

# 消費者政策50年

1968年5月に「消費者保護基本法」が制定され、2018年で50年を迎えました。今号ではこの間の消費者政策の変遷を振り返るとともに、スタートから10年を経過した消費者団体訴訟制度や複雑多様化する消費生活相談を支える消費生活相談員の役割を展望します。

特集

1

## 消費者政策の変遷と法整備



**松本 恒雄** Matsumoto Tsuneo 独立行政法人国民生活センター理事長  
一橋大学名誉教授。内閣府消費者委員会委員長、東京都消費生活対策審議会会長、ISO/SR国内委員会委員長などを歴任。2013年より現職。



### ケネディ大統領と消費者の権利

3月15日は世界消費者権利の日(World Consumer Rights Day)です。これは、1962年3月15日に、アメリカのケネディ大統領が、アメリカ連邦議会に送った「消費者の利益の保護に関する特別教書」において、消費者には4つの権利があると宣言したことを記念して、消費者団体の国際組織である国際消費者機構(コンシューマーズ・インターナショナル、CI)によって1983年に設けられたものです。

わが国では、5月が消費者月間とされています。これは、1968年5月に消費者保護基本法が成立したことを記念するものです。同じ1960年代に、アメリカにおいても日本においても消費者保護のための政策が本格化したのです。

ケネディ大統領が挙げた4つの権利とは、「安全を求める権利」「知らされる権利」「選ぶ権利」「意見を聞いてもらう権利」ですが、その後、「救済される権利」がニクソン大統領によって、「消費者教育への権利」がフォード大統領によって追加されたといわれています。

このような経緯を受けて、CIは、さらに2つの権利を加えて、①生活の基本的ニーズが満たされる権利 ②安全である権利 ③知らされる権利 ④選ぶ権利 ⑤意見を反映される権利 ⑥救済を受ける権利 ⑦消費者教育を受ける権利 ⑧健全な環境の中で働き生活する権利の8つを消費者の権利として掲げています。

わが国でも、2004年に改正された消費者基本法において、CIの掲げる8つの権利が、間接的な表現の仕方ではありますが、次のように書かれています。すなわち、消費者政策の推進は、「国民の消費生活における基本的な需要が満たされ、その健全な生活環境が確保される中で、消費者の安全が確保され、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され、消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映され、並びに消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されることが消費者の権利であることを尊重するとともに、消費者が自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるよう消費者の自立

を支援することを基本として行われなければならない」(同法2条1項)。

そして、2009年9月に発足した消費者庁の任務は、「消費者基本法第2条の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念にのっとり」、消費者のための施策を実施していくことにあります(消費者庁及び消費者委員会設置法3条)。

### 消費者政策の手法の変遷

消費者基本法の掲げる消費者の権利の尊重と自立の支援をどのようにして実現するかについては、さまざまな手法が考えられます。政府が消費者保護を意識してそれを政策として遂行するという点に着目すると、歴史的に、表のような4つの段階に分けることができます。

1950年代以前は、意識的な消費者政策がとられることがなく、例えば、初期の食品衛生法のように、消費者保護以外の他の目的の法規の執行の結果として消費者保護が実現されることもあったという時期です。

#### (1) 消費者政策の第1の波—行政による保護

意識的な消費者保護を図る消費者政策の第1の波がわが国に到来したのは、前述のケネディ大統領の消費者の権利宣言に代表される1960年代です。1962年の「不当景品類及び不当表示防止法」(景品表示法)制定のきっかけとなったのは、食肉の不当表示(ニセ牛缶事件)ですが、

2009年の消費者庁設置のきっかけの1つも、食肉その他の偽装表示事件の頻発でした。表示は最も消費者に身近な問題であり、それに対する行政の対応も早かったということです。

60年代以降に本格的に始まった消費者政策は、行政中心のものであり、行政が事業者を規制、とりわけ事前規制・参入規制をして、消費者に害が及ばないようにしていました。そして、問題が起こった後は、消費生活センターが相談に応じるという手法でした。このような行政中心の手法が80年代まで続きましたが、立法措置による行政規制と新たな悪質商法とのいたちごっことなって、資産形成商法に典型的にみられるように、消費者保護のために行政規制を課す法律の数が急増しました。

#### (2) 消費者政策の第2の波—民事ルール

90年代になると司法を重視し、裁判で消費者が使うことのできる権利を与えるために民事ルールを整備することが始まりました。製造物責任法が1994年、消費者契約法、「金融商品の販売等に関する法律」(金融商品販売法)が2000年の制定であり、また、1999年には、新築住宅の買主および注文主の契約上の権利を強化する「住宅の品質の確保の促進等に関する法律」(品確法)が制定されました。「特定商取引に関する法律」(特定商取引法)は、本来は行政規制のための法律ですが、改正の度に消費者が使うことのできる具体的な権利が増えていきます。このような民事ルールの整備が第2の波の特徴です。

#### (3) 消費者政策の第3の波—市場の活用

行政規制の場合、弱い消費者を守るために、悪い事業者を事前に排除し、あるいは事後に規制するという側面が強いです。民事ルールでは、契約の取消し、無効、解除が認められれば、消費者は代金を取り戻せ、事業者は儲けを吐き出さなければなりません。すなわち、どちらかが勝てば、どちらかが負けるということになります。

表 消費者政策の3つの波

	時代	主舞台	手法	特徴
前史	50年代以前	行政	他の目的の法規の執行による結果	ついでに消費者保護
第1の波	60年代	行政	行政規制+行政による被害相談・あっせん	ハードロー中心
第2の波	90年代	司法	裁判所等での権利の行使	規制緩和と民事ルール
第3の波	21世紀	市場	市場を利用した消費者保護	ソフトローの活用

しかし、多数の消費者と多数の事業者が取引をしている市場全体で見れば、集団としての消費者と集団としての事業者が、共に得をする場合も十分考えられます。市場の力を使って悪い事業者を淘汰すれば、良い事業者が残って、利益を得ることができ、消費者も消費者利益の実現を尊重する事業者と取引をすることによって利益を得られます。

その手法の1つが、消費者基本法5条2項でも謳われている「その事業活動に関し自らが遵守すべき基準」(自主行動基準)です。自主行動基準とは、事業者が消費者利益を尊重して、法律が求めている以上のことをすると決め、それを宣言して実践していくことです。最近では、事業者が消費者志向経営の宣言を行うことが奨励されています。このような消費者志向の事業者を消費者が適切に評価することが、消費者の利益にもつながります。

### 現代の消費者政策の特徴

現代の消費者政策の特徴の第一は、前記のような3つの波が織りなす複合的な消費者政策という点にあります。すなわち、行政規制や取り締まりのための行政法規、製造物責任法や消費者契約法等の民事ルール、自主行動基準や自主規制、業界型裁判外紛争処理(ADR)、企業の社会的責任(CSR)といった事業者や事業者団体の取り組みとが三層構造をなして、相互に補完し合いながら実施されているのです(図)。

第二は、消費者基本法が、個々の消費者、事業者のみならず、消費者団体や事業者団体という中間団体の役割を重視していることです。

第三は、消費者と事業者双方の利益の実現をめざしている点です。消費者庁の設置を決めた閣議決定「消費者行政推進基本計画」(2008年6月27日)は、「明治以来、我が国は各府省庁縦割りの仕組みの下それぞれの領域で事業者の

保護育成を通して国民経済の発展を図ってきたが、この間『消費者の保護』はあくまでも産業振興の間接的、派生的テーマとして、しかも縦割りに行われてきた。しかし、こうした古い行政モデルは見直しの対象となり、規制緩和など市場重視の施策が推進されるようになった。その結果、今や『安全安心な市場』、『良質な市場』の実現こそが新たな公共的目標として位置付けられるべきものとなったのである。それは競争の質を高め、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」と宣言しています。

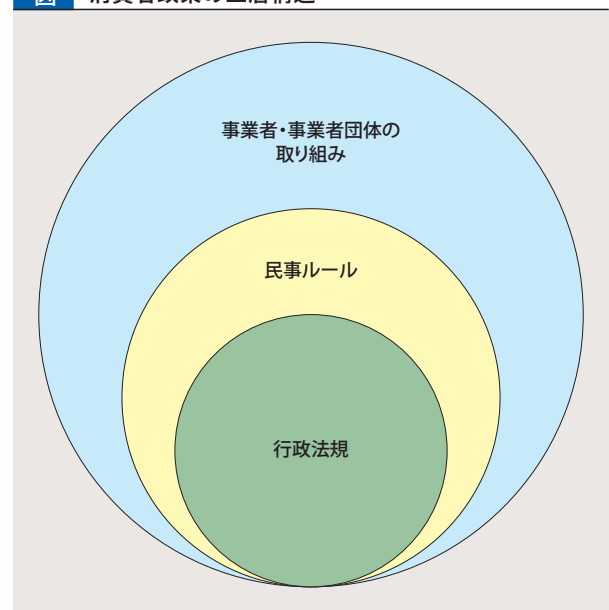
### 実効性確保の課題

#### (1) 被害救済の実効性確保

経済協力開発機構(OECD)が2007年に採択した「消費者の紛争解決及び救済に関する理事会勧告」では、次のような3つのタイプの消費者被害の救済のしくみを各国が整備すべきとしています。

まず、第一は、少額訴訟制度やADRによって個別被害の救済をもっとやりやすくすること

図 消費者政策の三層構造



です。これはわが国でも少しずつ充実してきています。

第二は、団体訴訟やクラスアクションによる集団的被害救済です。2013年に成立し、2016年10月から施行されている「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律」(消費者裁判手続特例法)は、対象はかなり限定されているものの、これを実現するものです。

OECDが求める第三の救済が、消費者保護執行機関、行政機関による消費者被害救済のための損害賠償訴訟です。わが国では、これに該当する極めて限定的な制度として、2006年の組織犯罪処罰法の改正と「犯罪被害財産等による被害回復給付金の支給に関する法律」の制定に基づく被害回復給付金支給制度があります。これは、ヤミ金被害者の救済に必要な制度として導入されたものであり、犯罪収益を没収・追徴し、それを検察官が被害者に分配するというしくみです。ただし、消費者被害が法律にいう「組織犯罪」に該当することが必要であり、かつ、犯罪収益が没収・追徴されていることが前提です。

## (2) 事後規制の実効性確保

消費者行政の第二の波は、民事ルールの整備と併せて、事前規制から事後規制へ、参入規制から行為規制へという行政規制の重心の移動を伴いました。事後的な行為規制中心になると、ルールが事前に明確でなければならぬことから、規制のための法律の数は増え、条文数も増えます。また、事後規制では、法令違反の監視と違法行為に対する制裁が適切に行われないと、事業者にもラルハザードが生じます。

法令を遵守しているかどうかの監視については、本来は、主務官庁や消費者庁の任務ですが、これらに代替あるいは補充するような監視の主体が活躍できる土壌が広がってきています。例

えば、株主は、株主代表訴訟を通じて、企業経営者の行動を監視することができます。従業員による監視、すなわち内部告発は、2004年に公益通報者保護法の制定によって一定の保護が与えられるようになったことから、2009年の消費者庁の設置のきっかけの1つとなった各種の偽装表示の顕在化に寄与しました。

また、2006年の消費者契約法改正により導入された適格消費者団体による差止訴訟制度は、その後、特定商取引法、景品表示法、食品表示法にも導入されました。この制度は、従来行政が独占していた事業者の監視と規制の権限の一部を民間の消費者団体に委ねるものであり、「行政の民営化」という側面をもっています。にもかかわらず、適格消費者団体への行政からの財政的支援は行われておらず、活発に活動すればするほど財政面で行き詰まるというジレンマにあります。

## (3) 利益の吐き出しによる違法行為の抑止

違法な行為を行う事業者、あるいは違法かどうかにかかわらず無頓着な事業者の大部分は、そのような行為によって得られる利益を目的としています。したがって、違法であることが判明した場合に、損害賠償や課徴金等によって、得られた利益を全額、あるいはそれ以上に吐き出せるしくみがうまく機能すれば、かなりの事業者にとっては違法行為を抑止する効果が期待できます。しかし、わが国の現在の法制度は、このような金銭賦課を通じた事業者の行動コントロールにはあまり積極的ではありません。

「消費者相手に違法なことをしても利益にならないどころか、損をする」「やられたら倍返し」という法制度を作っていくことが、消費者取引における財産的被害の予防効果が大きく、事業者の違法行為の抑止、法令遵守の促進につながるものと思われます\*。

\* この点について、国民生活センターにおける文部科学省科学研究費補助金による共同研究「消費者被害の救済と抑止の手法の多様化及び両者の連携に関する法政策的な研究」平成28年度成果報告書参照。http://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20170330\_4.html