

医療機関債に関する消費者問題についての提言

平成 24 年 9 月
消費者委員会

医療機関債の勧誘に関する消費者からの相談が、昨年度より各地の消費生活センターに多く寄せられている。医療機関債の勧誘をめぐっては、平成 23 年 8 月に、独立行政法人国民生活センターが、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ている¹。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ている²。このように、昨今、医療機関債に関しては、消費者が不審、不満を感じる事案が顕在化しつつある。

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。以下「ガイドライン」という。）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）等の適用外とされている。しかし、ガイドラインには、悪質な医療法人が返済の目的のないままに医療機関債を発行した場合を想定した、消費者保護規定が十分に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ところである。

このため、消費者委員会としては、医療機関債に関する消費者問題について、被害の拡大を未然に防ぐとの観点から、次のとおり提言する。また、本提言への対応について、必要に応じて、今後、関係省庁からの報告を求めることとする。

1 医療機関債の発行実態等の把握

医療機関債に関しては、ガイドラインで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。

他方、独立行政法人国民生活センター³によれば、医療機関債に関する相談

¹ 独立行政法人国民生活センター「新卒の儲け話、医療機関債の販売トラブル！」（平成 23 年 8 月 25 日）

² 消費者庁「「医療機関債」の勧誘に関する注意喚起」（平成 24 年 1 月 20 日）

³ PIO-NET（全国消費生活情報ネットワークシステム）平成 24 年 7 月 31 日までの登録分（平

は、平成 22 年度以前は年間数件程度であったものの、23 年度には 386 件と急増しているとされる。加えて、不特定多数の広範な消費者に対して勧誘を行っている可能性が高く、また、既払いが確認できた事案の 9 割は支払額が 100 万円以上に及んでいるとのことである。更に、東京都からも、医療機関債発行の医療法人に対する監視システム構築の必要性が指摘されている。

また、既述の消費者庁による注意喚起の対象となった法人については、出資の受入、預り金及び金利等の取締りに関する法律（昭和 29 年法律第 195 号。以下「出資法」という。）に抵触している疑いが認められるなど⁴、ガイドラインに違反していた疑いがある。

以上を踏まえ、厚生労働省は、まずは、消費者から相談が寄せられている医療機関債発行法人等について、医療機関債の発行実態及びガイドラインの遵守状況について調査・把握し、都道府県に対し、その結果を踏まえ、必要に応じて早急に改善指導を行うよう要請すべきである。

2 関係機関間の連携の推進

医療機関債をめぐる消費者トラブルに適切に対応するためには、医療法人を所管する部局と消費者行政部局等が密接に連携を図り、医療法に基づく措置等を講ずる必要がある。

このため、消費者庁は、都道府県において消費者行政を所管する部局に対し、当該部局が医療機関債の勧誘に関する消費者問題を積極的に把握するよう努め、把握した場合、速やかにその情報を医療法人を所管する部局に提供するよう、要請すべきである。

また、厚生労働省は、都道府県において医療法人を所管する部局に対し、消費者行政を所管する部局からの積極的な情報提供を求めるなど両者が緊密に連携することにより、例えば、長期間に亘って経営実態がない医療法人が医療機関債を発行している場合など不適切な医療機関債発行の早期把握に努め、その是正のための医療法に基づく措置等を迅速かつ厳正に行うよう、要請すべきである。併せて、医療機関債の発行が出資法⁵に違反する疑いがあると認めら

成 24 年 8 月 21 日消費者委員会における国民生活センター説明資料より引用)

⁴ 注意喚起の対象となった医療法人社団真匡会等に対しては、平成 24 年 7 月 17 日に大阪府警が出資法第 2 条（預り金）違反の疑いで家宅捜査を行っている。

⁵ 出資法では、第 1 条で出資金の受入制限、第 2 条で預り金を禁止している。このうち、第 2 条の預り金の禁止について、金融庁の「事務ガイドライン」では、次の 4 つの要件のすべてに該当する場合に「預り金」に該当するとされている。不特定かつ多数の者が相手であること、金銭の受け入れであること、元本の返還が約されていること、主として預け主の便宜のために金銭の価額を保管することを目的とするものであること

れた場合等には、警察とも積極的に連携して対応するよう要請すべきである。

また、東京都から、消費者庁が注意喚起の対象とした不当な勧誘行為に関して、都道府県の消費者行政部局が積極的に消費者安全法に基づく措置を講じることができる仕組みを構築する必要性が指摘されたところ、同法に基づく法執行を強化し、迅速に注意喚起を行うことは、医療機関債の発行に関する消費者問題の被害拡大の防止のために有効であると考えられる。

消費者安全法では、内閣総理大臣の権限の一部(報告徴収・立入調査等)は、都道府県等に委任することができるものと規定されているものの、運用上、重大事故等(消費者安全法第2条第6項)のみが委任の対象とされ、本件のような財産被害はその範囲に含まれていない。また、重大事故等に関しても、委任に同意している都道府県等は39団体(31都道府県、8政令市)となっている。このため、同法が改正され、重大な財産被害を生じさせる事業者に対する行政措置等が強化されたことを機に、同法の執行強化に資するよう、委任の範囲の拡大等当該委任を積極的に活用することが有効であると考えられる。

以上を踏まえ、消費者庁は都道府県が消費者安全法の運用に参加できるような環境を整備すべきである。

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

ガイドラインでは、医療機関債を「医療機関を開設する医療法人が、民法上の消費貸借として行う金銭の借入れに際し、金銭を借入れたことを証する目的で作成する証拠証券をいうもの」と定義している。また、通常の社債や社会医療法人債は金融商品取引法等の適用対象であるが、同ガイドラインによれば、医療機関債は、金融商品取引法等の対象外となっており、金融商品取引法等に準ずる消費者保護の規定も設けられていない。

しかしながら、昨今、消費者が医療機関債の勧誘をめぐるトラブルに巻き込まれる事案が見受けられるところであり、前述の問題も生じている。

このため、厚生労働省は、上記1の調査結果を踏まえ、必要な場合には、消費者保護の観点から、医療法人の監督を行う都道府県の意見等も聞きつつ、ガイドラインに消費者保護規定を追加すべきである。

電気通信事業者の販売勧誘方法の改善に関する提言

平成24年12月11日

消費者委員会

1. 問題の実態

携帯電話、スマートフォン、インターネット、ケーブルテレビ等の電気通信を利用して提供されるサービス（以下「電気通信サービス」という。）は、ここ数年消費者の日常生活に深く関わっており、なくてはならないものとなった。一方、電気通信サービスの契約件数を事業者が激しく競い合うことによって、過熱した販売勧誘活動が見受けられる。販売奨励金制度（インセンティブ）が代理店や営業担当者の過度の実績追及をあおっているという指摘もある。

国民生活センターに寄せられた最近4年間の関連する相談は別紙のとおりであり、件数も多く、個々の事案も深刻で悪質なものが少なくない。今後、消費者が契約内容を十分理解したうえで合理的利用料金により安心して電気通信サービスを使えるようにするためには、事業者や事業者団体の自助努力が緊急に求められる。また、それにとどまらず、これを指導監督する立場の総務省や消費者政策の司令塔たるべき消費者庁の積極的対応が求められるところである。

販売勧誘方法の問題は以下のとおりである。

第1に、契約締結時の問題である。

重要事実を告げない、誤解をもたらしやすい説明をする、契約をとりつける目的を隠して勧誘する、高齢者に到底使いこなせない不必要な契約をさせる等の問題行動が認められる。そもそも、消費者、特に高齢者には理解しにくいこの種のサービス契約を電話による対話のみで契約成立とする扱いも指摘されており問題がある。また、突然の電話や個別訪問による勧誘行為を契機として、消費者が十分に契約内容を理解しないまま契約に至っているため、後にトラブルになることが少なくない。

第2に、契約後の対応の問題である。

事業者の契約機器の不具合・利用不能状態に対する対処や意図していた内容と違う契約であったときの対応が不十分である、契約取消や解除を容易に認めない、解約の際に事前に十分な説明がされていなかった高額な違約金を請求する等の問題行動が認められる。携帯電話やスマートフォン等については、通話・通信サービスに関する契約と機器に関する割賦販売契約とがセットで締結されることも多く、契約内容が複雑・多様化しており、解約時の費用負担等についても十分な理解が得られているとは言い難い。例えば2年契約で自動更新されるサービスにおいて、2年経過後、事業者が定めた期間（例えば1か月間）内に更新拒絶の意思表示をしない場合、その後も違約金が発生する料金体系があるが、当該違約金等が生じる期間について消費者の認識が必ずしも十分でないとする声が多い。

2. とられるべき対策

総務省は、平成23年12月に「利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会」による「電気通信サービス利用者の利益の確保・向上に関する提言」を公表した。これを受けて社団法人電気通信事業者協会を始めとする通信4団体によって構成される電気通信サービス向上推進協議会は、本年4月16日「勧誘・契約解除に関する自主基準の策定など、電気通信サービスの向上に向けた取り組みについて」と称する文書を公表し、その中で新たに勧誘及び契約解除を盛りこんだ「電気通信事業者の営業活動に関する自主基準(以下「自主基準」という。)」を策定・公表してその徹底を図るとした。

しかし、前述したような消費者問題の多くは、中小代理店等によって惹起されており、また、大手事業者間相互のシェア競争も激しい実情にかんがみると、自主基準による改善がどこまで徹底され、効果を発揮するかについては、今後注視していく必要がある。

しかも、上記自主基準では、第8条で申込みの撤回を「受け付けるものとする」としており、同条第2項でインターネット接続サービス等の回線敷設工事前に契約の解除を含む申込みの撤回等の申出を受けた場合は、料金の支払いを求めないものとしているが、前述のように電話による口頭でのやりとりのみで、契約そのものやそれがどの時点で成立したかについて消費者が認識できていない場合もあり、また、回線敷設工事までの期間も地域や時期等によってまちまちであることから、これによって十分に消費者に再検討の機会が確保されているといえるかは疑問がある。

さらに、前述したように携帯電話やスマートフォン等においては、契約内容が複雑・多様化している。2年契約かつ自動更新の契約形態における違約金の問題については、事前に契約段階で十分に説明を尽くすとともに、更新月の到来に先立っては、多様な手段により契約者への再確認を行うことが望ましいことはもちろんのこと、依然として自動更新されることについて消費者の理解が十分浸透されない状況が続く場合には、消費者保護の観点からも長期間にわたって契約関係を継続させるこのような契約形態の妥当性についても、再検討されるべきであると考えらる。

そもそも、電気通信事業者の役務提供契約については特定商取引に関する法律施行令(昭和51年政令第295号)により、特定商取引に関する法律(昭和51年法律第57号。以下「特定商取引法」という。)の適用除外とされているが、それは、電気通信事業法(昭和59年法律第86号)による消費者保護の施策が十分に実施されているという前提があって適用除外とされたものである。しかし、前述した実情や自主基準の問題を踏まえると、総務省と消費者庁は次の対策を早急に講ずる必要がある。

総務省は、代理店を含む電気通信事業者による自主基準等の遵守の徹底を図るとともに、前述のクーリング・オフや自動更新の問題についても改善を促すこと。また、その改善状況の検証を行い、平成25年3月末時点での状況について、データを含む詳細がとりまとめ次第、速やかに当委員会へ報告すること。

同検証において、相談件数が明確な減少傾向になる等の一定の改善が見られない場合には、総務省及び消費者庁は協議を行ったうえで、以下の 又は いずれかにより、消費者が契約内容を十分理解して利用できる環境の実現を図るための法的措置を講じることを含め、必要な措置を検討し確実に実施すること。

電気通信事業法及び電気通信事業法施行令（昭和60年政令第75号）等を改正し、訪問販売、電話勧誘販売、通信販売において特定商取引法と同レベルの消費者保護規定を導入するとともに、店舗販売の場面においても契約者の年齢や知識を踏まえた説明を行うべきこと等の消費者保護に配慮した規定を設けることを含め、必要な措置を検討し確実に実施する。

電気通信事業者の役務提供契約について、特定商取引法の適用除外を廃止するとともに、店舗販売においても 同様の消費者保護に配慮した規定を設けるべく電気通信事業法等を改正することを含め、必要な措置を検討し確実に実施する。

以 上

(別紙)電気通信サービスに関連する相談状況について

□ **相談件数の推移** (第104回消費者委員会「国民生活センター提出資料」より、PIO-NET(全国消費生活情報ネットワーク・システム)に2012年10月31日までに登録された相談件数)



PIO-NETでは、機器の品質に関する相談を分類する「携帯電話」と主に通信契約に関する相談を分類する「携帯電話サービス」があり、ここでは2つのキーワードを合算している。

□ 主な相談事例(「PIO-NET」より)

【事前説明と異なり安くなかった契約】

大手通信会社代理店を名乗る業者から、「今までより安くなる。工事費も無料」と言われ、光回線とプロバイダ契約をし、回線工事をした。渡された書面を見て、料金を比較したところ、月々の利用料が1,000円高くなることがわかり、工事費も分割で月々の利用料金の中に含まれていた。解約したいと言ったら「解約料が発生する」と言われた。

【書面なしで契約を急がせる勧誘】

「この地域でモバイルデータ通信が使えるようになった。光回線を解約すれば、通信料を安くできる」等と電話勧誘があり、「書面でほしい」と伝えたら、「この電話で契約してくれないと通信端末が無料にならない」と言われ、クレジットカード番号を伝えた。電波が届かなければ返してもいいらしいが、クーリング・オフはできないと言われている。書面もなく契約になることが不安だ。

【2年契約の解約料の説明が不十分】

携帯電話サービスの契約時、2年間継続使用の割引料金で契約していたのだが、覚えていない。先月だったら、解約料なしで解約できたらいいが、今では、自動更新後で9,975円の解約料がかかると言われた。知らせも出さずに勝手に自動更新され、納められない。

【高齢者に不必要な契約】

「光回線にして、パソコンをしないか」と事業者の訪問を受けた。「年だからいい」と断ると、「今は年寄りでもやっている。来てくれたら教える」と言われ、中古パソコンとあわせて契約した。やはり利用しないと、2～3日後に電話をして断ったが、「何でやめるのか」と言われ、断りきれなかった。

【契約締結の認識が不十分】

「契約している電話会社関連の者だ。プロバイダを替えると月々千円安くなる」と自宅に勧誘電話があった。「はい、はい、わかりました」と返事をした。翌日も同じような返事をしたが「よくわからないので書類を送ってほしい」と言った。数日後に届いた書類は、すでに契約したことになっていてIDやアカウントの記載があり、振込用紙も入っていた。自分としては書類に記入して初めて契約になると思っていたので納得できない。

【機器の不具合への対応が不十分】

スマートフォンを購入後すぐに電源が入らなくなる不具合が続く。その都度無償で修理をしてもらった。「原因を知りたい」と申し出たところ、「電池と本体の相性が悪いのではないかと」言うだけで、明確な原因を教えてもらえない。今のところは使用できるが、解約には「中途解約料が9,975円かかる。また本体購入代金も残っている」と言われた。

公共料金問題に関する提言
～ 公共料金等専門調査会報告を受けて～

平成25年7月30日
消費者委員会

1. 消費者委員会は、平成25年7月、公共料金等専門調査会から「公共料金等専門調査会報告 ～消費者参画の機会、料金の適正性の確保に向けて～」の提出を受けた。
2. 同報告においては、これまでの家庭用電気料金値上げ認可申請に対する査定プロセスの経験を踏まえ、公共料金の決定過程の透明性、消費者参画の実質的な確保及び料金の適正性の確保に向けた課題や論点についての適切な取りまとめが行われたものと考えており、公共料金所管省庁及び消費者庁において、同報告の内容を踏まえ、適切な対応を行っていくことを求める。
3. 特に、公共料金等の新規設定及び変更の場合にあたっては、所管省庁と消費者庁の間で協議が実施されることになるが、この協議プロセスを通じて、消費者庁が料金決定過程における消費者参画の実質的な確保を図ることは、効果的かつ意義あるものとする。
4. なお、今後とも消費者委員会において、公共料金等専門調査会における各分野の専門家の知見を活用しつつ、同報告に盛り込まれた内容を受けて、
 - ・ 消費者参画の実質的な確保に向けての公共料金所管省庁の取組に関するフォローアップ、
 - ・ 事後検証の在り方を含む料金妥当性の検証の在り方等、料金の適正性の確保に向けた論点の検討とその結果を受けての方策の具体化、が行われていくことが必要であると認識している。

公共料金等専門調査会報告

～消費者参画の機会、料金の適正性の確保に向けて～

平成 25 年 7 月
消費者委員会
公共料金等専門調査会

1：はじめに

約 30 年ぶりに電気料金の値上げが申請されたことを契機に、昨年来、国民生活における公共料金等（以下「公共料金」という。）の重要性が改めて認識されている（図表 1）。

一方、消費者基本計画（平成 22 年 3 月 30 日閣議決定、平成 24 年 7 月 20 日一部改定、計画期間は平成 26 年度末まで）施策番号 67 - 2 において、消費者委員会、消費者庁、各公共料金等所管省庁（以下「所管省庁」という。）は、公共料金の決定過程の透明性、消費者参画の機会、料金の適正性の確保を保つ観点から、「情報公開の実施状況についてのフォローアップ」「公共料金等の決定過程で開催される公聴会や審議会における消費者参画の実質的な確保」「料金の妥当性を継続的に検証する具体的な方法の検討と実施」について検討し、取り組むこととされている（図表 2）。

このため、昨年 11 月に設置された当公共料金等専門調査会において、所管省庁に対して書面調査等を行った。また、電気料金の値上げ認可申請に対処するため、同 12 月に家庭用電気料金の値上げ認可申請に関する調査会（以下「電気料金調査会」という。）を当専門調査会のもとに設置し、関西電力・九州電力等からの電気料金の値上げ認可申請について、検討してきたところである。

本とりまとめは、消費者基本計画（施策番号 67 - 2 ）の進捗状況を踏まえてとりまとめたものであり、同時に、これまでの 6 回にわたる当専門調査会での議論や、電気料金調査会での議論から得られた、取り組むべき課題と今後検討すべき論点を示したものである。

今後、所管省庁及び消費者庁においては、以下の課題について取り組んでいく必要がある。また、消費者委員会においては、これらの取組について、随時フォローアップしていくとともに、論点について検討を進めることを期待したい。

2：消費者参画の実質的な確保に向けて取り組むべき課題（消費者基本

計画施策番号 67-2 関係）

公共料金の改定に消費者の利益が適切に反映されるためには、消費者参画の実質的な確保が行われる必要がある。また、その確保にあたっては、審議プロセスにおける透明性も必要である。この点、昨年の東京電力による電気料金の値上げ認可申請以降、電気料金の値上げ認可申請の審査プロセスについては、申請に対する査定方針等を審議するため、電気料金審査専門委員会が新たに設置されるなど、改善が図られている（図表3 - 1、3 - 2）。今後、人件費やエネルギー価格の上昇等により、他の分野でも今般の電気料金のような改定について検討が行われうるものが予想されるところ、所管省庁¹及び消費者庁は、このような料金改定にも備えつつ、電気料金の値上げ認可申請の審査プロセスを一つの参照すべき先行事例として位置づけ、消費者基本計画施策番号 67-2 の実施に向けて、以下の課題について取り組むべきである。また、消費者委員会は、その取組状況を随時フォローアップすべきである。

（1）消費者参画の実質的な確保

＜料金改定認可申請等を検討・審議する「場」への消費者参画＞

「審査要領」等原価として認める費用、その水準に関する基準の見直しや料金改定認可申請は、中立的に検討・審議されるべきであり、検討・審議の場は、関係分野の専門知識を有する外部有識者²を中心として構成されるべきである。また、原則として、公開すべきである³。その際、マスコミに加え、一般の傍聴も可能な限り認めるほか、会議終了後には資料や議事概要を迅速にホームページに掲載等して情報提供すべきである。

「審査要領」や「算定要領」等は、消費者が料金改定認可申請を評価し、理解する上で有用なものであることから、ホームページに常時最新版を掲載するなど、消費者が容易に閲覧できるような環境を整備すべきである。また、その内容について、必要に応じて、随時見直しを行うべきである。

¹ なお、本稿においては、料金改定が、国会で決定されるもの等は念頭においていない。

² 学識経験者・公認会計士・弁護士・実務者・消費者問題に精通している者（例えば、消費者団体関係者等）が想定される。

³ 事業者の機密情報を取り扱う場合は、この限りではないが、その際には、消費者への情報提供の必要性を、可能な限り踏まえるものとする。

申請受理した書類、認可に係る書類をホームページに掲載すべきである。上記の検討・審議の場で、消費者の意見が取り上げられる機会をどのように確保していくかについても、検討すべきである。その際、事業者の意見の取り上げ方とのバランスを踏まえるべきである（例えば、事業者が審議の場に参画している場合は、消費者の代表も参画するべきではないか。）。このため、その検討・審議の場において、料金改定により影響を受ける消費者の代表を「正規メンバーとしての参加」、「オブザーバーメンバーとしての参加」、「意見聴取対象としての参加」といったような形での参加を検討すべきである。

< 公聴会開催等広範な消費者の意見を聴取する場の設定等 >

料金改定が、消費者に多大な影響を与えることを踏まえると、より広範な消費者の意見が、明確に取り上げられる機会を設ける必要がある。

公聴会開催について定めがある場合⁴、料金の新規設定及び変更（値下げの場合を除く）の際は極力公聴会を開催すべきである。公聴会開催が関係者の要請を基に開催されるとしている場合で、その「関係者」に消費者が含まれていない場合であっても、広く消費者の声を聴くため、基本的には公聴会を開催すべきである。また、公聴会開催については、消費者に十分な時間的余裕をもって周知することが必要であり、開催にあたっては、可能な限り希望者全員の意見表明の機会を確保すべきである。

なお、公聴会を開催しない場合は、その理由を対外的に明らかにするべきである。

公聴会開催について定めがない場合であっても、料金改定認可手続きにあたって、可能な限り、消費者の意見を聴取する場（「消費者との意見交換会」等）を設定すべきである。

公聴会や消費者の意見を聴取する場で呈せられた意見については、可能な限り一般に情報提供するべきである。

公聴会の開催や消費者の意見を聴取する場を設定しない場合は、ホームページ等を活用し、国民一般から広く意見を募集するべきであり、また、募集した意見への回答も公表すべきである。なお、公聴会等を開催する

⁴ 公共料金分野によっては、認可等の処分をしようとするときには、公聴会を開き、広く一般の意見を聴かなければならないとしている料金分野がある一方で、一定の要件に該当する関係者の要請があったときには、公聴会を開催しなければならないとしている料金分野も存在している。

場合であっても、必要に応じて、同様の対応を行うことが望ましい。
料金改定認可申請を行った旨を消費者に十分に周知するとともにその内容についても十分に説明するよう事業者に促すべきである。
消費者庁は、所管省庁主催の公聴会等とは別に、料金改定認可手続きにあたって、サービス提供地域における消費者の意見を聴くべきである。
その際、可能な限り希望者全員の意見表明の機会を確保すべきである。

(2) 国民の意見の活用・消費者への啓発

消費者庁は、入手した公共料金に関する国民の意見・相談について、その内容を所管省庁と共有し、公共料金制度の更なる改善のため積極的に活用すべきである。

消費者庁は所管省庁と連携して、公共料金に関する消費者の知見や理解の向上を支援するため、消費者への啓発活動や消費者教育に積極的に取り組むべきである。

なお、(1)(2)の取組みを行う際には、消費者への影響の大小という観点
を踏まえ、事業者の規模や事務負担能力等を考慮し、柔軟に対応していくべき
である。

(3) 料金改定認可プロセスにおける実効性の確保

また、公共料金等の新規設定及び変更の場合にあたっては、所管省庁と消費者
庁の間で協議が実施されることになるが、基本的に、消費者庁は、この協議
プロセスを通じて、料金決定過程における消費者参画の実質的な確保を図る
べきである。このため、

所管省庁は、所管省庁と消費者庁の間での協議に先だって消費者庁が検討
に時間的余裕を持てるよう、料金改定認可申請が行われた場合には、その
旨を迅速に消費者庁に連絡するべきである。この連絡を受け、消費者庁は、
所管省庁の査定プロセスとは別に、速やかに当該申請への対応の検討を開
始すべきである。

消費者庁は、所管省庁との協議にあたっては、実際の所管省庁の料金改定
認可手続きでは、消費者参画が実質的に確保されているか、(1)に掲げ
た課題への取組状況を総合的に検証するべきである。

物価問題に関する関係閣僚会議に付議されるような重要な公共料金の料
金改定認可手続きについて、

- 消費者庁は、所管省庁の査定の方針に対する消費者庁の検証ポイント（例：家庭用電気料金の値上げ認可申請の際の「電気料金値上げの認可申請に関するチェックポイント」）を、消費者委員会の議論を踏まえて、策定・公表すべきである。なお、消費者委員会としては、所管省庁及び申請事業者へのヒアリングを行った上で、検証ポイントに盛り込むべき事項について議論すべきである。
- 所管省庁は、検証ポイントを可能な限り踏まえた上で、査定を行うべきである。なお、その検証ポイントに対する所管省庁の査定の考え方は、査定の最終決定までには、公表されるべきである。

3：料金の適正性確保に向けて検討すべき論点(消費者基本計画施策番号 67-2

関係)

公共料金への消費者の理解を得るためには、事業者による不断の経営合理化・効率化努力が求められており、料金の適正性確保に向けた取組も重要である。このため、原価の範囲・水準も含めた料金規制の設定や方法が適正か否か、料金の適正性の持続的な確保のためにどのように対応すべきか等を検討する必要がある。そこで、以下の論点について、中長期的な課題として検討を行うべく、まずは、消費者委員会で事実関係を整理し、検討に資する材料を整理していく必要があると考える。また、その際には、情報開示・公開の在り方についても、併せて検討を行うべきである。なお、消費者庁をはじめとする関係省庁は、この作業に積極的に協力していただきたい。

(1) 料金妥当性の継続的な検証の在り方についての検討

料金改定認可時の原価は、その時点での経済環境の前提や今後の事業活動を踏まえて算定される。これらの経済環境の前提や事業活動は、時間が経過すれば、当初予測した状態から変化していくことから、認可時の原価と現実の原価との乖離を把握する必要がある。また、需要量についても、経済環境の前提等の変化に加え、需要量を低く予測し、料金単価（原価／需要量）を高く設定する誘因も働くところ、認可時の需要量と現実の需要量との乖離を把握しておく必要がある。

物価が恒常的に上昇するインフレ下では、随時事業者から料金改定認可申請がなされる可能性が高く、その際、所管省庁及び消費者庁により厳しい査定・検証が行われるため、料金妥当性の検証は必然的に図られると考えられる。

しかし、デフレ下において長期間据え置かれる場合は、長期間査定が行われない。その場合は、消費者の公共料金への信頼性を確保する上で、事業者の効率化努力や料金妥当性に関し、消費者による継続的な検証が可能になるような情報が公表・提供される必要がある。このため、以下について検討・調査するべきである。

料金妥当性の構造的な変化を適切に捉えるためには、料金妥当性の継続的な検証は、どのような指標により、どの程度の頻度で行われるべきか。消費者が継続的な検証を行えるように、どのような情報が公表されるべきか。

料金の上限を規制する公共料金と、実際の料金を規制する公共料金で、妥当性検証の手法や考え方は異なるか。

妥当性の検証により料金を変更させる場合、事業者のコスト削減インセンティブ等が損なわれる可能性について、どのように考えるか。

原価が急激かつ大幅に低下した場合、どのように対応するべきか。

諸外国では、料金の妥当性検証について、どのように取り組んでいるか。

(2) 総括原価方式における事業報酬算出の在り方についての検討

一般的に公共料金事業には巨額の設備投資が必要とされる場合があり、その場合には減価償却費や事業報酬などの資本費が一定程度のウェイトを占めるため、料金設定において、長期的固定的な影響を与える。総括原価方式では、「料金は、能率的な経営の下における『適正原価』に『適正利潤』を加えたもの」とされているところ、事業報酬と称される「適正利潤」に関しては、その目的等が必ずしも消費者に浸透しているとは言えないため、適正利潤を導入した目的や効果、加えて適正性が担保されている理由等について、改めて整理する必要がある。

例えば、事業報酬の内訳である他人資本報酬率の算出に用いる自己資本と他人資本のウェイト比(以下「算出ウェイト比」という。)は「30:70」、「35:65」となっている。しかし、算出ウェイト比は実績値とは異なる。過去の消費者委員会や消費者庁が開催した電気料金の値上げ認可申請に関する意見交換会等においては、この点について、「実績値を用いるべきである。」「算出ウェイト比は適正なのか。」といった疑問が呈され、消費者等の納得性を高める上での課題となっている。こうした点を踏まえ、以下の点について、過去行われてきた議論を踏まえつつ、検討・調査するべきである。

事業報酬の目的を、料金規制との関係から如何に整理すべきか。(事業報

酬は、資本調達コストへの充当を目的としたものか等。)

事業報酬算出上の算出ウェイト比は、どう決定されるべきなのか。また、実績値との乖離をどう考えるべきか。

算出ウェイト比は、各分野、事業規模で異なるか、同一であるべきか。

自己資本報酬率は、どのような指標を参照し、決定されるべきなのか。

レートベースに含まれる資産はどのような要件を満たしているべきか。

諸外国で採用されているレートベース方式の現状。

～公共料金を取り巻く経済環境等～

我が国の物価動向について、消費者物価指数（総合）は、平成10年半ばごろから前年比マイナスに転じて以来、一時期を除き下落している。同様に、消費者物価指数の構成比の約17%を占める公共料金（図表4）は、同年以降一時期を除き緩やかに低下傾向が続いていたが、平成22年以降は緩やかに上昇している（図表5）。

一方、政府・日本銀行は、本年1月22日の「デフレ脱却と持続的な経済成長の実現のための政府・日本銀行の政策連携について（共同声明）」において、物価安定の目標を「消費者物価の前年比上昇率で2%とする。」とし、その実現に向けて各種政策がとられているところである。これらを受け、為替レートは、年末以来円安傾向（図表6）を示しており、輸入物価や企業物価が上昇しつつある。消費者物価指数（総合）は緩やかな下落傾向にあったが、今後、上昇に転じることが見込まれている。また、消費者の意識も変化しつつあり、内閣府の消費動向調査によれば、「今後物価上昇する」と予想する割合が、今年に入り増加している（図表7）。

（3）現世代消費者と将来世代消費者間の費用負担等の在り方についての検討

公共料金においては、インフラ資産の修繕、更新、技術開発といった維持に必要な費用は、世代間で費用を公平負担すべきものであり、世代間の公平な費用負担は、どのようにあるべきか。その際、地方公共団体が決定する公共料金⁵についても、消費者参画が実質的に確保されているかを含めて、料金決定プロセス等についても検討を行い、提言を行うことも考えられる。また、地域間格差について、どのように評価するべきか。公共料金の原価算定を行う際、現在の料金を低く抑えることを目的として、結果的に更新投資を抑制する方向に働くようなものはないか。あるとすれば、それにどのように対応すべきか。

⁵ 例えば、上下水道が考えられる。

(4) 公共料金政策の国際比較についての検討

我が国の公共料金政策を評価するため、主要な公共料金について、内外価格差、料金規制、消費者参画、行政機関の関与等の観点から、各国の現状を調査すべきである。

自由化された公共料金についても、自由化に至るまでの間、料金規制における消費者への配慮がどのように実施されていたのか、また、自由化され料金規制が撤廃された後、消費者保護のためのセーフティネットとして、どのような対応がされているか、料金の推移がどのようにになっているのかを調査すべきである⁶。

また、料金妥当性や事業効率性を調査する際には、可能かつ適切な範囲で「サービスの質」も比較検討すべきである。

なお、上述の検討を行う際には、消費者への影響の大小という観点を踏まえるとともに、事業者の規模やそれぞれの事業特性などを十分考慮し、柔軟に対応していくべきである。

4：おわりに

消費者基本法においては、消費者政策は、必要な情報の提供を受けること、意見が消費者政策へ反映されること等を消費者の権利として尊重すること等を基本とする旨が規定されている。このため、公共料金についても、情報公開による決定過程の透明性の確保、料金改定への消費者の意見の反映が求められるため、上述の課題は、消費者基本法の理念に沿ったものである。

所管省庁及び消費者庁におかれては、こうした認識を共有し、電気料金の値上げ認可申請の審査プロセスを一つの参照すべき先行事例として位置づけ、消費者参画の機会を確保すべく、積極的に、先に掲げた課題に取り組んでいただきたい。

消費者委員会におかれては、上記の所管省庁及び消費者庁の取組み状況を随時フォローアップするとともに、上述の論点について検討を進めることを期待したい。その際、公共料金に関してこれまで行われてきた各種提言⁷を踏まえるべきである。

⁶ 電力料金については、平成 30 年度から平成 32 年を目途に、電気の小売料金の全面自由化に係る制度を実施するとされている。

また、消費者団体は、行政・事業者と消費者をつなぐ存在として、適切に情報収集・検討を行い、消費者に対して分かりやすい形で情報を提供するとともに、幅広い消費者の利益を代表した意見を述べていくことが期待されている。については、所管省庁及び消費者庁におかれては、消費者団体との緊密な意思疎通に努められたい。

なお、一口に公共料金といっても、人件費が原価の大部分を占める分野が存在する一方で、設備投資等が原価の太宗を占める分野も存在する。また、安定した需要が見込まれる分野がある一方で、需要の継続的な減少が見込まれる分野もある。同一分野内でも、従業員が数万人規模の企業もある一方で、中堅・中小企業も存在する。このため、こうした相違を踏まえることが必要である。

以上

⁷ 例えば、公共料金問題についての建議（消費者委員会、平成 24 年 2 月 28 日）、「公共料金の決定の在り方について」（消費者庁 公共料金に関する研究会 平成 24 年 11 月）等

関西電力及び九州電力による家庭用電気料金値上げ認可申請に対する
消費者委員会の意見について

平成25年3月19日
消費者委員会

消費者委員会は、本日、公共料金等専門調査会家庭用電気料金の値上げ認可申請に関する調査会から、本件に関する意見の提出を受けた。

消費者庁においては、本意見を踏まえ、経済産業省との調整を進めることを求める。

関西電力及び九州電力による家庭用電気料金値上げ認可申請に対する 調査会意見について

平成25年3月18日

消費者委員会公共料金等専門調査会
家庭用電気料金の値上げ認可申請に関する調査会

3月6日付けで消費者庁より「関西電力株式会社及び九州電力株式会社による電気供給約款の変更認可申請について」の付議を受け、本調査会として、3月7日に福岡市で、11日には大阪市で地元消費者団体との意見交換会を実施し、また13日には調査会を開催し、経済産業省資源エネルギー庁へのヒアリング等を行った。これらの結果を踏まえ、上記付議に対する調査会の意見は以下のとおりである。

．全体的な評価

人件費、調達等に関しては、「関西電力及び九州電力の家庭用電気料金値上げ認可申請に関するチェックポイント」¹により、先取的に査定方針案への意見が的確に反映されたものであり、両電力会社からの聴取や検証にも資する役割を果たしたものと評価できる²。チェックポイントで示した内容を取り入れて策定されたことは、今後の公平かつ効率的な料金査定方針案策定のための新たな指針となると考えられる。

また、今回の公聴会の運営、審査プロセスの透明性等についても評価できる。

他方、 で掲げる個別の項目については、更なる改善を求めたい。

新料金体系への移行に向けた情報提供等について、電力会社による消費者団体等への説明の機会を設定する等、単に情報を公開するだけではなく、個々の消費者に届くよう、分かりやすい説明によって積極的に周知することが必要であり、このために十分な周知期間をとるとともに、各電力会社にそのための工夫・努力を促すべきである。

¹ 両電力会社からの値上げ認可申請に関する検証にあたり、消費者の観点を踏まえたものとなるよう、1月24日の調査会での議論を経て、消費者庁において2月1日に取りまとめたものである。

² 経済産業省資源エネルギー庁電気料金審査専門委員会において個別具体のデータ等の検証が適切に行われているとの認識である。

・個別項目

人件費

厚生費については、

- ・健康保険料の事業主負担について、査定方針案では 55%を上限としているが、法定負担割合の 50%を目指した削減とすべき。
- ・自社持株奨励金として従業員拠出金に対して5%の奨励金を支出している点については、原価算入には適さない。
- ・カフェテリアプラン等に加え、その他各種奨励金等一般厚生費における各項目の削減状況も明確化すべき。

これらの項目については、引き続き効率化を図る観点からの検討を行うべきであり、東京電力に対する昨年7月の値上げ認可申請の査定結果との比較等を考慮して、必要最低限の額を計上すべきである。

給与水準の低下に伴い、退職給付費用についても合理化されているか、確認すべきである。

調達、燃料費、購入電力料

競争入札の比率について、両電力会社の申請では平成25年度から27年度までの3年間で30%を目標としているが、昨年7月の東京電力値上げに際して同社が5年間で60%の水準を達成するとの目標を表明したことを踏まえ、60%に近づけた目標を設定するよう促すべきではないか。

子会社等からの調達についても、人件費については両電力会社のコスト削減努力並みに、その他コスト削減可能な経費についても両電力会社のコスト削減努力に照らした削減を可能な限り行うべきである。

電力中央研究所の研究内容を精査し、真に必要なもの以外は原価から除くべきである。

日本原電については、査定方針案では関西電力と同等の合理化を図ることとされているが、役員報酬及び人件費の削減幅等、どのような合理化が行われるのかについて、具体的削減金額等により明確に説明すべきである。

減価償却・レートベース、事業報酬

事業報酬について、別掲の例を含め、なぜ査定方針案で盛り込まれた事業報酬が適正であるのかを消費者に対して、丁寧で分かりやすく説明を行うべきである。

事業報酬について、消費者の持つ疑問の例

- ・事業報酬は、電力会社の利益に相当するのではないか。消費者が電力を消費する対価(受益者負担)として、なぜ料金で負担しなければならないのか。
- ・事業報酬の算定に利用されている自己資本比率が実際よりも高い 30%をベースに算定が行われ、その実際との差額相当分を、消費者が電力を消費する対価(受益者負担)として、なぜ料金で負担しなければならないのか。
- ・原価算定期間内に稼動を見込まず、電力需要者である消費者への電力供給に直接的に寄与しない原子力発電所をレートベースに算入し、消費者が電力を消費する対価(受益者負担)として、なぜ料金で負担しなければならないのか。

電灯需要の伸び予測、最大電力量想定と節電予測、見込みと実績の乖離

ピーク対応料金メニュー等の設定による節電や省エネ行動について、査定方針案では、一定の仮定をおいて試算した結果、むしろ値上げとなることが確認されたとしているが、消費者に対して、具体的に分かりやすく説明すべきである。

(上記は単価に関する試算であって、個々の家庭で節電を行えば、支払いの抑制につながるものであること、また、節電が定着すれば、長期的には設備投資の抑制等による費用の逡減につながるものであることの説明を行うことで、消費者の間で節電しても値上げになるので意味がないといった誤解が生まれないようにすべきである。)

新料金体系への移行に向けた情報提供等

新料金体系への移行に向けた情報提供等について、電力会社により消費者団体等への説明の機会を設定する等、単に情報を公開するだけではなく、個々の消費者に届くよう、積極的に周知・説明することが必要であり、このために十分な周知期間を取るとともに、各電力会社にも周知・説明の対応を促すべきである(再掲)。

消費者に毎月届けられる「電気ご使用量のお知らせ」を、料金を含めた重要な情報の広報ツールとして、各電力会社においてはこれを活用した情報提供に努めるべきである。

さらに、各電力会社においては、料金改定前には消費者団体等との意見交換会を開催することを含め、個々の消費者に届くよう、分かりやすい情報提供を工夫するとともに、料金改定後は、消費者からの問合せ・苦情に対して、丁寧な説明(適当な場合には業務への反映)を行うとともに

に、定期的に消費者団体等との意見交換を行い、事業運営に消費者の意見を反映させるといった対応も行うべきである。

その他

資産売却について、更なる上乘せを行う余地はないか。売却可能資産の現状、処分計画等を明らかにし、検証するよう促すべきである。

各利害関係者(ステークホルダー)の負担について、既に利用者、取引先、役員・従業員、株主等は示されているが、金融機関の負担も可能な限り定量的に説明すべきである。

今後の課題

人件費の査定における給与の比較について、比較対象とした公益事業のセクター選択の理由について、明確な説明をすべきである。今回、水道事業、鉄道事業、ガス事業を選択し、通信事業や航空事業を対象としなかった合理的理由を明示すべきである。

事後検証については、以下のような課題があると考えており、今後、検討を行うべきである。

・燃料調達の在り方について、世界的なエネルギー価格の動向を反映させ、継続的なインセンティブを与える観点からの事後的な検証の在り方(トップランナー価格の原価織り込み、燃料費調整制度の在り方等を含む。)

・費用と、料金メニュー毎の収入及び販売電力量について、実績値や見込み額の原価算定期間内の進捗状況について定期的に一覧性のあるわかりやすい形で消費者に公表すべきである。消費者庁においてはその点検を行い情報提供に努めるべきである。

これまでの東京電力及び関西電力・九州電力の値上げ認可申請の査定のプロセスで明らかになった諸課題(例:情報公開・開示の在り方、購入電力料の負担の在り方、事業報酬算定の在り方等)について整理し、電気料金値上げ認可申請に関する審査のあり方に適切に反映すべきである。

電力システム改革について、消費者にとってどのようなメリットがあるのかについて分かりやすい情報提供を行うべきである。今後の発送電分離などの電力の自由化、再生可能エネルギーの利用拡大及びスマートメーターの普及等が消費者に与える影響について明確に説明すべきである。また、今後具体的な制度設計を行う際には、規制なき独占に陥り、消費者の利益が損なわれるといったことがないよう、消費者の意見を積極的に聴くべきである。

以上

東北電力及び四国電力による家庭用電気料金値上げ認可申請に対する
消費者委員会の意見について

平成25年7月30日
消費者委員会

消費者委員会は、本日、公共料金等専門調査会家庭用電気料金の値上げ認可申請に関する調査会から、本件に関する意見の提出を受けた。

消費者庁においては、本意見を踏まえ、経済産業省との調整を進めることを求める。

東北電力及び四国電力による家庭用電気料金値上げ認可申請に関する 調査会意見について

平成25年7月30日

消費者委員会公共料金等専門調査会
家庭用電気料金の値上げ認可申請に関する調査会

消費者委員会においては、7月24日付けで消費者庁より「東北電力株式会社及び四国電力株式会社による電気供給約款の変更認可申請について」の付議を受け、本調査会として、7月25日に仙台市及び高松市で地元消費者団体との意見交換会を実施し、また26日には調査会を開催し、経済産業省資源エネルギー庁へのヒアリング等を行った。これらの結果を踏まえ、上記付議に対する調査会の意見は以下のとおりである。

．全体的な評価

人件費、調達等に関しては、本年3月の関西電力及び九州電力の家庭用電気料金値上げ認可申請の際のプロセスと同様に、本年5月に当調査会での調査審議を経て消費者庁で取りまとめた「東北電力及び四国電力の家庭用電気料金値上げ認可申請に関するチェックポイント」¹で指摘した意見が、先取的に査定方針案に反映されている。

このことは、チェックポイントが家庭用電気料金値上げ認可申請の審査の過程において、公平かつ効率的な料金査定方針案策定のための指針とされたものと評価できる。また、今回の公聴会の運営、審査プロセスの透明性等についても評価できる。

他方、で掲げる個別の項目については、更なる対応を求めたい。

仙台での意見交換会において、東日本大震災の被災地であることの配慮が必要との声が出されたほか、最近の燃料費調整により電気代が上昇しているなか、今回の申請に基づく更なる値上げによる負担増への懸念の声も多数出された。このような声も踏まえ、厳正に精査を行うべきである。

¹ 両電力会社からの値上げ認可申請に関する検証にあたり、消費者の観点を踏まえたものとなるよう、5月24日の調査会での議論を経て、消費者庁において5月30日に取りまとめたものである。

新料金体系への移行に向けた情報提供等に当たっては、十分な周知期間をとるとともに、両電力会社において管内の消費者に適時かつ万遍なく届くような広報・周知体制を取るよう促すべきである。

また、両電力会社において下記の対応を取ることを促すべきである。

- ・消費者や消費者団体等からの説明会開催や情報提供等の要望に応えるとともに、積極的に説明会等の開催を提案すること
- ・ホームページに、公聴会等の場で消費者から多く寄せられる疑問点等に対する回答(いわゆるFAQ)を掲載すること等を通じて、明確かつ丁寧に対応すること。

特に、東北電力に対しては、供給区域内に東日本大震災により甚大な被害を受けた被災地があり、生活基盤が安定していない被災者もいまだ多数に上ることも踏まえ、今般の値上げ認可申請について、丁寧な説明と理解を得るための十分な努力を促すべきである。

・個別項目

人件費

両電力会社の一人当たり給与水準について、賃金構造基本統計調査の従業員1000人以上の正社員給与の平均値をベースとし、年齢、勤続年数、勤務地域等による補正が行われているが、それぞれの補正結果を詳細に示すべきである。

厚生費については、

- ・健康保険料の事業主負担について、法定負担割合の50%を目指した削減とすべき。
- ・これまでの東京電力及び関西電力・九州電力の値上げ認可申請の査定方針等を反映して、カフェテリアプラン等に加え、その他各種奨励金等一般厚生費における各項目の削減状況も明確化し、引き続き効率化を図る観点からの検討を行うべきであり、必要最低限の額を計上すべきである。

調達

競争入札の比率について、東京電力の事例²を踏まえ、さらに拡大するとともに、その進捗の検証に取り組むべきである。

² 「競争入札の導入比率について東京電力は5年間で60%の水準を達成するとの目標を表明したが、その前倒しを求める」とされている(平成24年7月19日 経済産業省「消費者庁からの意見の対応について」)

子会社等からの調達についても、電力会社のコスト削減に照らした削減を可能な限り行うべきである。

事業報酬

事業報酬について、下記の例を含め、消費者にとってなぜ査定方針案で盛り込まれた事業報酬が適正であるのかを丁寧に分かりやすく説明を行うべきである。

事業報酬について、消費者の持つ疑問の例

- ・事業報酬は、電力会社の利益に相当するのではないか。消費者が電力を消費する対価(受益者負担)として、なぜ料金で負担しなければならないのか。
- ・事業報酬の算定に利用されている自己資本比率が実際よりも高い30%をベースに算定が行われ、その実際との差額相当分を、消費者が電力を消費する対価(受益者負担)として、なぜ料金で負担しなければならないのか。
- ・原価算定期間内に稼動を見込まず、電力需要者である消費者への電力供給に直接的に寄与しない原子力発電所をレートベースに算入し、消費者が電力を消費する対価(受益者負担)として、なぜ料金で負担しなければならないのか。

購入電力料

日本原電に支払う、購入電力料に含まれる人件費を東北電力と同等に合理化しているが、日本原電自体が行う役員報酬及び人件費の削減幅等の合理化の内容を、より明確に定量的に説明すべきである。

電灯需要の伸び予測、最大電力量想定と節電予測、見込みと実績の乖離

節電や省エネ行動による需要削減効果が料金に与える影響について、個々の家庭で節電を行えば、支払いの抑制につながるものであること、また、節電が定着すれば、長期的には設備投資の抑制等による費用の逡減につながるものであることの説明を行うことで、消費者の間で節電しても値上げになるので意味がないといった誤解が生まれないようにすべきである。

新料金体系への移行に向けた情報提供等

新料金体系への移行に向けた情報提供等に当たっては、十分な周知期間をとるとともに、両電力会社において管内の消費者に適時かつ万遍なく届くような広報・周知体制を取るよう促すべきである。

また、両電力会社において下記の対応を取ることを促すべきである。

- ・消費者や消費者団体等からの説明会開催や情報提供等の要望に応えるとともに、積極的に説明会等の開催を提案すること。

- ・ホームページに、公聴会等の場で消費者から多く寄せられる疑問点等に対する回答(いわゆるFAQ)を掲載すること等を通じて、明確かつ丁寧に対応すること。(再掲)

さらに、各電力会社においては、料金改定後は、消費者からの問合せ・苦情に対して、丁寧な説明(適当な場合には業務への反映)を行うとともに、定期的に消費者団体等との意見交換を行い、事業運営に消費者の意見を反映させるといった対応も行うべきである。

その他

資産売却について、更なる上乘せを行う余地はないか。売却可能資産の現状、処分計画等を明らかにし、検証するよう促すべきである。

今後の課題

人件費の査定における給与の比較について、比較対象とする企業や公益事業のセクターの範囲をより合理的なものにできないか検討すべきである。

事後検証については、以下のような課題があると考えており、今後、検討を行うべきである。

- ・燃料調達について、世界的なエネルギー価格の動向を反映させ、継続的なインセンティブを与える観点からの検証(トップランナー価格での原価織り込み、燃料費調整制度の在り方等を含む)
- ・料金算定の前提条件が、認可時からどの程度乖離したかどうかの観点からの検証
- ・費用と、料金メニュー毎の収入及び販売電力量について、実績値や見込み額の原価算定期間内の進捗状況について定期的に一覧性のあるわかりやすい形で消費者への公表の在り方(なお、消費者庁においてはその点検を行い情報提供に努めるべきである。)

今回の原価算定期間終了後には電源構成が大きく変わり、燃料費の大幅削減による値下げも想定される。現行の電気事業法において、値下げにあたっては事業者からの届出のみで済むことになるが、その際に値下げ幅について何らかの検証が可能になるよう、その方策についての検討を行うべきである。

これまでの電気料金値上げ認可申請の調査審議の過程で明らかになった諸課題(例:情報公開・開示の在り方、事業報酬算定の在り方等)について、今後消費者

委員会において検討を続けていくこととし、その結果も踏まえて今後の電気料金改定認可申請に関する審査のあり方に適切に反映すべきである。

電力システム改革について、消費者にとってどのようなメリットがあるのかについて分かりやすい情報提供を行うべきである。今後の発送電分離などの電力の自由化、再生可能エネルギーの利用拡大及びスマートメーターの普及等が消費者に与える影響について明確に説明すべきである。

また、今後具体的な制度設計を行う際には、規制なき独占に陥り、消費者の利益が損なわれるといったことがないよう、消費者の意見を積極的に聴くべきである。

さらに、電力システム改革や原発の廃炉費用負担等の検討については、消費者の関心も非常に高いため、これら検討の全体を俯瞰できるような情報提供を工夫すべきである。

以上

北海道電力による家庭用電気料金値上げ認可申請に対する
消費者委員会の意見について

平成25年7月31日
消費者委員会

消費者委員会は、本日、公共料金等専門調査会家庭用電気料金の値上げ認可申請に関する調査会から、本件に関する意見の提出を受けた。

消費者庁においては、本意見を踏まえ、経済産業省との調整を進めることを求める。

北海道電力による家庭用電気料金値上げ認可申請に関する 調査会意見について

平成25年7月31日

消費者委員会公共料金等専門調査会
家庭用電気料金の値上げ認可申請に関する調査会

消費者委員会においては、7月26日付けで消費者庁より「北海道電力株式会社による電気供給約款の変更認可申請について」の付議を受け、本調査会として、7月30日に札幌市で地元消費者団体との意見交換会を実施し、また7月31日には調査会を開催し、経済産業省資源エネルギー庁へのヒアリング等を行った。これらの結果を踏まえ、上記付議に対しての調査会の意見は以下のとおりである。

・全体的な評価

人件費、調達等に関してはこれまでの各電力会社の家庭用電気料金値上げ認可申請の際のプロセスと同様に、本年6月に当調査会での調査審議を経て消費者庁で取りまとめた「北海道電力の家庭用電気料金値上げ認可申請に関するチェックポイント」¹で指摘した意見が、先取的に査定方針案に反映されている。

このことは、チェックポイントが家庭用電気料金値上げ認可申請の審査の過程において、公平かつ効率的な料金査定方針案策定のための指針とされたものと評価できる。また、今回の公聴会の運営、審査プロセスの透明性等についても評価できる。

他方、¹で掲げる個別の項目については、更なる対応を求めたい。

今回の申請に基づく値上げによる負担増への懸念の声が多数出され、特に、札幌での意見交換会において、オール電化導入世帯に対して、今回の値上げは非常に大きな負担になるとの声が多く出されたところ、このような声も踏まえ、厳正に精査を行うべきである。

新料金体系への移行に向けた情報提供等に当たっては、十分な周知期間をとるとともに、北海道電力において管内の消費者に適時かつ万遍なく届くような広報・周知体制を取るよう促すべきである。

¹ 北海道電力会社からの値上げ認可申請に関する検証にあたり、消費者の観点を踏まえたものとなるよう、6月25日の調査会での議論を経て、消費者庁において6月27日に取りまとめたものである。

また、同電力において下記の対応を取ることを促すべきである。

- ・オール電化導入世帯に対して、特に丁寧な情報提供や説明を行うこと。また、同世帯に対して、利用者の信頼を保護するため、各家庭における負担軽減に向けた経営努力を積極的に行うこと。
- ・消費者や消費者団体等からの説明会開催や情報提供等の要望に応えるとともに、積極的に説明会等の開催を提案すること
- ・ホームページに、公聴会等の場で消費者から多く寄せられる疑問点等に対する回答(いわゆるFAQ)を掲載すること等を通じて、明確かつ丁寧に対応すること。

個別項目

人件費

北海道電力の一人当たり給与水準について、賃金構造基本統計調査の従業員1000人以上の正社員給与の平均値をベースとし、年齢、勤続年数、勤務地域等による補正が行われているが、それぞれの補正結果を詳細に示すべきである。

厚生費については、

- ・健康保険料の事業主負担について、法定負担割合の50%を目指した削減とすべき。
- ・これまでの各電力会社の値上げ認可申請の査定方針等を反映して、カフェテリアプラン等に加え、その他各種奨励金等一般厚生費における各項目の削減状況も明確化し、引き続き効率化を図る観点からの検討を行うべきであり、必要最低限の額を計上すべきである。

調達

競争入札の比率について、東京電力の事例²を踏まえ、さらに拡大するとともに、その進捗の検証に取り組むべきである。

子会社等からの調達についても、電力会社のコスト削減に照らした削減を可能な限り行うべきである。

事業報酬

事業報酬について、下記の例を含め、消費者にとってなぜ査定方針案で盛り込まれた事業報酬が適正であるのかを丁寧に分かりやすく説明を行うべきである。

² 「競争入札の導入比率について東京電力は5年間で60%の水準を達成するとの目標を表明したが、その前倒しを求める」とされている(平成24年7月19日 経済産業省「消費者庁からの意見の対応について」)

事業報酬について、消費者の持つ疑問の例

- ・事業報酬は、電力会社の利益に相当するのではないか。消費者が電力を消費する対価(受益者負担)として、なぜ料金で負担しなければならないのか。
- ・事業報酬の算定に利用されている自己資本比率が実際よりも高い30%をベースに算定が行われ、その実際との差額相当分を、消費者が電力を消費する対価(受益者負担)として、なぜ料金で負担しなければならないのか。
- ・原価算定期間内に稼動を見込まず、電力需要者である消費者への電力供給に直接的に寄与しない原子力発電所をレートベースに算入し、消費者が電力を消費する対価(受益者負担)として、なぜ料金で負担しなければならないのか。

購入電力料

北海道～本州連系設備増強によるメリットや、購入・販売電力料にどのように反映されているか、また卸電力市場の活用見込みを明確かつ合理的に説明すべきである。

電灯需要の伸び予測、最大電力量想定と節電予測、見込みと実績の乖離

節電や省エネ行動による需要削減効果が料金に与える影響について、個々の家庭で節電を行えば、支払いの抑制につながるものであること、また、節電が定着すれば、長期的には設備投資の抑制等による費用の逡減につながるものであることの説明を行うことで、消費者の間で節電しても値上げになるので意味がないといった見方に対して、できる限り定量的なデータを用いて説明をすべきである。

新料金体系への移行に向けた情報提供等

新料金体系への移行に向けた情報提供等に当たっては、十分な周知期間をとるとともに、北海道電力において管内の消費者に適時かつ万遍なく届くような広報・周知体制を取るよう促すべきである。

また、北海道電力において下記の対応を取ることを促すべきである。

- ・オール電化導入世帯に対して、特に丁寧な情報提供や説明を行うこと。また、同世帯に対して、利用者の信頼を保護するため、各家庭における負担軽減に向けた経営努力を積極的に行うこと。
- ・消費者や消費者団体等からの説明会開催や情報提供等の要望に応えるとともに、積極的に説明会等の開催を提案すること
- ・ホームページに、公聴会等の場で消費者から多く寄せられる疑問点等に対する回答(いわゆるFAQ)を掲載すること等を通じて、明確かつ丁寧に対応すること。(再掲)

さらに、北海道電力においては、料金改定後は、消費者からの問合せ・苦情に対して、丁寧な説明(適当な場合には業務への反映)を行うとともに、定期的に消費者団体等との意見交換を行い、事業運営に消費者の意見を反映させるといった対応も行うべきである。

その他

資産売却について、更なる上乘せを行う余地はないか。売却可能資産の現状、処分計画等を明らかにし、検証するよう促すべきである。

今後の課題

人件費の査定における給与の比較について、比較対象とする企業や公益事業のセクターの範囲をより合理的なものにできないか検討すべきである。

事後検証については、以下のような課題があると考えており、今後、検討を行うべきである。

- ・燃料調達について、世界的なエネルギー価格の動向を反映させ、継続的なインセンティブを与える観点からの検証(トップランナー価格での原価織り込み、燃料費調整制度の在り方等を含む)
- ・料金算定の前提条件が、認可時からどの程度乖離したかどうかの観点からの検証
- ・費用と、料金メニュー毎の収入及び販売電力量について、実績値や見込み額の原価算定期間内の進捗状況について定期的に一覧性のあるわかりやすい形で消費者への公表の在り方(なお、消費者庁においてはその点検を行い情報提供に努めるべきである。)

今回の原価算定期間終了後には電源構成が大きく変わり、燃料費の大幅削減による値下げも想定される。現行の電気事業法において、値下げにあたっては事業者からの届出のみで済むことになるが、その際に値下げ幅について何らかの検証が可能になるよう、その方策についての検討を行うべきである。

オール電化等で使用される選択約款について、例えば電源構成が大きく変化するとした場合のリスクの説明やリスク負担の在り方について検討していくべきである。

これまでの電気料金値上げ認可申請の調査審議の過程で明らかになった諸課題(例:情報公開・開示の在り方、事業報酬算定の在り方等)について、今後消費者

委員会において検討を続けていくこととし、その結果も踏まえて今後の電気料金改定認可申請に関する審査のあり方に適切に反映すべきである。

電力システム改革について、消費者にとってどのようなメリットがあるのかについて分かりやすい情報提供を行うべきである。今後の発送電分離などの電力の自由化、スマートメーターの普及や北海道省エネルギー・新エネルギー促進条例にも盛り込まれ、地元消費者の関心も高い省エネルギー促進や新エネルギーの開発・導入促進等が消費者に与える影響について明確かつ継続的に説明すべきである。

また、今後具体的な制度設計を行う際には、規制なき独占に陥り、消費者の利益が損なわれるといったことがないよう、消費者の意見を積極的に聴くべきである。

さらに、電力システム改革や原発の廃炉費用負担等の検討については、消費者の関心も非常に高いため、これら検討の全体を俯瞰できるような情報提供を工夫すべきである。

以上

消費者教育の推進に関する基本方針の策定に向けた意見

平成 24 年 12 月 25 日

消費者委員会

「消費者教育の推進に関する法律」(以下「推進法」)が、本年 8 月 10 日に可決・成立し、12 月 13 日に施行された。また、年明けには推進法に基づく「消費者教育推進会議」(以下「推進会議」)が発足し、消費者教育の推進に関する基本的な方針(以下「基本方針」)の策定に向けた調査審議が開始される見通しである。

基本方針は、消費者教育の推進についての、意義及び基本的な方向、内容、関連する他の消費者政策との連携等に関する事項を定めるものであり、また、各地方自治体が今後、「消費者教育推進計画」を策定する際の指針となるものであることから、その内容については、政府の消費者行政全般に対する監視機能を有する当委員会としても高い関心を持っている。

このため当委員会は、推進会議が発足し、基本方針の案の作成に向けた検討に着手するのに先駆けて、学識経験者、地方自治体、消費者団体等から、消費者教育の現状と今後の課題等についてヒアリングを行うとともに、消費者基本計画の関係省庁ヒアリングの一環として、消費者庁及び文部科学省より、現在の取組状況等についての報告を受けた。これらの結果を踏まえ、当委員会としては、政府が基本方針の案を作成するに当たって特に重視すべき視点として、以下の事項を指摘する。今後発足する推進会議におかれては、これらの事項について十分に議論を深め、消費者教育を着実に推進するための明確かつ実効的な方針を速やかにご提示いただくことを期待する。

なお、推進法は、政府が基本方針の案を作成しようとするときには、当委員会等の意見を聴かなければならない旨を規定している。このため当委員会としては、作成された基本方針の案について政府に報告を求めるとともに、以下の指摘事項について十分な対応がなされているか検証を行った上で、再度意見を述べることとする。また、基本方針の策定後においても、これに基づく取組が十分かつ効果的に行われているかについて引き続き注視し、必要に応じて意見表明を行う予定である。

記

1. 推進会議においてご留意いただきたい事項

(1) 実質的かつ有効な調査審議の実施

消費者教育を総合的、体系的かつ効果的に推進していくためには、基本方針の案の作成に際して、消費者教育に関わる多様な主体がこれまでの活動を通じて蓄積してきた経験、知見、ノウハウ等を最大限に活用していくことが重要である。このため、推進会議において基本方針の案を検討するに際しては、十分な開催回数・審議時間を確保するとともに、委員間で実質的かつ有効な調査審議が行われるよう十分に配慮されたい。

なお、推進会議による以上のような活動を支えるため、消費者庁における消費者教育施策担当部署の拡充・強化を図るとともに、消費者庁や文部科学省をはじめとする関係省庁間における実効的な連携体制を構築されたい。

(2) 現場の実情に即した調査審議の実施

推進会議において基本方針の案を検討するに際しては、学校や地域等の現場の実情を十分に踏まえた形で調査審議を進められたい。(特に、各地方自治体の消費者行政担当部局や教育委員会、学校等が実際にどの程度消費者教育・啓発活動に取組み、どのような課題を抱えているのか等について実態の把握を行い、その現実的な改善策を策定することが重要である。)

2. 基本方針の案を検討する際に議論を深めていただきたい論点

(1) 消費者教育の意義・理念の周知・浸透

推進法に「消費者市民社会」の概念が初めて明記され、消費者教育の基本理念が明確化されたことを踏まえ、これらの意義や理念を広く周知・浸透させるための具体的かつ効果的な方策について検討されたい。

(2) 消費者教育の内容・実施方法等の速やかな具体化

推進法の成立を機に消費者教育を着実に前進させるためには、その内容や実施方法等について早期に具体化を図ることが必要である。このため、消費者教育を通じて優先的に提供すべき知識・情報等を明確にし、モデルとなる具体的指導事例の収集・提供の在り方等について検討されたい。

また、消費者教育の現場の観点に立てば、環境教育、食育、金融経済教育、法教育、国際理解教育等の関連分野と有機的な連携を図りつつ実施することが効率的かつ効果的であることから、これを実現するための関係機関間の連携の在り方や教材・指導方法の在り方等について検討されたい。

(3) 消費者教育を実施する担い手の育成・確保

消費者教育の現場における課題として、指導者や講師となる人材が不足しているほか、教員の関心が必ずしも高くない等の問題が指摘されている。

このため、消費者教育に係る教員育成カリキュラムの創設や研修の充実、消費生活相談員の講師への活用等、消費者教育に対して高い意欲を有する担い手を育成・確保するための効果的な方策について検討されたい。

(4) 学校教育分野における関係部局の連携強化

学校教育分野における消費者教育を進展させるためには、各地方自治体の消費者行政担当部局と教育委員会等との間の連携強化が不可欠であるが、現状では積極的に連携を図るための取組や仕組みが必ずしも十分であるとはいえない。

特に推進法施行の初期段階においては、国が責任をもって推進法の趣旨や重要性について各地方自治体の関係部局に理解を求めるとともに、関係部局間での連携を促進するための措置を講ずることが必要と考えられることから、これを具体的かつ効果的に行うための方策について検討されたい。

(5) 地域協議会を実効的に機能させるための仕組みの構築

推進法により、各地方自治体に消費者教育推進地域協議会（以下「地域協議会」）の設置についての努力義務が課せられたが、多くの地方自治体や学校教育の現場では、恒常的に財源・人員不足の問題に直面しており、新たに地域協議会を立ち上げることによる負担の増加や地域協議会による取組の実効性について懸念する声が聞かれる。

このような現場の実情を踏まえ、既存の取組・枠組等の有効活用や地域協議会の活動への支援等、地域協議会を実効的に機能させるための方策について検討されたい。

また、地域における取組を通じて、現在、学校等において教育を受けていない消費者（幼児、成人、高齢者等）に対して消費者教育・啓発を行うための効果的な方策についてもあわせて検討されたい。

(6) 消費者教育・啓発に係る自治体間格差を生じさせないための支援

消費者教育・啓発分野では、これまでに具体的取組を行ってこなかった地方自治体もあり、先導的な取組を行っている自治体との間には大きな格差が存在する。取組が不十分な自治体を底上げし、自治体間格差を是正するため、教材や指導方法、担い手の育成・確保等の各面において、必要な支援策を検討されたい。

また、消費者教育・啓発の現場である市区町村や学校、関連団体等への支援を行うに当たっては、国・都道府県間の役割分担の在り方について十分に検討されたい。

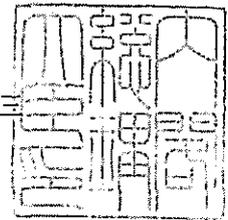
以上

消生情第 1 2 0 号
2 5 文科生第 1 1 2 号
平成 2 5 年 6 月 4 日

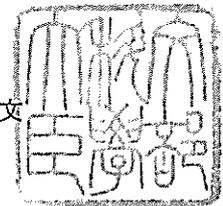
消費者委員会

委員長 河上 正二 殿

内閣総理大臣 安倍 晋三



文部科学大臣 下村 博文



消費者教育の推進に関する法律第 9 条第 1 項の規定による
「消費者教育の推進に関する基本的な方針」について

消費者教育の推進に関する法律（平成 24 年法律第 61 号）第 9 条第 1 項の規定による「消費者教育の推進に関する基本的な方針」について、別添のとおり案を作成したので、同条第 5 項の規定に基づき貴委員会の意見を求める。

以上

別添案は省略



府消委第158号
平成25年6月11日

内閣総理大臣 安倍 晋三 殿

文部科学大臣 下村 博文 殿

消費者委員会
委員長 河上 正二



消費者教育の推進に関する法律第9条第1項の規定による
「消費者教育の推進に関する基本的な方針」について

平成25年6月4日付け消生情第120号、25文科生第112号をもって当委員会に意見を求めた「消費者教育の推進に関する基本的な方針」（以下、「基本方針」という。）の案については、消費者教育の推進に関する法律の趣旨に鑑み妥当であり、その旨回答する。

なお、今後、基本方針に基づく取組を進めるに当たっては、下記の事項に十分留意されることを要望する。

記

1. 消費者教育の普及・定着を早期に実現するため、基本方針案の別紙「今後検討すべき課題」に掲げられた各項目等について、優先順位や検討スケジュールを明確化した上で施策の速やかな具体化を図り、着実に実施すること。
2. 基本方針の策定を受けて、今後、各地方公共団体を中心に、「消費者教育推進計画」の作成や「消費者教育推進地域協議会」の設置・運営等の取組が本格化することを踏まえ、地方消費者行政の充実・強化策との連携を図りつつ、地方公共団体等に対する支援に万全の対応を図ること。

以上

「消費者白書」及び「消費者安全法に基づく国会報告」への意見

平成 25 年 6 月 25 日
消費者委員会

今般、消費者庁は、平成 24 年度版の「消費者政策の実施の状況」(以下、「消費者白書」という。)及び平成 24 年度下半期分の「消費者事故等に関する情報の集約及び分析の取りまとめ結果の報告」(以下、「消費者安全法に基づく国会報告」または「国会報告」という。)を取りまとめ、6 月 21 日の閣議での決定を経て、国会に提出した。

消費者白書は、平成 24 年 8 月に改正された消費者基本法の第 10 条の 2 の規定に基づき、政府が講じた消費者政策の実施の状況に関する報告書を毎年作成し、国会に報告するものであり、今回は法定白書として刊行される第 1 回目の白書となる。また、消費者安全法に基づく国会報告は、同法第 13 条各項の規定に基づき、国が収集した消費者事故等に関する情報について、内閣総理大臣がその集約及び分析の結果を取りまとめ、国会及び当委員会に報告し、公表するものであり、平成 22 年 6 月以降、これまでに 7 回公表されたことになる。

これらの報告は、消費者問題の現状と課題、消費者政策の実施状況、消費者の安全を確保する上で重要かつ有益な情報等を体系的に、分かりやすく発信することを目的に作成されるものであり、その内容については当委員会としても高い関心を持っている。このため、当委員会としては、両報告の内容をさらに充実し、より有効活用を図っていくための課題について、下記の通り意見を述べる。消費者庁におかれては、今後、下記の事項に十分留意した上で、両報告の企画・立案、取りまとめに当たっていただくことを期待する。

記

1. 消費者白書について

- (1) 消費者白書の役割が現在の消費者政策における重要課題を国民に対して分かりやすく解説することであることに鑑みれば、第 1 部の分析編において「高齢者の消費者トラブル」を特集したことは、記念すべき第 1 回目の白書のテーマ設定として時宜を得たものであると評価する。ただし、単に現状やその背景を分析するだけにとどまらず、消費者トラブルの未然防止や被害者救済等のために必要な政策対応のあり方についても十分な記述を行うべきであったと考える。また、次回以降については、読者の関心が高い特集ページを白書の冒頭に掲載するなど、できるだけ多くの国民にアピールするような編集上の工夫を検討していただきたい。
- (2) 他方、消費者政策における重要課題を体系的に解説するという観点からは、最近の消

費者政策において重要性や注目度が特に高まっているにも関わらず、記述が不十分であったり、まったく言及されていない課題も散見される（例えば、家庭用電気料金をはじめとする公共料金問題への対応やビッグデータ・ビジネスの普及に伴う個人情報保護のあり方等）。スペースや時間的な制約上、ある程度優先順位をつけざるを得ない面もあるが、その時々における重要かつ国民の関心が高い課題については、機動的かつ柔軟に検討テーマとして取り上げていただくようご留意いただきたい。

- (3) 今回の消費者白書は、PIO-NET に登録された消費生活相談情報や消費者庁に寄せられた事故関連情報、「消費者意識基本調査」等を駆使して、消費者問題の現状を概ね的確に捉えているが、消費者を巡る課題を多面的に明らかにし、政策の方向性を提示していくためには、より幅広いデータや事例等を活用しつつ、さらに掘り下げた分析を行うことが必要である。

特に、消費生活相談情報に基づく調査・分析を行う刊行物としては、国民生活センターによる「消費生活年報」等も存在することから、これらとある程度差別化を図るためにも、消費者白書においてはより幅広い政策立案に役立つ情報収集や消費者政策の重要性をアピールするような分析（例えば、消費者政策に関する国際比較やベスト・プラクティスの収集、消費者被害による経済的損失額の推計等）に重点を置いた内容となるよう努めるべきである。

- (4) 第1部第4章の「消費者政策の展開」においては、消費者行政を担う各機関の役割や意義、各機関間の関係等について、より丁寧な解説を行うことが望まれる。また、消費者政策の主な進展に関する節については、次回以降、当委員会の建議・提言等における指摘事項やそれを受けてどのような措置を講じたのかについてもあわせて明記していただくことを要望する。

なお、消費生活センターをはじめとする各種相談窓口の信頼度・認知度に関する調査結果（図表4-1-2）において、約8割の消費者が消費生活センターを認知しているのに対して、その信頼度は約12%にとどまっている¹ことについては、次回の白書に向けて、設問のあり方を含めてその要因を分析するとともに、消費者からの信頼度を向上するための方策について検討していただきたい。

- (5) 第2部の政策編は、消費者基本法の規定に基づき、消費者政策の実施の状況について報告することを目的としたものであるが、その趣旨に反しない範囲で、できるだけ読みやすい内容とする工夫（例えば、記述内容にメリハリをつけるとともに図表や写真等を多用すること、商品・役務の分野ごとに安全・取引・表示等に係る施策をまとめて記述すること等）を検討していただきたい。

また、当該部分は消費者基本計画の検証・評価・監視を実施する際の基礎資料にもなるものであることから、単に政策の実施状況の平板な記述にとどまらず、政策の成果や今後の課題等が明らかになるような内容としていただくことを期待する。

¹ 「あなたは、以下の機関や相談窓口等を信頼していますか。もしくは、知っていますか。」との問に対する回答。

(6) なお、今般取りまとめた消費者白書の内容については、できるだけ多くの国民の知るところになるよう、各種の媒体・ルートを通じて積極的な広報を図るとともに、日本の消費者政策について海外への情報発信を強化するため、その概要等について英語版を作成して積極的な周知に努めていただくことを要望する。

2. 消費者安全法に基づく国会報告について

(1) 消費者安全法に基づく国会報告は、事故関連情報の取りまとめ結果を基に社会全体として消費者安全の確保が図られるよう、収集・分析した情報が、消費者はもとより、事業者・地方公共団体等に幅広くかつ積極的に活用され、消費者事故の未然・拡大防止に向けた取組を促すことを目的としている。また、収集された情報について、消費者庁がどのように対応し、事故防止につなげようとしたのか、あるいはつなげたのか、そのプロセスを分かりやすく説明し、透明性を確保することも目的の一つである。

このため、当委員会は国会報告の取りまとめに当たって重視されるべき基本的視点として、情報の一元化と社会的共有、分かりやすく使いやすい分類、原因究明結果と事故防止のための対応措置についての情報提供、の3項目を提示し、国会報告の公表にあわせて、今後改善を図るべき点や新たな課題等について意見を述べてきた。

これまでに当委員会が行った指摘等を踏まえ、国会報告の内容に一定の改善が図られたことについては評価しているが、例えば以下のような点については依然として課題を残している(詳細については別紙を参照)。公表される情報の内容をより分かりやすく、有益なものとするため、これらの点について改善を図るための方策を引き続き検討していただきたい。

- 1 重大事故の発生日から消費者庁の通知受理日までの期間の短縮化を図ること。
- 1 消費者安全法に基づく「重大事故等」や消費生活用製品安全法に基づく「重大製品事故」等、情報入手ルートごとの公表項目の整合化を図り、重複を極力排除すること。
- 1 「事故内容」や「商品・サービス」等に係る分類をより分かりやすいものとする²。
- 1 事故発生要因や必要な対応策についての分析・情報提供を強化すること。
- 1 事故関連情報に関するデータの蓄積を活用して、事故発生件数等の時系列的な変化に着目した分析や対応策の立案を強化すること。

(2) なお、現在、消費者庁は、各種のルートから入手される膨大な量の事故関連情報を処理することに大きな労力を費やしているが、上記のような課題に対処するためには、報告内容や収集・集計手法の合理化・標準化等を通じて、分析目的に合った質の高いデータを迅速に作成していくことが必要となる。このため、消費者庁におかれては、これまでの業務を通じて蓄積した経験・ノウハウや他の先進的な業務統計の事例等も参考にし

² 例えば、商品の分類についていえば、他の統計との連携が可能であることから要因分析や国際比較等を行いやすい「日本標準商品分類」を活用することが望ましい。

つつ、当該作業をより効率的かつ効果的に実施するための方策について十分に検討すべきであると考え。

3. 消費者白書と消費者安全法に基づく国会報告の関係の整理について

今回、消費者庁より消費者白書が提示されたが、従来より作成されている消費者安全法に基づく国会報告と内容がかなり重複する部分がある。このため、事務の効率化や読みやすさの観点から、合冊化を図ることを含め、両者の関係を整理する必要があると考える。

ただし、消費者政策の実施状況や消費者事故等に関する情報提供は極めて重要であることから、関係の整理に当たっては以下の事項に十分留意されることを要望する。

- 1 消費者政策が直面する様々な課題についてさらに掘り下げた分析を行い、消費者等への注意喚起や政策立案等に役立つ有益な情報の発信強化に努めること。
- 1 収集・分析した事故関連情報については消費者庁のホームページ上などへ適時適切に更新するとともに、必要に応じて消費者等に対する注意喚起情報の発出を機動的に行うなど、万全の対応を図ること。

(以上)

消費者安全法に基づく国会報告の記載内容で、改善が必要と考えられる箇所の具体例は以下のとおりである。

1. 消費者事故発生の原因究明のための分析が不十分である箇所

- (P.3)「火災」が最も多く 529 件（前年同期 597 件、11.4%減）、次いで「転倒・転落・不安定」が 73 件（前年同期 45 件、62.2%増）。「火災」が全体に対する割合は多いが、前年同期から 11.4%減っている要因分析がなされていない。
- (P.7)商品別の内訳件数の年齢別分類においては、60 歳以上では「商品・サービスその他」が多いと記述しており、80 歳以上においては 25 件（前年同期 11 件）となっている。この情報をもとに何をどのように気を付けるべきなのかが分かりにくい。
- (P.12)前回版同様、「発生施設別分類」「発生地域別分類」の表を記載。記述内容に変化がなく、数字のみ更新とし、1 位と 2 位の内容を紹介するのみに留まっている。
- (P.14)平成 24 年度下半期に消費者庁に通知された「消費者事故等」のうち、「財産事案」は 4,680 件あり、前年同期の 5,614 件から 16.6%減少したとの記述があるが、なぜ減少したのかを分析した記述はない。
- (P.23)商品等別分類件数（危害情報、危険情報）(表 3-6)で、商品全体の危害情報・危険情報は前年同期より減少し、役務全体の危害情報・危険情報は増加している。保健・福祉サービスの危害情報が 21.4%から 26.9%に増加しているが、なぜ増加したのかを分析した記述はない。

2. 消費者事故情報の一元化が不足している箇所

- (P.124)消費者安全法では行政機関の長などが重大事故を知った場合は「直ちに」内閣総理大臣に通知することになっているが、これを実効性ある制度とするためには、どこの行政機関等が通知したのか、また行政機関等の長が重大事故を「知った日」等を公表することが必要である。報告書では、「事故発生日」から事故の「通知受理日」まで、半年以上も要しているものがあり、重大事故情報の迅速収集に懸念がある。
- (P.57、P.109)消費生活用製品安全法に基づく「重大製品事故例」についての事故例が、消費者安全法に基づき通知された「重大事故例」のどれと重複する情報が判断できない。重複情報と思われる事例でも、消費者庁の「通知受理日」（消費者安全法に基づく）と「報告受理日」（消費生活用製品安全法に基づく）が大きく異なっている場合もあり、本当に同じ事故例なのか、消費者には極めて分かりにくいものとなっている。事故例については、できるだけ公表項目の整合化を図り、重複事例もきちんと示して報告することが望ましい。

公益通報者保護制度に関する意見 ～ 消費者庁の実態調査を踏まえた今後の取組について ～

平成 25 年 7 月 23 日
消費者委員会

消費者庁は、公益通報者保護制度に関し、本年 6 月 25 日に民間事業者及び行政機関における通報処理制度の運用状況並びに通報経験者及び労働者の公益通報に関する経験・意識等に関する調査結果を公表し、同日開催の第 124 回消費者委員会において報告を行った。

当委員会は、平成 23 年 2 月の「公益通報者保護専門調査会」報告書を踏まえて同年 3 月に発出した「『公益通報者保護制度』の見直しについての意見」において、消費者庁に対し、法や通報処理制度の実態について、法の運用、適用、遵守状況も含め、公益通報に関連する紛争の実情・実態を調査して傾向・問題点を洗い出し、また、法制度の周知が進まない原因をさらに調査探索することを求めるとともに、法の周知や啓発、運用の充実などについて検討を行うことを求めているところである。

当委員会は、この調査で明らかとなった法制度の課題等を踏まえ、今後の方策及び当委員会として重要と考える論点について、下記のとおり意見を述べる。

記

1. 調査で明らかになった課題について

消費者庁では、調査結果を踏まえ、課題として次の 3 点を挙げている。

労働者において法制度の認知が進んでいない

中小企業において法制度の認知及び内部通報制度の導入が進んでいない

内部通報制度導入事業者においても取組状況は様々である

上記課題は、従来から認識されていた課題であり、今般の調査によって改めて裏付けられたものであるが、このような実情が改善されない原因と必要な対策の掘り下げがなお求められるところである。

消費者庁では、上記課題について、労働者に対する周知徹底及び事業者に対する周知・導入促進のための方策についての更なる検討を行うとしているが、その前提として、事業者の規模や事業者・労働者の別を問わず、社会全体で法制度の正しい理解を広げ、底上げしていくことが重要であり、そのための工夫・努力を進めていく必要がある。上記の課題に対処するために重点的に取り組む

べき方策として、以下の事項を指摘する。

(1) 中小企業に対する法制度の周知促進について

・情報の周知方法の改善

報告書によれば、法が比較的良好に認知されている従業員数の多い事業者においては、その認知媒体として消費者庁のホームページ及びパンフレット・ハンドブック、並びに説明会・シンポジウムを挙げる割合が比較的高くなっている。

については、法を知らない事業者が消費者庁によるこれらの取組に接する機会を増やすべく、各種メディアの効果的な活用、パンフレット・ハンドブックの提供方法の改善等について検討されたい。

・業界団体、同業者等を通じた認知機会の提供の促進

業種別で法の認知度が最も高い「金融・保険業」では「業界団体、同業者等」を通じた認知が最も多い。また、「他社の動向を把握し比較することはコンプライアンスの施策を考えて行くうえでの一つの柱」とする回答もみられた。

これらを踏まえ、他業種においても「業界団体、同業者等」を通じた認知機会の提供を促進する方策(所管省庁を通じて促すことを含む)を検討されたい。また、中小企業団体、労働組合等を通じた同様の方策も検討されたい。

(2) 労働者に対する法制度の周知徹底について

・労務提供先による労働者への周知活動の支援

報告書によれば、法を「よく知っている」「ある程度知っている」と回答した労働者は10.5%にすぎない。法を「よく知っている」と回答した労働者は、労務提供先(社内研修、社内報等)で知った割合が最も高いが、労務提供先における周知活動は38.8%の事業者において何ら行われておらず、その割合は従業員数が少ない事業者ほど高い。

については、中小企業による労働者への周知活動の支援として、中小企業が容易に活用できる社内研修用教材等の整備・提供等(所管省庁や業界団体等を通じた整備・提供等を含む)の促進を検討されたい。

(3) 内部通報制度の導入・取組の促進について

・マニュアル・規程(例)の提供方法・内容等の改善

未導入事業者の57.3%が、導入検討に当たって必要としている情報等と

して「内部通報制度の設置・運営に関するマニュアル」を挙げ、消費者庁がウェブサイト等において提供するガイドラインや内部規程例・様式例等について周知が行き届いていない状況である。

このため、内部通報制度に関するマニュアル等の周知・提供のあり方について、アクセス・入手のしやすさや掲載内容、使い勝手等を利用者の目線で検証し、見直しを検討されたい。

・コンプライアンスに資する取組であることの周知

報告書によれば、事業者において、法の認知度に比べ、内部通報制度を導入している割合が低く、その理由として「優先度が低い」、「必要性を感じない」等が多い。

法を知っていながら制度未導入の事業者に導入を促すには、導入による積極的なメリットを周知することが有用と考えられる。内部通報制度の導入促進に当たっては、公益通報者保護制度の目的が通報者の保護を通じた事業者のコンプライアンス(法令遵守)経営の強化にあること、事業者にとっては、内部において法令違反を発見・解決しやすくすることによって違反を抑止することや違反の事実による損害を最小限に止めることに導入の意義があることを強調すべきである。

・規格・認証制度の利用・整備

内部通報制度を導入するインセンティブとして、規格・認証制度を利用することが考えられる。たとえば、ISO 国際規格の1つである ISO26000 (社会的責任に関する手引)は、社会的責任を果たすための原則として「公正な事業慣行」を掲げ、これを実現するための行動例として「内部通報・相談窓口の設置」をあげている。この規格は、これに則った運営を行う組織に一定の評価を付与するものであって、平成24年3月には JIS 規格化もされており (JISZ26000)、事業者のインセンティブになり得る。

このような既存の規格制度を周知するほか、新たな規格・認証制度を整備して内部通報制度導入の促進を図ることも検討してはどうか。

2. 当委員会として検討を求める事項

上記のほか、調査から浮かび上がった課題及び従来から当委員会として認識していた課題について、次のとおり意見を述べる。

(1) 通報者の保護について

・通報者の不利益取扱い禁止の実効性を高めるための方策の検討

報告書によれば、労働者調査に対する有効回答者 3,000 人のうち、内部通報・相談の経験者が 42 人おり、このうち、通報・相談によって不利益な取扱いや事実上の嫌がらせを受けたと回答した人が各 9 人（21.4%）、解雇されたと回答した人が 3 人（7.1%）いた。また、外部通報の経験者の中には、通報後に職場で誹謗中傷を受けたとの指摘をする者もいる。なお、最初に通報する場合の通報先として労務提供先ではなく行政機関等を選択すると回答した労働者の 43.3%が労務提供先へ最初に通報しない理由として「労務提供先から解雇や不利益な取扱いを受けるおそれがある」ことを挙げている。

通報又はその相談によって不利益を被ることに対する労働者の不安が解消されなければ、公益通報により労務提供先である企業を改善し、ひいては社会の安定・発展に資するという労働者の意欲を削ぐばかりか、かえって萎縮させる。「公益通報者保護制度」が広く社会に浸透するためには、法制度の周知徹底もさることながら、通報者を保護するという法目的の実効性を担保することが必要である。通報者に対する不利益取扱い・解雇を禁ずる規定の実効性を高めるため、違反した事業者に対して一定の不利益を課す制度の導入等、事業者の法令遵守に対する動機づけとなり得る方策について検討すべきである。

・通報内容を裏付ける資料の収集の困難性への対応

報告書では、通報経験者や相談を受けた弁護士等から通報内容を裏付ける資料収集の困難性が指摘され、機密情報の漏えいによる民事上・刑事上の責任追及をおそれて通報を断念する労働者の例が複数挙げられている。

このような問題への対応策として、ガイドライン・規程例等により、内部通報制度において、通報者に対する懲戒処分の発動を減免する旨の規定を設けるよう推奨することを検討してはどうか。

(2) 相談窓口について

・消費者庁の取組の位置づけ

消費者庁が運営している「公益通報者保護制度相談ダイヤル」には、年間平均約 1,000 件程度の質問・相談が寄せられている。これらの質問・相談についても、法や通報処理制度の実態を示す貴重な情報として十分に活用すべく検証・分析を行い、その検証結果を踏まえて、必要に応じて適切な措置を講じられたい。

なお、寄せられた相談事例は、「公益通報ハンドブック」やウェブサイト

の「通報・相談 Q&A 集」に一部掲載されているが、平成 19 年 7 月に公表された「公益通報者保護制度相談ダイヤル相談事例集」のようなまとまった形での公表も検討されたい。

- ・ **民間における相談窓口の周知、増設**

報告書では、通報に関する事前相談や通報時のバックアップを受け付ける社外の窓口が必要であるとの指摘が複数の通報経験者や弁護士からなされる一方、弁護士会による相談窓口の存在は十分に周知されていない。

公益通報者保護制度の普及促進のためには、消費者庁の運営する相談窓口のみならず、民間における相談窓口を十分に活用すべきであり、そのための方策として、弁護士会による相談窓口の周知を徹底するとともに、業界団体等を単位とした相談窓口の設置を検討してはどうか。

(3) 通報先について

内部通報

- ・ **社外窓口設置の推奨**

内部通報制度において、匿名通報の受付窓口として社外窓口を指定しているとする事業者が複数あり、社内窓口による個人情報保護に対する不安から社外窓口の必要性を訴える通報経験者も複数いる。しかし、実情は、事業者の 38.0%は設置場所を社内のみとしており、従業員数が少ない事業者ほどその割合は高くなっている。

については、ガイドライン等により、内部通報制度において社外窓口の導入を推奨することを検討されたい。

- ・ **受付機関の拡大**

社外窓口を設置する場合、アンケート結果では法律事務所（顧問弁護士）に委託する例が 58.0%と過半数を占めるが、顧問弁護士を公益通報の窓口とすることは利益相反の観点から問題も指摘されるところである。については、内部通報の受付窓口として、弁護士会や法テラス等のその他機関を利用するしくみを検討してはどうか。

外部通報

- ・ **行政機関の対応力の向上**

報告書によれば、労働者が通報する場合の通報先として、「労務提供先から解雇や不利益な取扱いを受けるおそれがある」ことを主な理由に、労務提供先ではなく行政機関を選択するという回答も多く（41.9%）、中立的な第

三者である行政機関に対するニーズ・期待は高い。しかし、行政機関への通報の実態については、「担当者が異動になった後に、後任の担当者に連絡をしたところ全く情報が引き継がれておらず何の対応もされなかった」、「通報しても改善されず放置されている、うやむやになっている」、「行政機関への通報は敷居が高い」などと指摘されている。

については、外部通報窓口としての行政機関に対する労働者の信頼を一刻も早く回復すべく、通報受付機能の改善・強化のためのさらなる検証・方策について検討されたい。

・外部通報先の拡大

また、行政機関への通報について、その敷居の高さや不安を少しでも解消する方策として、外部通報受付機関を設けること、又は既存の機関を外部通報先として利用することも検討してはどうか。

(4) 通報内容について

・公益通報に該当しない通報に対する対応の強化

報告書によれば、内部通報制度で受け付ける通報内容について、事業者の多くは法が保護の対象として定める法令違反行為に限定しない運用としており、通報対象事実を限定していないと回答した事業者も31.1%にのぼっている。また、このような運用には、通報要件に関する労働者の判断の負担を軽減して萎縮を防ぐとともに、内部通報制度への信頼を高め、コンプライアンスに係る有益な情報を得るという本来の目的を達成するという意義があることも示されている。

このような実態を踏まえ、公益通報に該当しない通報であっても受け付ける取扱いについて、ガイドライン、Q & A集等において具体化することを検討されたい。

公益通報者保護制度は、公益通報者たる労働者の保護を通じて一般消費者の利益の擁護等にかかわる法令遵守を確保する重要な制度である。

消費者庁においては、今般の調査結果を最大限に活用し、その検証・分析を通じて、法制度の周知のための方策のみならず、法制度の実効性を確保すべく、制度の運用改善及び法の改正を含めた措置を検討されたい。

消費者委員会は、法制度をより消費生活の安心・安全に資するものとするため、これらの課題への取組状況について引き続き注視していくこととしたい。

以上

インターネットを通じた消費者の財産被害問題に関する 消費者委員会としての現時点の考え方

平成 25 年 8 月 27 日

消費者委員会

1. インターネットを通じた消費者の財産被害の実態

近年、インターネット利用者は増加し続けており、総務省「平成 24 年通信利用動向調査」によれば、79.5%の人がインターネットを利用しているとされる。同調査によれば、インターネットの家庭内からの利用の目的は「電子メールの受発信」が 63.2%と最も多く、「商品・サービスの購入・取引」も 56.9%に及んでいる。また、インターネットを利用した消費者・事業者間の取引の拡大は、市場規模からみても顕著である。経済産業省「平成 23 年度我が国情報経済社会における基盤整備(電子商取引に関する市場調査)」（平成 24 年 8 月）によれば、我が国の B to C 電子商取引(Business to Consumer、企業と消費者間の電子商取引)の市場規模は、2005 年の 3.5 兆円から 2011 年には 8.5 兆円に増加しており、総務省「家計消費状況調査」によれば、1 世帯当たりのインターネットを利用した支出額(総世帯・全世帯)は、2003 年の月平均 1,526 円から 2012 年には同 4,624 円に増加している。

インターネット利用者の増加に伴い、インターネットに関する相談も増加傾向を示している。全国消費生活情報ネットワーク・システム(PIO-NET: Practical Living Information Online Network System。以下「PIO-NET」という。)によれば、電子商取引に関する相談件数は、2003 年度の 3 万 1 千件から 2012 年度には 18 万 3 千件に及んでいる。これらの相談の中には、相手方との連絡が取れなくなるケースが相当数認められ、PIO-NET によれば、電子商取引に関する相談のうち連絡不能又は所在不明とされた相談件数は、2003 年度の 1 千件から 2012 年度は 1 万 3 千件へと拡大している。

また、2012 年度になって増加に転じ、約 3 万 7 千件と前年同期の 2 倍を超えるペースで寄せられた架空請求の相談のうち、請求手段が電子メールであるものの割合は、2009 年度には 47%であったのに対して、77%にまで高まっている¹。架空請求は、匿名性の高いツールを通じたやりとりのみによって財産被害を生じさせる手口であり、例えば、警察庁においても、架空請求を含む振り込

¹ 国民生活センター報道発表資料「再び増加！架空請求のトラブル 請求手段はハガキから電子メールへ」(平成 25 年 3 月 28 日)

め詐欺について犯人の特定が困難であることがその捜査上の課題とされていることなどから（警察庁「平成 21 年警察白書」）、被害に気付いた消費者が相手方と連絡を取ることは事実上困難である。

こうした連絡不能の事案については、被害回復のための手続を取ることが極めて難しく、悪質事業者の中にはこのような被害回復の困難性に乘じていると思われる事例も少なくない。

また、インターネットを通じた消費者の財産被害事案は、その被害額が高額でない場合も多いことから、被害を受けた消費者が被害回復を諦めているケースも少なくないと思われる。

当委員会では、かかる事案において、消費者の被害回復を可能にするための方策につき有識者を交えて検討を重ねてきた。その結果を踏まえ、当委員会としては、現在、以下の見解を有するところである。

2．相手方を特定できない財産被害事案における被害回復のための方策

（1）民事訴訟法による対応の検討

インターネットを通じた消費者の財産被害事案において、相手方を特定できない場合に消費者の被害回復を可能にするための方策として、例えば、相手方を特定しなくても提訴を可能とし、又は、訴訟手続における相手方特定のための調査嘱託等について嘱託先の回答義務を明確化するといった、民事訴訟法の改正によることも考えられる。

しかし、被害額が高額でないことが多いかかる事案において、被害回復のために提訴を要求することは消費者に過大な負担を強いるものである。相手方を特定できれば和解交渉等による解決の途も取り得るのであるから、相手方を特定しなくても提訴を可能とする制度を含めた訴え提起を可能ならしめるための情報収集手段の在り方の検討にとどまらず、訴訟を前提としない在り方も検討すべきと考える。

かかる事案において消費者の被害回復を可能にするためには、消費者自身が相手方を特定できるようにするのが簡明であり、かかる事案について消費者が訴訟外も含め発信者情報の開示を受けられるよう検討を行うべきである。

（2）特定商取引法による対応の検討

インターネットを通じた消費者の財産被害事案について発信者情報開示請求を可能とするための方策として、特定商取引に関する法律の改正による

ことも考えられる。同法は、通信販売事業者に対して住所・氏名等の情報を表示する義務を課しており（11条5号、施行規則8条）かかる義務に違反したインターネット通販事業者に対する発信者情報の開示を求めることの正当性は容易に導かれると考えられる。

しかし、この方法によると、相手方が同法上の「通信販売業者」に当たらない場合は対象外となるという欠点がある。インターネットを通じた財産被害事案は通信販売を巡る被害に限られるものではなく、例えばインターネットを介した融資保証金詐欺等の振り込め詐欺や個人によるインターネットオークションによる金銭トラブルなど様々な形態がある。同法の改正ではこれらの事案を対象とすることはできず、被害の実情に鑑みると対象範囲が不十分であり、方策としては限界があると考えられる。

（3）プロバイダ責任制限法による対応の検討

インターネット上のウェブページや電子掲示板等の特定電気通信による情報の流通によって権利の侵害があった場合についての発信者情報開示請求等を規定する法律として、特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律（以下「プロバイダ責任制限法」という。）がある。現行において、プロバイダによる発信者情報の開示が正当行為と認められる場合を規律しているのはプロバイダ責任制限法のみであり、同法による対応はその本来的機能に合致したものと考えられる。そこで、インターネット上に流通することで他人の権利を侵害する情報について、プロバイダ等において「被害者救済」と発信者の「プライバシーや表現の自由、通信の秘密」という重要な権利・利益の保障とのバランスに配慮しながら自律的に対応するための制度的基盤を整えるという同法の趣旨に鑑みつつ、同法による対応が可能であるかを検討する必要がある。

3. インターネットを通じた財産被害事案へのプロバイダ責任制限法の適用

（1）ウェブページ等を通じた財産被害事案への適用について

プロバイダ責任制限法による発信者情報開示請求（4条）は、實際上、インターネット上のウェブページ等に名誉棄損、プライバシー侵害、著作権侵害等に当たる情報が掲載されたとする者に限って認められるものとされ、消費者の財産被害事案については、それがウェブページ等を通じて行われたものであっても、請求は認められないものとされている。これは、同法の権利侵害が「情報の流通」自体によって生じたものである場合を対象としており、

インターネットを通じて生じた詐欺被害事案はこれに該当しないとされていることによる²。

この点については、裁判例において「プロバイダ責任制限法立法の経緯及び文言からすると、プロバイダ責任制限法4条1項の規定によって発信者情報の開示が認められるためには、特定電気通信によって流通する情報それ自体で被害者の権利を侵害するものであることが必要であると解するのが相当」と述べられているところである³。また、総務省の研究会提言⁴において、発信者情報開示請求との関係では「情報の流通により直接権利侵害していない場合をプロバイダ責任制限法の対象とすることは困難であると解される」との見解が示されている。

しかし、インターネットを通じた消費者の財産被害事案に関して、相手方すら特定できないために被害回復が困難な事案が相当数あるとの実態に鑑み、権利の侵害が「情報の流通」自体によって行われたものでない場合についても同法の対象とすることを検討する必要性も認められるところである。

プロバイダ責任制限法に情報の流通により直接権利侵害をしていない場合を含めるか否かの検討に当たっては、次の論点が挙げられる。

プロバイダ等は、流通している情報のみでは権利侵害の有無が判断できず、権利侵害が存在しないのに発信者情報が開示されるというリスクが高まるのではないか。

プロバイダ等が発信者情報開示請求訴訟に応訴する場合、適切に主張立証し得るのは、自己の管理下の設備に蔵置されたデータの権利侵害性に関する事項にとどまるのではないか。

上記の問題があることから、プロバイダ責任制限法のみで検討するのではなく、提訴を可能ならしめるための情報収集手段の在り方として検討すべきではないか。

上記については、情報の流通自体により他人の権利を直接侵害しないものまで発信者情報開示請求の対象とした場合、プロバイダ等は、流通している当該情報のみでは権利侵害の有無が判断できず、権利侵害が存在しないのに発信者情報が開示され、プライバシーや通信の秘密、表現の自由が侵害さ

² 総務省「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律 逐条解説」(平成14年5月。以下「逐条解説」という。)では、「権利の侵害が『情報の流通』自体によって生じたものである場合を対象とするものである。すなわち、流通している情報を閲覧したことにより詐欺の被害に遭った場合などは、通常、情報の流通と権利の侵害との間に相当の因果関係があるものとは考えられないため、この法律の対象とはならない」(1頁)とされる。

³ 東地判平成22年12月7日参照

⁴ 利用者視点を踏まえたICTサービスに係る諸問題に関する研究会「プロバイダ責任制限法検証に関する提言」(平成23年7月)

れるおそれがあるとの点が、研究会提言において指摘されているところである。

しかし、そもそも、消費者にとっては、一定の法律関係にあるものとして金銭を支払った相手方に対して発信者情報開示請求によらなければ連絡を取ることができないという状況自体、被害回復を図るための交渉の機会を奪うものであり、相手方に対する請求権の行使を妨げるものであって、消費者の権利利益を侵害するものと考えられる。また、自ら金銭を請求し受領した者（発信者）について、仮に、相手方に対して自らを匿名にしておく利益が認められるとしても、一般的に発信者情報開示請求の対象とされている、例えば電子掲示板などにおける誹謗中傷表現の発信者のプライバシー権や表現の自由と比べ、その要保護性は低いと考えられる。

上記 については、権利侵害の明白性の要件を課しているゆえの問題であり、要件を具体化・明確化することで解決可能と考えられる。インターネットを通じた財産被害事案においては、例えば、（ ）金銭を既に支払ったこと又はそれと同視できる状態にあること（既に現金を支払った場合のほか、クレジットカード支払いを行った場合等）（ ）発信者情報開示請求によらなければ連絡を取ることができない（損害賠償請求を行うことができない）ことを開示請求要件とすることが考え得る。

一方で、この点については、発信者情報は、発信者のプライバシーに関わる事項であり、一旦開示されると、原状回復が不可能な性質のものであり、その取扱いには慎重さが当然に求められること等から現行法において「権利侵害の明白性」が要件として規定されたものであり、発信者による権利侵害が明白でないのに、発信者のプライバシー等の利益が侵害されてもよいと考えることは相当ではなく、（ ）（ ）の要件についても金銭の支払いが売買代金の支払い等正当な根拠に基づき支払われたものなのか、それとも詐欺行為により錯誤に陥った被害者が支払ったものなのか等についてプロバイダ等は判断ができず、権利侵害が存在しないのに発信者情報が開示され、プライバシーや通信の秘密、表現の自由が侵害されるおそれがあるとの考えも存するところである。もっとも、当委員会が問題としている紛争類型においては、発信者のプライバシー権等の要保護性が低いと考えられることは前述のとおりである。

上記 については、情報の流通それ自体によって他人の権利を侵害していない場合を「情報の流通」に含めることは困難であることを併せ考えると、プロバイダ責任制限法のみで検討するのではなく、相手方を特定しなくても

提訴を可能とする制度も含めた訴え提起を可能ならしめるための情報収集手段の在り方について検討すべきものであるとの考えにも留意する必要がある。

しかし、提訴を前提とした対応については継続的な検討の余地はあるとしても、提訴は消費者に過大な負担を強いるものであり、相手方を特定できれば和解交渉等による解決の途も取り得るのであるから、訴訟を前提としない在り方も検討すべきである。

(2) 電子メールを利用した財産被害事案への適用について

さらに、プロバイダ責任制限法は、「特定電気通信」すなわち「不特定の者によって受信されることを目的とする電気通信の送信」(2条1号)による情報の流通によって生じた権利侵害を対象としていることから、電子メールを通じた権利侵害については、発信者情報開示請求が認められないとされる⁵。研究会提言においても、「電子メールをプロバイダ責任制限法の対象とすることは妥当ではないと考えられる。」との見解が示されている。

しかし、インターネットを通じた消費者の財産被害事案に関して、架空請求のようにウェブページ等に誘導することなく電子メールを利用して権利侵害が行われる事案においても、相手方が特定できないために被害回復が困難な事案が相当数あるとの実態に鑑み、権利の侵害が電子メールによって行われた場合についても同法の対象とすることを検討する必要も認められるところである。

プロバイダ責任制限法に、電子メールにより権利が侵害されている場合を含めるか否かの検討に当たっては、次の論点が挙げられる。

特定電気通信は不特定多数の者を対象とし、被害の広がりやその拡大のスピードという点で、プロバイダ等による迅速で適切な対応が必要とされるが、電子メールのように一回ごとに通信が完了する形態の通信は、これとは異なるのではないか。

電子メールは特定者間の通信であって非公知であり、通信の秘密との関係上、その内容をプロバイダ等は確認することができず、これを対象とすれば、重大な権利を不必要に侵害する可能性があるのではないか。

上記 については、電子メールのように一回ごとに通信が完了する形態の

⁵ 逐条解説では、「電子メール等の1対1の通信は、『特定電気通信』には含まれない。なお、多数の者に宛てて同時に送信される形態での電子メールの送信も、1対1の通信が多数集合したものにすぎず、『特定電気通信』には含まれない」(4頁)とされる。

通信は、特定の者を対象とし、かつ、過去に問題となる通信を行ったからといって、それ以降の通信について問題となる通信が必ず行われるとは限らないものであり、被害の広がりやその拡大のスピードという点で、特定電気通信とは異なるとの点が、研究会提言において指摘されているところである。

しかし、電子メールであっても、ウェブページや電子掲示板等と同様に、問題となる内容が次々と送信される場合や複製され転送される場合がある。現在の電子メールの利用実態を見れば、消費者の財産被害を生じさせる手口には、架空請求を始め、サクラサイト商法、内職商法等、不特定多数に向けた同一電子メールを利用するものが多く存在しており、被害の広がりや拡大スピードの点において、また発信者情報を開示すべき必要性において、ウェブページや電子掲示板等と電子メールとの間で重大な差異があるとは考えられないともいえる。

上記 については、電子メールは特定者間の通信であって非公知であり、プロバイダ等がその内容を探知すべきものではなく、かつ、通信の秘密との関係上、その内容をプロバイダ等は確認することはできず、プロバイダ等において他人の権利侵害について判断することができないことからすると、これをプロバイダ責任制限法の対象とすることは、発信者のプライバシーや通信の秘密などといった重大な権利を不必要に侵害する可能性があり、電子メールをプロバイダ責任制限法の対象とすることは妥当ではないとの点が、研究会提言において指摘されているところである。

しかし、書面や音声による特定者間の通信と電子メールによる通信とは、複写の容易性が著しく異なり、不特定多数の電子メールアドレスに同一文面の電子メールを送信する行為自体が、既に「特定者間の通信」という概念から外れるものである。このような電子メールは、もはや非公知のものとはいえず、通常の特定期間の通信とは要保護性が異なると考えられる。なお、どのような場合に不特定多数に向けた電子メールといい得るかは、電子メールの内容によるほか、実態に即した検討が必要と考えられる。

なお、プロバイダ責任制限法に基づく発信者情報開示請求は手続等が複雑なため、個人が弁護士等に依頼せずに独力でこれを行うのは困難であること、また、インターネット消費者財産被害事案は被害額が高額ではない場合も多いことから、発信者情報開示請求を断念し、被害回復ができないケースが少なくないとの指摘もある。しかし、このような事態が解消されなければ被害救済は図れず、インターネット消費者被害の増大を抑止できない。そこで、個人が独力

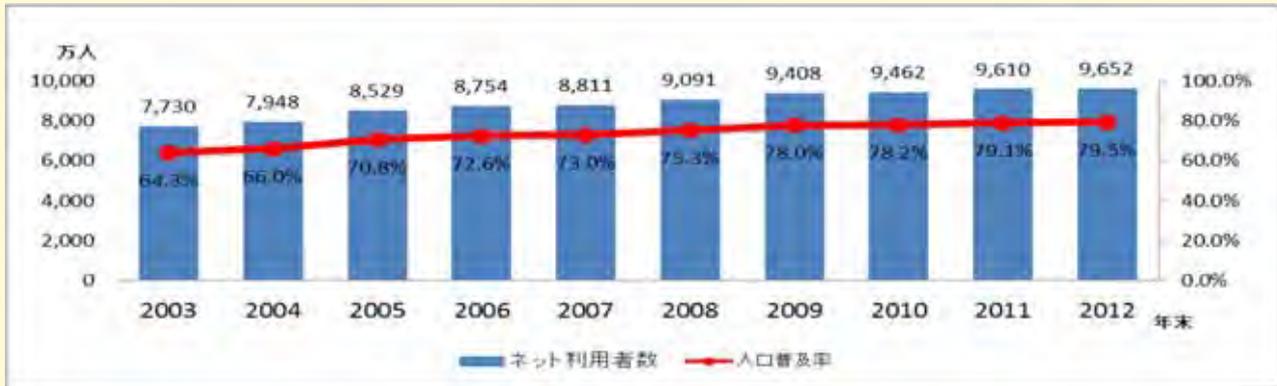
で請求が行えるようにするための方策等についても引き続き検討する必要がある。

以上のとおり、当委員会は、現時点において、インターネット上のウェブページ等を通じた消費者の財産被害事案、さらには、電子メールを利用した消費者の財産被害事案において加害者を特定するため、プロバイダ責任制限法による発信者情報開示請求がかかる事案にも適用可能となるよう検討が行われる必要があるとの見解を有する。これに対しては、先に述べたとおり様々な見解が存するところであり、今後、第三次消費者委員会においては、これらの議論を踏まえ、本問題について検討が深められることを期待する。

(別紙) インターネットを通じた消費者の財産被害問題の状況について

□ 表1 インターネット利用者及び人口普及率の推移(個人)

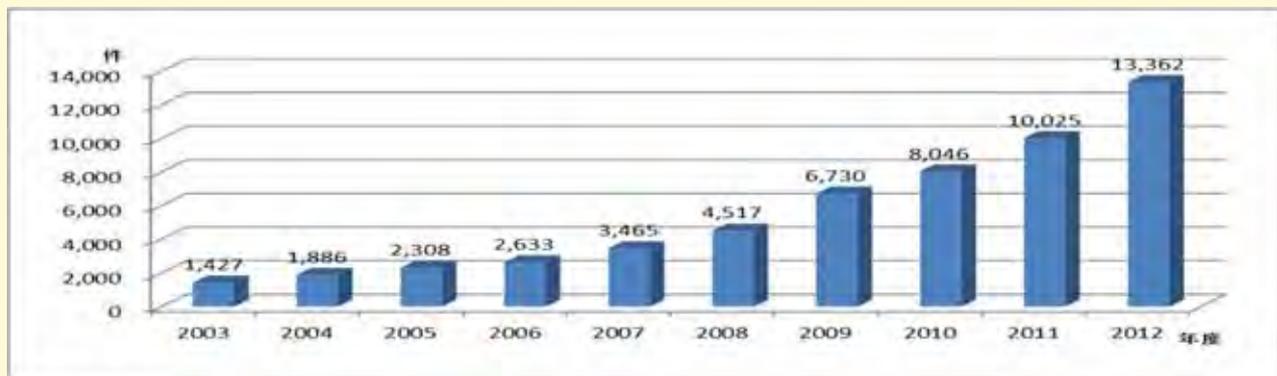
総務省「平成24年通信利用動向調査」



□ 表2 消費生活相談に占める電子商取引に関する相談 PIO-NETに2013年7月31日までに登録された相談件数



□ 表3 電子商取引に関する相談のうち連絡不能又は所在不明の相談件数 PIO-NETに2013年7月31日までに登録された相談件数



□ 表4 架空請求に関する相談件数

国民生活センター報道発表資料「再び増加！架空請求のトラブル」平成25年3月28日 (PIO-NETに2013年3月21日までに登録された相談件数に基づく)

