

第2次消費者委員会の活動を振り返って

消費者委員会委員長 河上 正二

1 はじめに

ここでは第2次消費者委員会の最近の活動を中心に、次項の詳細報告への導入を兼ねて、主要な問題の概要と委員会としての基本的考え方について述べよう。

周知のように消費者委員会は、平成21年9月1日、消費者庁及び消費者委員会設置法の施行に伴い、内閣府の外局である消費者庁とは切りはなされた形で内閣府に設置された新しい独立組織であり、重要な消費者問題について、自ら独立して調査・審議し、内閣総理大臣及び関係各大臣等に対して必要な建議等を行うことを通じて、消費者庁をはじめとする政府の消費者行政全般に対して一定の監視機能を果たすとともに、諮問に応じて調査・審議を行う審議会としても活動する。同時に、消費者の声を行政に届けるというパイプ機能も期待されるなど、極めて幅広い任務を帯びた第三者機関である。こうした多様な機能と社会的使命を帯びた機関は、おそらく諸外国にも類例が無く、その活動が多方面から注視されている。4年前に、90時間におよぶ国会審議を経て、全会一致で、消費者庁と共に設置され、第1次の消費者委員会(初代委員長は松本恒雄前一橋大学教授、現国民生活センター理事長)が立ち上がり、一昨年(平成23年)9月に、第2次消費者委員会がこれを受け継いで、現在まで、私を委員長として10名の委員(うち7名が新任)がその任務を遂行してきた。第2次消費者委員会は、その第1回にあたる第69回委員会を平成23年9月7日に開催して以来、本年8月末をもって任期を終了する(第2次の委員会としては第131回委員会が最終回となる)。この間、年間約30数回の委員会を開催し、これとほぼ同数の「委員間打合せ」を開催したほか、「地方消費者委員会」、「地方懇談会」、「消費者団体・事業者団体との意見交換会」、「企画・運営会議」など、かなりの数の会合をもった。

組織としては、委員会本体のほか、第2次消費者委員会の発足後ほどなく、新開発食品調査部会(及び新開発食品評価第一・第二調査会)、食品表示部会が設置されたほか、その後、消費者安全専門調査会(及び製品事故情報の公表等に関する調査会)、公共料金等専門調査会(及び家庭用電気料金の値上げ認可申請に関する調査会)、地方消費者行政専門調査会が順次立ち上げられ、それぞれに所属する臨時委員・専門委員が活動を続けてきた。第1次消費者委員会が、試行錯誤の上で示してきた方向性を堅持しつつ、より良い運営を目指して、事務局ともども委員会の機能強化に向けて努力をしてきたところである。当初から、事務局体制が不十分なままスタートした機関ではあるが、委員や事務局職員は、付託された任務の重要性と各界からの期待に応えるべく、緊張感と高い使命感を持って課題に取り組んでいることは、大いに誇りとするところである。

昨年末に政権交代があったが、消費者委員会としての基本的スタンスが変わるところは

ない。消費者の権益を保護し、消費者にとって安全・安心な市場環境を守ることは、時代によって左右されるような課題ではなく、むしろ、経済財政政策において規制改革や産業の活性化が懸案となっている今こそ、安全・安心な市場環境や生活環境の確保が、消費の拡大と成熟した社会の形成にとっての大前提となるべきものだからである。

消費者委員会の機能に、監視機能・審議会機能・パイプ機能があることは前述の通りであるが、このうち、審議会機能については、ときに、委員会の機能からはずして、監視機能に特化すべきではないかとの意見をいただくことがある。しかし、実際に委員会活動を行っている、ほとんどの場面で、諮問を受けた問題の調査・分析とあるべき方向性の模索という審議会的活動を前提としなければ、有効かつ適切な建議・提言を発出し、実効的な監視機能を果たすことができないことが明らかであることが痛感される。少なくとも個人的には、委員会が審議会機能を返上することは、必ずしも得策とは思われない。むしろ、消費者委員会が充実した審議会機能を果たすための事務局体制の拡充や消費者庁との連携・協力の強化こそが重要な課題であろう。

また、委員の身分や委員会の性格について、常勤による専従が望ましいのではないか、現在の「8条委員会」よりも「3条委員会」とすべきではないかといった指摘もしばしば耳にする。予算上の制約はともかく、委員の間では、各委員が、自らの本来的活動の場を持ちつつ(筆者自身も大学における研究・教育活動を以前同様に継続している)、そこでの課題の発見や知見を生かしてこそ委員会活動を実りあるものにすることができるのではないかという意見が多く、委員長を含む数人が「常勤的非常勤」という変則的な勤務体制をとって対処している状態にある。

もっとも事務局職員の半数近くが、民間団体や企業からの出向による非常勤職員や地方公共団体からの研修員等に協力いただいているという状態は必ずしも望ましいものではなく、その所掌事務を十分に遂行するために必要な人員の確保は今後とも重要な課題である。消費者委員会は、紆余曲折を経た設置のいきさつから、文字通りゼロに近い状態からスタートした組織であり、事業官庁でもなく、そもそも振り替えるべき人員や大胆に組み替えるべき予算もないため、自助努力のみでは如何ともしがたい問題をかかえている。昨今の厳しい財政事情は重々承知しつつも、さらなる予算措置と機能強化に向けた人員配置が強く求められるところである。

2 建議・提言など

第2次消費者委員会は、発足以来、さまざまな消費者問題について調査・審議を行い、建議や提言等を行ってきた。この2年の間に、建議が7本、提言が6本、意見等が17本あり、まとめられた調査・報告書も9点になる。地方消費者行政の活性化・体制整備、公共料金問題、リコール情報周知徹底策のような分野横断的な政策課題についてのもののほか、エステ・美容医療サービスに関するトラブル、健康食品の表示の在り方、貴金属等の訪問

買取り被害、太陽光発電システムの導入に係るトラブル、違法ドラッグ対策、電気通信事業者の販売勧誘方法の改善、詐欺的投資勧誘対策など個別具体的な課題に関する建議・提言等を行ってきた。これらについては、一定期間経過後に、改善状況等についての報告を求めるとしている。その他、消費者基本計画の見直しに係る意見、家庭用電気料金の値上げ認可申請に対する意見、消費者庁の調査報告を受けての公益通報者保護制度に関する意見など、かなりの数の「意見表明」を行ってきた。また、消費者基本計画の検証・評価・監視や建議のフォロー・アップのヒアリングに際しては、できるだけ委員間の意見を取りまとめて、委員長としての「意見」を表明することとしており、これらによっても一定の監視機能を果たすことができたのではないかと考えている。

委員会から発出された建議・提言等については、関係省庁等の努力のおかげで、制度的改正や運用の見直しなどにつながっているものも少なくなく、かなりの成果を挙げているとあってよいであろう。

もっとも、これで問題が片付くわけではない。こうした建議・提言等のフォロー・アップをきちんとすることが、一見すると地味な作業ながら、監視機能の発揮や新たな問題発見にとって極めて重要であり、委員会として必須の作業と認識しているところである。以下、いくつかの主要な問題について敷衍しよう。

(1) 消費者への適切な情報開示と周知徹底への取り組み

第1に、とりわけ事故情報やリスク情報に関連して、消費者への適切な情報開示と周知徹底への取り組みを行うことが重要である。このため、第2次消費者委員会としても、平成24年4月に消費者安全専門調査会を立ち上げ、リコール情報やリスク情報等の扱い方を中心に議論を深めていくこととした。近時の「茶のしずく」問題の例でも明らかなように、残念ながらこれまで消費者問題にかかる危害情報の処理が迅速かつ適切に行われ、情報発信や注意喚起が十分になされてきたかについては疑問があり、また昨今の放射能汚染をめぐる問題や美白化粧品による白斑症状の問題を見ても、リスク情報の収集・管理と発信の在り方には、まだまだ改善点があると見受けられる。

とくにリコール情報やリスク情報は、一か所に集めれば良いものではなく、分析とスクリーニングをかけ、消費者にとって分かりやすくなるよう加工して、メリハリのある形で消費者がリスクを的確に認知し、行動に移せるよう周知徹底していく工夫が必要である。健全な市場で消費者に求められる適切な選択行動は、情報の徹底開示ということのみによって、情報の海に消費者を投げ込んでも期待できないことだからである。消費者安全専門調査会では、主に消費者事故未然防止のための製品リコール案件の注意喚起の徹底策、あるいは消費者事故未然防止のための事業者、事業者団体との消費者事故情報の共有・連携という、消費者事故に関するリスク情報の扱い方についての改善策が精力的に検討され、その報告書が平成25年2月に完成、これを受けて、委員会からも一定の建議を行った。おりしも、建議の10日後に、長崎のグループホームにおける火災事故の原因がリコール未回

収品の加湿器らしいとの報道があり、にわかに、リコール情報の周知徹底がいかに重要であるかが関係者に深刻に受け止められ、再認識されるという皮肉な事態となった。リコール制度については、食品関連リコールなど、なお調査・検討を要するために積み残された課題も多い。

適切な情報開示の問題は、いわゆる健康食品や保健機能食品の適切な表示の在り方、また、広く食品表示の一元化問題とも密接に関係している。健康食品については、委員会では、まずもって、実態把握のための健康食品の利用者アンケートを実施し、問題点の洗い出しを行った。これは、平成 25 年 1 月の「健康食品」の表示等の在り方に関する建議につながっている。ここでは、検討対象は限定されており、そのほか成立した「食品表示法」による具体的な表示基準に関する政令等の策定や、遺伝子組み換え食品、原料原産地表示の問題等、今後の検討を要する課題が少なくない。

(2) 消費者契約法(実体法部分)の改正

第 2 に、焦眉の課題となっているのが消費者契約法(実体法部分)の見直し作業である。これについては、少なくとも消費者庁が消費者裁判手続き特例法の立法準備等で手一杯である状況に鑑み、消費者委員会の下に消費者契約法に関する調査作業チームを設けて、論点の洗い出しと整理を続けてきた。消費者契約法は制定からすでに 10 年以上が経過している。当初は、5 年を目途に見直しが予定されていたものである。他方、法務省では、民法(債権法)改正に向けた大がかりな検討作業が進められており、そこでの課題の一つとして、民法への「消費者」概念の取り込みや、消費者契約法の実体法部分の「一般法化」や「統合化」が語られてきたことは周知のとおりである。それだけに、こうした動きに遅れないよう、法務省とも連携しつつ、消費者契約法の実体法部分についての見直し作業を行なう必要性は高い。当委員会における調査作業チームでの論点整理は平成 25 年 5 月に取りまとめを終え、東京・大阪において都合 3 回のシンポジウムを開催するとともに、8 月現在、報告書の公表準備を進めている段階にある。見直しによる新たな規制が事業者の自由な経済活動を阻害するのではないかとの批判があることは承知しているが、悪意ある不当な事業者の勧誘行為や取引行為が市場から淘汰されることは、健全な活動を遂行する事業者にとってもプラスに作用するものであり、消費者対事業者の利害の対立構造ではなく、健全で公正な市場をもたらすことは、事業者・消費者双方にとって利益となる課題といえるように思われる。当委員会としても、継続して審議できる体制を組むことが望ましく、報告書が、今後の消費者契約法(実体法部分)の見直しに向けた本格的議論のたたき台となること期待したい。

(3) 地方消費者行政の活性化・基盤整備

第 3 は、地方消費者行政の活性化・基盤整備である。消費者庁設置以来、地方消費者行

政の活性化や国の消費者行政との連携強化は大きな課題となっており、消費者委員会の発足以降、専門調査会での検討等をもとに、積極的に建議等を行ってきたところである。全国の地方自治体にきめ細かく消費生活センターをはじめとした相談窓口を設置し、国民の誰もが、身近な窓口で消費者として抱える問題の相談ができる体制を構築することは、消費者安全法の重要な課題でもあり、その実現のために、「地方消費者行政活性化基金」や「住民生活に光をそそぐ交付金」などによる財政的手当がなされてきた。しかし、消費者行政に対する取り組みは、地域によってかなりの温度差があることは否定できず、用意された基金も時限措置であるために、なかなか抜本的体制強化やインフラ整備につながっていないところがある。いまや、各地方自治体のセンター等は、基金が切れた後の活動の行く末に頭を悩ませている現状がある。立ち上がったばかりのセンター等の活動支援や相談員の質の向上・処遇改善問題等に適切に対処するには、いましばらく安定した財政的支援が不可欠である。こと消費者行政に関しては、ナショナル・ミニマムを確保するためにも、まだまだ国と地方自治体が協力して財政措置を充実させる必要があることには、疑いがない。同時に、消費者問題が広域化していることを考えるならば、各地方の消費者行政が広域的に連携し、国も一定の役割を担う必要がある。当委員会では、平成25年8月に、地方消費者行政専門調査会での報告書をもとに、さしあたって、地方自治体のおかれている状況を「見える化」した上で、①特に小規模市町村において、将来にわたり自立して消費生活相談窓口機能を維持・継続していくための方策、②連携の推進すなわち、「教育・社会参画との連携型」、「福祉・安全分野との連携型」、「生活包括支援型」、など地域の実情に応じた連携の推進や、官民連携の推進を求め、さらには、③消費者行政担当の地方自治体職員に対する支援などの着実な実施を求めた。また、大きな問題である④国、都道府県、市町村の連携協力や具体的役割分担の在り方は、第3次消費者委員会において引き続き検討すべき課題となったが、⑤国による財政支援等の在り方については、引き続き国による安定した財政措置の継続について最大限の努力が必要である。

(4) 消費者教育

一般消費者の耐性が不十分なところで、ボーダーレス化が進行すると、被害は更に拡大し深刻なものとなる可能性がある。そこでは単なる規制強化以上に、見守りや消費者教育がますます重要となる。未成年者・高齢者をはじめ、各層に、適切な内容と形式、媒体を用いて、消費者としての耐性を高めるための教育の充実、事業者・消費者が手を繋いで、健全な市場を守ることが求められており、昨年8月に成立した「消費者教育推進法」の運用を通じた現場での連携や取組にも、大いに期待される。

相変わらず投資詐欺が後を絶たない。また、大震災で未曾有の被害に遭った方々をターゲットにして、支援金を騙し取る者や、リフォーム詐欺を平然と行う者も登場し、まるでゲーム感覚で不当勧誘行為や詐欺行為が行われている実情を見るにつけ、消費者教育や啓発の重要性を痛感させられる。しかも、被害者とならないように注意喚起するだけでなく、

加害者とならないための啓発・教育も重要になっているといえよう。

消費者教育推進法は、その趣旨を、「消費者教育が、消費者と事業者との間の情報の質、量及び交渉力の格差等に起因する消費者被害を防止するとともに、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その自立を支援する上で重要であることに鑑み、消費者教育の機会が提供されることが消費者の権利であることを踏まえ、消費者教育を総合的かつ一体的に推進するために必要な事項を定めようとする」ところに求めている。このような基本理念の下、弱い消費者を被害から守るとともに、責任ある自立的消費者を育成する消費者教育の定着に向け、国や自治体は大きく動き出すことが期待される。

(5) その他の個別課題

第2次消費者委員会では、昨年4月から、通常の委員会活動の他に、担当委員による企画・運営会議を定期的に開催し、取り組むべき課題の吟味を行っている。国民生活センターや消費者団体をはじめとする各種団体などから寄せられた数多くの意見を組織的に精査する体制を整えようとしたものである。委員会で取り上げてきた個別の課題は多いが、以下、思いつくままに主要なものを挙げてみよう。

(i) 公共料金問題

公共料金に関しては、電気料金の値上げ問題が社会問題化し、これまで消費者問題の中では沈静化していた物価問題の側面がにわかにクローズ・アップされた。電気・都市ガス・水道・鉄道・高速道路料金など、公共料金の決定は、それぞれについての政策的配慮もあって、一筋縄で処理できる問題ではない。しかし、それが家計に大きな影響を及ぼすこともあり、消費者にとって重大な関心事の一つであることは言うまでもない。生活との密着性・事業の独占性・公共性などに鑑み、その決定内容と根拠については、事業者の説明責任が果たされることが強く求められる。ところが、その決定までの仕組みは、ブラック・ボックスに近く、利用者不在で決定されてきた感がある。それだけに、決定過程を透明化するとともに、消費者参画の機会を確保し、ひいては料金の適正化をはかることが強く望まれ、同時に事業の効率化を促すことが求められよう。

当委員会としては、こうした状況等を踏まえ、消費者の「知る・選ぶ・参画する」権利を基調とし、消費者の視点に立った公共料金制度を構築していく必要があるとの基本認識の下、学識経験者・関係省庁等からのヒアリングなどを継続的に行った結果、公共料金の決定過程の透明性・消費者参画の機会を確保するための取組みが必ずしも十分とはいえない実態が明らかとなった。そこで平成24年2月に関係省庁に向けて建議を発出し、一層の努力と改善策の検討を求めた。東京電力の家庭用電気料金値上げ認可申請では、所管省庁を含む関係者の努力もあって、委員会が建議で求めている消費者利益や消費者の意見に配慮した手続きが相当程度実現し、その後も同様の電気料金値上げ認可申請においても東京

電力の際の経験が一定のモデル的役割を果たしたように思われる。平成 25 年 7 月にとりまとめられた公共料金等専門調査会報告では、電気料金の経験を踏まえ、鉄道運賃、ガス料金など公共料金の他の分野でも、決定過程の透明性、消費者参画が実質的に確保されるよう求めており、今後とも、このような体制が組み立てることが望ましい。

(ii) 高齢者を中心とした詐欺的投資勧誘被害への対策

詐欺的投資勧誘をめぐる消費者トラブルは、最近でも、全国の消費生活センター等に多くの相談が寄せられ、その件数も増加傾向にあり、深刻な状況が続いている。高齢者は心身機能が衰えていくにも拘わらず、老後の生活資金として比較的多くの資産を保有しているため、詐欺的投資勧誘の大半が高齢者を狙って行われるという現実がある。高齢化がますます進む我が国において、詐欺的投資勧誘による被害を防止し、高齢者が安心できる生活環境を整えていくことは、行政が早急に取り組まなければならない喫緊の課題の一つである。

今日の詐欺的投資勧誘の具体的手口にはいくつかの特徴がある。すなわち、第 1 に、劇場型勧誘の拡大である。劇場型の勧誘では、買取りを持ち掛けた者（すなわち、消費者に対して特定の販売業者との取引が有利なものであると誤認させた者）と契約後連絡が取れなくなることがほとんどであり、予め仕組まれた集团的・組織的詐欺あるいは第三者詐欺による取引の可能性が極めて高い。第 2 に、「二次被害」の多さである。被害の回復等を名目に新たに投資商品等を購入させる手法では、同一被害者の損害を拡大させ、追い打ちをかける結果となる。第 3 に、商材の多様化である。確かに、株式や社債などの販売・勧誘には、金融商品取引法による規制がある。商品・サービス等の電話勧誘販売や訪問販売などには特定商取引法の規制がある。しかし、これらの法のすき間を狙って、「CO₂排出権」や「カンボジア土地所有権」などといった新たな商材が次々と登場し問題を生じている。第 4 に、短期・広域的な被害の発生である。同一の事業者による被害が、短期間のうちに全国的に拡大し、やがて事業者が素早く雲隠れする。このようなケースでは事業者が捕捉できないため、関係法令の執行や被害回復が困難となっている。これらの特徴から、詐欺的投資勧誘による被害の防止には、①現行法令の執行強化はもとより、すき間事案への対応を始めとする関係法令・制度の整備、②レンタル電話、バーチャルオフィス等の詐欺的投資勧誘に用いられるツールの規制、③消費者への迅速な注意喚起などの総合的な取組が必要と考えられる。特に、詐欺的投資勧誘の被害者の大半が高齢者であることから、高齢者の被害防止に効果的な措置を講じていくことが重要であろう。

平成 25 年 8 月、消費者委員会においては、詐欺的投資勧誘の実態等を調査・審議し、これらの点について、政府が行うべき具体的な措置を検討し、関係省庁等を挙げた総合的対処に向けた建議を発出したところであり、関係省庁等の積極的な取り組みに期待したい。

(iii) IT 関連取引の問題

インターネット取引の普及が、様々な消費者問題の「ボーダーレス化」を推し進めていることには多言を要しない。特に、スマートフォンなどの急速な普及は、個人情報保護をはじめとして、従来の携帯電話とは異なる新たな問題も生み出している。また、インターネットは、容易に国境を越え、渉外的問題も数多く登場していることにも留意しなければならない。

インターネット上の不当広告も問題である。「サクラサイト」や「ワンクリック料金請求詐欺」、個人情報の不法取得などが日常茶飯事のように起きている。これらは商業道徳以前の問題でもあるが、既存の法体制で隙間に抜け落ちてしまう問題がないか慎重に検討して、必要な対策を速やかに打たねばならない。必要に応じ、発信者情報開示のための制度的見直しも求められよう。

ネット広告の問題に関連して、当委員会では、平成 23 年 12 月にエステ・美容医療の広告表示の適正化を求める建議を発出したが、事態は一向に改善されていない。厚生労働省は、関係団体による自主的取組を促すため「医療機関のホームページの内容の適切なあり方に関する指針」なるガイドラインを平成 24 年 9 月に策定して一定の取り組みを始めているが、その結果いかんでは、さらなる制度的改善を求める必要がある。

今後の消費者契約法の見直しにおいても、インターネット広告の扱いが重要なテーマとなるものと思われる。

(iv) 健康食品の表示等の在り方

健康食品の表示等の在り方については、第一次消費者委員会が食品の専門家・研究者、事業団体等の有識者へのヒアリングを行い、その結果を踏まえて、平成 23 年 8 月に「健康食品の表示の在り方」に関する中間整理」を取りまとめている。これを受け、第 2 次消費者委員会においても検討を継続したが、まずは利用実態を知ることが重要であるということで、「健康食品」の利用者である消費者の利用実態、健康食品に対する意識等を踏まえた消費者目線からの検討を行うため、健康食品の利用者 1 万人に対して利用状況等に関するアンケート調査を実施（平成 24 年 5 月公表）し、これをもとに、「健康食品の表示等の在り方」に関する一つの方向性として、平成 24 年 6 月に「健康食品の表示等の在り方」に関する考え方」を取りまとめた。これが一定方向の政策提言に直結しているとの前提で、批判的意見も頂戴したが、必ずしもそのような性質のものではなく、ある意味では調査結果の分析と現時点で語りうる留意点をとりまとめたものであった。その後、当委員会では、これら一連の取組を踏まえ、再度有識者等との意見交換を行い、より良い健康食品表示の在り方について具体的な議論を進め、平成 25 年 1 月に調査報告とともに、①健康食品の表示・広告の適正化に向けた取組の強化、②健康食品の安全性に関する取組の推進、③健康食品の機能性の表示に関する検討、④健康食品の特性等に関する消費者理解の促進の四つの柱からなる建議を発出した。健康食品の表示等の在り方をめぐっては、なお多くの議論があるところであり、今後の動向を注視していく必要もあろう。

また、特定保健用食品の宣伝・広告にあたっては十分配慮を払っていただくよう求めました。

(v) 「違法ドラッグ(脱法ドラッグ)」問題など

新聞報道などでも知られるように、青少年を中心に違法ドラッグ（いわゆる「脱法ドラッグ」）の乱用が広がり、重篤な中毒症状などの健康被害が多発し、薬物中毒による死者が発生することなどが社会問題化している。違法ドラッグについては、市場適合商品であるかのように装い、消費者の健康に非常に有害なものが市場に出回っており、消費者問題の一つ（消費者安全、消費者取引）として違法ドラッグ問題に取り組み、積極的にこれを市場から排除していくことが喫緊の課題と考えられた。そのため、消費者委員会では、平成24年3月末から4月にかけて厚生労働省や東京都からのヒアリングを行った上で、第86回委員会（平成24年4月24日）において、①薬事法上の指定薬物への指定の迅速化、②成分構造が類似してれば薬事法違反として一括で規制対象とする「包括指定」の導入や、麻薬取締官（員）に違法ドラッグの取締権限を持たせることなどの体制強化等を検討すること、③取締当局との連携強化、④乱用実態や健康被害に関する実態把握と消費者への情報提供・啓発の強化を内容とする提言（「違法ドラッグ対策に関する提言」）をとりまとめ、厚生労働省をはじめとする薬物乱用対策推進会議関係府省における取組を求めた。幸い、厚生労働省、警察庁等において、積極的にこの問題に取り組んでくれたことから、一定の成果を上げていることは喜ばしい。

(vi) 貴金属の買取り問題

消費者庁は、平成23年9月に「貴金属等の訪問買取りに係るトラブルに対する法的措置について」を公表し、多くの高齢者が貴金属等のいわゆる押し買いの被害を被っている現状に、特定商取引法を改正するなどして対処する方針を打ち出した。貴金属のいわゆる「押し買い」による被害は広汎かつ深刻であり、直ちに現行法下で執り得る措置を講じるとともに、特定商取引法を改正して、被害抑止を図ることが必要である。当委員会としても、消費者庁の方針を支持し、その早期実現を希望する旨の意見を表明した。しかし、特定商取引法の規制の枠外とされている取引類型による深刻な消費者被害は、決して貴金属の買取りにとどまらない。イラク・ディナールやスーダン・ポンドといった外貨との交換を勧誘することによる被害のように、販売でも買取でもない取引類型による被害も多発している。また、未上場企業の未公開株や社債、CO₂排出権など様々な「権利」を有利な投資と誤認させて売りつける手口も多数発生していることに鑑みると、特定商取引法が主たる対象とする商品や役務ではなく指定権利制のすき間が狙われているという感がある。したがって、特定商取引法第2条以下の訪問販売を「訪問取引」と改め、同条4項の指定権利の定義を実態に即して機動的に運用できるよう、その対象範囲の拡大を図る必要があるように思われる。幸い、特商法改正が実現し、「訪問購入」が特商法の新類型として追加されたが、

さらに踏み込んだ抜本的改正に向けての議論が続けられねばなるまい。

(vii) 「医療機関債」問題など

平成 23 年 8 月に、独立行政法人国民生活センターは、医療機関債をめぐる消費者からの相談件数が増加しているとして注意喚起を行った。また、平成 24 年 1 月には、消費者庁が、一部の医療法人が医療機関債の発行にあたり、強引な勧誘や虚偽の説明等の不当な勧誘行為をしたとして、消費者安全法（平成 21 年法律第 50 号）に基づく注意喚起を行った。医療機関債は、厚生労働省による医療機関債発行等のガイドライン（平成 16 年 10 月 25 日医政発第 1025003 号）において、有価証券には当たらず、金融商品取引法（昭和 23 年法律第 25 号）等の適用外ともされているものである。しかし、同ガイドラインには、悪質な医療法人が返済の目途のないままに医療機関債を発行した場合を想定した消費者保護規制が設けられているとは言い難いなどの問題があり、今後も同様の事案の発生が懸念される。医療機関債に関しては、ガイドラインにおいて、発行から償還に至るまでの各種手続き等のルールが定められてはいるものの、医療法上、医療機関債発行時の都道府県への届出等の行政手続は義務付けられておらず、また、発行実態を行政当局が把握する仕組みも設けられていないなどの問題があった。このため、当委員会では、関係省庁からヒアリングを行った上で、平成 24 年 9 月に、①医療機関債の発行実態等の把握、②関係機関間の連携、③消費者保護の観点からのガイドラインの見直しの検討を内容とする「医療機関債に関する消費者問題についての提言」を発出し、厚生労働省に対して善処を要請した。

3 国民生活センターの在り方について

国民生活センターの在り方に関する問題にも触れておこう。独法改革と事業仕分け作業の過程で、国民生活センターの消費者庁への一元化が問題になり、その行く末が案じられている。これについて、第 1 次消費者委員会は、国民生活センターのこれまでの柔軟性・機動性・独立性が損なわれるのではないかと懸念を数回にわたって表明し、第 2 次消費者委員会も、基本的にはその方針を維持しつつ意見を述べてきたところである。消費者団体等からも、消費者庁への単純な一元化に対する批判が相次いでいた。これまでに、いくつかの検討会が開催され、政務の判断として「国への移行」という方向がいったん示されたが、現在、あらためて、新大臣のもとで、消費者庁・国民生活センター・消費者委員会の今後のあり方をめぐる議論が続けられている。従来、消費者庁に属する独立した「特別の機関」という案が有力な考え方とされたが、新大臣は、これにとらわれず検討を進めておられる。

国民生活センターがいかなる組織形態をとることになるにせよ、①消費者庁、消費者委員会及び国民生活センターの 3 機関が三極を形成して各々の持ち味を活かした役割を遂行し、良い意味で緊張関係を維持しつつ連携を図るべきこと、②柔軟かつ機動的な業務運営

を行う国民生活センターの特性が損なわれないようにすること、③国民生活センターの各機能の相互補完性・一体性が確保されるようにすること、④国民生活センターと地方の消費者行政の現場との密接な結びつきが弱まらないようにすることが、なにより肝要である。国民生活センターが、その独立性・機動性・柔軟性を兼ね備え、消費者利益の増進という観点から最大の効果が期待できるような法的・制度的担保を備えた仕組みとなるべく、消費者委員会として、今後の制度構築の過程を慎重に見守り、意見を述べたいと考えている。

4 消費者団体等とのコミュニケーション

大切な課題のひとつである消費者とのコミュニケーションについても触れておこう。消費者委員会は、消費者の声を聞き、消費者のための透明性の高い仕組みたることが期待されている組織である。第2次消費者委員会においても、消費者、関係団体等の声に真摯に耳を傾け、委員会活動の内容を積極的に情報発信するよう心がけてきたつもりである。

とりわけ、第1次委員会では年1回のペースで開催していた関係団体等との意見交換会を、第2次委員会では年2回のペースで実施し、対象団体も適格消費者団体を含めた消費者団体、事業者団体、報道関係者等へと幅を広げた。

平成24年1月からは、消費者委員会の委員が地方に出向き、直接、消費者、関係団体等と一定のテーマを設けて意見交換を行ういわゆる「地方消費者委員会」を開催してきた。仙台・松山・千葉・名古屋・山口・大分・米沢・札幌・金沢と9回を数えたが、各地で、消費者問題に関心を持った方々との有益な意見交換ができ、ある程度定着してきた。

また、消費者委員会には、発足以来、幅広い分野にわたって要望書・意見書が寄せられている。すべてに応えることはできないまでも、これらを委員会の調査・審議に出来る限り反映させるよう努力を続けているところである。

情報発信の取組みも重要であるが、委員会のホームページには、建議・提言等の概要と主な成果等について新たにバナーを設けるなど、委員会の活動状況を迅速にわかりやすく知ってもらえるよう努めている。これらについては、さらに工夫を重ねていきたい。

5 小括

以上のように、第2次消費者委員会は、限られた人的・物的資源を最大限活用して、消費者庁を含む行政の全般に対し一定の監視機能を果たしつつ、消費者目線で主要な消費者問題への改善策を考える短期的課題と、消費者政策上の基本的問題を探究する中長期的課題の追求という重い使命に応えるべく、懸命に諸問題と取り組んできたところである。

消費者委員会は、いわば消費者行政全般に目を光らせる目付役であるが、実際の作業の多くは消費者庁にやっていただく必要がある。その意味で、消費者委員会は、消費者庁の「良心」のようなものであり、消費者庁が適切に司令塔機能を果たして国民の支持を得るように見守り、必要に応じて苦言を呈し、関係省庁等に対してもものが言いやすいよう支援する、いわば「黒子」的役割を当委員会が果たすことでもよいかと考えている。対立ばかりが目

立つ無責任な評論家集団に墮することは、むしろ避けなければならないと思う。一部の方から、消費者委員会は、「影が薄い」、「存在感がない」、「消費者庁との調整にばかり明け暮れていて大胆な提言ができていない」、「学者ばかりで現場感覚がない」等々と、なかなか手厳しいご意見も頂戴した。これらは委員会への大きな期待の裏返しでもあろうが、望むらくは、むしろ着実な実績と国の消費者政策全体の改善に及ぼした影響によって評価していただければと思う。消費者委員会は、国民に向かって何かをアピールする場ではなく、関係省庁等の消費者行政が適切に実施されているかを見定め、必要な意見と支援をなす場であるから、目立たないのはやむを得ないことかも知れない。現場感覚のなさは、意識して現場の方々との情報交換を強化することで補うほかない。むしろ、消費者委員会としての本来の機能を十分に生かし切れていないのではないかという反省点にこそ、慎重に目配りしたい。もちろん、情報収集や広報の工夫については、今後一層の改善を試みるべきであらう。

問題状況は刻々と変化してはいるものの、全体として眺めると、前述のように、多方面で「ボーダーレス化」が進行していることを痛感させられる。今日では消費者・事業者の区別からして必ずしも厳密にできず、とりわけネット・オークションの領域や、事業者的消費者の存在、中小の個人事業者保護の問題などでは、消費者法とそれ以外の切り分けが困難になりつつある。また、個人と集団の境界、地方自治体間や内国・外国の境界、さらには、マルチ取引における加害者・被害者の関係、正常な取引市場と犯罪的違法行為の境界さえも曖昧化しており、極めて多様な商材が、多様な販売方法・取引形態をとって消費者問題を惹き起こしており、従来の消費者法のあり方そのものが問われているといってもよい。こうした状況下では、「Aに該当するかBに該当するか」という2分法での要件化で構築されがちな法秩序や行政規制のすき間に陥る問題が多いことに、特に留意する必要がある。問題に対処するには、要件の柔軟化・包括化によって、できるだけすき間を解消していくことが必要であり、少なくとも、こと消費者問題においては、行政的な「縄張り」感覚は、可能な限り払拭しなければならない。このことは「連携・協力」という言い古された姿勢の重要性を今更ながら再確認させるものである。職掌や所管による縦割りではなく、互いに関連する領域間での連携・協力による問題に対する総合的な取組みが求められ、その際に、各省庁に横串を差して消費者の權益を守るべく指導力と調整力を発揮することを期待されて消費者庁が設立されたことに、あらためて思いをいたすべきである。

また、広域化する消費者問題や、渉外的消費者問題では広域連携や諸外国との連携なども重要である。このことは、行政における連携ばかりではなく、消費者問題を扱う学理的領域についても言えることであり、民法・行政法・経済法といった法領域間での共同作業ばかりでなく、社会学・心理学・医学・工学などとの連携・協力も、さらに進められる必要がある。

消費者は、まさに「生活者」ひいては国民・市民そのものであることを考えるなら、消費者政策は決して社会における弱者対策やマイノリティー向けの特種な分野の問題ではな

く、ひろく一般的法制度や国政全般に関わるものである。消費者基本法にうたわれた消費者の権利・利益の確保と増進という精神に常に立ち返り、そのための不断の努力が続けられねばなるまい。

最後に、消費者庁関連三法はその附則で、政府に、①加害者の財産隠匿又は散逸の防止、②不当な収益のはく奪、③被害者の救済についての制度検討を求めていたが、現在は、消費者裁判手続特例法案によって、③の課題の解決に向けた制度改編作業が現実化しているに過ぎない段階である。今後、消費者委員会としても、十分に検討を続けて問題解決への道筋を示していくことが必要であることを強調して、結びとしよう。

以 上