 民法改正について

現在，法務省では法制審議会民法(債権関係)部会において民法とりわけ債権法の改正検討作業が進行している。いうまでもなく，民法は，私人間の法律関係を規律する私法一般ルールであり，消費者の利益・権利に重大な影響を及ぼす。とりわけ現行民法の基礎とされる対等当事者間における私的自治・契約自由・自己責任の原則は，事業者に比し情報・交渉力格差のある消費者の権利救済・被害回復を限界づけるものとして機能する。

消費者契約法その他消費者関連法は，このような民法の私法一般ルールの修正として立法されたものである。しかし，これら法令の適用は，それぞれ固有の立法目的の範囲内でなされることから，その適用がなされない取引分野については，依然として一般法たる民法の規律に服する。消費者保護に関する紛争の解決基準として発展しつつ，事業者・消費者間取引に止まらない汎用性を持つものについては，既存の消費者保護を阻害しない限度で民法規定の中に一般化されなければならない。これにより，一般消費者と同様に情報・交渉力格差の存する中小・零細事業者の保護も同時に図られなければならない。

消費者基本計画のもとで，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実現を目指す方向で議論がなされることが確認されなければならない。私的自治・契約自由・自己責任という現行民法の原理は，消費者保護の視点から修正・転換が図られなければならない。その修正・転換が図られず，既存の原理が維持されたまま民法改正作業が進められ，情報・交渉力格差を踏まえた限定がなされることなく消費者の事業者に対する義務が加重されるような事態となれば，今後の消費者関連法令の発展が阻害され，既存の消費者の権利擁護の水準が後退することは火を見るより明らかである。民法改正は，そのような事態を招くようなものであってはならない。

以上を踏まえれば，民法改正の議論は，消費者契約法などの消費者私法実体規定の改正とともに，包括的「消費者法体系」の整備を展望し，配慮して進められ

なければならない。

### 3 適格消費者団体への財政支援（施策番号 148について）

平成21年6月に成立した設置法附則5項は、「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」とされているところ、適格消費者団体に対する支援の在り方を見直すにあたっては、適格消費者団体の財政的基盤が脆弱であるという現実を十分踏まえて検討すべきであり、安易に適格消費者団体による自主的な資金確保を強調すべきではない。

すなわち、適格消費者団体の年間の予算規模は、300万円以下という団体が過半数を占めており、差止請求権の行使を視野に入れて活動している適格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えない。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、その意味では公益性が強いものであるにもかかわらず、行政からの財政的支援は乏しく、適格消費者団体の構成委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。このような適格消費者団体の活動の公益性に鑑みれば、まずもって適格消費者団体による国又は地方公共団体による財政的支援を検討すべきである。

## 第5 食品の安全について

### 意見の趣旨

#### 1 次の施策を盛り込むべきである（新設）。

- (1) 食品安全基本法に消費者の権利を明文化し、食品安全委員会に消費者代表委員を選任するとともに、消費者庁に移管すべきである。
- (2) 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。食品の表示に関する法制度を統一すべきである。
- (3) 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。
- (4) 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。
- (5) 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。

#### 2 （施策番号 28について）食品安全委員会への消費者の参加、消費者の立場に

立ったリスク評価のあり方，双方向性を遵守する本来のリスクコミュニケーションのあり方を前提に検討すべきである。

3 (施策番号44について)次の諸施策を明確に盛り込むべきである。

- (1) 食品表示の統一規制に早急に着手すべきである。
- (2) 消費者の視点での表示内容の見直し
- (3) 表示違反に対する制裁強化
- (4) 不当な食品表示・広告等の差し止め請求制度の創設

4 (施策番号46について)原材料原産地を偽装する事業者が跡を絶たないことから，農林物資の規格化及び品質表示に関する法律(ＪＡＳ法)に基づく原材料原産地表示の義務を拡大すべきである。

### 意見の理由

1 食品安全基本法と食品安全委員会，消費者庁

平成15年に制定された食品安全基本法は，消費者の役割を定めるのみで，消費者の権利が明文化されていない。また同法に基づいて内閣府に設置された食品安全委員会委員には，消費者代表が1名も選任されていない。食品安全基本法は，平成13年のBSE発生を受けて事業者寄りの行政から消費者を大切にする行政への転換のために制定されたものであるのに，消費者の役割を定めるのみで，消費者の権利の定めがない。また食品安全委員会には消費者代表の委員選任もなく，食品安全法制定の趣旨に反している。

よって消費者基本計画において，食品安全基本法に消費者の権利を明示する改正を行うことを盛り込むべきである。また食品安全委員会に消費者を代表する委員を選任するとともに，食品安全委員会を消費者のための食品安全行政を行う機関として位置付け，消費者庁に移管することを盛り込むべきである。

2 消費者の食品安全行政への積極的参加制度

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。

3 真のリスクコミュニケーションの確立(施策番号28について)

現在実施されている意見交換会は，行政から一方的に情報提供が行われる説明会に過ぎない実質のものが多く，意見募集は一方的に消費者に意見を述べさせるのみで，その意見が行政の施策に反映される仕組みが整備されていない。

4 食品表示について(施策番号44，46について)

これまで数々の食品偽装が繰り返されてきたが，食品の表示に関する法律は複数あり，目的も規制態様も異なっており，消費者の知る権利，選択の権利の視

点が欠けていた。これまで各省庁が複数の法律を使って表示偽装等の規制をしてきたが、まことに不十分であった。消費者庁発足に伴い、すべての表示関係法が消費者庁に移管されたのであるから、ただちに、これらの複雑かつ不合理な表示関係法を一本化する作業を開始すべきである。また消費者の知る権利、選択の権利の保障の観点から表示内容を定めるべきである。

- 5 特定保健用食品制度・健康食品の販売や表示広告に関する規制について  
特定保健用食品の審査が不十分である事実が判明している。また保健機能食品（特定保健用食品・栄養機能食品）以外の「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。これを早急に改善すべきである。
- 6 食品事故被害救済制度と食品に関するリコール制度（新設）  
健康食品によって、医薬品と同じ健康被害が発生しているケースがあるのに、健康食品には医薬品のように副作用被害を補償される制度がない。食品事業者は中小零細業者が多く、多数被害者を発生させる事故を起こした場合、倒産するか、そうでなくとも賠償能力のないものが多い。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ことから、食品事故被害者救済制度を作るべきである。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、リコール制度が必要である。

## 第6 医薬品・医療機器の安全について

### 意見の趣旨

次の施策を盛り込むべきである。

- 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 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 医療機器・医薬品の安全と消費者・患者を中心とした行政との関係について

今般公表された「消費者基本計画（素案）」には、医薬品・医療機器に関する記載が全くない。しかし、医薬品・医療機器の安全は、消費者生活の安全に欠かすことができない。現に、そのような観点から、消費者庁発足後は、厚生労働省に集約された副作用情報は消費者庁にも送付されている。また、厚生労働省に設置された「薬害肝炎事件の検証及び再発防止のための薬事行政のあり方検討委員会」では、薬害防止のための「第三者監視機関」を、内閣府に設置することも選択肢のひとつとして議論されている。政府は、医薬品・医療機器の安全を、消費者・患者を中心とする行政への『パラダイム（価値規範）の転換』」が求められている重要な分野として位置付け、消費者基本計画に、以下の事項を盛り込むべきである。

### 2 第三者監視組織について

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、当連合会が第41回人権擁護大会（平成10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（平成20年4月）においてもその必要性が提言され、当連合会も、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（平成21年10月）。組織の創設にあたっては、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。

### 3 緊急命令等申立制度について

過去の薬害事件では規制当局が情報を入手し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，当連合会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。

#### 4 薬事法改正について

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るべきである。

#### 5 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，平成21年4月に報告書をまとめ，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。

#### 6 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くない。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。

#### 7 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たに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，このような位置付けにとど

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（昭和54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探めていたのである。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付け、以下のとおり被害救済の充実・強化を図るべきである。

- (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) 紙付水準も見直し、充実した救済を図るべきである。

## 8 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 （施策番号1について）重大事故情報等は、消費者安全法に基づき、関係行政機関及び地方公共団体等から通知されるものだけでなく、消費生活用製品安全法に基づき、事業者等から通知されるものや、その他消費者から通知された事故情報をその対象にすべきである。重大事故情報等は、収集・整理及び事故原因分析結果を可能な限り国民に公表すべきである。また、国民にも製品のリスクに関する議論に参加できるよう、事故原因分析のために収集・整理した情報（欠陥の有無について評価する以前のもの）も公開すべきである。

関係行政機関のなかでも、警察、消防、病院、保健所は重要であることを確認するとともに、担当省庁として、消費生活用製品安全法の観点から経済産業省、独立行政法人製品評価技術基盤機構、消費者安全法の観点から独立行政法人国民生活センターを含めるべきである。

- 2 (施策番号2について)事故調査委員会を設けるべきことを同委員会の具体的な内容を含めて追加すべきである。なお、施策番号16で触れているように、人間特性・行動分析に強みを持つ研究者による原因究明等も行うべきである。

原因究明機関は、消費者からの利用を可能とすべきである。

- 3 (施策番号3について)重大事故等の範囲を拡大する方向で検討すると明記すべきである。また、「経済情勢」の文言を削除すべきである。なお、施策番号18での重大製品事故等の範囲の拡大と関連し、担当省庁に経済産業省を含めて施策を進めるべきである。

- 4 (施策番号5について)PIO-NETや事故情報データバンクを含む施策であることを明記すべきである。また、情報の公開についての具体的な施策は、消費者への公表にあたっては、可能な限りの当該行政機関が入手した情報、被害拡大防止に必要な基本的情報の公表を含め、わかりやすい情報の公表をすることを明記すべきである。

- 5 (施策番号6について)委嘱医療機関を広げるべきである。また、厚労省を関係省庁に含めるべきである。

- 6 (施策番号8について)「記者説明会等を通じ」という部分は削除すべきである。なお、取りまとめた情報を提供するだけでなく、収集した情報を公開するという視点が必要である。

- 7 (施策番号9について)原因究明機関として、消費者庁、経済産業省も担当省庁とすべきである。

- 8 (施策番号11について)PIO-NETの情報について国民生活センターと消費者庁の関係が明確でなく、消費者庁を関係省庁に含めるべきである。

- 9 (施策番号12について)関係機関の取りまとめた情報ではなく、収集した情報そのものを一元的に集約すべきである。また、事故情報データバンクは、平成22年度中に構築すべきである。

- 10 (施策番号13について)法務省以外の行政機関も事故情報データバンクへの参画を積極的に進めるべきである。

- 11 (施策番号14について)収集した事故情報につき、公表・提供も進めるべきである。

救急救命活動での製品事故情報収集できる体制を構築すべきである。食品安全

委員会での危険性の評価において、ゼリーによる事故がこんにゃく入りかどうかの情報がないまま評価されてしまっているなどの問題のは正を図るべきである。

1 2 （施策番号 15, 16について）高齢者、障がい者に対する事故防止プロジェクトや、高齢者、障がい者に生じる類似事故の予防も子どもと同様に検討すべきである。

消費者庁を担当省庁に含めるべき。

1 3 （施策番号 17について）事故調査委員会といった専門機関が必要である。また、消費者庁も担当省庁に含めるべきである。

1 4 （施策番号 18について）施策番号 3 と同様に、平成 22 年度中に一定の結論を得るようにすべきである。

1 5 （施策番号 19について）事故情報の分析、原因の調査・究明等について、消費者庁、国民生活センター等との連携等が必要であることから、これらの省庁を担当省庁に含めるべき。

1 6 （施策番号 20について）専門家人選においては、消費者の視点及び被害救済の経験等を考慮すべきである。

1 7 （施策番号 21について）中小企業がリコールできる体制の検討（告掲載費用、保険料等）が必要である。

1 8 （施策番号 23について）消費者用が利用しやすいマニュアルとすべきである。

1 9 （施策番号 27について）平成 22 年度中に取りまとめるべきである。

2 0 （施策番号 58について）製品事故等において、原因究明は上記 2 の原因究明機関によることとし、捜査機関は責任追及に限定すべきである。

2 1 （施策番号 142について）製品安全についての国際的情報共有を進めるべきである。

2 2 （施策番号 150について）消費者及び被害者の意見を反映できる方法を検討すべきである。

2 3 （施策番号 151について）措置の内容として、改正を含めることを明記するである。

2 4 （施策番号 159, 160について）原因究明機関の一つとして、消費者庁を含め各関係省庁と共同して検討を進めるべきである。

2 5 （施策番号 163について）原因究明機関の問題として検討すべきである。

2 6 以下の施策を加えるべきである。

- (1) 消費者の立証責任の軽減等、製造物責任の改正を行うこと。
- (2) 証拠収集制度の拡充と懲罰的賠償制度の導入を行うこと。

## 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、消費者が商品選択をする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（施策番号2, 9, 17, 19について）

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ということにある。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（施策番号150、前回意見書第7の3参照）

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ことを踏まえ、通報者の保護や救済を十分に図る法改正、及び体制整備を行うべきである。

### 4 製造物責任法の改正・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）（新設、前回意見書第7の4及び同5参照）

消費者が自ら権利救済を得ることをより行いやすくするために、製造物責任法の改正、民事訴訟法の改正を行うべきである。

## 第8 土地住宅について

### 意見の趣旨

- 1 「消費者の安全・安心の確保」に関する施策として、盛り込むべきである。
  - (1) 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。
  - (2) 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。
- 2 (施策番号37について) 民間賃貸住宅の契約の適正化のための施策として、自然損耗も原状回復に服する特約や敷引特約等といった賃借人に一方的に不利益となる不当条項に対する規制など、契約内容の適正を確保する法規制を整備すべきである。
- 3 (施策番号38について) 家賃債務保証等を通じた家賃の悪質な取立て行為について、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。
- 4 (施策番号39等について) 住宅リフォームの被害対策について、すべてのリフォーム業者を建設業許可の対象とするとともに、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。
- 5 (施策番号41について) ハウスメーカーの倒産による消費者被害防止について、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、代金支払いと施工程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。
- 6 (施策番号37~41, 50, 51, 93, 106, 107, 124, 125について) 消費者庁も(51については国土交通省も)担当省庁として共管すべきである。

### 意見の理由

- 1 住宅の安全性の確保に向けた対策(前回意見書第7の4項参照)

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。また、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なされる以上、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。

## 2 既存不適格住宅の解消に向けた対策(前回意見書第7の5項参照)

現行耐震基準の施行(昭和56年6月)前に建築された既存不適格住宅が社会に約1150万戸存在するとと言われ、災害時に居住者に危険であるにとどまらず、倒壊等による近隣被害や道路閉塞による消火・救助活動への障害等、社会への影響も大きい。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。

## 3 民間賃貸住宅契約における対策(前回意見書第7の6項参照)

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。賃貸契約において、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、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。

#### 4 民間賃貸住宅における「追い出し屋」対策（前回意見書第7の1項参照）

平穏な生活を害する家賃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強行等の違法行為を繰り返す「追い出し屋」被害に対する対策が必要である。

(1) 「追い出し屋」には、賃貸住宅管理業者、サブリース業者、家賃債務保証業者等、種々の業態があるが、現在、法規制が一切ないので、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なるとともに、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保証委託契約は、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、借主にとって一方的に不利な条項が多く見受けられ悪用されている実情があるので、不当条項の効力を法的に規制する必要がある。

#### 5 住宅リフォーム被害対策（前回意見書第7の3項参照）

住宅リフォーム工事において、不招請勧誘による詐欺的リフォームや既存建物に損傷を与える破壊的リフォーム等の消費者被害は後を絶たず、近年の「新築からリフォームへ」という社会経済的動向に鑑みれば、早急な対策を講じる必要がある。

(1) 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るため、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。

(2) リフォーム工事では建築行為に該る工事であるのに建築確認・検査手続が履践されることが著しく多いので、監視・規制する法制度を検討すべきである。

#### 6 住宅建築の完成保証に関する問題（前回意見書第7の2項）

近年、業者倒産による被害が発生しており、その対策が喫緊の課題である。

(1) 完成保証会社に対する規制が一切なく、支払能力不足や支払拒絶等の問題が生じているので、業者に対する登録制等、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，施主の被害はさらに拡大する。民法上，請負代金支払と完成引渡が同時履行とされる原則からすれば，最低でも，代金支払と施工程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。

## 7 担当省庁について

上記はいずれも消費者問題であり，既存の産業保護育成を標榜する省庁では，被害実態に即応した十分な対策を講じられない危険性が高いため，消費者庁を担当省庁とする必要がある。

## 第9 消費者信用等について

### 意見の趣旨

1 (施策番号32について)「平成20年6月に成立した改正割賦販売法について，平成22年度以降，同法を適切に運用し，また関係事業者への遵守を徹底させることにより，クレジット取引等の健全な発展を推進する」とあるが，割賦販売法1条は「割賦販売等に係る取引の公正の確保，購入者等が受けることのある損害の防止及びクレジットカード番号等の適切な管理に必要な措置を講ずること」を第一次的な目的として明記しているのであり，この観点から同法を適切に運用すべきと改めるべきである。

また同法の適切な運用の前提として，クレジット被害の実態を把握することは必須であり，この点も明記すべきである。

2 (施策番号33について)「悪質商法対策の充実・強化を図るため，(中略)規制強化を行った改正特定商取引法を平成21年12月より施行しており，同法の厳正な執行を行う。」とあるが，抽象的に過ぎる。「現に生じている被害実態に即して適時適切に厳正な執行を行う。」と改めるべきである。

3 (施策番号36について)「消費者信用分野における諸問題については，各関連法令の施行状況や各業態等における取引実態などを踏まえ，消費者信用全体の観点から検討する。」とあるが，さらに踏み込んで統一的な消費者信用法制度の検討をすべきである。

### 意見の理由

#### 1 割賦販売法について(施策番号32)

平成20年6月に成立した改正割賦販売法は，とりわけ割賦販売法1条の目的規定の改正を伴う大改正であった。

すなわち，旧割賦販売法1条は，「割賦販売等に係る取引を公正にし，その健

全な発展を図ること」を第一次的な目的として位置付けたうえで、これにより「購入者等の利益を保護し、あわせて商品等の流通及び役務の提供を円滑に」することを二次的な目的として位置付け、「もつて国民経済の発展に寄与すること」を究極的な目的と定めていた。これに対し、改正割賦販売法1条は、「割賦販売等に係る取引の公正の確保、購入者等が受けることのある損害の防止及びクレジットカード番号等の適切な管理に必要な措置を講ずること」を第一次的な目的として明記した。

このことは改正割賦販売法の中の消費者保護規定の解釈運用の場面でも特に重要なってくる。たとえば過剰与信規制（割賦販売法35条の3の2～35条の3の4）については具体的な調査項目や調査方法等は経済産業省令に委ねられており、改正割賦販売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を検証する必要がある。

よって、改正割賦販売法を適切に運用し、関係事業者への遵守を徹底させる際の観点として改正割賦販売法の第1次的目的である「割賦販売等に係る取引の公正の確保、購入者等が受けることのある損害の防止及びクレジットカード番号等の適切な管理に必要な措置を講ずること」を明記すべきである。

また、同法の適切な運用には、現に生じているクレジット被害の実態を把握することが必要不可欠の大前提となるのであるから、この点も明記すべきである。

## 2 特定商取引法について（施策番号33）

改正特定商取引法は過量販売解除権を導入するなど、現に生じている消費者被害実態に即してその予防救済を容易にするための改正を行った点で評価できるが、被害の後追いになっており、消費者被害の予防救済の観点からは、さらに同法の厳正な執行が望まれる。この点、施策番号33においても「厳正な執行を行う」ことを表明しているが、それは法の執行を司る行政庁として当然のことを表明したに過ぎず、抽象的に過ぎる。

特定商取引法の規制分野においても、消費者被害を予防し救済するためには、その厳正な執行は、「現に生じている被害実態に即して適時適切に」行われなければ意味がないのであるから、そのように改めるべきである。

## 3 統一消費者信用法（施策番号36）

ここでは「消費者信用分野における諸問題については、（中略）消費者信用全体の観点から検討する。」とするのみである。

しかしながら、現在の消費者信用法制は、クレジットと貸金が別の法律・所管官庁となっているほか、リースについてクレジットのような規制が手当てされていないなど、縦割りや隙間があるといった問題がある。このため、今後、クレジ

ットや貸金、リース等、消費者信用についての統一的・網羅的な法整備（統一消費者信用法）の検討が必要不可欠である。またその検討に際し、クレジット手数料の問題、事業者性の問題の克服、リースについての法規制、取立行為規制の導入の是非等が議論されなければならない。

以上のとおりであるから、さらに踏み込んだ、統一的な消費者信用法制度の検討をすべきである。

## 第10 金融サービス取引について

### 意見の趣旨

1 （施策番号31について）商品先物取引について消費者保護を図るため商品取引所法等の迅速かつ厳正な執行を行うこと、平成21年7月10日施行の商品先物取引法につき同法の迅速かつ適正な執行を行うこと、とりわけ同法が採用した不招請勧誘の原則的禁止については、他の金融サービス取引一般に妥当する基本的な法原則として、その適用領域の拡大を検討すべきである。

また勧誘電話拒否登録制度の導入に必要な措置を速やかに講ずるべきである。

2 （施策番号35について）外国為替証拠金取引やファンドを取り扱う登録業者について、情報収集（とりわけ店頭取引におけるトラブル実態調査）に努め、金融商品取引法の厳正な運用はもとより、同法の改正を含む見直しを行い、投資家保護上必要な行政対応の充実を図るべきである。

3 （施策番号65について）未公開株詐欺被害の徹底根絶のため、被害の未然防止、拡大防止策について、無登録営業行為の民事効否定、行政情報の開示、刑事罰の重罰化その他所用の立法的手当をなすべきである。また、早急に都道府県警察に「未公開株被害対策本部」を設置すべきである。

4 （施策番号84、85、90について）消費者基本計画の策定にあたっては、金融被害の知識、情報の普及に努めるべきものであって、投資情報を提供して国民を投資取引に誘導するような施策が用いられるべきではない。

5 （施策番号102、103、104、105について）金融ADRについては、新たに創設された指定紛争処理制度の実施状況を踏まえ、金融商品取引法の改正を含む見直しを行い、一層の充実を図る。

また、国民生活センター紛争解決委員会における消費者紛争の迅速・適正な解決のために、仲介等手続の充実と結果公表、地方公共団体のADR機関との連携を充実させるべきである。さらに、金融サービス利用者相談室のあり方についても、検証・見直しをはかり、紛争解決機関として一層の充実を図るべきである。

6 以下の諸項目を基本計画に盛り込むべきである。

- (1) 包括的・横断的な金融サービス法制を導入すべきである。
- (2) 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。
- (3) 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。
- (4) 投資者保護基金の対象に損害賠償債権等を含めるべきである。
- (5) 保険約款の認可に際して、保険契約者等の保護として十分な約款審査をすべきであり、消費者の利益を一方的に害する約款規定の修正ないし未然防止を図るべきである。

## 意見の理由

- 1 商品先物取引法の厳正な執行・不招請勧誘禁止の全面的導入（施策番号31）  
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説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。  
他方で現行法の規制では、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、政府においては、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すべきである。

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はあるが、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説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」・平成19年、同第37回国民生活動向調査・平成19年）。なかでも電話勧説の規制は、既に米国・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、電話勧説拒否登録制度の導入についても、技術的な対応も含め検討を行うべきである。

- 2 金融商品取引法の厳正な運用・FX取引関連（施策番号35）  
平成14年頃からトラブルが急増したFX取引については、平成16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説も禁止され、現在は金融商品取引法の規制対象となったものの、平成19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ている。また、レート提示や約定レート・時間などの不透明さ、システムの脆弱さなどによるこの種の取引の

不健全さは今なお解消されないままである。政府はかかる被害実態を的確に把握して同種被害の撲滅につとめるべきである。

### 3 未公開株詐欺被害への対応（施策番号 65）

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。かかる無登録証券業は明らかに当時の証券取引法 28 条（現在の金融商品取引法 29 条）違反であり犯罪（198 条 11 号で懲役 3 年以下等：現在は同条 1 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。それでも被害は増加しているのだから、広報には限度があり、より強力な対応が必要なので、詐欺の立証の困難性を補充するため無登録営業行為の民事的効力を無効にして、被害回復の主張をしやすくする立法処置が、根源的解決策として有用である。ま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報告がなされており、被害増加を助長している。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民事的追及には限界があるので、逃げ得を許さないように情勢情報の開示（税務署・労働基準監督署、電話会社などにある無登録営業会社の情報を被害者に開示する制度）のほか、法定刑の引き上げなどの法改正が急務である（何億円も稼いだ違法業者に 300 万円以下の罰金では抑止効果はない。罰金刑は廃止し、上限を引き上げた懲役刑のみにすべきである。）。さらにすぐに出来る効果の方策としては都道府県警察に「未公開株被害対策本部」を設置し、マスコミに大々的に広報することを提言する。警告は将来の被害者にするのではなく、違法業者に対してこそなすべきだからである。

### 4 金融庁の行う消費者に対する金融知識の普及、金融広報中央委員会の行う知識の普及、情報の提供（施策番号 84, 85, 90）

平成 15 年頃から政府は、「貯蓄から投資へ」というスローガンのもと、国民の金融資産を、預金から証券投資へ振り向けようとしている。しかし、相変わらず金融商品取引業者等による不当勧誘や、複雑で一般投資家には適さない証券が平気で販売される等の問題は後を絶たないのであって、まずは金融被害知識を普及し、それでも投資を希望する者に初めて、投資情報が与えられるべきである。また、教育現場において、投資促進のために行われる「株式ゲーム」の導入など、あってはならないものと考える。

## 5 金融 A D R の充実に関する金融商品取引法の見直し( 施策番号 102,103,104,105 )

金融 A D R の充実については国会審議においても問題とされ、金融商品取引法等の一部を改正する法律案に対する修正案が可決されている。その修正により、附則 21 条 1 項が追加された。

その内容は、施行後 3 年以内に、指定紛争解決機関の指定状況及び改正後の各法律に規定する紛争解決等業務の遂行状況その他経済社会情勢等を勘案し、設置法附則第 3 項に係る検討状況も踏まえ、消費者庁の関与の在り方及び業態横断的かつ包括的な紛争解決体制の在り方も含めた指定紛争解決機関による裁判外紛争解決手続に係る制度の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする、というものである。同様に地方公共団体の A D R 機関等との連携等も含めて、政府は、この附則を遵守すべきであり、基本計画に盛り込む必要がある。

## 6 包括的・横断的な金融サービス法制(新設、前回意見書第 10 の 1)

前回意見書第 10 の 1 において述べたとおりであるが、この点は金融商品取引法の制定の際にも国会審議で問題とされ、同法はホップ、ステップ、ジャンプのステップの段階であって金融サービス法は次のジャンプということになるとの方針が述べられた。

そして、附則 220 条は、施行後 5 年以内の見直し条項である。よって、政府は国会での議論及びこの附則に従い、金融商品取引法を見直し、金融サービス法制の整備を行うべきで、基本計画に盛り込むべきである。

## 7 適合性原則違反による契約の効力否定条項等の新設(新設、前回意見書第 10 の 3)

適合性原則の趣旨を徹底するためには、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を速やかに政府は行うべきである。

## 8 無登録営業の民事効(無効)(新設、前回意見書第 10 の 4)

前回意見書の第 10 の 4 で述べ、また、前記 3 にも述べたとおり、無登録業者による契約を無効とする民事効を定めるべきである。

## 9 市場・金融商品の安全性確保(新設、前回意見書第 10 の 4)

投資者保護基金及び委託者保護基金において、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が（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債権等を、広く補償対象とすべきである（少なくとも無断売買や公序良俗違反の場合については、先行して保護範囲を拡充すべきである。）。

10 保険約款の認可に際して、特にこれまで問題が指摘された、保険金の支払時期、故意性の立証責任、責任開始前発症不担保条項、無催告失効条項等の問題について、政府は、保険契約者等の保護として十分な約款審査をすべきである。また、約款作成・認可手続において、一般消費者である保険契約者の利益を反映させることにより、消費者の利益を一方的に害する約款規定を修正し、あるいは、そのような約款規定が設けられることを未然に防止すべきである。

## 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（新設）。
- 2 （施策番号60、61及び83について）「ヤミ金」も対象に明示すべきである。
- 3 次の事項を、消費者基本計画に盛り込むべきである。
  - (1) 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動的に返還するよう働きかけるべきである（新設）。
  - (2) 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（新設）。
  - (3) 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（新設）。

### 意見の理由

- 1 改正貸金業法の早期完全実施（新設、前回意見書第11の1）  
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、新た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 ヤミ金の撲滅（施策番号60、61及び83、前回意見書第11の4参照）  
ヤミ金は犯罪であり、端的に取り締まるべき対象である。施策番号60、61及び83において、融資保証金詐欺、架空請求詐欺は明示されているが、ヤミ金は明記されていない。ヤミ金も明示すべきである。

### 3 利息制限法に違反した違法な収益の返還（新設，前回意見書第11の5参照）

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。

### 4 自殺防止対策の促進（新設，前回意見書第11の6参照）

自殺は，ようやく社会的な問題であることがわ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（平成16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。

### 5 保証制度に対する規制の強化（新設，前回意見書第11の7参照）

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当連合会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」があよそ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。

## 第12 独占禁止法等

### 意見の趣旨

#### 1 （施策番号33について）悪質商法対策の充実・強化を図るために，「景品表示法による不当・悪質な表示の禁止とこれに対する罰則の導入」を含めるべきである。

- 2 (施策番号43について) 景品表示法が不当表示を排除して消費者取引における表示・広告の適正化を徹底するための基本法と位置付け、現行景品表示法を抜本的に見直し、執行力を強化する制度を早急に整備・強化する趣旨に改めるべきである。
- 3 (施策番号54について) 担当省庁を「消費者庁・警察庁・経済産業省・金融庁等」に拡大すべきである。
- 4 (施策番号87について) 事業者向けの景品表示法に関するコンプライアンス・システム構築にかかるガイドライン（各業界毎）を策定して公表し、その普及に努めることも含めるべきである。
- 5 (施策番号108について) 不当表示など景品表示法違反をした事業者が違法に得た収益をはく奪し、そのために、適格消費者団体が団体訴訟を行うことができる制度を早急に制定することを明示すべきである。
- 6 (施策番号133について) 電気通信分野、ウェブやメールでの表示について不当な表示を排除しその適正化を図ることを具体的な施策に掲げるべきである。なお、担当省庁等は、「消費者庁・総務省」とすべきである。
- 7 (施策番号150について) 消費者庁からの一方的な情報提供だけでなく、全国各地の適格消費者団体が、一般消費者からの被害申告を受けて探知した悪質商法被害について、その情報が速やかに適格消費者団体からの申告を通じて消費者庁や地方公共団体に集約される体制を整備すべきである趣旨を含めるべきである。
- 8 (施策番号168について) 欺瞞的顧客誘引など不公正な取引方法の取り締まりや談合防止施策のより強力な実施のため積極的に取り組み、もって消費者利益の保護を図ることを明示すべきである。また、差止請求訴訟や損害賠償請求訴訟に、適格消費者団体による団体訴訟を導入することを検討する旨明記すべきである。

## 意見の理由

- 1 消費者取引における表示・広告に関する基本法としての景品表示法への改正
  - (1) 現行景品表示法は、同法が消費者庁へ移管されたことに伴う制度の見直しないし整備がなされていない。このような現状を看過して、単に従前どおり厳正に景品表示法を運用し、執行体制の拡充を図る旨記載する、施策番号43の内容は不十分である。施策番号43は、(2)で述べる方向で、早急に景品表示法改正を行うことを明記した上で、改正までの間の暫定的な施策として実施するものであることを明示すべきである。

(2) 景品表示法が独占禁止法の特別法の位置付から、純然たる消費者法へと変容したことに伴い、不当表示を排除して消費者取引における表示・広告の適正化を徹底するための基本法として位置付け、景品表示法の抜本的見直しと執行力に関する制度を早急に整備・強化するべきである。

具体的には、以下のような検討項目について、抜本的見直しによる改正が早急に行われるべきである。

競争法時代に策定された公正取引委員会告示とガイドラインの消費者法の観点からの再検討と内容補充。

景品表示法4条1項3号の指定告示事項の内容の再検討により、商品情報の不表示や情報不足に対する取組を強化する。あるいは、同条1項1号・2号の規定内容を変更することにより、一定の不表示や表示情報の不足も取り込めるように規制範囲の拡大を検討する。

独占禁止法45条に準じた一般的な措置請求権規定の新設。

消費者団体訴権の対象範囲を上記指定告示事項まで拡張すること。

消費者団体訴権における優良誤認表示（景品表示法4条1項1号）の立証手段の付与または推定規定の新設。

景品表示法違反行為に対するペナルティとして、課徴金制度の導入、あるいは違法収益剥奪ないし団体訴権による損害賠償請求等の集団的処理規定の新設の検討。これらのペナルティを課す場合の審理方式の検討。

景品表示法11条の「協定または規約」（旧公正競争規約）の内容と不服申立手続の再検討。

不当表示と認定された場合の独占禁止法25条類似の無過失責任賠償規定や無効・取消等の民事的効力規定の新設。

## 2 基本法としての景品表示法の執行力強化

(1) 重大な消費者被害を生じさせた事件が頻発していることに鑑み、不当表示など景品表示法違反事業者に対する違法収益はく奪制度の制定は不可欠である。したがって、施策として、景品表示法において違法収益はく奪制度の制定をすることを明示すべきである。

(2) また、景品表示法の執行力を強化し、制度の実効性を担保するため、罰則を設けるほか、不当表示など違反事業者に対する適格消費者団体による差止め請求訴訟や損害賠償請求訴訟の制度を導入すべきである。したがって、基本法としての景品表示法制定においてこれらの執行力強化の方策を導入することを、施策として明示すべきである。

(3) 上記した基本法たる景品表示法の制定とその実効性確保のための具体的な諸

制度（不当・悪質な表示の禁止，違法収益はく奪，適格消費者団体による差し止め訴訟や損害賠償訴訟の制度，及び違反行為に対する罰則など）の導入により効果的に悪質商法対策を実施することが可能になる。したがって，悪質商法対策の充実・強化を図るために，この趣旨を施策番号33に反映させるべきである。

(4) さらに，適格消費者団体による団体訴訟制度の創設により執行力を強化する観点から，現行景品表示法4条1項1号の「優良誤認表示」に関する同条2項の「不実証広告規制」と同様の効果を持ち得る制度の新設を検討すべきである。

### 3 景品表示法被害の発生・拡大防止のための諸施策の充実

(1) 消費者の表示に対する信頼を脅かす不当表示・偽装表示による被害発生・拡大を防止するためには，単に警察庁だけが取り締まるだけでなく，消費者庁，経済産業省，金融庁及び警察庁が，都道府県，各地の消費生活センター，適格消費者団体等とも可能な限り密な連絡と情報交換を行い，連携することが必要である。このような連携を図る方策なくして効果的な警察庁による取り締まりを推進・実現することは不可能である。したがって，施策番号54において担当省庁を「消費者庁・警察庁・経済産業省・金融庁等」に拡大すべきである。

(2) 一般消費者への啓発活動の推進の中に，事業者向けの景品表示法に関するコンプライアンス・システム構築に係るガイドライン（各業界毎）を策定して公表し，その普及に努めることも含めるべきである。これは，基本法として改められた景品表示法は消費者利益の確保を目的とするものであるから，消費者事業者への啓発活動は一般消費者への啓発を裏面から支える活動として位置付けられるからである。したがって，施策番号87にこの趣旨を明記すべきである。

(3) 被害の未然防止・拡大防止のためには，電気通信分野，とりわけウェブやメールでの表示に関し，不当な表示を排除しその適正化を図ることが重要である。したがって，施策番号133にその趣旨を反映させ，具体的な施策として掲げるべきである。具体的に下記の項目について検討すべきである。なお，上記景品表示法の基本法としての見直し・整備にあわせ，「消費者庁・総務省」を担当省庁等として，実施すべきである。

公正取引委員会において策定された電子商取引関係のガイドラインである「消費者向け電子商取引における表示についての景品表示法上の問題点と留意事項」について，消費者法の観点からの内容を再検討すること。

平成14年8月以降，公正取引委員会において実施されている「電子商取引監視調査システム」を消費者庁が引き継いで実施し，今後の体制評価について検討すること。

(4) 消費者庁からの一方的な情報提供だけでなく、全国各地の適格消費者団体が、一般消費者からの被害申告を受けて探知した悪質商法被害について、その情報が速やかに適格消費者団体からの申告を通じて消費者庁や地方公共団体に集約される体制を整備すべきである。したがって、これを施策番号150に追加し反映させるべきである。

#### 4 公正取引委員会のあり方について

(1) 公正取引委員会は諸外国と同様、消費者保護施策を任務のひとつとして考えるべきである。したがって、欺瞞的顧客誘引などへ積極的に取り組むことを明示すべきである。

また、談合防止施策のより強力な実施が必要である。独占禁止法の執行力強化が図られ、入札制度改革等と相まって一定の成果を得ているものの、近時、入札参加予定者間で協議して入札参加者を入札時点で1社にしほってしまうような新しい手口が横行している。このような新手の違法行為の摘発とその抑止を考えるべきである。

(2) 独占禁止法24条の差止請求訴訟、及び同法25条並びに民法709条による独占禁止法上の損害賠償請求訴訟について、独占禁止法の執行力強化の観点から、一定の範囲において、適格消費者団体による団体訴訟の導入について検討すべきである（担当省庁等に公正取引員会を追加すべきである。）。

(3) 以上について、施策番号168に明記すべきである。

### 第13 高度情報通信社会への対応

#### 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組を行うべきである（新設）。
- 2 （施策番号130について）迷惑メール対策についてさらなる取組をするべきである。
- 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（新設）。
- 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（新設）。
- 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（新設）。

#### 意見の理由

- 1 インターネットを用いた取引における消費者保護（新設）  
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、現在の取組については、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、執行するべく取組が必要である。

## 2 迷惑メール対策（施策番号 130）

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・運用の見直しを行うべきである。

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、国際的な取組が必要である。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 インターネットにおける決済（新設）

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 新しい商法への対応（新設）

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 被害救済のための情報（新設）

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、公に任せただけでは迅速性に欠けており十分ではない。被害救済のためにには、被害者が事業者を特定し責任追及可能となる手段が必要である。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。