

地方消費者行政のあり方を考える

— 長野県消費生活条例の制定を巡って¹ —

樋口 一 清

信州大学大学院経済・社会政策科学研究科

概要 47都道府県中、唯一、消費生活条例がなく、要綱行政が継続されていた長野県において、2008年度、消費生活条例が制定されることとなった。本稿では、まず、条例制定の背景及び経緯、条例の特色等を明らかにする。長野県消費生活条例では、迅速、機動的な消費者被害の救済を図る観点から、52の不当な取引行為の類型及びそれらに準ずる行為を規制すると共に、立証責任の事業者への転換などの仕組みを導入している。また、全国で初めて、知事に重大製品事故情報の消費者への提供義務を課し、地域における製品の安全情報ネットワークの具体化が図られている。本稿の後半では、今回の条例制定の過程で明らかとなった地方消費者行政の課題を整理し、消費者庁設置構想の具体化など、大きく転換しつつある我が国消費者行政の今後の改革のあり方について考察を行った。

キーワード：立証責任転換、不招請勧誘、適合性原則、製品事故情報、協働

近年、食品企業等の不祥事や消費者用製品の事故、振り込め詐欺など、安心・安全な消費生活を脅かす消費者問題が相次いで起きている。こうした状況の下、政府や消費者団体の関係者を中心に、消費者庁設置構想など、消費者行政のあり方を見直そうとの動きが本格化している。政府は、消費者庁設置のため、2008年9月29日、消費者庁設置法案、消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案²、消費者安全法案³の三法案を国会に提出した。

とりわけ、消費者行政の見直しの過程で、地方消費者行政の見直しの重要性が問われている。少子高齢化の進展や高度情報化による格差の拡大は、地域の高齢者などの弱者を直撃すること

となる。地域のコミュニティが失われる中で、高齢者や被害を受けた人々への対応が困難となりつつある。しかしながら、地方の消費者行政は、財政制約が強まる中、予算、人員とも極めて厳しい状況にあると言わざるを得ない。消費者行政の改革が中央省庁の再編成や看板の架け替えに止まるのであれば、実効ある消費者行政の実現は困難であろう。消費者庁設置運動を推進して来た日本弁護士連合会や消費者団体からも、地方の消費者行政の充実強化を求める声が高まっていること⁴に留意すべきである。

他方、消費者問題の研究に関しては、2008年11月30日、日本消費者法学会（理事長；松本恒雄 一橋大学教授）が設立⁵され、実践的な学

¹本稿は2008年7月26日の日本弁護士連合会第19回夏期消費者セミナー（「消費者行動が社会を変える」）における筆者の基調講演の草稿の一部を大幅に加筆、修正したものである。

²消費者庁設置法の施行に伴い、2008年6月27日に閣議決定された「消費者行政推進基本計画」に定める方針に基づき、関係する個別作用法における消費者庁の権限を規定する等のため、関係法律を一括して

改正するもの。

³他の法律に被害防止のための規定がない消費者被害事案（「すき間事案」）に対処するための措置を規定するもの。

⁴例えば「地方消費者行政の抜本的拡充を求める意見書」（日本弁護士連合会、2008年6月18日）、「消費者行政一元化」についての日本生協連の意見」（日本生活協同組合連合会、2008年7月28日）など。

問研究へのアプローチが一層強化されるものと期待されている。近年、我が国においても、消費者関連法制度の整備や消費者行政の充実が進められて来た。また、いわゆるソフトローの領域でも、企業行動のあり方に関連して、様々な規範が形成されつつある。しかしながら、法制度等の整備、充実は、直ちに消費者問題の解決を意味するものではない。消費者被害の救済や消費者の権利の擁護に関する法制度の実効性は必ずしも検証されていないのである。

本稿では、47都道府県中、唯一、条例未制定の状況が続いていた長野県消費生活条例の制定経緯、その要点を紹介しつつ、地方消費者行政の取り組みと当面する課題について概観してみたい。

1. 条例制定の背景

(1) 消費者被害の深刻化と要綱行政の限界

長野県では、消費者行政そのものは、他県と大差ない水準で展開されていたが、47都道府県で唯一、消費生活条例が制定されておらず、これまでは、消費者保護対策要綱（昭和51年制定）、訪問販売等トラブル情報提供要綱（昭和61年制定）等の要綱が消費者行政の拠り所となっていた。

図1は長野県及び全国の消費者相談件数の推移である。長野県の相談件数は、全国の相談件数の2%程度であり、近年、全国と同様に増加傾向を示して来ている⁶が、特に、2004年度にかけて相談件数が急増している。PIO-NETの分析によれば、2000年度から2004年度にかけての全国の相談件数の増加の主な原因は、「架空請求」によるもの⁷であり、長野県についても同様の要因から、相談件数が急増したものを見

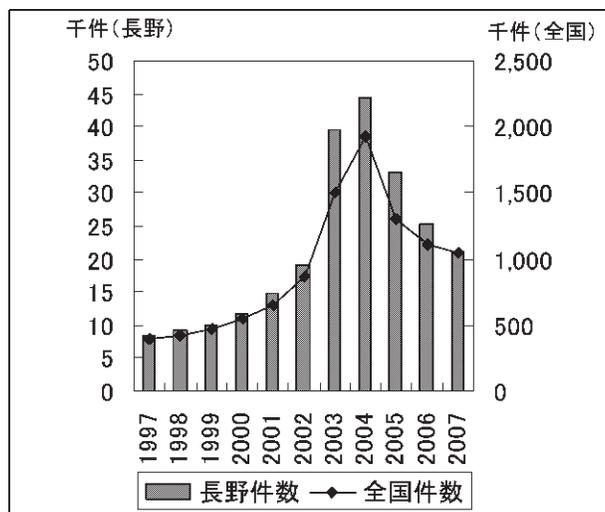


図1 長野県及び全国の消費者相談件数の推移

(出典)「平成19年度消費生活相談の状況」(長野県2008.5.23),「2007年度のPIO-NETにみる消費生活相談の概要」(国民生活センター2008.8.7)より作成。

⁵日本消費者法学会の設立経緯等については、現代消費者法創刊号(2008年11月,民事法研究会刊)39~100頁を参照されたい。なお、2008年11月24日、韓国においても韓国消費者法学会(会長;李銀榮 韓国外国語大学法学部教授)が設立されている。

⁶2007年度の相談件数は、10年前の約2.5倍に上っている。

⁷全国の相談件数に占める架空請求の割合(件数,年度):2.8%(1.5万件,2000年度),2.6%(1.7万件,2001年度),8.7%(7.6万件,2002年度),32.0%(48.3万件,2003年度),35.2%(67.6万件,2004年度),20.5%(26.7万件,2005年度),16.0%(17.8万件,2006年度),1.2%(12.4万件,2007年度)

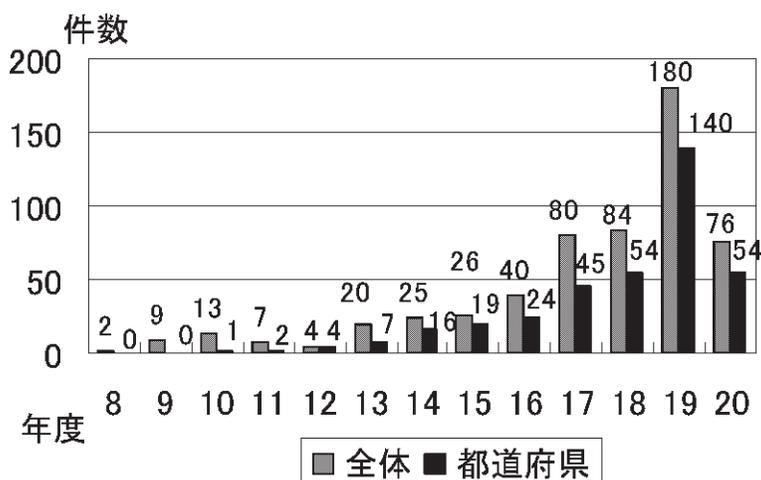


図2 特定商取引法違反に係る行政処分件数の推移
 (出典) 経済産業省資料より作成
 (注) 平成20年度は11月19日時点の数字

られている⁸。また、2007年度の長野県の消費者相談の内容を見ると、品目別では、ワンクリック詐欺などの「他の運輸・通信⁹」(19.5%)、多重債務・ヤミ金融などの「融資サービス」(17.7%)、架空請求などの「商品一般」(14.7%)が多くなっている。内容別¹⁰では、「契約(解約)」(70.5%)、「販売方法」(52.6%)、「価格・料金」(16.1%)の順となっている。販売方法別では、通信販売(41.1%)、訪問販売(9.1%)などのいわゆる特殊販売が全体の約6割を占めている。以上のような長野県の消費者相談の傾向は、同時期の全国(PIO-NET)の相談の傾向ともほぼ共通している。

近年の長野県の消費者行政における特筆すべき取り組みの一つは、全国に先駆けて関係機関の緊密な連携の下に推進されて来たヤミ金融被害対策、多重債務者対策である。平成14年12月27日、ヤミ金融の被害の未然防止と被害者救済を図るため、官民の関係機関により構成される「長野県ヤミ金融被害者救済緊急対策会議」が設置され、①「ヤミ金110番」の開設、②警察、

弁護士会、司法書士会の相談受付、③貸金業協会の自主的取り組み、④登録貸金業者に対する指導、⑤警察の取り締まり強化などの取組みが開始された。

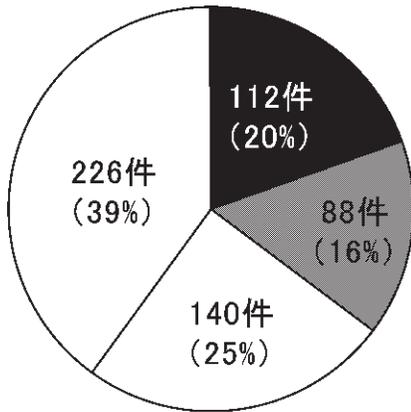
しかしながら、こうした取組みは、あくまでも前述の県の要綱に基づく行政指導や関係機関の自主的な取組みに基づくものであり、被害の未然防止、被害の拡大の防止という観点からは必ずしも十分とは言えない状況にあった。図2は、経済産業省および各都道府県の特定商取引法に基づく行政処分の実績である。特定商取引法においては、行政処分の権限を国と都道府県の双方が有しており、1990年代後半に、経済産業省がこれまでの行政指導を中心とした政策手法を、行政処分を中心とした透明性の高いものに転換したこと¹¹を受けて、1998年からは、都道府県においても、悪質業者に対して、同法に基づく業務停止命令や指示が機動的に発動されることとなった。現在までに、特定商取引法違反に関する行政処分件数は、累計566件となっているが、そのうちの6割強、366件は都道府

⁸樋口一清、井内正敏(2007)89頁参照

⁹商品・役務の分類名は、PIO-NETの分類に基づく。以下、同じ。

¹⁰複数回答

¹¹樋口一清(1998)30頁



■ 経産省命令 ■ 経産省指示
■ 都道府県命令 □ 都道府県指示

図3 特定商取引法違反に係る行政処分件数(566件)の内訳(経済産業省, 都道府県別)
(出典) 同上

県が行ったものである(図3)。以上のように、国の政策の基本的なあり方が変更された後も、長野県においては行政指導を中心とした政策手法が維持されており、特定商取引法違反業者に関する業務停止命令、指示の発動実績が全くない状況が続いている¹²。

(2) 市民運動の盛り上がりと条例検討委員会の発足

こうした状況を背景として、長野県内の消費者団体、労働福祉団体、弁護士会などからは、条例制定を求める声が県議会や行政当局にも数多く寄せられたが、2006年6月、消費生活条例制定に関する請願書が県議会において全会一致で採択されたことを契機に、条例制定への取り

組みが本格化することとなった。2007年5月には、条例案及び消費者相談のあり方について検討を行うため、消費者、事業者、学識経験者、市町村代表で構成される「長野県消費生活条例(仮称)検討委員会」が設置された。同委員会での検討結果及び条例案骨子、要綱に関するパブリック・コメント¹³等の結果をふまえ、長野県消費生活条例案が県議会に上程され、2008年6月、条例案は全会一致で可決された。(条例は、2009年1月1日より施行の予定である。)筆者は消費生活条例検討委員会の委員長としてこれまで条例の策定に携わってきた。以下、委員会での検討結果をふまえ、条例の要点を紹介し、併せて長野県の消費者行政が当面する課題を考察することとしたい。

2. 長野県消費生活条例の意義及び要点

(1) 消費者の権利の明確化¹⁴等

長野県消費生活条例は、2004年5月に制定された消費者基本法の立法の趣旨をふまえ、その目的、基本理念において、①消費者問題の実態認識(「消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力等の格差の存在」)を明らかにするとともに、②消費者基本法の8項目の消費者の権利¹⁵に対応する5項目¹⁶の基本的権利((i)消費者の安全が確保される権利、(ii)商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保される権利、(iii)消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供される権利、(iv)消費者の意見が消費者施策に反映される権利、(v)消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済される権利)を謳っている。また、条例では、基本理念に掲げた消費者の権利の実現を

¹²平成20年11月19日時点で、都道府県の行政処分の総件数は、366件となっており、実績のない都道府県は、茨城県、群馬県、長野県、和歌山県、鳥取県、徳島県、宮崎県、鹿児島県の8県となっている。

¹³意見提出; 延べ264件

¹⁴国の消費者基本法の制定後、都道府県の消費生活条例においても、消費者の権利を明文化するケースが増加している。

¹⁵国際消費者機構(CI)は、「消費者の8つの権利と

5つの責任」を提唱している。

¹⁶消費者基本法第2条第1項では、消費者の8つの基本的権利が明らかにされている。条例では、そのうち6つの権利を5つにまとめて記述したほか、第2条の柱書きに「県民の消費生活における基本的需要が満たされ」「その健全な生活環境が確保される」ことが5つの権利の前提であるとし、消費者基本法の8つの権利をすべて盛り込んだ内容を規定している。

確保するため、県、事業者、事業者団体の責務、及び消費者、消費者団体の役割を明らかにするとともに、消費者の5つの権利に対応する形で、(i)安全の確保(条例第2章)、(ii)取引の適正化、不当な取引行為の防止(条例第3章、条例第4章)、(iii)啓発活動及び教育の推進(条例第6章)、消費者施策の状況等の公表(条例第41条)(iv)長野県消費生活審議会(条例第8章)、知事への申し出(条例第42条)、(v)苦情の処理等(条例第5章)などに関する具体的措置を規定している。

条例第41条では、機動的、かつ透明性の高い施策を実現する観点から、消費者基本法の「消費者基本計画」に対応する規定として、「知事は、毎年、消費者施策の状況等を公表しなければならない」との規定を置いている。条例に「消費者基本計画」を盛り込むかどうかは、検討委員会においても議論が行われたところであるが、県の場合、国とは異なり、基本計画の策定のひとつの目的とされる「縦割り行政」の調整などの効果¹⁷よりは、計画の策定が県の行政事務負担を過大なものとし施策の機動性を損なう側面も強く、必ずしも実効ある消費者行政に直結しがたいとの問題指摘をふまえ、基本計画の策定に代えて知事の消費者施策の公表義務を規定することとしたものである。(また、本制度の実効性を担保するため、条例における知事の公表義務に加え、①県消費生活審議会において毎年度消費者施策の点検を行なうこと、②条例施行に合わせて、県庁内に「消費生活庁内連絡員制度¹⁸」を発足させ、県庁の部局連携の強化を図ること等が決定されている。)

(2) 迅速かつ機動的な被害の救済

① 不当な取引行為の規制

条例では、近年の立法動向をふまえ、事業者の不当な取引行為を、以下の通り、①勧誘・契約締結時の禁止行為、②契約内容に関する禁止行為、③契約履行時の禁止行為、④契約を解除する際の禁止行為、⑤与信契約等に係る禁止行為¹⁹の5つに分類し、施行規則別表において具体的な行為を57の類型に分けて示している(巻末「参考資料」参照)。施行規則において、禁止行為の類型を具体的かつ詳細に規定することとしたのは、次々と脱法的な手口を編み出す悪質商法の実態に機動的に対処できるよう配慮したためである。また、上記5つの分野ごとに「準ずる行為」についても取り締まることを明記し、施行規則に具体的な規定がない脱法的な手口についても被害を防止することが可能となるよう制度の整備を図った。(言うまでもなく、施行規則別表は、条例において規定された禁止行為の範囲内において、代表的な行為を示したものであり、施行規則において列挙されている具体的な行為類型は、「準ずる行為」を含めて、条例において禁止されている5つの行為を具体的に記述したものと解すべきであろう。)

(参考) 長野県消費生活条例に規定する5つの不当な取引行為

- (1) 勧誘・契約締結時の禁止行為……消費者に対し、販売の意図を隠し、商品等に関する重要な情報を提供せず、不実のことを告げ、誤解を招く情報を提供し、威迫し、しつように説得し、心理的に不安な状態に陥れる等の不当な方法を用いて、契約の締結を勧誘し、又は契約を締結させる行為
- (2) 契約内容に関する禁止行為……取引における信義則に反して消費者に不当な不利益をもたらすこととなる内容の契約を締結させ

¹⁷消費者基本法第9条は、「消費者基本計画」を規定しているが、本制度は、主として国の縦割り行政の調整を図り、政府全体として、長期的に一体的な消費者政策を実施していくための担保措置として機能しているとする見方が一般的である。こうした事情から、条例において基本法と同様の「消費者基本計画」策定を規定している都道府県は、17県に止まっ

ている。(2007年5月調べ)

¹⁸長野県総務部、衛生部、商工労働部、観光部、農政部、建設部、教育委員会事務局、警察本部の12課・室職員で構成。

¹⁹条例レベルで、与信契約の禁止行為を規定しているのは、東京都、佐賀県、京都府、兵庫県、山口県、三重県などである(2007年5月調べ)。

る行為

- (3) 契約履行時の禁止行為……消費者又はその関係人を欺き、威迫する等の不当な方法を用いて契約（契約の成立又はその内容について当事者間に争いがあるものを含む。）に基づく債務の履行を迫り、又は契約に基づく債務の履行を不当に拒否し、若しくは遅延させる行為
- (4) 契約を解除する際の禁止行為……消費者の正当な根拠に基づく契約の申込みの撤回、契約の解除若しくは取消しの申出若しくは契約の無効の主張を妨げ、又は契約の申込みの撤回、契約の解除若しくは取消しの申出若しくは契約の無効の主張によって生じた債務の履行を不当に拒否し、若しくは遅延させる行為
- (5) 与信契約等に係る禁止行為……商品等を供給する事業者又はその取次店等実質的な販売行為を行う者からの商品等の購入を条件又は原因として信用の供与をする契約又は保証を受託する契約について、消費者の利益を不当に害することが明白であるにもかかわらず、その締結を勧誘し、若しくは締結させ、又は消費者の利益を不当に害する方法で、これらの契約に基づく債務の履行を迫り、若しくは債務の履行をさせる行為

事業者の不当な取引行為が疑われる場合には、知事は速やかに調査を行ない、被害の発生及び拡大防止の観点から、その結果を公表する（第18条）。さらに、知事は、事業者に対して不当な取引行為の是正勧告を行ない（第19条）、勧告に従わなかった事業者については、所要の手続きを経て、その氏名又は名称及び住所等を公表することとなる（第45条）。

不当な取引行為に関する業法等の規制は、特定の商品・サービス及び取引形態に限定されたものとなっている。その点、条例は、①事業者の行為全般に適用されること、②禁止行為が、消費者にわかりやすい形で具体的に規定されていること、③禁止行為が、改正手続きの容易な施行規則に規定されており、新たな手口への迅速な対応が可能であることなどの点で、地域の消費者の被害の防止、救済に役立つものと期待される。

とりわけ、長野県の条例では、上記のように①与信行為を含めた5つの取引行為の類型それぞれについて、②施行規則で、52の具体的な禁止行為を示し、③また、52の禁止行為に準ずる行為に関しても、5つの類型ごとに規制対象としていることなどが特徴的であると言えよう。

② 不招請勧誘と適合性原則

不当な取引行為の範囲を定めるに当たって論点の一つとされたのが、いわゆる不招請勧誘と適合性原則の取扱いである。不招請勧誘の禁止については、金融分野では、2004年「金融先物取引法」にオプトイン規制²⁰が導入され、「金融商品取引法」に引き継がれている（金融商品取引法第38条）。地方公共団体の条例レベルでは、京都市の「不招請執よう勧誘²¹」の禁止や神奈川県、徳島県のオプトアウト規制²²などの規定例はみられるものの、これまでの所、オプトイン規制の採用には至っていない²³。長野県の条例では、消費者契約法、特定商取引法など法律レベルの論議や他県の条例の見直し動向等を考慮して、オプトイン規制の導入は当面見送り、オプトアウト規制、再勧誘禁止を徹底していくこととなった。

他方、適合性原則については、金融商品取引法（第40条）、商品取引所法（第215条）、金融

²⁰勧誘を希望する者に対してのみ、勧誘行為を認めるもの。

²¹消費者の意に反して、契約の締結の勧誘を執ように行うことを指す。

²²拒絶の意思を表示した消費者に対しては、勧誘行為

を認めないとするもの。

²³秋田県では現在、超党派の県議会議員、弁護士会などが中心となって、オプトイン規制の導入を検討中である。

商品販売法(第3条)等に規定が盛り込まれている。また、特定商取引法施行規則では、「老人その他の者²⁴の判断力の不足に乘じ、……契約を締結させること」、「顧客の知識、経験及び財産の状況に照らして不相当と認められる勧誘を行うこと」の2点を禁止している。条例では、これらの規定をふまえ、「年齢その他の要因による消費者の取引に関する知識、経験又は判断力の不足に乘じて、契約の締結を勧誘し、又は契約を締結させる行為」を禁止行為としている(規則別表、1(17))。

高齢者や若者に対する悪質な商法が横行する状況の下では、不招請勧誘の禁止や適合性原則は、消費者被害救済のための重要な手法であるが、特定の業種や販売方法に限定せず、広く事業者これらの方を適用する場合には、その発動要件が一層明確でなければならないと考えられる。そのためには、地域における消費者被害の実態をふまえ、規制に関する社会的コンセンサスを構築することが急務となる。

③ 立証責任の転換

立証責任の転換に関しては、2003年5月の不当景品類及び不当表示防止法改正、2004年5月の特定商取引法改正において、行政の調査に際しての事業者への立証要求規定、及び事業者から資料提出がなされない場合のみなし規定が法制化されている。条例レベルでも、行政の調査・立証能力の制約を悪用した事業者の規制逃れを排除するため、立証責任の転換に関する規定が導入されつつある²⁵。長野県の条例においては、商品の安全性、勧誘・契約締結時の不当な取引行為の有無、立入り調査への非協力の三点に関して、以下の通り立証要求規定、みなし規定を置き、悪質業者に対する行政権限の迅速かつ機動的な発動のための仕組みを整備してい

る。

一つは、商品の安全性に関する県の調査に関するものである。知事は、「前項の規定による調査等を行うに当たり、必要があると認めるときは、当該商品等を供給する事業者に対し、期間を定めて、当該商品等の安全性についての裏付けとなる合理的な根拠を示す資料の提出を求めることができる。この場合において、当該事業者が正当な理由なく当該資料を提出しないときは、次条の規定(安全の確保に関する勧告)の適用については、当該商品等は消費者の生命、身体又は財産に危害を及ぼし、又は及ぼすおそれがある商品等であるとみなす。」(第10条第2項)として、事業者への立証要求規定及びみなし規定が置かれている。

同様に、不当な取引行為に関する調査に関しても、知事は、「前項の調査を行うに当たり、前条第1号の不実のことを告げる行為をしたか否かを判断するために必要があると認めるときは、当該事業者に対し、期間を定めて、当該告げた事項の裏付けとなる合理的な根拠を示す資料の提出を求めることができる。この場合において、当該事業者が当該資料を提出しないときは、次条の規定(不当な取引行為に関する勧告)の適用については、不当な取引行為が行われているものとみなす。」(第18条第2項)との規定が置かれている。

また、条例による報告及び立入調査全般についても、「……事業者が正当な理由なくその業務に関する報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による立入若しくは帳簿等の調査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、若しくは質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をしたときは、第11条の規定(安全の確保に関する勧告)の適用については、事業者の供給する商品等は消費者の生命、身体若しくは財産

²⁴「老人その他の者」には、老人、未成年者等が一般的には該当し得るが、判断力が不足している場合にのみ適用されるとされる。(特定商取引法解釈通達)

²⁵都道府県において、事業者の立証要求規定を置いているケースは多いが、みなし規定についても佐賀県

消費生活条例、京都府消費生活安全条例、山口県消費生活の安定及び向上に関する条例、三重県消費生活条例などにおいて、近年相次いで条例化されている。

に危害を及ぼし、若しくは及ぼすおそれがある商品等とみなし、第19条の規定（不当な取引行為に関する勧告）の適用については、事業者の消費者との間で行う商品等の取引は不当な取引行為とみなし、第37条の規定（特定生活物資に関する勧告）の適用については、特定生活関連物資を供給する事業者は特定生活関連物資の価格の安定若しくは供給の確保を不当に妨げている事業者とみなす。」として、条例の実効性を担保している。

④ 被害救済の仕組み

条例における安全の確保、取引の適正化の範囲は、通例、業法等の個別規制等のすき間部分をカバーできる仕組みとなっている。安全の確保に関する勧告や不当な取引行為に関する勧告は、罰則はないものの、法令に基づく規定が適用されないケースについて、機動的な被害防止、被害救済が可能となることから、消費生活条例の運用上、重要な役割を担っていると考えられる。とりわけ、安全に関しては、多くの地方自治体で、迅速な消費者被害の救済を行う観点から、食品衛生法、薬事法、消費生活用製品安全法、有害物質を含有する家庭用品の規制に関する法律など関係法令の規定に基づく場合以外にも、緊急な危害防止措置を講ずることができる仕組みを導入している。（なお、前述のように、政府が2008年9月29日、国会に提出した消費者安全法案では、消費者事故のうち、個別法の規制が及ばない、いわゆる「すき間事案」に関して、内閣総理大臣が公表、勧告、命令等の消費者被害の防止措置を講ずることとしている。）

長野県の条例においても、知事は、緊急な危害防止措置として、「直ちに、その商品等の名称、その商品等を供給する事業者の氏名又は名称及び住所その他必要な事項を公表しなければならない。」（第12条）と規定している。

また、商品等により受ける被害が多発し、若

しくは多発するおそれがあり、又は消費者の利益が著しく侵害され、若しくは侵害されるおそれのある紛争については、「長野県消費者被害救済委員会」（23条）が組織され、被害の救済が図られるほか、後述するように、消費者訴訟を提起する消費者や適格消費者団体に対しては、知事が所要の訴訟支援を行うことを定めている（30条）²⁶。なお、条例第42条には、消費者の知事への申出権、知事の調査、適切な措置等が規定されており、消費者が直接、被害救済を求めるための手続き、県の対応義務が明確化されている。

(3) 製品の安全情報ネットワークの構築

長野県の条例では、全国で初めて、国等が公表した製品事故に関する情報の消費者への提供義務を知事に課している。2006年12月の消費者用製品安全法の改正により、2007年5月から「製品事故情報報告・公表制度」がスタートした。また、2007年11月の消費生活用製品安全法の改正により、2009年4月からは、製品の経年劣化による事故を防止するための「長期使用製品安全点検・表示制度」がスタートする予定である。両制度に基づいて、消費者用製品の重大事故情報やリコール情報、経年劣化に関する点検（表示）義務製品の情報など、個別製品の詳細な情報が公表されているが、これらの情報は、消費者にとって欠くことのできないものであり、消費者に必要な情報が、迅速かつ適切に伝達されなければならない。

現行法制度では、行政のホームページ、事業者による周知徹底といった手段が基本となっているが、ホームページを目にする機会の少ない地域の高齢者や多忙な単身者を含めて製品事故情報をすべての消費者に伝えるには、地域関係者の連携による事故情報提供ネットワークの構築が不可欠であると考えられる。とりわけ、製品の経年劣化による事故は、十数年の製品使用

²⁶第30条には、消費者訴訟に関する資金の貸付が規定されていないが、条例検討委員会の審議では、他の地方公共団体も資金の貸付事例自体は少ないこと等

を考慮し、貸付のニーズが生じた時点で速やかに規定の見直し等を行うとの長野県の方針が了承された。

の後に発生することが多いと考えられることから、その対応には、こうしたきめ細かな仕組みの構築が重要であると言えよう。

条例の第9条第1項では、知事は、「国等が公表した、その欠陥、経年劣化等により消費者の生命、身体又は財産に重大な危害を及ぼし、又は及ぼすおそれがある商品等の情報を消費者に提供するよう努めなければならない。」として知事の責務を明らかにすると共に、第2項で、「知事は、前項の情報提供を行う場合には、市町村、消費者団体、事業者団体等に協力を求めることができる。」として、製品の安全情報に関する関係者の連携・協力を規定している。条例の制定を契機に、長野県では、全国に先駆けて、自治体や消費者団体を中心とした地域関係者の連携・協力による製品の事故情報の提供体制が整備される予定である。

(4) 消費者相談体制の充実

長野県の消費生活相談員の一人当たりの相談件数の平均は、年間1,234件²⁷であり、和歌山県に次いで全国二番目の高水準である²⁸。県内消費者団体の2008年度のアンケート調査²⁹では、県内市町村のうち、専任職員が相談業務を担当しているケースは約1割(14人)であり、また、消費生活相談の窓口相談員を配置している14市町村のうち、消費者相談に関する公的資格を持つ相談員が配置されているのは3ヶ所だけであった。

こうした実情をふまえ、条例では、知事は、「苦情が専門的知見に基づき適切かつ迅速に処理されるようにするため、その処理に携わる人

材の確保及び資質の向上その他の必要な施策を講じなければならない。」(第21条第3項)とし、また、県は、「市町村が行う苦情の処理について、必要に応じ、情報の提供、技術的援助その他の必要な支援を行うものとする」(第22条)としている。消費生活センター等を中心とした地方の消費者相談体制の充実については、消費者庁法案の立法化の際にも問題指摘がなされ、自治体に対する消費者行政活性化基金等の措置が予算案に盛り込まれることとなった³⁰。また、条例事項ではないが、消費者相談への機動的・効果的な対応を行うため、①長野消費生活センターに「消費生活室」を新設し、これまで本庁が有していた行政処分の権限、事業者指導の権限を移管すること、②各消費生活センターに事業者への立入調査権限を付与することなどの制度改革が、条例施行時に同時に実施されることとなった³¹。

(5) 消費者団体との連携

今後の消費者被害の救済において、重要な意味を持つと考えられるもののひとつが、地方自治体と適格消費者団体との連携である。京都府消費生活安全条例第29条は、「府は、消費者契約法(平成12年法律第61号)第2条第4項に規定する適格消費者団体に対し、消費生活相談に関する情報で規則で定めるものの提供その他必要な支援を行うことができる。」と定め、適格消費者団体への支援規定を全国に先駆けて条例化した³²。長野県の条例では、消費者訴訟に関する支援の項目において、知事は、「消費者の商品等により受けた被害について、消費者又は

²⁷県センター相談員の一人当たり相談件数は1406件、市センター相談員の一人当たり相談件数は948件。

²⁸内閣府調査「都道府県消費生活センター設置数及び消費生活相談員等について(2006年4月1日現在)」

²⁹長野県消費者団体連絡協議会「2008年度・市町村消費者行政アンケート結果」, 81市町村中78市町村が回答。

³⁰基金は3年間の時限的な措置であり、消費者相談体制の強化には制約が多いとの指摘もある。

³¹権限の移管は、当初、委員長私案の形で条例検討委員会に提案されたものであるが、その後、提案の趣

旨に沿って、2009年1月1日より、長野消費生活センターに不当取引の監視指導を行う「消費生活室」を新設するとともに、各消費生活センター職員に悪質事業者への立入調査権限を付与することが、長野県により発表された。(2008年11月21日長野県プレスリリース参照)

³²上述の京都府の条例化の後、「奈良県適格消費者団体に対する情報提供に関する取扱要領」、「生駒市消費者保護条例17条」などが制定されている。(野々山宏(2008))

消費者契約法（平成12年法律第61号）第2条第4項に規定する適格消費者団体が事業者に対して訴訟を提起する場合において、当該消費者又は適格消費者団体の求めがあったときは、これらの者に対し、規則で定めるところにより資料の提供その他の訴訟に必要な支援を行うことができる。」として、適格消費者団体への情報提供その他の支援を行うことを規定している。

3. 地方消費者行政の課題

(1) 地方消費者行政の現状

消費者庁の設立を検討する過程で、地方の消費者行政に関して、近年、予算や人員の面での落ち込みが著しいことが明らかとなった（表1）。2007年度の全国自治体の消費者行政関係予算の総額はピーク時（1995年度）の54.2%、全国自治体の消費者行政担当職員の総数は、ピーク時（2002年度）の74.7%まで削減されてきている。地方自治体の財政難が指摘されているが、2007年度の全国自治体の一般会計予算総額は、ピーク時（2001年度）の93.1%であり、2007年度の全国自治体の消費者行政関連予算が、2001年度の69.4%であることから、地方の消費者行政予算の落ち込み幅が極めて大きいことがわかる。他方、全国の消費生活センター等に寄せられる消費者相談の件数は、近年大幅な増加傾向を示している。例えば、2007年度の全国の消費者相談件数（図1）を、予算がピークであった1995年度と比較すると、相談件数は3.8倍に増加している。政府は、国の予算を活用した時限的な基金の導入等により、自治体の資金

的な制約を軽減しようと試みている。だが、例えば来年度概算要求における地方消費者行政への交付金額約40億円は、地方の予算額のピーク時からの落ち込み額の半分以下に止まっている。

さらに、地方消費者行政の直面する課題は、単に、予算や人員の確保の問題だけではないことにも留意しなければならない。冒頭に紹介したように、長野県の消費生活条例は、47都道府県の中では、最も遅く制定された条例である。今回の条例制定の過程においては、最後の条例ということで、地方の消費者行政の抱える様々な問題点が、集約的な形で顕在化している。長野県の条例は、中央の消費者行政の見直しでは、表面化しなかった様々な課題への回答を迫られているのである。

以下、地方の消費者問題が抱える基本的な課題を明らかにしておこう。

第一は、消費者取引の分野において、悪質な事業者が増加し、手口の巧妙化、被害の広域化が進んでいることである。振込め詐欺、マルチ商法、架空請求、ヤミ金融など、様々な悪徳商法が、インターネットなどの媒体を通じて地域の住民の消費生活を直接に脅かし始めているのである。

第二は、商品・サービスの安全問題の複雑化、広域化、深刻化である。科学技術の高度化、経済のグローバル化の進展の下で、消費者は、製品・サービスの安全性について、自ら検証することが困難になりつつある。いったん、製品事故が発生すれば、その流通システムがグローバル化していることから、被害は広域的なものと

表1 地方消費者行政の推移

年度	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
予算（億円）	199.9	165.4	156.1	150.0	131.0	130.3	122.1	116.1	108.3
担当職員数（人）	12,004	13,174	13,458	13,664	13,409	12,710	11,359	10,957	10,212
内、相談員数（人）	2,335	2,676	2,918	3,081	3,144	3,314	3,342	3,732	3,539
消費生活センター	395	431	449	463	479	489	524	531	538

（出典）内閣府「都道府県等の消費者行政の現況」

（注）網掛けは、ピークの数値。

なる可能性が高い。他方、食品偽装問題など、企業や経営者のモラル自体を問われる問題も後を絶たない。地域の消費者は、様々な商品・サービスの安全情報を自ら入手し、健康や生活を守らなければならない立場に追い込まれているのである。

第三は、地域の生活環境の変化である。情報化、少子高齢化の進展、地域共同体システムの崩壊による家族、近隣関係の変化は、地域の消費者の直面する課題に変化をもたらしている。過疎地における高齢単身世帯では、公共サービスの低下、デジタル・デバイドなどを背景に、安定的な消費生活の持続に大きな制約が生じている。

第四は、地方の消費者行政の役割の低下である。前述のように、予算・人員の大幅な落ち込み、消費者相談に関する専門的な人材養成の立ち遅れなどから、自治体の消費者行政はその役割を大きく後退させている。その背景には、自

治体の財政制約や消費者政策の「保護」から「自立の支援」への理念の転換³³も影響していることは否めない。他方、上記のように地方の消費者行政を巡る環境は厳しさを増しており、新たな行政課題への対応を十分行ない得ない状況が続いている。

第五は、行政や市民と連携しつつ地域の消費者問題の解決を担うべき消費者運動の状況である。地域の消費者団体においては構成員の高齢化が進んでいる。地域の環境問題への取組みは消費者運動の展開に新たな途を拓くものであったが、地域の消費者運動やそれを推進する消費者団体の活動の大幅な拡充は現状ではかなり困難な状況にある(図4)。

(2) 課題と展望

① 法制度と運用のバランス

不招請勧誘の禁止が条例レベルでも大きな論議を呼んでいる。消費者被害の現場から、法制

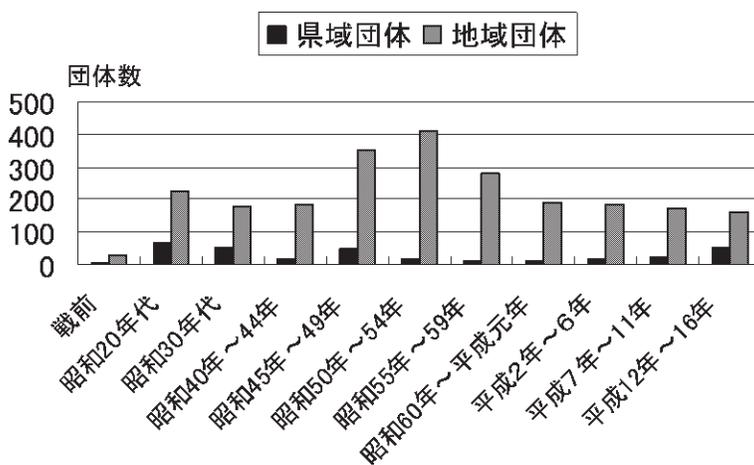


図4 地域における消費者団体の設立時期の分布

(出典) 内閣府「平成16年度消費者団体基本調査」より作成

(注) 県域団体：都道府県のおおむね全域に会員がいて活動を行う団体
地域団体：郡、市、区、町、村などを範囲として活動を行う団体

³³すでに、1990年代後半から、我が国の消費者運動においては「保護」から「自立」「自己責任」へのスローガンが掲げられていた。筆者は、こうした風潮に対し、機会あるごとに懸念を表明して来た。日本の消費者運動の歴史において、当初から消費者は

「自立」した存在であり、深刻な消費者の被害(権利の侵害)に対する行政の救済策として「消費者保護」の言葉が使われたと考えるべきなのではなからうか。

度のあり方を論ずると言う意味において、こうした論議の重要性は否定できない。適合性原則についても同様である。法制度上は議論が残るが、消費者被害救済の観点からは、条例化を急ぐべき課題であることは疑いない。

だが、条例や規則が整備されたとしても、直ちに消費者被害の救済につながるわけではないことに留意すべきである。十数年前に、筆者が訪問販売法（現在の特定商取引法）の運用を担当した際には、同法制定以来の行政処分の実績はほとんどなく、事業者への対応は、その都度行政指導により行われていたのが実情であった。当時は、特定商取引法以外の行政分野においても、法制度を後ろ盾とした事業者への行政指導という行政手法が一般的であった。国の行政において、まず必要とされたことは意識改革、そして組織改革であった。その後、消費者被害救済のための行政処分など、法の執行を専ら行う部局が新設され、国、都道府県とも、特定商取引法違反事例については行政処分を行うとの考え方が定着していった。

長野県の条例では、不当な取引行為による被害救済等に関して、県に幅広い権限を付与している。しかしながら、長野県では、これまで、特定商取引法違反に関する行政処分の運用実績はない。県が悪質業者への指示、公表を行えるかどうかを見守っていかねばならない³⁴。その意味で、長野消費生活センターへの「消費生活室」の新設は、一つの試金石であると思う。消費者相談の現場で、被害実態を踏まえた迅速かつ機動的な法制度の運用が可能かどうか、長野県の試みに注目してみたい。

近年、わが国においては、製造物責任法、消費者契約法など、民事ルールを中心に消費者関係の法制度の整備が進んでいる。しかしながら、わが国の一般消費者が、現在の司法制度の下で、これらの法制度を十分活用できていないことも事実である。製品安全の面でも、パロマ工業製

ガス瞬間湯沸かし器による一酸化炭素中毒死傷事故や家庭用シュレッダーによる幼児手指切断事故などを踏まえ、消費者被害を防止する観点から「製品事故情報報告公表制度」及び「長期使用製品安全点検・表示制度」が法制化された。しかし、これの制度の導入により、消費者が、一定の長期使用製品の点検や重大事故製品情報の確認などに関し、安全確保の面で新たな責務を負うこととなることはまだ十分認識されているとは言い難い。

法制度を設けるだけでは、消費者問題は解決しない。法制度の趣旨をふまえ、消費者、行政、専門家などがそれぞれの責務を果たすことも極めて重要であり、そのバランスを欠いてしまえば法制度が生かされない事態も生じ兼ねない。とりわけ、消費者被害の防止と言う観点からは、司法による事後的な救済だけでなく、行政による違反事業者への機動的な処分、消費者への情報提供、普及啓発などの役割が有効であると考えられるのである。

② 人材の養成、協働ネットワークの構築

地方の消費者行政が予算や人員の面で、厳しい制約を受ける中、関係者による「協働」の仕組みを強化していくことが求められている。

例えば、山間部等の過疎地域では行政の効率が確保しにくい。こうした状況の下では、消費者行政に加え、福祉、環境など施策間の垣根を思い切って取り払った効果的な仕組みづくりが課題となる。また、高齢者、単身者などを含めた様々な消費者への迅速・適切な情報提供、消費者被害への血の通った救済措置を可能とするためには、行政依存を脱却し、消費者と自治体等の「協働」によるネットワークを構築していくことも不可欠と考えられる。地域の消費者団体やボランティア等、地域を内側から支える幅広い関係者の連携・協力が求められている。

地域の新しい協働のネットワークを支え、リ

³⁴長野県消費条例制定検討委員会の場において、筆者は、消費者オンブズマン制度の導入を提唱したが実現には至っていない。わが国における消費者オンブ

ズマン制度をめぐる論議については、「消費のちえ」（昭和50年5月、主婦連合会）（樋口、井内（2007）に復刻収録）を参照。

ードしていくのは、消費者問題に関する専門的な知見、経験を持った人材である。消費生活センターの消費生活相談員や自治体の消費者行政担当職員は、その中核的役割を担うものと期待されている。だが、現状では、これらの分野での人材養成は大幅に立ち遅れている。時限的な交付金で、消費生活センターなどのハコモノは作れても、地域で消費者問題の解決を担う専門的人材の確保の見通しは立っていないのである。

③ 消費者運動の再構築への期待

以上のような協働ネットワークを推進するためには、地域の消費者団体が重要な役割を担うべきであると考えられる。2006年度の消費者契約法の改正において、消費者全体の利益を擁護するため、一定の消費者団体（適格消費者団体）に事業者の不当な行為に対する差止請求権を認める消費者団体訴訟制度が導入され、その後、2008年度の消費者契約法改正において、景品表示法及び特定商取引法の違反行為に関しても、差止請求権が及ぶこととなった。現在までに、地域の消費者団体を含めて6つの消費者団体が、適格消費者団体の認定を受けている³⁵。長野県の条例でも、適格消費者団体の訴訟の支援を謳っており、今後、地域の消費者団体が、消費者団体訴訟制度等をも活用しつつ、消費者被害救済に積極的な役割を果たしていくことが期待される。他方、製品事故情報を消費者に提供するための安全情報ネットワークにおいても、都道府県、市町村と並んで、消費者団体の役割が要となる。行政からの一方的な情報提供だけでは、膨大な事故情報、リコール情報³⁶をひとりひとりの消費者が正しく把握することは困難であり、消費者団体を中心とした地域ぐるみの取組みが期待されているのである。

* * *

2008年度の日弁連夏期消費者セミナーのテーマは、「消費者行動が社会を変える」であった。同セミナーにおいて、筆者は、「地域の消費者行動が社会を変える」ことの重要性を強調した。そのためには、地域の消費者問題を解決するための協働ネットワークの構築が不可欠であると考えている。長野県の条例制定により、消費者庁の創設とは異なる次元で、消費者問題解決への「もう一つの道」が具体化されるきっかけとなればと願っている。

【参考資料】 不当な取引行為の概要（長野県消費生活条例施行規則別表に基づく³⁷）

1. 勧誘・契約締結時の禁止行為【25項目】

(1)販売目的を隠した勧誘、(2)重要事項の不告知、不実告知による勧誘、(3)事業者名等の不明示による勧誘、(4)断定的判断の提供による勧誘、(5)優良・有利との誤認を招く勧誘、(6)法令等による義務であると誤信させる勧誘、(7)公的機関の職員であると誤信させる勧誘、(8)ポイント・セールス、(9)迷惑を覚えさせる勧誘、威圧的な言動、(10)居座りによる勧誘、(11)消費者を勧誘場所から退去させない行為、(12)キャッチ・セールス、(13)事業者が次々と商品等を販売する行為、(14)心理的不安に乗じる勧誘、(15)過去の取引の情報を悪用した勧誘、(16)長時間、早朝・深夜等の迷惑勧誘、(17)知識・経験・判断力の不足に乗じる勧誘、(18)催眠商法、(19)心理的負担（役務の無償提供等）に乗じる勧誘、(20)資金調達を強要する勧誘、(21)契約書等への虚偽記載をそそのかす勧誘（年齢、収入等）、(22)拒絶の意思表示時の勧誘、勧誘の拒絶後の再勧誘、(23)不当な電子メール等の反復送信による勧誘、(24)契約に係る確認措置等をとらないインターネット上の勧誘、(25)上記(1)から(24)に準ずる行為

³⁵特定非営利活動法人消費者機構日本、特定非営利活動法人消費者支援機構関西、社団法人全国消費生活相談員協会、特定非営利活動法人京都消費者契約ネットワーク、特定非営利活動法人消費者ネット広島、特定非営利活動法人ひょうご消費者ネット

³⁶改正消費生活用製品安全法施行日（2007年5月14日）以降、経済産業省が公表した重大製品事故受付総件数は2,099件（2008年11月28日時点）、リコール情報の総件数は183件（2008年12月時点）である。

³⁷長野県作成資料を加筆修正した。

2. 契約内容に関する禁止行為【12項目】

(1)不当な過量販売・長期契約, (2)知識, 経験, 財産, 年齢等に見合わない契約, (3)返済不能に陥ることが明らかな者との販売契約, (4)消費者の名義を借用する契約, (5)契約書等への虚偽記載, (6)解約等の不当な制限の定め, (7)不当な違約金の定め, (8)不当な免責特約, (9)不当な訴訟に関する管轄裁判所の定め, (10)カード等の不正使用の責任を消費者に負わせる定め, (11)消費者の利益を一方的に害する条項, (12)上記(1)から(11)に準ずる行為

3. 契約履行時の禁止行為【8項目】

(1)不当な言動等による心理的圧迫と与えての債務履行の強要, (2)不当な金銭調達による債務履行の強要, (3)支払義務のない者への強要行為, (4)契約成立の一方的主張, (5)事業者名等の不明示にかかわらず債務履行を強要, (6)債務不履行, (7)契約の一方的な変更又は事前通告のない履行中止, (8)上記(1)から(7)に準ずる行為

4. 契約を解約する際の禁止行為【7項目】

(1)クーリング・オフの権利行使時の妨害行為, (2)クーリング・オフに伴う不当な手数料等の要求, (3)クーリング・オフ了承後の書面がないこと, 商品の使用等を理由とした妨害行為, (4)継続的供給契約の中途解約時の不当請求, (5)消費者の正当な契約解除等の主張への不当な妨害行為, (6)原状回復義務, 代金返還義務等の拒否・遅延, (7)上記(1)から(6)に準ずる行為

5. 与信契約等に係る禁止行為【5項目】

(1)重要事項の不告知, 不実告知による与信契約等, (2)返済不能に陥ることが明らかな者との与信契約等, (3)不当な取引行為を用いた契約を条件とした与信契約等, (4)正当な根拠に基づく支払いを拒絶できる場合の与信業者の履行強要, (5)上記(1)から(4)に準ずる行為

参考文献

- 国民生活センター (2007) 「不招請勧誘の制限に関する調査研究」
- 消費者行政推進会議 (2008) 「消費者行政推進会議取りまとめ～消費者・生活者の視点に立つ行政への転換～」
- 全国消費者団体連絡会 (2008) 「2008年度都道府県における消費者行政調査報告書」
- 内閣府 (2006 a) 「地方自治体の消費生活に関する条例の概況調査報告書」
- 内閣府 (2006 b) 「諸外国における消費者契約に関する情報提供, 不招請勧誘の規制, 適合性原則についての現状調査」
- 日本弁護士連合会 (2004) 「地方自治体の消費生活条例改正に向けて」 (2004年8月20日)
- 日本弁護士連合会 (2008) 「地方消費者行政の抜本的拡充を求める意見書」 (2008年6月19日)
- 小木紀之, 樋口一清編著 (2007) 「日本消費者問題基礎資料集成6」すいれん舎
- 堺次夫, 樋口一清 (2007) 「ビジネスと社会規範のあり方に関する一考察～大学生における連鎖販売取引の実態と課題」イノベーション・マネジメント研究3号47-58頁
- 樋口一清, 井内正敏 (2007) 「日本の消費者問題」建帛社
- 樋口一清 (1998) 「通商産業省の消費者行政の課題と展望」NBL632号29-31頁
- 樋口一清 (2008) 「消費者行動が社会を変える～長野県消費生活条例の制定を巡って」消費者法ニュース77号
- 樋口一清 (2008) 「地方消費者行政の取り組みと課題～長野県消費生活条例の制定をめぐる」消費者情報393号
- 松本恒雄 (2008) 「日本消費者法学会設立の意義と今後の課題」現代消費者法創刊号
- 野々山宏 (2008) 「消費者団体訴訟制度の意義と現状」現代消費者法創刊号

(受付日 2009年1月8日)