

特 集

消費者問題



一橋大学大学院
法学研究科教授

松本 恒雄

明治学院大学
法学部助教授

角田 真理子

対談

消費者問題の現在

消費者問題の現状—— 社会の変化と消費者問題の変遷

角田 私は現在、大学で消費者法の研究をしています。2003年度までは独立行政法人国民生活センターで主に消費生活相談の業務に携わってきました。本日は長年現場にいた立場からも発言をしていきたいと思えます。

ここ1～2年、消費者トラブルの相談件数が急増しています。国民生活センターと全国の消費生活センターをオンラインネットワークで結び、消費生活に関する情報を蓄積・活用する「全国消費生活情報ネットワーク・システム」（パイオネット；PIO-NET）に入力された消費生活相談件数をみると、2002年度は約83万件でしたが、2003年度は約137万件に増加しています。

相談の内容をみると、「架空請求」を中心に深刻な被害が増えています。規制緩和の進行、IT化や犯罪の凶悪化といった社会の状況を反映した内容の相談が多く、時代の最先端で消費者トラブルが発生しているという状況です。

松本 歴史を振り返ると、消費者問題が社会的に認識されるようになったのは、おそらく1960年代からでしょう。1962年に景品表示法、家庭用品品質表示法が制定され、1960年代の半ばには中央官庁に消費者行政を担当する専門の課が置かれました。さらに1968年に消費者保護基本法が施行され、製品の欠陥の問題が少しずつ意識されてきました。1960年代から1970年代にかけては公害問題が大きく取り上げられ、消費者問題は食品や薬品などの欠陥を含めた食品公害、薬品公害として捉えられていたといえるでしょう。

このように初期の消費者問題は、主に表示や品質に関するトラブルでしたが、売り方とか買い方に関するトラブルへと少しずつ変化が見え出したのが1970年代です。消費者問題の範囲が

クレジットやサラ金問題へと広がっていきました。

1980年代には、投資に関連するトラブルが増えてきました。「もうかりますよ」と言って人を誘う新しいタイプの商品が次から次へと出現し、それにだまされる人が後を絶ちませんでした。

角田 豊田商事事件は1985年ですね。

松本 あの事件の前後にも、投資顧問契約など人の欲望につけ込むような商法が続々と編み出されました。『消費者六法』を読むと問題が大きくなってからようやく法律ができて規制がかかるという流れがわかります。

全体として、商品そのものの問題よりも、モノの売り買いに関するトラブルが増えてきたことが最近の消費者問題の特徴ではないでしょうか。

さらに、モノではなく、サービス（役務）に関するトラブル、つまり契約や解約に関するトラブルが増えてきていることも特徴です。2004年になって、ようやく外国為替証拠金取引（保証金となる一定の証拠金を担保に、多額の為替を売買できる金融商品）に規制がかかるようになりましたが、いまだに後追いの規制をしているというのが実感です。

最近の消費者トラブルの傾向や特徴—— 高齢化社会と消費者問題

角田 パイオネットをみますと、最近の消費者トラブルの傾向には大きな三つの特徴があります。一つは、先ほどの話にもありましたが「商品」に関するトラブルに比べて「役務（サービス）」に関する相談件数の割合が増加していることがあげられます。2000年度から、後者の割合は前者の割合を上回り、その差はさらに開いています。

次に、「通信サービス」に関するトラブルが増加していることです。そのほとんどは情報サービスを名目にした「架空請求」や「不当請求」に関する相談です。2003度の相談件数は約47万件

にまで増えました。国民生活センターや各地の消費生活センターは、こうした犯罪的ともいえるトラブルへの対応に追われているのが実情です。

最後は、取引にかかわるトラブルの増加です。「販売方法」や「契約・解約」にかかわる相談が8割以上を占めています。

また、規制緩和の流れの中で、さまざまな金融商品に関するトラブルも目立ってきています。電子商取引に関しても、情報サービスの「架空請求」などだけではなく、インターネットショッピングやインターネットオークションなどのさまざまなトラブルが出てきています。中には、契約の相手が海外というケースもあります。

松本 国民生活センターや日本弁護士連合会の資料によると、高齢者、とくにお金のある高齢者が悪質な事業者のターゲットになっていることがわかります。社会の高齢化が進み、高齢者が消費者の中でも非常に大きな層を形成しています。青年や壮年を念頭に置いた従来の消費者政策・対策では、これからの高齢化社会に対応できないのではないのでしょうか。

角田 たしかに最近の消費生活相談では、高齢者層の被害が目立っています。高齢者はかつては、若い人たちと同居しながらも「隠居」暮らしをしているということがありましたが、最近では高齢者だけの世帯が多くなりました。現在の高齢者層は経済的に独立し、そして、相当のお金を持っているという状況があります。若い人と一緒に住んでいても、昼間は高齢者だけになる世帯も多く、そういう世帯がねらわれているという状況があります。

「屋根工事」や「壁工事」などの住宅リフォーム関連のトラブルや、地方では「SF（催眠）商法」（会場に人を集めて密室状態にして「品数に制限がある」などとあおって商品を購入させる商法）による高齢者の被害が大変多いですね。SF商法では、消費生活センター等が被害の

発生を把握していても、苦情相談が一件もなく対応ができないといった状況もあります。また、高齢者と別居している子供たちが、「何とか解約して欲しい」とセンターに相談してくるといった事例もあります。高齢者世代は非常に律義であり、中には家族よりも優しくしてくれたり、面白い思いをさせてくれるセールスマンとの関係を悪くしたくないと思っているといったケースなどもあります。

このような高齢者をめぐるトラブルは、今後さらに深刻になる問題だといえるでしょう。高齢者の消費者トラブルについては、消費者問題だけではなく、広く高齢者政策にも目を向ける必要があると思います。

高度情報化社会と消費者問題 ——個人情報保護をめぐって

松本 高齢者問題とも関係しますが、複数の業者が立て続けに商品売りつける「次々販売」で高齢者がねられるのも、その背景には勧誘を断らない消費者のリストが出回っていることがあります。架空請求など個人情報を掲載したリストが元になっている消費者トラブルも多く、今後もさらに増加することが予想されます。個人情報保護を消費者問題の一環として位置づけて対策を考える必要があります。

角田 そうですね。今の消費者トラブルの多くに当てはまるキーワードが「名簿」です。「架空請求」はその代表的なもので、請求をされる根拠がまったく存在しないにもかかわらず手紙やメールなどでお金を振り込むよう請求されます。これは、事業者が何らかの名簿を持っていないと起こり得ないことです。

若者をねらったアポイントメントセールス（電話やはがきで約束をとりつけて呼び出し、会員特典を強調する商法）の相談などで、事業者

に「契約を解約するなら、名簿を譲って欲しい」ともちかけられたというケースもありました。

国民生活センターなどは個人情報に関する相談を受け付ける窓口になる予定ですが、消費者問題と個人情報保護の問題をもう少し関連づけて検討する必要があると思います。これは2005年4月から本格的に施行される個人情報保護法によって多少なりとも可能になると考えていいのでしょうか。

松本 あまり有機的な関連づけにはならないでしょう。消費者基本法の中でも、特段、個人情報に関する規定は入っていません。2002年の東京都消費生活条例改正のときも入りませんでした。その理由の一つとして、個人情報については別の法律や条例があることがあげられます。

角田 消費者は、悪質商法の勧誘を受けてはじめて自分の個人情報の流出に対して非常に敏感になりますが、日常はあまり意識していません。私も、買い物をしている時など「サービスがありますから、ここに（住所などを）書いてください」と言われると、つい書いてしまいます。どのようなことをすれば個人情報が守れるか、実はわかっていません。

松本 個人情報保護法は、情報主体である本人から事前に同意を取ることを原則としていますが、抜け道が多くなっています。後から個人情報の利用を制限できる機会を提供すればよいとするオプトアウト的な考え方が強いと思いますね。従来から日本では、個人情報の保護を真剣に考えてはきませんでした。このような背景の中、初めてできる法律なので、最初は様子を見ながら始めるほうがよいのかもしれません。

角田 最近、企業が顧客名簿を紛失して、個人情報の流出を謝罪するケースが目立ちます。消費者も事業者も、個人情報は自分たちで守るという強い気持ちを持たないと、これからはますます危険な状態になっていくと思います。

松本 消費者は商品やサービスの提供を受けるにあたって事業者に情報を出さざるをえない場合があります。ですから、事業者側には不要な情報を収集しないこと、あるいは収集した場合は適切に管理することを徹底してもらう必要があります。

また、意識しないで個人情報を収集されていることもあります。例えば、急激に普及しはじめているICタグ（ICチップと、データを送受信するためのアンテナを備えたタグで、電波などで情報を読み取るもの）は、いわば何も知らないうちに個人情報を発信する電波発信機を身に付けて歩いていることになりかねません。

角田 ほとんどジョージ・オーウェルの世界ですが、個人情報保護法はそのような可能性を想定していますか。

松本 一応は想定しています。現在、商品にICタグが付いている場合には、そのことを知らせること、そしてそれを機能しないようにする方法を教えることを義務付けるガイドラインがあります。

サービス化と消費者

角田 国民生活センターで消費生活相談の統計をとりだした1970年ごろは、サービスに関する相談はほとんどなかったもので、分類項目がありませんでした。その後、サービスの割合が増えてきて項目がつくられ、今では、半数以上の割合を占めています。消費者保護の法体系は、もともと商品を中心につくられたもので、サービスについてはまだ追いついていない感じがしますが、いかがでしょうか。

松本 おっしゃるとおりです。伝統的な民法はモノ中心で、品質のことを考えています。製品の品質や欠陥の有無を問う紛争は早い段階からありました。

サービスについては、形が見えませんが、文章や言葉で説明して契約するしかありませんが、その内容も明確とは限りません。結果としてサービスを提供する側と受ける側とで全く異なるものをイメージしていてトラブルになったり、イメージは一致していても、サービスのレベルについては基準がないためにトラブルになったりすることが非常に多いですね。

形が見えないからこそ起こる問題——これが表示に関する紛争、さらに契約に関する紛争としてあらわれるのだと思います。

角田 サービスに関するトラブルは、本当にさまざまですが、ひとつの大きな流れとしては、例えば学習塾や家庭教師など、従来は月謝制だったサービスにクレジットシステムが導入されたことにより、長期で高額な契約が可能となり、強引な勧誘や中途解約トラブルが増加したことがあげられます。学習塾や家庭教師などは、特定継続的役務（役務の提供を受ける者の身体の美化又は知識若しくは技能の向上その他のその者の心身又は身上に関する目的を実現するために、一定の期間、継続的に役務提供を受ける必要があるもの）として、特定商取引法で規制されましたが、サービストラブルとクレジットの問題についてはいかがでしょうか。

松本 クレジットシステムが一般に普及したことにより、消費者被害を受ける層が広がりました。現金がなければ買わなかったものでも買ってしまうことによって、従来はお金がなく被害を被ることがなかった貧困層までもがターゲットになっています。クレジット特有の問題にサービスの問題が輪をかけて、被害の質がもう一段階深刻になっているといえるでしょう。

角田 クレジットシステムの導入によって、被害が高額化しました。若者や高齢者の消費者が100万円以上の契約をさせられるケースも多くみられます。現金で払うことを求められていれば

おそらく契約はしなかったでしょうが、分割なら払えるだろうと考えて契約してしまうのです。特にサービスは形がなく所有権留保するものではないので、クレジットの問題をどのように位置づけるかが問題になると思います。

松本 「まとめて長期の契約をすると1回当たりの支払いが安くなりますよ」と説明をしますが、誤解を与える価格表示をしていることになりすから、表示について再検討することも必要になってくると思います。

金融サービスに見る 市場メカニズムの重視の流れ

角田 サービスそのものを契約している金融サービスのように、それぞれ業態があるものについては取引に規制があります。

しかし、外国為替証拠金取引が出てきた時のように、どの法律でもカバーされない新しいタイプの取引が出てくると、どのような対応が考えられますか。

松本 外国為替証拠金取引は、通貨の先物取引のようなものです。被害が出てから規制をするという後追的な対応ではなく、市場メカニズムを活用すること、つまり先物取引に共通するルールに従ってもらい、金融市場の健全な秩序を守ることが、結果として消費者の保護につながるのではないか。

もちろん、市場を健全に機能させるために、行政が規制をかけることはいいことだと思います。さらに、民事ルールでも、金融商品について共通するルールをつくり、同じ金融商品として同じルールにもとづいて契約を取り消すとか、損害賠償を請求できるようになるべきだと思います。また、金融関係の相談窓口や第三者機関であるADR（Alternative Dispute Resolution；裁判外紛争解決）を整備する必要があります。

角田 これまでの消費者法は後追的であったということですが、最近は少し変化しているように思います。消費者契約法や製造物責任法のように、規制緩和の流れの中で消費者のために環境を整備する目的をもってできた民事ルールによって消費者法の性格も変わりつつあるのでしょうか。

松本 これまでの強制的な規制を中心とした消費者保護政策から、民事ルールを活用して消費者が自分で自分を守るようにしようという変化の一環ですね。

ただ、さきほどの市場メカニズム重視の話は単なる民事ルールの導入よりも、さらに一段階先の話になります。

民事ルールは、加害者と被害者との間で損害をどう分配するかというゼロサムの関係ですから、消費者か事業者のどちらかが勝てばもう一方は損をします。これに対し、市場メカニズムの活用とは、悪質な事業者が参入できなかつたり、参入しても退場せざるをえなくなるような仕組みを整備して、結果として消費者も、誠実にルールを守って取引をする事業者も利益を得ることができるようにすることです。それが消費者保護につながるはずという考え方です。

角田 今は、そのような段階には至っていませんね。

松本 まだですが、2004年に商品取引法が改正され、少しずつそういう方向に動いています。

事業者が自主行動基準を作成し、それにしたがって消費者の信頼を得ることを推進する流れもやはり健全な市場をつくる政策の一環だと思います。

事業者の役割—— コンプライアンスの徹底

角田 いまのお話は、事業者のコンプライアンス

(法令遵守) と関連しますね。現状をみるとまだ意識は低いものの、今後はもっと期待できると感じますが、企業がコンプライアンス経営をうたっていくことには依然課題が多いのでしょうか。

松本 不祥事が起きて経営に大きな影響をうけてはじめてコンプライアンスを意識するというのが現状でしょう。

法令を遵守する意識はあると思いますが、それを社内で徹底するための具体的な対策をとるといった取り組みはまだ充分ではないでしょう。この取り組みを確実にしようとするのが「自主行動基準のすすめ」です。2004年に公益通報者保護法ができたのも、自主行動基準を促進する流れといえます。

最近では、コンプライアンスにとどまらず、企業の社会的責任 (Corporate Social Responsibility; CSR) が問われるようになっていきます。企業は法令を遵守するだけでなく、多様な利害関係者のことを考えて行動する時代を迎えつつあります。実際、このことを意識する企業も増えてきています。

角田 そのためには、消費者がもっと企業に対する期待の声を上げることも大事ではないかと思います。

松本 そうですね。市場メカニズムを活用して消費者に有利な企業を育てるためには、良い企業の商品やサービスを購入したり、評価したりするなど、消費者が直接的または間接的に行動する必要があります。

角田 消費生活相談では、消費者からの相談を受けてはじめて事業者と話をします。対話が始まるきっかけが苦情だからでしょうが、企業を守るために法律の範囲内でのみ対応するという印象を受けます。でも、それだけにとどまらず、消費者の話をしっかり聞いて適切に対応し、自社の方針を消費者に伝えていけば、消費者は企業に対してさらに信頼を高め、企業も消費者を

優良顧客として位置づけられるのではないでしょう。

このような体制をとっている企業はまだ少ないと感じるので、やはり消費者が期待の強さを示すことが企業を動かす力になるでしょう。

松本 企業の苦情対応システムについては、日本では以前からJIS規格があります。

2004年にはISO規格が発行されたことを受けて、現在JIS規格の見直しが進められています。企業が国際的な基準にもとづいて苦情相談の窓口を設置して、対応することは非常に重要だと思います。

角田 そうですね。苦情を消費者の期待の声として受け止め、それをコンプライアンスに結びつけていくことが必要ですね。

消費者団体の役割

角田 いま、事業者の役割についての話が出ましたが、消費者団体の役割も重要です。既存の消費者団体のあり方、さらに新しいタイプの消費者団体としてのNPOのあり方も問われているように思います。

松本 市場メカニズムを活用して世の中を変えていくことになると、その市場のプレーヤーがそれぞれの役割を果たすことが重要になってきます。

今回の消費者保護基本法から消費者基本法への改正にあたって、個々の事業者や消費者の役割とは別に団体としての役割を位置づけたことは極めて重要だと思います。個人にはできないことも団体になればできることがあり、その役割を果たすことが世の中をよくするとしています。したがって、消費者団体は消費者基本法の期待に応える責務があります。

私は、消費者団体について厳密に定義する必要は感じていません。組織の規模が大きく有名な団体は大きい団体として期待されることをや

っていく必要がありますし、小さな団体は大きな団体が手がけていないような特定の分野について積極的に発言・発信をするという役割があると思います。

消費者団体の訴訟制度からみた消費者法の動向

松本 消費者団体の一つの役割として、団体訴訟を担うことが今後の大きな争点です。この団体訴訟制度（団体訴権）とは、消費者個人にかわって団体の名前で訴訟を起こすことですから、一定の実績があり、資格を満たす団体が責任を持って訴訟を担うことになると思います。ですからそれが可能な能力と熱意と実績のある団体をこれからきちんとつくる必要があります。

角田 私も国民生活審議会の消費者団体訴訟制度検討委員会の委員の1人として、この制度について考えています。

現在は、訴権を持つ消費者団体の適格要件をどうするか、その内容をどのように定めるかなどが検討されています。

そもそもなぜこの制度の創設が議論されてきたかといいますと、消費者トラブルが多発していることがあげられます。消費者契約法ができ、消費者にとって不利な条項は無効になりました。しかし、訴訟を起こしても無効になるのは当事者だけで、ほかの消費者に対しては被害が拡大する状況があります。また、不適切な勧誘行為の多発もあります。消費生活センター等への相談や訴訟によって当事者同士のトラブルは解決しますが、当事者以外には同様の勧誘方法による被害が広がっていくこととなります。

こうした不当な条項や不当な勧誘行為を行うことを差し止めるため、消費者団体が原告になり、差止請求の訴訟を起こすことができるようにしようとするのが、この制度です。制度とし

ては損害賠償請求権まで認められるほうが望ましいのですが、差止請求権だけに限定して、できるだけ早く現実的な形で制度をつくらうとする流れになっていると思います。

差止の対象についても、その範囲を広告にまで広げる考え方もありますが、今は主に消費者契約法第4条の契約締結過程の問題と、第8条から第10条の不当条項（信義誠実の要請に反して、消費者に不当に不利益な契約条項）についての無効を中心に、不当な勧誘行為と不当条項について差し止めることが論じられています。

実際に制度ができて、それをどのように活用するかが大事ですので、団体訴訟を担うことができる団体が育っていくことをとても期待しています。

松本 訴訟を担うことができる団体は複数あると思いますので、早く法律ができて実績が生まれればと思います。

その場合、約款（契約条項）の差止と、表示・広告の差止は一番やりやすいですね。というも、それらは誰にとっても内容が同じで、証拠が明白で、多数の消費者に関係してきますので、立証上あまり問題はないからです。しかも共通の利害にかかわりますから、この二つが最初に実現されるべきではないでしょうか。

個別の勧誘になると、消費者に応じて言い方を変えているでしょうから、訴訟で何を請求するかや立証の面で少し工夫をしないとイケません。

角田 悪質商法でもマニュアルを使って勧誘していると思います。しかし、マニュアルなど勧誘行為の差止がどこまで可能か議論の余地があると思います。今は不当条項としては広告を含めない方向で議論が進んでいます。

松本 国民生活審議会の守備範囲が消費者契約法ですからね。このたび公正取引委員会と経済界とで独占禁止法の課徴金の引き上げについて合意ができ、改正法が国会に提出されましたから、次は景品表示法に団体訴権を含めるかの検

討をはじめると思います。消費者契約法上の差止と併せれば、消費者団体にとっては相当大きな武器になると思います。

また、景品表示法については不当表示による少額多数被害をどうするかでしょうね。今後の被害を防止するためには不当表示をやめさせる一方で、既に不当な表示をして利益を得た事業者については、消費者団体が個々の消費者の被害をまとめて訴訟を起こし、不当な利益を放出させることが非常に重要なことだと思います。

角田 不当な勧誘行為については、今回、特定商取引法が改正、施行される中で、不実告知（うその説明）や、故意の事実不告知の取消ができるようになりました。

これまで消費生活相談の現場では、特定商取引法がクーリング・オフ制度を中心に、被害者の救済や被害の未然防止に重要な役割を果たしてきましたが、景品表示法、特定商取引法などそれぞれの法律の中でも団体訴権を認めていくことも考えられます。

松本 それも考えられますが、特定商取引法はいわば個別行為を規制するものです。消費者契約法でも勧誘の問題は一般的な差止になじむのか、なじまないのかという議論があって、特定商取引法もよく似た状況にあると思います。例えば表示に限定すれば、通信販売の表示に関する問題は対処しやすいと思いますし、書面など誰にとっても内容が共通しているものについては可能かもしれません。

角田 2000年に消費者契約法が立法された際、5年後を目途に見直しをすることが附帯決議されており、そろそろその期日が近づいています。

例えば、不当条項にグレイリストを入れるとか、勧誘行為の概念をもう少し広げるなどさまざまな見直しを考えられると思いますが、なかなか難しいところもあります。

松本 法律にはそれぞれ担当する領域がありま

すから、広告の問題ならば、公正取引委員会が景品表示法でカバーすることもいいでしょうし、もし、公正取引委員会が動かないのであれば、消費者契約法の勧誘の範囲を広げて対処することもありえるでしょう。独占禁止法には既に民事訴権が含まれていますから、それを拡張し、個々の被害者ではなく、被害者団体の訴権も認められるようにするといいいのではと思います。

さらに言えば、消費者契約法に少し遅れて特定商取引法にも民事ルールが導入され、消費者契約法よりも範囲が広がった部分もあります。また景品表示法の改正によって、表示の根拠の立証は事業者が行うことになりましたが、特定商取引法にも同じルールが加わりました。このように、ある法律があるルールを入れると、別の法律がそれを受けてまたバージョンアップするというように、全体としてレベルを上げる動きが出てきた気がします。

勧誘目的を告げることを義務付けるルールについても、特定商取引法や消費者契約法がそれぞれ影響しあって、法律の整備が進めばよいのではないのでしょうか。

角田 消費者契約法は被害の救済も主な目的のひとつとして立法されたにもかかわらず、非常に多く発生しているいわゆる「動機型」の悪質商法（消費者の購入意思に働きかけるもの）には対応できないことが、立法当時から指摘されてきました。その点について対応ができるようにしてほしいという声が消費生活センターや消費者団体などから強く出ています。今回の消費者契約法の見直しでは、実態を踏まえて、こうしたものも含められるといいですね。

消費者の役割—— 消費者教育の必要性和現状

角田 次に、消費者の役割ということでは、

消費者教育も重要ですね。

松本 例えば、若年層についていえば、新たなターゲットになる消費者が毎年約100万人以上も誕生するわけですから、消費者教育をたえずゼロから繰り返す必要があります。にもかかわらず、消費者教育の成果はすぐには見えないので、予算はどんどん削られていると思います。

角田 学習指導要領の中に消費者教育が含まれるようになったので、現在の大学生世代は一応消費者教育を受けてきました。しかし、教育現場では受験などのため学習が優先になりがちで、ほとんどやらないということもあるようです。

松本 商品テストのような消費者教育はモノが見えますから割と取り組みやすいでしょう。しかし、消費者トラブルが多く発生している契約やクレジットの話は目に見えないだけにリアリティーのある教育が難しいのが現状です。また、クレジットの金利を計算して説明しても、お金がないから借りるのであって、いざ借金するときには歯止めにはならないという側面もありますね。

角田 海外での契約に関する教育の状況はいかがでしょうか。

松本 契約社会といわれるアメリカにはあります。契約をすることで世の中が成り立っているので、約束は重要だと教育するでしょうし、実際に約束が破られたらすぐに訴訟を起こします。

角田 信頼社会とされる日本では、ある意味人を信じるなど教える契約教育は、基本的な考え方を転換させることになるので、難しいと思います。

松本 とりあえずは、「見ず知らずの業者が一方的に魅力的な話を持ちかけて勧誘してくる場合には、まず信用しないで断る」ということでよいのではと思います。

角田 見ず知らずの相手から何か言われたら注意して、その内容を確認しましょうということですね。

行政・民間の役割分担と ネットワーク構築の重要性

角田 さて、これまで行政の役割の一つとして国の役割のお話があったかと思いますが、地方自治体の役割もあると思います。財政難などにより都道府県レベルの消費生活センターが直接消費生活相談を受けない方針を出し大きな問題になりました。今度の消費者基本法の中では地方自治体の役割が明記されていますが、自治体の役割についてはいかがでしょうか。

松本 市町村や都道府県にそれぞれの役割があります。「どちらかが主で、どちらかが従」ではないというのが、今回の位置づけでしょう。

相談のみに限定すると、都道府県は一定の財政力があるので、毎日窓口を開設し、複数の相談員も置くことができるので優れていると思います。全自治体に相談員がいても窓口を開設する日数が少ないという状態より、むしろ複数の自治体が連携して複数の相談員がなるべく常時対応するようなセンターが地域にかならず一つはあるほうが望ましいと思います。

角田 業者がいろいろな地域に出向いているので、消費者被害は広域的に発生しています。ですから、自治体が連携して対処することが重要です。

一方、小さい市町村ならではの役割もあります。例えば高齢者トラブルの場合、国や都道府県のセンターでは紛争の解決が中心ですが、市町村のなかには解決後も介護担当者と連携を取り、今後の被害を未然に防ぐ対策をとるところもあります。

地域に密着した領域は市町村が、より広域的な被害については都道府県がそれぞれ担い、国は事業者に対して厳しく制裁や摘発をするという役割があると思います。

松本 このような地域の自治体の利点をもっと

生かしていく必要がありますね。

角田 これまでは縦割り行政がすき間を生み、新たな被害を次々と生んでいましたが、今後はネットワークをつくって対処することが重要な課題でしょう。

松本 2003年に出された東京都の消費生活対策審議会の答申で、消費生活センターと事業者団体の消費者被害相談窓口などの連携を強化することが提案されました。さまざまなネットワークを多様に張りめぐらし、創意工夫をして消費者相談や被害救済の総合的な質を上げていくことが目的です。

このような行政と民間との役割分担についてですが、昔は消費者団体が相談をやっていました。しかし今は、行政が相談に対応するようになったため、相談を受ける消費者団体は減少しています。

ちなみに、台湾では、消費者団体の相談が行政による相談よりも先に開始され、相談窓口としては消費者団体の方が信頼されています。韓国でも、消費者保護法の中に、一定の認定を受けた消費者団体は相談斡旋ができるとする規定があり、行政とはライバル関係にあるそうです。

角田 国民生活センターの役割の一つに、相談などを通して寄せられた情報をもとに、制度の不備を行政や事業者に伝えることがあります。行政が直接窓口を持つことの意味は、そこにあります。

松本 相談は悪徳業者に規制をかけるための基本的なデータともいえますね。

変化する社会における課題と展望

角田 欧米と比較したときに見えてくる日本の課題についてはいかがでしょうか。

松本 例えばアメリカと比べると、日本は事業者に対する制裁が弱いといえます。アメリカで

は違法行為が発覚するとマスコミに批判され、行政からの制裁も厳しく、また被害者が実際に被った損害以上に賠償金をとれる制度があります。したがって、消費者問題を専門にする弁護士も利益を得ることができますので、消費者の立場に立つ弁護士もかなりいます。

これに対し、日本では実際に被った損害額が賠償額の限度になりますし、過失相殺されることもあります。また、裁判を起こさない人も多いので、全体としてみれば悪質な事業者が利益を得られる構造になっています。この構造を変えることが課題でしょう。

角田 スペシャリストの育成も重要です。サービスに関するトラブルが多いという現状がありますが、金融サービスや電子商取引に関するトラブルに対処するには、高度に専門的な知識が必要です。

また、官公庁では担当者が2年ほどで異動してしまうという状況があります。非常に熱心に取り組んでいる消費生活センターの相談員などもいますが、非常勤職員なので、それだけで生活するのは難しい現状があります。よく学生から、消費者問題に関連した仕事に就きたいと相談を受けることもありますが、現状ではそうした学生の受入先もなかなかありません。

消費者問題を解決できるスペシャリストを育て、その受け皿ができればいいと思いますが、残念ながら今の日本にはそういうところほとんどありません。

松本 その役割は、今後はNPOが担うと思います。NPO法人になっていない団体もありますが、特定の問題に重点的に取り組む消費者団体や消費者グループが増えてきています。このようなところがさまざまな力をつけて財政基盤を安定させれば受け皿になるでしょう。

角田 そうですね。NPOなどを通じて、従来は消費者問題に取り組む人たちが少なかった司法

書士や行政書士のなかにも、消費者問題に取り組む人がでてきています。たしかに、受け皿になる可能性は充分にあります。

松本 そのためには、NPOが財政的に安定して活動が行えるように寄付金控除の額などを増やしてもらう必要もあります。

しかし、他方で悪徳NPOが増えているのも事実です。NPOだからといって、すべてが善ではありません。

角田 NPO自体のあり方をもう少し整理する必要があると思います。

松本 最後にまとめると、日本の消費者政策や消費者行政は、少しずつ変わってきています。最初は行政による規制が中心でしたが、1990年代ぐらいから民事ルールが導入されるようになりました。そして、21世紀に入ってから、市場の力を借りて、事業者の自主的な取り組みを促進し、良い事業者を伸ばして悪い事業者を批判するという流れになっています。

ただし、これは行政の規制を緩めてもよいというわけではなく、少ないコストで効率的に規制をかける方法を考える必要があります。

民事ルールも、さらに取り入れるべきと思います。

事業者の自主的な取り組みを促進するための施策ももっと積極的に行うべきですし、それを奨励するための法律をつくることも検討する必要があります。

そして、資金面も含めた広い意味で消費者団体をさらに活性化させるための工夫も考える必要があるでしょう。

角田 消費者問題については、被害の救済にとどまらず、被害の実態を踏まえて被害の未然防止を考えることも大事です。

私は、消費者団体が活動するためには資金のほかに情報が重要だと考えています。これまでの消費者トラブルの資料を詳細に整理すれば何

が原因で被害が起きたかなどを分析できると思っています。消費者問題に関する資料は意外に整理されていません。国民生活センターのパイオネットの情報や、それぞれの団体等が持っている過去の情報、現在の情報、これからの情報をどう活用していくかが今後の課題になると思います。

まつもと・つねお 一橋大学大学院法学研究科教授。主な著書に『21世紀の消費者政策と食の安全』（コープ出版、2003）。民法、消費者法、IT法専攻。

つのだ・まりこ 明治学院大学法学部助教授。主な著書に『消費者契約紛争ハンドブック』（弘文堂、2001、共著）。消費者法専攻。

※ この対談は、2004年10月6日に行われたものです。