

消費者委員会の役割と今後の展望

— 監視機能を持つ審議機関として —

河上 正二 Kawakami Shoji 消費者委員会委員長、東京大学大学院法学政治学研究科教授

2008年より東京大学大学院法学政治学研究科教授。2011年9月より消費者委員会委員長（現在、2期目）。専門は民法、消費者法、医事法。法制審議会幹事、国民生活審議会専門委員、仙台市消費生活審議会委員等を歴任。現在、東京都消費生活対策審議会委員等を務める。著書に『民法総則講義』（日本評論社）、『民法学入門』（日本評論社）、『約款規制の法理』（有斐閣）など。



消費者委員会の成り立ち

国会で約90時間に及ぶ議論の末、2009年9月に、多くの関係省庁にまたがる国の消費者行政に横串を刺してその司令塔となるべき消費者庁とともに、諮問を受けての審議機関であると同時に独立した監視機能を果たすというユニークな機能を持たされた消費者委員会が設置されました。以来、この5年間に委員会が取り組んできた課題は多く、しかも消費者政策の根幹にかかわる問題や、制度のあり方にかかわる重要なものが少なくありません。小さな所帯ながらも、自らの調査で関係省庁に対する資料要求や、建議・提言・意見の発出を通じての政策への働きかけが可能な強力な機関であるだけに、その果たすべき責任は重いといえます。

かねてより、消費者委員会を公正取引委員会のようないわゆる3条機関として、委員を専従にすべきではないかとの意見をいただき、消費者庁及び消費者委員会設置法の附帯決議でも、その点が指摘されています。委員の間で何度も議論をしたものの、結局は、現在の状態で進むほかないということ意見が一致しました。10名の委員は、それぞれ各自の本拠地をもって活動しているからこそ実態に即した消費者問題に関する多角的な議論が可能となっていることや、専従でないために（手当ての面は我慢するとして）かえって自由な立場で意見を述べることで

できる気楽さがあること、2年の任期のために、それまでの活動拠点を去ることを求めた場合には優れた資質を持つ委員を獲得することができるとかという不安もあるようです。むしろ、差し当たっては事務局体制を十分に強化して、委員や下部組織が活動しやすい環境を用意することのほうが重要ではないかと考えられています。

消費者委員会と消費者庁との関係についてもさまざまな意見があることは承知しています。最近、多くの方々にご心配をおかけした「内閣官房及び内閣府の業務の見直し」に伴う消費者委員会の帰属問題については、今までどおり内閣府に留まる方向で決着し、本年2月18日の参議院本会議における代表質問に対する総理の答弁でも、委員会には内閣府にあって消費者行政全般に対する監視機能をしっかり発揮してもらいたい旨が言及されたことは周知のとおりです。

確かに、消費者庁と消費者委員会は、特定商取引法における指定権利制の撤廃や、最近では、ノンアルコール飲料のトクホ（特定保健用食品）認可をめぐる見解が対立しましたが*1、こうした緊張関係は、ある意味で避けて通るわけにはいかないでしょう。従来も、国民生活センターの消費者庁への一元化問題で微妙な関係にありました。ですが、結局、国民生活センターも従来のかたちが基本的に維持されることになって決着しました。むしろ、消費者の權益を守って安全・安心な市場をつくるという点でめざす目標

は1つですから、こうした適度の緊張関係を伴いながらも、互いにしっかりコミュニケーションをとって、連携を深めていくことこそ心がけたいと考えています。私は、かつて第2次消費者委員会の委員長に選出された際の記者会見でも述べたように、消費者庁・消費者委員会・国民生活センターは、まさに本来の意味での「3本の矢」であって(アベノミクスの「3本の矢」より早い)、それぞれの独自の機能と強みを生かすことによって、力を合わせて強力に消費者問題に取り組む必要があると考えており、この認識は、これまで一貫して変わっていません。

□ 消費者委員会の役割

消費者委員会の具体的な活動内容や、建議・提言・意見等については、消費者委員会ホームページや年度ごとの消費者委員会活動報告(平成25～26年度は今年の1月に公表)でも見ていただけるので、そちらに譲ることにして(なお、最近ではメールでも情報発信していますので、そちらもご利用ください)*²、ごく最近の動きについて簡単に振り返ってみたいと思います。

まず2013年に諮問を受けて、2014年6月に「答申」をとりまとめた不当景品類及び不当表示防止法(景品表示法)への課徴金制度導入問題があります*³。これについては、多くの人々の尽力によって、2014年11月の国会解散直前の、まさにぎりぎりのタイミングで法案が成立しました。しかし、その施行に向けた細かな作業は

残されており、目が離せません。

そのほかにも、今後はまだまだ気の抜けないテーマが目白押しです。例えば、既に法改正や省令改正に向けて動いている電気通信事業法における消費者保護問題(ここでは特定商取引法並みの消費者保護が要請されます)、ビッグデータ等の利活用に伴う個人情報保護のあり方にかかる問題(特に名簿の流出に伴う被害が絶えませんが)、クレジットカード決済における顧客保護のあり方にかかる問題(決済代行の問題が深刻です)、商品先物取引における不招請勧誘禁止ルールの省令による緩和問題などの金融商品をめぐる規制緩和の監視、高齢者の住まいをめぐるトラブルへの対応、2015年4月からスタートする機能性表示食品についての新制度導入に伴う問題、公共料金の値上げや消費税率の引上げに伴う価格転嫁の適正についての監視、美容医療の不適切な広告や不十分なインフォームド・コンセントへの対処といった諸問題があり、数え挙げるだけでもため息が出てしまいそうです。いうまでもなく、食品の安全と表示の問題は、食品表示法の実施に向けて今や佳境に入っており、先頃建議した教育・保育施設等での子どもの事故問題*⁴をはじめ、自動車のエアバッグ事故の問題など役務・製品の安全に関する問題も深刻な状況です。

上述のいくつかの主要な問題については、建議や機動的な意見表明ができたものもあり、それなりの成果を上げてきたものと自負しています。しかし、それも、言い放しにならないように、後のフォローアップや運用状況についてのモニタリングが欠かせません(これまでに蓄積された数多くの建議等のフォローアップも重要

* 1 「特定保健用食品の表示許可に係る答申について」
http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2014/___icsFiles/afiedfile/2014/08/05/20140805_toshin.pdf
 「河上委員長発言—ノンアルコール飲料への特保認可について—」
http://www.cao.go.jp/consumer/kouhyou/2015/___icsFiles/afiedfile/2015/02/19/20150219_kaiken_shiryou1.pdf

* 2 「平成25～26年度 消費者委員会活動報告」
http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2014/houkoku/201501_katsudouhoukoku.html
 「建議、提言、意見等 及び 報告書」
<http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/index.html>
 「消費者委員会メールマガジンの御案内」
http://www.cao.go.jp/consumer/about/cc_e-maga.html

* 3 「不当景品類及び不当表示防止法上の不当表示規制の実効性を確保するための課徴金制度の導入等の違反行為に対する措置の在り方について(答申)」2014年6月10日
http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2014/___icsFiles/afiedfile/2014/06/10/20140610_toshin_1.pdf

* 4 「教育・保育施設等における事故情報の収集及び活用に関する建議」
http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2014/1104_kengi.html

であることは言うまでもありません)。まさに、走りながら周囲に目配りし、考えるという事態が続いているといえます。人員や予算も限られた小さな組織ではありますが、消費者委員会は、自分たちの使命や消費者からの期待を重く受け止め、生起するさまざまな課題に精一杯効果的に対処して、緊張感を持って、その監視機能を発揮しなければなりません。

□ 今後の重点的な取り組み

今後の消費者委員会の作業としては、これまでの課題についての継続的調査・審議に加え、腰を落ち着けてやるべき中長期の課題をめぐる作業も多く残されています。周知のように、2015年3月24日に閣議決定された「消費者基本計画」の策定に当たっては、消費者庁と協力して、これからの5年、10年を見据えた消費者政策の方向を探り、これを少しでも良いものになりたいと願って作業を続けてきました。今後、確実に訪れる超高齢社会の進行、インターネット取引の増加、技術革新に伴って増幅される消費生活上のリスク等への的確な対応、さらには地方消費者行政・消費者団体の支援・充実への配慮など、消費者の生活の安全・安心に向けた、きちんとした方向づけが必要です。また、大きく変化しつつある食品表示制度を前に、これまでのトクホ制度のあり方についても、根本的な見直しが必要な時期に差しかかっているように思われます。2020年の東京オリンピック開催に向けて、外国人観光客が増加し、海外旅行や国境を越えた取引も増加し、渉外的な消費者問題が増加することも予想されるため、この点への配慮も欠かせないでしょう。

さらに、かねてより懸案であった消費者契約法の実体法部分の見直しについても、現在、専門調査会を立ち上げて審議が進行中です。超高齢化やIT取引の進展を踏まえて消費者契約の

締結過程の規律および不当条項規制のあり方について新たな基本ルールを策定することは大きな課題ではありますが、既に一定の論点整理や検証作業が先行しているだけに、できれば第3次消費者委員会の任期の終わる2015年8月までには法改正に向けて一定の目途を立てたいと考えているところです。加えて、特定商取引法の見直しについても、先般、内閣総理大臣から諮問を受けて専門調査会の立ち上げを決定し、2015年3月5日に第1回の会議が開催されました。消費者契約法と特定商取引法は、消費者取引における民事の基本法と特定業態のための業法として若干性格を異にしているものの、互いに扱う問題領域が重なり合う部分も多くあるために、十分連携して審議を進めることができるよう配慮したいと考えています。ちなみに民法(債権法部分)改正も大詰めに差しかかっており、改正要綱・法案が出されるに至っています。民事の基本法であるだけにこちらの動向にも注意を払いながら、消費者契約法や特定商取引法改正の作業を進める必要があります。いずれも大変な作業ですが、これらの作業を遂行するには、法曹実務家や消費生活相談員の方々のお力添えや、日頃の実務経験や知恵に裏付けられた提言が不可欠であり、この場をお借りして是非ご協力をお願いしたいと思います。

なお、消費者委員会と外部との意見交換の機会を持つことは極めて重要であると考えています。私どもは、消費者団体等や外部有識者との意見交換会のほかにも、第2次の委員会以来、「地方消費者委員会」(現在は「消費者問題シンポジウム」)を平均3カ月に1度のペースで開催してきました*5。ここ1年で広島・静岡・長野・徳島と開催してきましたが、地方の熱心な取り組みにいつも感心させられています。これからの消費者政策が成果を上げることができるかどうかは、ひとえに地方消費者行政の動向にかかっているといっても過言ではありません。そ

の意味でも、地方が力強く消費者行政を推進できるように、国としても精一杯の支援を怠るべきではないと考えます。

□ 展望と課題

この5年間で、消費者安全法や消費者裁判手続特例法、消費者教育推進法など、消費者の權益を守るための法制度の骨格は少しずつ整えられてきました。しかしながら、その実施に向け、細部の血肉を整える作業、これを担う人材の確保・育成などはまだまだこれからの課題であって、残された課題は多いといえるでしょう。他方、折からの産業振興策として規制改革会議が打ち出す諸政策は、同時に、しっかりとした消費生活のセーフティーネットを伴わなければ、国民の生活を良くするという本来の目的さえ危ういものにしかねないことには注意が必要です。市場の透明度を高めるとともに、責任ある適正な取引慣行が醸成されてはじめて、事業者の自由闊達な創意工夫が活かされ、消費者にとっても安全・安心な市場環境がもたらされるといえるでしょう。消費者・事業者は攻防を繰り広げる対立関係にあるというよりも、お互いにウィン・ウィンの関係になるような市場が形成でき

るよう、協力して努力することが求められているのではないのでしょうか。

こうして消費者委員会が取り組むべき諸問題を俯瞰^{ひかん}していると、これからのわが国における消費者問題は、ますます多様性をもって高度化・複雑化・広域化していくことが予想されます。しかも、限られた国家予算の中で、おそらく国や地方自治体、さらには一部の専門家だけで問題に対処するのは次第に困難になりつつあるように思われてなりません。その意味では、「公助」のみならず、「共助」そして「自助」に頼らざるを得ない局面も増えていくのではないのでしょうか。これは、決して「公」の立場からの責任逃れではありません。消費者の一人一人が、強く賢い「消費者市民」となって、自覚的に消費者問題を考え、行動に移していくことが健全な社会にとって不可欠であるということです。消費者は何も特別な存在ではなく、国民はすべて消費者です。それだけに、問題は「人間の尊厳」と「人間社会の在り方」全体にかかわる事柄です。この点は、事業者もまた同様です。

消費者委員会は、これからも消費者・生活者の目線を失うことなく、何が今、必要であるかをしっかり見定めて、適切な施策を一步一步前に進めるように最大限の機能を発揮しなければならないと決意を新たにしているところです。

これからも、皆さまの温かいご支援をお願いしたいと思います。

* 5 「消費者問題シンポジウム」
<http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/other/meeting1/chihou.html>

