

■■■■■■■第4回DMフォーラムより■■■■■■■

最新の消費者行政動向と相談事例

東京都生活文化局消費生活部企画調整課

夷石 多賀子氏

本日は、消費者行政の体制と最近の動向等をご紹介します。実態を把握され今後の事業活動のあり方や研究の参考にしていただきたいと思います。

消費者行政は、消費者保護基本法（昭和43年制定）の枠組みに則って展開されています。この消費者保護基本法は、「消費者利益の擁護及び増進に関する対策の総合的推進を図り、もって国民の消費生活の安定及び向上を確保すること」を目的とし、消費者問題に関する具体的な施策等を推進するために、行政の責務、事業者の責務、消費者の役割を定めています。消費者行政の取り組みには、事業者規制行政と消費者支援行政の二つがあり、社会経済状況の変化に対応して、両輪のバランスをとりながら遂行されています。

まず、事業者規制行政は、事業活動の適正化を図る為に法律や条例などで規制をするとともに、違法行為の是正指導や摘発等を行い、公正かつ自由な競争が確保された市場をめざしています。

次に、消費者支援行政は、消費者と事業者との間の情報力・交渉力などの格差を埋めるために、消費者支援の施策と消費者の意見等を行政施策に反映させています。例えば、消費者に対して合理的な行動が取られるように、消費者教育講座の開催や啓発活動を行ったり、消費生活相談を受け付け、被害救済のために実質的あっせんや情報の提供等を行っています。全国に約460の消費生活センターがありますが、昨年度には約100万件もの消費生活相談が寄せられています。その8割以上が苦情の相談で、件数は年々増加しているとともに、ITや金融等の新たな商品やサービスの出現や取引形態の多様化・複雑化等で、解決困難な事例も増え、消費者被害は深刻化しています。国民生活センターは、全国の消費生活センターの相談情報を収集し、それらを基に被害の未然・拡大防止のために啓発や相談員・職員等の研修などの事業を展開しています。

なぜ消費者行政が必要であるのかということをもう少し説明しますと、事業者と消費者とは対等ではない、格差があること、これは資本主義社会においては構造的に発生することであるからです。例えば、商品等を開発する事業者、それらを販売する事業者と、それらを選び、

購入し、使用・利用する一般の消費者とでは、商品知識、品質などの情報量やその理解度や判断力などに差があります。また、契約時の約款等も事業者側が取り決めたものを利用したり、販売員から勧誘を受けて契約を締結する場合など、消費者が受身になる場合が多くみられます。さらに、トラブルになった場合も、事業者は組織的に対応できますが、消費者は一個人にすぎないということで、その力の差は大きいといえます。こうしたために、消費者支援の行政が必要なのです。

一方、全てを自由に市場の競争の原理に任せるわけにはいかない問題が発生しています。悪質な事業行為を行う事業者が現出したり、商品の品質等の安全性が確保されていないために危害が生じていることがみられます。そのために、法律や条例等で、安全性の確保や表示の適正化のための規定、特定商取引法などでは取引形態別に書面交付の義務付けや禁止行為を規制しています。また、消費者保護のための民事ルールとして、PL法や消費者契約法などが制定され、消費者紛争が適切かつ迅速に解決するための手段を講じています。

国の消費者行政の最高機関としては、毎年一回12月ごろに内閣総理大臣を長とする消費者保護会議が開催されています。（平成14年は未開催のようです）各省庁から消費者行政の実績報告と今後の取り組みについて報告・審議等が行われています。平成13年12月に開催された消費者保護会議で決められた今後の重点施策をみると、まず、消費者の安全の確保と情報開示が挙げられています。これは、食品などの偽装表示などの問題で、事業者への信頼が揺らいでいることを反映したものだと思います。事業者にコンプライアンス経営の推進を求め、消費者に正確な情報を提供していくための政策を講じることを強調しています。次に、IT化・電子商取引の普及に対応した市場ルールの整備を挙げています。IT化の進展に伴い、東京都消費生活総合センターに寄せられたインターネット関係の相談は、この5年間で16倍と急増していますが、国はそれらの対策として、「電子消費者契約及び電子承認通知に関する民法の特例に関する法律」の制定、特定商取引法の改正等の法整備や電子商取引等準則を公開しています。また、インターネット上の広告についての報告書の発行、Webページの掲載情報等による権利利益の侵害についてのインターネットサービスプロバイダー責任の明確化などについての取り組みも行っています。さらに、個人情報保護法を制定し、

事業活動において電子的な記録の顧客名簿などの目的外使用の禁止、情報管理が不十分であるために外部に漏洩した場合などは厳しい措置を講じることも盛り込まれています。

また、法律等での規制ばかりではなく、民間の自主的な取り組みを促進することを打ち出しており、オンライントラストマークの普及啓発などを促進しています。また、ADR（裁判外紛争処理機関）基本法の制定をめざして、消費者紛争を適切かつ迅速に解決するための裁判外紛争処理機関の充実・強化を求めています。

ところで、近年、グローバル化、国際化に対応するために規制緩和が進められていますが、緩和できる規制はできる限り緩和し、市場の自由競争を活性化させる一方で、消費者と事業者の格差を埋めるために、消費者保護のための環境整備を促進しています。先に述べた消費者契約法などの新しい民事ルールの実効性確保が課題となっています。例えば、消費者契約法は、消費者取引において、勧誘や契約締結時に不実告知や不確定であるのに断定的判断の情報を提供するなど、事業者の不適な勧誘行為により消費者が誤認したり困惑した契約の申し込み又は承諾の意思表示の場合は、それを取り消すことができます。また、消費者の利益を不当に害する契約条項について、無効となるものを定めています。しかし、一般消費者がこれらを主張しても、事業者がそれを認めないなど誠意ある対応がなされない場合や契約時の状況についての証拠が不十分である場合には、解決が難しくなります。そこで、消費生活センターなどの裁判外紛争処理機関を利用することで、同種事例があることで状況証拠として事業者に認めさせるなどの効果をもたらす、消費者は救済されることになります。こうした裁判外紛争処理機関における紛争解決手段は、消費生活センターだけでなく、民間機関の処理機能をもきちんと位置づけ、有効に活用する必要があります。司法制度改革推進本部が意見書等をふまえ、ADR 基本法をつくり、裁判外紛争処理機能を充実・強化しようとしています。

内閣府の国民生活審議会消費者政策部会は、「21世紀型の消費者政策の在り方」について審議を重ねており、21世紀にふさわしい消費者政策の在り方やIT化、国際化及び環境への対応などのほか、消費者政策の実効性確保のために、①違法や不当行為の抑止と監視の強化、②事業者の自主行動基準の策定と消費者への情報提供を取り入れたコンプライアンス経営の推進、③公益通報

者保護制度（立法化の予定）、④消費者団体による団体訴訟導入の動きがあります。

地方自治体においてもその地区の特徴と国に準じた消費者行政を行っています。消費者保護基本法においても都道府県、区市町村にそれぞれ取り組むべき対応の在り方を定めています。地方自治体では、消費生活条例等を制定し、消費者行政の施策に取り組んでおります。ところで、消費者保護基本法も、都道府県などの多くの条例も消費者保護という文言を用いていますが、消費者は、保護されるだけの時代ではないと考えられてきています。東京都では国に先立ち「東京都消費生活条例」という名称を用いています。消費者の六つの権利を掲げて、その確立のために必要な施策を定め、事業者や消費者など都民全体の参加と協力を前提にして消費者行政を展開しています。この一つの条例の中に、事業者規制行政と消費者支援行政の両方を盛り込んでいるという特徴があります。また、社会経済状況の変化に対応して、迷惑メール規制や電子商取引などの新たな取引形態を視野に入れた不適正な取引行為の禁止規定の追加や、悪質な事業者を公表する手続きを簡素化するなどの改正を行い、平成14年7月1日から施行しています。

さらに、東京都では、消費者被害が適切かつ迅速に救済されるための新たな仕組みづくりについて、消費生活対策審議会に諮問し、5月下旬に答申される予定です。その中では、IT関係や金融商品、建築関係等の専門的知識や知見の必要な相談や解決困難案件の増加に対応し、司法書士や弁護士、建築家等の専門家の関与による二次的相談対応の必要性などが検討されています。また、区市町村への支援と連携を強化し、都民がどこの消費生活センターに相談しても同レベルの対応ができることになるようにします。さらに、基準等を設け、民間の裁判外紛争処理機関とフィードバックを取り入れた紹介による相談処理の協定による処理等、被害救済機能全体のレベルアップを図ることをめざしています。被害の未然防止・拡大防止が重要な課題です。国民生活センターの調査によれば、苦情や不満があっても約半数の人がどこにも相談しないであきらめてしまっています。こうした消費者にどのように自覚を促し、救っていくのかということも重要な課題の一つです。こうした消費者を対象にして悪質な事業行為を繰り返す事業者を排除する必要があるからです。

このように事業者規制と消費者支援を表裏一体とな

って取り組むこと消費者行政は、消費者のためにだけでなく、社会全体に対して重要な役割を果たしていると考えていただきたいと思います。現代社会においては全ての人々が消費者という立場になる場合があります。その消費者が自由で適正な商品等を選択ができるための環境整備に消費者行政が資する場合や、消費者被害の未然防止・拡大防止を図ることも大きな役割です。しかし、このような施策は、事業者にとっても悪質な事業行為や事業者を排除することで、公正かつ自由な競争を確保することになり、適正な市場競争ができることになるのです。近年の独禁法の改正、不当な表示等の厳しい規制などの法整備はルール違反を排除することを目的としたものです。重ねて申し上げますと、これらは、消費者利益の擁護と向上に資するとともに、適正な市場競争の環境を確保するという事で事業者の公正な利益の取得にも寄与することになるのです。

特に、特定商取引法の規制内容を分かり易く図解した資料を本日提供しました。また、近年IT関連について多くの法律の創設や改正による法整備がなされておりますが、その概要を示した資料も配付しました。これらの法律の規定は最低のルールとして遵守すべきです。電子商取引については、通信販売の規定の中で誇大広告の禁止や解約の時の特約などの一定事項の表示義務などがあります。解約を巡るトラブルが多いので、解約特約はわかりやすく表示する必要があります。配布した資料を活用し法令等の遵守とクレームが発生した場合にどのように対処するかが重要な課題です。

最後にまとめますと、現代では、消費者と事業者は対立的な立場でとらえるのではなく、消費生活の安定と向上をめざすという同じ目的で、社会経済状況の変化とともに発生する消費者問題に共に取り組むということが必要です。行政はそのための支援とルール違反には厳しい行政処分を課すことに転換してきています。消費者は、適正な選択等、合理的活動により市場を動かす能動的役割があります。また、事業者は、長期に安定した経営を図るためには消費者志向・社会志向をマーケティング・コンセプトに導入することが不可欠です。そして、消費者・事業者・行政がそれぞれの責務や役割を踏まえた行動と対応を図るとともに、三者のパートナーシップでの取り組みが不可欠であります。情報の共有化を図り、公正で自由な市場競争の確保による消費者の適正な選択などにより、消費者問題の発生を最小限に抑えること

ができることと期待し、そのための取り組みが社会を構成する全てに求められています。