

消費者政策と司法アクセス

—消費者の権利の「実効性」確保を目指して—

名古屋経済大学教授

消費者問題研究所長

田口 義明

I. 我が国における消費者政策の潮流

1. 消費者問題の顕在化と消費者政策

我が国において消費者問題は、戦後の高度成長の過程で顕在化した。大量生産・大量消費の広がりに伴い、1950～60年代には、欠陥商品により多数の消費者の生命・身体に対して重大な被害を引き起こす事件・事故が続発した。森永砒素ミルク中毒事件（1955年）では、乳児約12,000人が砒素中毒にかかり、うち約130人が死亡した。サリドマイド薬害事件（1959年頃～1963年）では、睡眠・鎮静剤を服用した妊婦に奇形障害を持った子が多数生まれた（出生障害児数約1,300人）。キノホルム薬害事件（スモン事件、1955年頃～1970年頃）においても、整腸剤としてキノホルム剤を服用した約2万人が、その副作用により、激しい腹痛・下痢、神経障害等の被害を受けた（死者約500人）。さらに、カネミ油症事件（1967年頃～69年）では、西日本を中心にPCBの混入した米ぬか油を摂取した人々が吹き出物、内臓疾患等の油症に罹患した（届出患者数約14,000人、死者120人余）。これら欠陥商品事件では、いずれも多数の被害者等より、製造者や国を相手として損害賠償請求訴訟が提起された。

また、不当表示事件の嚆矢ともいえるにせ牛缶事件（1960年）では、牛肉大和煮やコンビーフと表示された缶詰の中身が牛肉ではなく、馬肉や鯨肉だったことが判明した。東京都の調査によれば、牛肉を100%使ったものは全体の1割ほどしかなく、大きな社会問題となった。

これら高度成長期の事件を大きな契機として、我が国の消費者政策は本格的に形成されていくことになった。

2. 草創期の消費者政策（1950～70年代）

一行政を中心とする消費者「保護」政策

（1）消費者保護基本法の制定（1968年）

大量生産・大量消費の仕組みが広がる中で、欠陥商品による事故や不

当表示事件が発生し、消費者問題への本格的な取り組みが始まった。当初は、薬事法（1960年）、割賦販売法（1961年）、景品表示法（1962年）など消費者保護のための個別法が制定されるとともに、消費者行政の実施体制も整備され始めたが、消費者政策全体の基本的枠組みが定められたのは、1968年に制定された消費者保護基本法による。

当時、アメリカでは、消費者問題が既に重要な政策課題となり、1962年にケネディ大統領が連邦議会に送った「消費者保護に関する特別教書」において、消費者には、①安全を求める権利、②知らされる権利、③選ぶ権利、④意見を聞いてもらう権利、の4つの権利があり、その実現は連邦政府の責任である旨を宣言していた。我が国の消費者保護基本法制定時においても、消費者の権利を明文化すべきとの議論が提起されたものの、同法では消費者の権利が規定されるには至らなかった。同法の基本的な考え方は、消費者は事業者に比べ弱い立場にあることから、行政による保護の対象であるというものであった。権利を持たない弱い消費者を政府（行政）がいわば恩恵的に保護するという考え方であったといえる¹。

消費者を保護する方法としては、相対的に強い立場にある事業者に対する「規制行政」と、相対的に弱い立場にある消費者に対する「支援行政」とから組み立てられた。同法第2章では「消費者の保護に関する施策等」が定められたが、第7条（危害の防止）、第8条（計量の適正化）、第9条（規格の適正化）、第10条（表示の適正化等）、第11条（公正自由な競争の確保等）が主として規制行政を、第12条（啓発活動及び教育の推進）、第13条（意見の反映）、第14条（試験、検査等の施設の整備等）、第15条（苦情処理体制の整備等）が主として支援行政の内容を示すものと考えられる。

当時の消費者行政の実施体制としては、対事業者の規制行政は、それぞれの事業所管官庁が縦割りにより実施する体制がとられた。また、対消費者の支援行政は、国では経済企画庁の国民生活局消費者行政課（1965年設置）と国民生活センター（1970年に特殊法人として設立）が

担うとともに、地方では、各地方公共団体で設置し始めた消費生活センター²において相談、啓発、商品テスト等の業務が実施された。

(2) 消費者政策の体制・法制の整備

消費者保護基本法の制定により、1960年代後半から1970年代にかけて、我が国において消費者政策の第一次的・基本的な枠組みが構築されることとなった。消費者政策の体制面では、国において各省庁に消費者行政の担当課又は窓口課が置かれるとともに、実施機関として特殊法人の国民生活センターが設置された。また、地方公共団体においては、都道府県や主要な市区に担当課（いわゆる本課）と消費生活センターの設置が広まつた³。事業者サイドでも、消費財の製造・販売事業者等を中心に、徐々に消費者相談窓口の設置が広まっていった。一方、法制面においては、安全、表示、訪問販売・通信販売、マルチ商法・ねずみ講などに関する様々な法律の整備が進むこととなった。

3. 安定成長期以降の消費者政策（1980年代～2000年代初）

一行政規制中心から民事ルール整備へ—

二度の石油危機を経て我が国経済が安定成長期に入る1980年代以降は、経済の情報化、サービス化、国際化等の動きが加速したほか、クレジットカードの普及等に伴い消費者による金融サービスへのアクセスが容易になった。消費者問題の実態も多重債務に係る問題が深刻化したり、豊田商事の「金まがい商法」など資産形成取引に係る問題が増加するなど、その内容が複雑化した。

こうした状況に対し、消費者政策の面では、消費者信用取引の適正化（貸金業規制法の制定（1983年）等）や資産形成取引に係るトラブルへの対応（いわゆる預託法の制定（1986年）等）が進められた。また、特に1990年代に入ると、広範な産業分野で規制緩和が進展し、IT化や国際化も急速に進む中で、消費者政策は、それまでのように行政による事前規制を中心とする手法に頼ることが困難になってきた。このため、事業者に対する行政規制を中心とした手法から、消費者と事業者が市場に

おいて自由で公正な取引を行うためのルールを整備する手法へと政策の重点が移っていくこととなった。これに伴い、悪質事業者の監視・取締りや被害を受けた消費者を救済する、いわば事後チェック機能の重要性が高まった。

こうした中で、それまでのようない行政規制の強化というアプローチではなく、消費者・事業者間の公正な民事ルールとして、いくつかの基本的な法律が制定された。消費者安全の面では製造物責任法（1994年）であり、消費者取引の面では消費者契約法（2000年）、特定商取引法（2000年、民事ルールも取り込んで「訪問販売等に関する法律」から改称）、金融商品販売法（2000年）、電子消費者契約法（2001年）等の諸法律である。

II. 「21世紀型消費者政策」の構築

1. 消費者政策の枠組み刷新への取組み

我が国の消費者政策は、I. でみたように、1968年に制定された消費者保護基本法で大枠が定められ、それ以後、様々な消費者関連法の制定等を通じて逐次整備が図られてきた。しかし、基本法制定から30年余を経た2000年頃より、全国の消費生活センターに寄せられる消費者トラブルの相談は大幅に増加し⁴、その内容も契約・解約、販売方法など多様で複雑なものが多くを占めるようになった。また、食品の偽装表示、自動車のリコール隠しなど企業の不祥事が相次ぎ、事業者に対する消費者の信頼が大きく損なわれる事態となった。

こうした状況は、現実の消費者政策が消費者を取り巻く経済や社会の実態に十分対応できなくなったことを示すものといえる。そこで、消費者が安全で安心できる生活を送ることができるようにするためには、経済社会の大きな変化を踏まえ、消費者政策の基本的な考え方や施策の内容を大胆に見直し、時代にふさわしい消費者政策を再構築することが求められた。

このような認識の下で、内閣総理大臣の諮問機関である国民生活審議会の消費者政策部会において、2002年6月より、21世紀にふさわしい消費者政策の在り方が検討され、2003年5月に報告書（「21世紀型の消費者政策の在り方について」）が取りまとめられた。同報告書では、消費者政策の理念として、消費者の権利を明確に位置付けるとともに、想定する消費者像として、従来のように受動的な「保護される者」から「自立した主体」へと転換すること、また、消費者の権利を実現するために、行政、事業者、消費者がそれぞれの責務や役割を果たす、という姿が提示された。こうした考え方を基本とした消費者政策に転換するために、国民生活審議会の報告書は、その突破口として、消費者保護基本法を抜本的に改正することを提言した。

2. 新しい「消費者基本法」の制定（2004年）

国民生活審議会報告書に示された考え方を基本としつつ、2004年5月に、議員立法により、それまでの「消費者保護基本法」が抜本的に改正され、新たに「消費者基本法」が制定された。

新しい基本法においては、まず消費者政策の基本理念が明記された。消費者と事業者の間には情報の質・量や交渉力等で格差があることを改めて明らかにするとともに、消費者政策は、「消費者の権利の尊重⁵」と「消費者の自立の支援」を基本とすべきこと、同時に、消費者の自立支援に当たっては、消費者の安全確保の分野や、高齢者、障害者等を狙った悪質商法などにみられるように、行政の積極的関与（＝保護）が必要な分野があることに配慮すべき旨などが明記された。

それまでの、単に「弱い」立場にある消費者を行政がいわば恩恵的に「保護」するという考え方から大きく転換し、消費者を「権利の主体」として位置付け、それら権利を実現するための行政に切り替わったといえる。この基本法改正は、その後、消費者団体訴訟制度を導入するための消費者契約法改正（2006年）、特定商取引法・割賦販売法の大幅改正（2008年）など個別消費者法の強化改正を実現させる大きな「推進力」

の役割を果たした。

3. 消費者庁の設置と地方消費者行政の強化

(1) 消費者庁設置による消費者行政一元化

時代に即応した「21世紀型消費者政策」を構築するための法制面の中心的対応が「消費者保護基本法」から「消費者基本法」への抜本的改正であるのに対し、行政の体制面から21世紀型消費者政策への転換を実現させたのが消費者庁等の設置と地方消費者行政の強化であるといえよう。

それまでの消費者政策においては、対事業者の規制行政の面では、事業毎の各省庁縦割りによる行政体制であったことから、どうしても産業の保護・育成にウェイトが置かれがちであったことは否定できない。そこで、この仕組みを見直し、消費者の視点を中心に据えて、規制行政と支援行政の両面を通じて、できる限り一元的に国の政策運営ができるよう行政体制の抜本的な刷新に着手することとなった。すなわち、2007年9月に成立した福田康夫内閣において、「生活者・消費者が主役となる社会への転換」が標榜され、消費者行政を統一的・一元的に推進するための強い権限を持つ新組織の発足を目指すことになった。翌2008年9月には、麻生内閣の下で召集された臨時国会に消費者庁設置関連3法案が提出された。これら法案は、その後2009年5月に至り、一部修正の上で、最終的に衆議院・参議院ともに全会一致で可決成立し、同年9月に消費者庁及び消費者委員会⁶が発足した。

新たな体制においては、消費者庁が消費者政策全体の司令塔・エンジン役を果たすことになった。消費者に身近な約30本の法律が各府省庁より移管され（一部は共管）、消費者庁自らそれら法律の執行に当たるとともに、どの省庁にも権限がない、いわゆる「すき間事案」については、消費者庁が事業者に対し改善措置を勧告・命令することができるところとされた。これらの措置による政策の立案や規制行政の面での一元化と並んで、消費者庁関連3法のひとつである「消費者安全法」に基づき、「消費者事故等⁷」や「重大事故等⁸」の情報を集約する情報の一元

化が図られこととなった。

(2) 地方消費者行政の強化

消費者庁等の設置により国の消費者行政体制が強化されると同時に、地方の消費者行政の体制強化が図られた。地方自治法上、消費者相談や啓発など身近な消費者行政は地方の事務（「自治事務」）と位置付けられており、消費者政策を全体として強化するためには、地方消費者行政の強化が不可欠であったからである。国と地方はまさに車の両輪といえるわけである。

しかしながら、当時、地方の消費者行政は、厳しい地方財政事情の下で、人員や予算の面で弱体化が進む傾向にあった。このため、消費者庁の設置を契機として、まずこれに歯止めをかけ、さらには強化・充実の方向に向けていくために、国としても地方消費者行政の強化を支援していくことが求められた。そこで、法律と予算の両面からテコ入れが行われることとなった。法的側面からは、消費者安全法において、消費生活センターを位置付けて規定し⁹、都道府県はこれを設置しなければならないとする必置義務を、また、市町村はその設置に努めなければならぬという努力義務を課した（10条1項、2項）。

これと並んで予算面からのテコ入れが図られた。国は、2008年度と2009年度の補正予算で「地方消費者行政活性化交付金」を措置し、これを活用して47都道府県に「地方消費者行政活性化基金」が造成された（総額223億円）。これら基金を活用して、3年間（2009～2011年度）の短期集中（「集中育成・強化期間」）で地方消費者行政の底上げを図ることとなった。これら基金は、その後、約80億円積み増されるとともに、その使用可能期間も2013年度まで延長されている。

これら法律・予算の両面からの支援を得て、地方消費者行政の体制は、この「集中育成・強化期間」とその延長期間において、全国の消費生活センター数や消費生活相談員数が増加するなど一定の成果が得られている¹⁰。しかし、人口1万人未満の町村では依然として約2割で消費者相談窓口が未設置であるなど、なお課題も多い。

III. 司法アクセスの視点からみた消費者政策の課題

1. 消費者の権利の「実効性」確保

我が国における消費者政策は、大量生産・大量消費の仕組みが一般化した1950年代以降約半世紀の間に、国・地方を通じて、また、法制面や行政体制面で、一定水準の整備が図られてきた。しかし、消費者のトラブル・被害はなお絶えず、新たな手口等による問題も次々に発生している。消費者の安全や選択機会が確保され、被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済される等の「消費者の権利」が確実に実現できるようにすることは、今日なお消費者政策の中心的課題であるといえる。すなわち消費者の権利の実効性確保の問題である。

消費者の権利の実効性を高める上で特に留意しなければならないのは、まず基本的に消費者と事業者の間には情報力や交渉力の面で構造的な格差があること、また、消費者トラブルによる被害は個々にみれば必ずしも高額ではないものの同種の被害が多数発生するという特性を有すること（少額・多数性）である。このため、消費者被害の救済を個々の消費者の対応に委ねるならば、費用、労力の問題や格差の面から実際の被害救済が困難となり、消費者の権利は、絵に描いた餅になりかねない。

このため、これまで消費者の権利の実効性を高めるために様々な取組みが行われてきたところであるが、そのアプローチは大きく2つに分けられよう。その第一は、訴訟によらずに、消費者が簡易・迅速に被害の回復を図ることができるルートの整備である。具体的には消費生活センター等による簡便な相談システムや裁判によらない紛争解決手続(ADR)による被害救済である。第二は、紛争の最終的な解決手段である司法の役割を重視して、消費者被害の特性に即した形で司法アクセスを高め、被害の救済を図るアプローチである。以下では、これら2つのアプローチによる仕組みと運用状況を概観することとする。

2. 行政による消費者相談制度と裁判外紛争解決手続（ADR）

（1）消費生活センター等による相談制度

消費者相談の受付・処理等を行う消費生活センターは、1965年の兵庫県立神戸生活科学センターの設置に始まり、その後各地に續々と設置されるようになった。1973年には全都道府県に最低1箇所は消費生活センターが設置されるに至った。現在では、Ⅱ. 3. (2) で述べたように、消費者安全法で都道府県には必置義務、市町村には設置の努力義務が課されたこと等もあり、全国で724箇所のセンターが設置され（都道府県110箇所、政令市31箇所、市区町村等583箇所）、消費者の広範な苦情相談に対応している。

消費生活センターによる相談制度の特徴の第1は、消費者は誰でも電話1本で個別の相談ができることがある。また、2010年1月には、「消費者ホットライン」の仕組みがスタートし、全国共通の電話番号（0570-064-370）にかければ身近な消費生活センター等¹¹を案内する仕組みが導入された。

特徴の第2は、これら消費生活センターについては、人々の間での周知度が極めて高いことである。国民生活センター「第40回国民活動動向調査」（2012年10月～11月調査）によれば、消費生活センターの周知度（「業務の内容を知っている」と「名前は知っている」と答えた人の合計）は73.6%に達している。

消費者から商品やサービスに関し相談が持ち込まれると、消費生活センターでは、消費者・事業者間の自主交渉によるトラブル解決を基本としつつ、相談者である消費者に対してトラブル解決の支援が行われる。多くの場合、情報提供や助言で対応される（約8割）が、医療過誤や具体的な債務整理など専門度の高い問題については、他の適切な機関を紹介することもある（約1割）。また、当事者間では自主的な解決が困難と思われる事案については、消費生活センターの相談員が両者の間に立って、トラブル解決のためにあっせんが行われることとなる（全体の数%程度）。

なお、全国の消費生活センターで受け付けた消費者相談の情報は、国民生活センターが運営する PIO-NET（パイオネット：全国消費生活情報ネットワーク・システム）によって集約され、調査・分析の上で広く情報提供されるとともに、全国の消費生活センターでの相談解決等のために役立てられている。

（2）裁判外紛争解決手続（ADR）の整備

①都道府県等の苦情処理委員会と民間型認証 ADR

近年、様々な紛争を裁判によらずに簡易・迅速に解決するために、裁判外紛争解決手続（ADR）の整備が進められているが、消費者被害救済の分野においても ADR の仕組みが活用されるようになってきている。

第一次石油危機後の1970年代半ば頃に、多くの都道府県や政令指定都市においては、それぞれの地域の状況に応じた消費者政策を行うため、いわゆる消費生活条例が相次いで整備されたが、その中で、消費者紛争を公正な第三者が関与して適切に解決するための仕組みとして、苦情処理委員会、消費者被害救済委員会等の名称の ADR 機関の設置が規定された。

これら機関においては、消費生活センターによるあっせん等では解決が困難な事案を対象として、あっせん、調停等による紛争解決を行うこととされた。しかし、これら地方公共団体の ADR の仕組みは、これまでのところ全国で年間数件程度の利用にとどまり、必ずしも十分な活用がなされてこなかった。これは、これら苦情処理委員会等では、紛争当事者である消費者が自ら申し立てて手続が開始されるのではなく、消費生活センターによる苦情処理の前置が要件とされ、かつ、当該都道府県等の知事・市長が事案の公益性に鑑みて委員会に付託するという仕組みがとられたこと等によるものと考えられる。

一方、2004年には、司法制度改革の一環として、「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」（ADR 促進法）が制定され、2007年4月から施行された。同法は、紛争分野を問わず、民間主体が運営す

るADR機関を広く対象として、法務大臣による認証制度を設けるとともに、認証を受けたADR機関による解決手続には時効の中止等の法的効果を付与するものである。消費者紛争の分野においても、家電や自動車の製造物責任紛争等に対応するためのPLセンターや証券・金融商品あっせん相談センターなどの機関が同法による認証を受けて活動しているが、消費生活の各分野で十分な広がりを持ってこの仕組みが利用されているとは言い難い。

②国民生活センターのADR

こうした中、消費者紛争全般を簡易・迅速に解決するための行政型ADRとして導入されたのが国民生活センターによるADRの仕組みである。これは、2008年5月の独立行政法人国民生活センター法改正により導入され、2009年4月より施行されたものである。

国民生活センターのADRでは、同センター内に設置された「紛争解決委員会」によって、中立・公正な立場から紛争解決手続が進められる。取り扱う対象は、消費者・事業者間に生じた民事上の紛争のうち、同種多件性、被害の重大性、事案の複雑性などに照らし、その解決が全国的に重要な紛争（「重要消費者紛争」）である。

委員会が実施する手続には、「和解の仲介」（あっせんや調停に相当）と「仲裁」（当事者間の仲裁合意に基づき第三者の判断に委ねるもの）の2種類があり、いずれも当事者の双方又は一方の申請により手続が開始される。手続は、委員会の委員長が委員・特別委員の中から指名する一人又は二人以上の仲介委員又は仲裁委員によって非公開で行われ、申請の日から4ヶ月以内に終了することを目指して実施される。仲介委員等は、当事者に手続への出席や関係書類等の提出を求めることができる。なお、委員会によるこれら手続には時効の中止や訴訟手続の中止といった法的効果が付与されることはない、前述の認証ADRと同様である。

国民生活センターのADRで特徴的な点は、結果概要の公表制度である。一般にADRでは、紛争の柔軟な解決を図るために手続は非公

開とされており、この点は国民生活センターのADRでも共通であるが（国民生活センター法第23条、第32条）、同センターのADRでは、その対象が重要消費者紛争であり、その背後には多数の同種紛争が存在していることが多い。このため、紛争解決委員会で手続が終了し、国民生活の安定・向上のために必要があると認められるときは、結果の概要を公表することができる仕組みが設けられている（同法第36条）。これによって各地消費生活センターで対応する同種事案の苦情処理等に一定の解決指針を提供することを目指している。

本制度がスタートして4年が経過した。これまでの実施状況は表にあるとおりであり、全体として積極的な活用がみられる。申請件数は毎年度100件を超え、かつ、増加傾向にある。紛争内容をみると、金融・保険、情報・通信等に関する事案の申請が多い。手続の結果としては、実質的に手続を行った事案（却下・取下げを除く）のうち約2/3について和解が成立しており、その紛争解決率は概して高いといえる。また、手続終了事案のうち約3/4について結果概要が公表されており、そのうち一部は事業者名も含めて公表されている。同種紛争に対する解決指針の提示機能が強く意識されて運用されていると考えられる。

(表) 国民生活センターADRの実施状況

	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
申請	106件	137件	150件	151件
手続終了	57件	103件	179件	159件
(うち和解成立)	(26件)	(53件)	(122件)	(84件)
(　. 和解不成立)	(20件)	(37件)	(45件)	(46件)
結果概要の公表	31件	76件	147件	120件
(うち事業者名を含む公表)	(11件)	(17件)	(17件)	(17件)

なお、国民生活センターのADRにおいては、訴訟との間で一定のリンクが試みられている。すなわち、和解の仲介によって紛争の解決がな

されず消費者が訴訟を提起する場合には、国民生活センターは、訴訟の準備等を支援するための資料（和解の仲介で当事者が提出した資料は除く。）を提供することができる仕組みが設けられている。

3. 司法アクセスを高める制度の創設

(1) 消費者団体訴訟制度

①制度の必要性

全国の消費生活センターに寄せられる消費者の苦情相談は、近年では年間90万件程度と、2004年頃に比べると減少しているものの、なお高水準で推移している。これらのうち70万件超が取引・契約に関するもので、苦情相談全体の8割以上を占めている¹²。近年の消費者トラブルにおいては、消費者・事業者間で締結される契約（消費者契約）に係るものがまさに太宗を占めているといえる。

こうした状況の下、消費者と事業者の間には情報力や交渉力の点で格差があることを踏まえ、消費者を契約被害から守るために、2000年4月に消費者契約法が制定された（2001年4月施行）。同法は、商品やサービスの種類を問わず、あらゆる消費者契約に適用される民事ルールとして、契約の締結過程で事業者による不当な勧誘があった場合に消費者はその契約の取消しができることや一定の不当契約条項の無効を認めるものであり、民法の特別法としての性格を持つものである。

消費者契約法の制定により、事業者の不当な行為によって被害を受けた消費者については、個別的・事後的に救済することが一定程度可能となったといえるが、消費者契約に関連した被害は、同種の被害が多数の消費者に及ぶという特徴を有する。こうした消費者被害に関し、個々の消費者が自ら訴えて、その被害を回復するには多くの費用や労力を要し、また、そもそも消費者・事業者間には構造的格差があることを踏まえると、同種・多数の消費者被害を効果的に救済したり、さらには未然に防止することは極めて困難といえる。横断的な民

事ルールの制定は、それ自体大きな意義を持つとはいいうものの、現実の消費社会の中で、その「実効性」をいかに確保するかが大きな課題となる。

②制度の概要と意義

そこで、消費者全体の利益を守るために、2006年に消費者契約法が改正され、一定の要件¹³を満たして内閣総理大臣により認定された消費者団体（「適格消費者団体」）に、事業者の不当な行為¹⁴に対する差止請求権を認める制度（消費者団体訴訟制度）が導入された。適格消費者団体は、不当な行為を行っている事業者に対し、あらかじめ、書面によって差止請求（裁判外の事前請求）を行い、事業者がこれに応じないときに差止めの訴えを提起することができるという仕組みである。

本制度は、事業者の不当な行為による消費者被害の発生や拡大を実効的な形で防止するために、消費者契約法の民事ルールという性格を一步進めて、直接の被害者ではない第三者たる適格消費者団体に請求権を付与するものであり、我が国の法制度としては類例のない画期的な制度であるといえる。

③制度の実施状況

本制度は2007年6月に施行され、以来約6年が経過した。これまでに全国で11団体¹⁵が内閣総理大臣の認定を受け、適格消費者団体として活動を行っている。各団体とも、事業者の不当行為に対し裁判外で差止請求活動を行うとともに、これに応じない事業者に対しては差止請求訴訟を提起しており、これまでに約30件の訴訟が提起されている¹⁶。

本制度導入前は、一般の消費者団体が事業者に不当行為の中止等を申し入れても、事業者がこれに対応することは少なかったが、本制度導入後、適格消費者団体が改善措置等を申し入れると、事業者側が話し合いに応じて相応の改善策をとることが多くなったといわれる。また、こうした適格消費者団体の活動を契機として、違法行為を繰り返

す事業者に対しては行政処分等の法執行がなされるなど行政と適格消費者団体等との間で協働的な取組みもみられるようになった。

(2) 集団的な消費者被害救済制度創設への取組み

消費者団体訴訟制度の導入により、事業者の不当な行為をやめさせる、すなわち、将来に向かって消費者被害を「防止」する面では一定の成果が得られたものの、既に発生している多数の消費者被害を効果的に「救済」することはなお困難な状況にある。このため、集団的な消費者被害の救済をより「実効性」のあるものとするための仕組み作りが消費者政策において重要な課題となっている。こうした中、2009年に制定された消費者庁等設置法の附則第6項に「多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益を剥奪し、被害者を救済するための制度について検討を加え、必要な措置を講ずる」旨が盛り込まれた。

こうした状況を踏まえ、消費者庁では、多数の消費者に生じた被害を一括して回復するための集団的消費者被害救済に係る訴訟制度について法制化を目指した検討を進めてきたところであり、2013年4月に消費者被害集団的回復特例法案（「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案」）が取りまとめられ、国会に提案された（現在、審議中）。

同法案における消費者被害救済のための新しい仕組みは、次のような二段階型の訴訟手続きとなっている。

- ①まず一段階目の手続きで、適格消費者団体のうち内閣総理大臣の認定を受けた「特定適格消費者団体」が訴えを提起して、多数の消費者と事業者との間に共通する金銭支払い義務（共通義務）があるかどうかを裁判所が判断する。
- ②一段階目で特定適格消費者団体が勝訴した場合には、個々の消費者が二段階目の手続きに加入し、簡易な手続きによって、それぞれの請求権の有無や金額を迅速に決定する。
- ③本制度の対象となる事案は、事業者が消費者に対して負う金銭支払義務であって、消費者契約に関するものとする。具体的には、契約上の

債務履行請求、不当利得の返還請求、債務不履行や不法行為に基づく損害賠償請求などである。

消費者被害の集団的回復制度の創設は、多数の消費者の請求権を束ねることにより権利実現の実効性を高めるとともに、紛争の一回的解決を図ろうとするものであり、消費者・事業者双方にとって大きな意義を有するものといえる。また、被害を受けた当事者以外の者によって被害回復の訴えが提起され、かつ、訴訟の途中から被害者が参加してくるという点で、我が国の民事訴訟制度の中にあっては大きな例外を設けるものであり、極めて画期的な制度といえる。

本制度については、制度の対象範囲、消費者の加入を促す仕組み、特定適格消費者団体への支援の在り方など個別には様々な論点があるものの、集団的な消費者被害をめぐる現状に鑑みると、まずは制度の早期導入・実施を図り、被害救済の実効性を高めることが肝要と考えられる。できる限り早期の法案成立が期待される。

むすび

我が国における消費者政策は、1960年代に本格的にスタートして以来、約半世紀が経過する。この間、消費者政策の草創期にあっては、安全、表示、取引等の面でさまざまな消費者問題が顕在化・深刻化する中で、これに対応するために、国や地方における消費者政策が整備され始め、その後、法制面、体制面の整備が進んだ。大局的にみると、1960年代から1980年代にかけての時期が我が国消費者政策の第1期といってもよいであろう。

その後、1990年代頃より、消費者を取り巻く環境が大きく変わってきた。経済社会の各面で規制緩和が進み、また、情報化、グローバル化、少子高齢化など大きな変化がみられる中で、時代にふさわしい「21世紀型消費者政策」を構築しなければならないという大きな課題に直面した。法制面では、行政規制のみならず、広範な事業に横断的に適用され

る民事ルール（製造物責任法、消費者契約法など）の整備が進み、「消費者保護基本法」も抜本的に改正され「消費者基本法」となった（2004年）。また、行政体制面では、各省庁による事業分野毎の縦割りの仕組みを見直して、消費者庁等が設立される（2009年）など、消費者政策の一元的実施体制が整いつつある。近年におけるこれら様々な進展をみると、現在、消費者政策は、新しい局面（第2期）を迎えているともいえよう。

こうした中にあって、今日の消費者政策は、地方消費者行政の充実・強化、消費者紛争を裁判によらずに簡易・迅速に解決する仕組みの確立、集団的消費者被害救済制度構築による司法アクセスの改善など重要な政策課題が大きく動こうとしている。これらの課題は、これまで長年にわたって築かれてきた消費者政策のルールや仕組みの「実効性」を高めるという共通の視点で捉えることができよう。

今後の消費者政策においては、裁判外の仕組みとともに、司法アクセスの改善を図り、制度・ルール・政策の「実効性」を格段に高めることによって、広範な消費者の権利が確実に実現することに主眼を置いて積極的な展開を図っていくことが求められているといえよう。

[注]

- 1 及川昭伍「日本の消費者行政の歩みと課題—消費者の権利のための闘い—」（「消費者法ニュース」第83号、2010年4月）
- 2 1965年に我が国で初めて消費生活センター（「兵庫県立神戸生活科学センター」）が設立された。
- 3 1973年度までには全都道府県に担当課及び少なくとも1カ所の消費生活センターが設立された。
- 4 独立行政法人国民生活センター「国民生活年報」によれば、全国の消費生活センター等へ寄せられる消費者の相談件数は、1990年度に16.5万件であったものが、その後、1995年度27.4万件、2000年度54.7万件、2005年度130.4万件と急増した。なお、2003年度から2005年度頃は、身に覚えのない架空請求に係る事案の急増という特殊事情も加わっている。

- 5 消費者基本法2条1項においては、消費者の安全が確保され、商品・役務に關し自主的・合理的な選択の機会が確保されること、さらには情報や教育機会の確保、意見の反映、被害の救済等が消費者の権利であると明記された。
- 6 国家行政組織法のいわゆる8条機関として内閣府に置かれ、消費者政策全般に對する監視と提言の役割を担うこととされた。
- 7 消費者安全法において「消費者事故等」（2条5項）とは、①事業者が供給する商品や役務の消費者による使用等に伴い生じた事故であって、消費者の生命・身体について政令で定める被害（死亡、1日以上の治療を要する負傷・疾病、一酸化炭素中毒等）が生じたもの（同条5項1号）、②消費者安全性を欠く商品や役務の消費者による使用等が行われた事態であって、①の事故が発生するおそれがあるもの（同項2号）、及び③虚偽・誇大広告その他の消費者の利益を不当に害し、又は消費者の自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれがある行為であって政令で定めるものが事業者により行われた事態（同項3号）をいう。
- 8 消費者安全法において「重大事故等」（2条6項）とは、上記注7の①の事故のうち、その被害が重大であるものとして政令で定める要件（死亡、30日以上の治療を要する負傷・疾病、内閣府令で定める後遺障害の発生、一酸化炭素中毒等）に該当するもの（同条6項1号）、及び②の事態のうち、消費者の生命・身体に重大な被害を生じさせる事故を発生させるおそれがあるもの（同項2号）をいう。
- 9 消費者安全法では、消費生活センターの基準として、①消費生活相談について専門的な知識・経験を有する者（消費生活相談員）を配置していること、②電子情報組織その他の設備（PIO-NET）を備えていること、③1週間に4日以上相談の窓口を開所する等政令で定める基準に適合していることが規定された（10条1項、2項）。
- 10 2009年度から2012年度にかけての3年間で全国の消費生活センター数は501箇所から724箇所へ、消費生活相談員数は2,800人から3,391人へと増加した。また、消費生活センター又は消費生活相談窓口をまだ設置していない市区町村数も全体の22%から7%へと減少した。
- 11 消費生活センターの基準には達しない消費者相談窓口を含む。
- 12 国民生活センター「消費生活年報2013」p.16。
- 13 適格消費者団体の認定要件は、①特定非営利活動法人又は一般社団・財団法人であること、②不特定多数の消費者の利益擁護のための活動を主たる目的とし、相当期間、継続的な活動実績があること、③組織体制や業務規程を適切に整備していること、④消費生活及び法律の専門家を確保していること、⑤経理的基礎を有することなどである。
- 14 消費者契約法に違反する不当な勧誘行為（不実告知、断定的判断の提供など）

及び不当な契約条項の使用。なお、2008年改正により、景品表示法上の不当表示及び特定商取引法上の不当行為が、また、2013年制定の食品表示法により、消費者が食品を選択する上で特に重要な事項に関する偽装表示が差止対象に追加された。

15 消費者機構日本、消費者支援機構関西、全国消費生活相談員協会、京都消費者契約ネットワーク、消費者ネット広島、ひょうご消費者ネット、埼玉消費者被害をなくす会、消費者支援ネット北海道、消費者被害防止ネットワーク東海、大分県消費者問題ネットワーク、消費者支援機構福岡。

16 2013年11月現在。