

# これからの消費者行政のあり方をめぐる法的分析

山口由紀子

- 一 はじめに――転換期に立つ消費者行政――
- 二 行政対象としての消費者
  - (一) 基本法が前提とする消費者像
  - (二) 消費者像の変化
  - (三) 今日における消費者像
  - (四) 市場における消費者と事業者との関係
- 三 消費者の自由な選択と消費者行政
  - (一) 消費者行政における基本的スタンスの変更
  - (二) これからの消費者行政のあり方
  - (三) 消費者取引をめぐる紛争解決手続
- 四 おわりに

## 一 はじめに―転換期に立つ消費者行政―

わが国における、ここ一〇年余りの規制緩和・規制改革の流れによって、既存の規制システムから時代の要請に合致した規制への転換が図られようとしている。<sup>(1)</sup> パブル崩壊後の経済の停滞、危機的状況に直面して、経済を立て直し、及び活性化への要請は一層強まっている。

ただし、規制緩和・規制改革の本質は、従来における国家と国民の関係のあり方に再考・転換を促し、国民の自由な活動に経済・社会の基盤を求める点にある。

経済大国となった現在のわが国において、経済・社会の秩序回復、及び経済発展を目標とした戦後型の行政システムと行政の事前規制による国民生活、及び経済活動に対する管理的な、そして過剰な関与は、むしろ経済・社会を硬直的なものとし、健全な発展を阻害するものと受けとめられている。<sup>(2)</sup>

そこで、これからの経済・社会を合理的で効率的なものとしていくために、既存の規制システムを見直すことにより市場の機能、経済活動を活性化し、国民・消費者の自由な選択が尊重される経済・社会を実現することが目指されているのである。

このような流れは消費者行政の動向にも影響を与えている。

消費者問題は、生産力の拡大、及び産業の発展を優先して実現された戦後の経済成長の弊害として表面化した。昭和三〇年代のことである。工業化、生産技術の進歩により生産・流通過程が高度化・複雑化し、このような環境を前提として行われる取引・消費をめぐり、安全性の確保、表示に関する問題が出てきた。また、企業の大規模化と大企業による市場の寡占化の進行が物価の上昇、物価問題に影響を与えた。

このような問題に対し、消費者運動体は消費者主権の確立を掲げ、消費者の権利の実現を求める運動を活発化

させた。消費者運動は、戦後の混乱期から回復期にかけて展開された婦人団体による物価と暮らしを守る運動から発展し、経済成長期を通じて拡大した。行政が消費者問題を取り上げるようになった背景には、このような消費者運動体による働きかけ、法制度への取り組みがあった。

昭和四三年に消費者保護基本法（以下「基本法」という。）が制定され、消費者行政施策が体系化された。<sup>(3)</sup>また、基本法制定に伴い地方自治法が改正され、消費者行政が地方自治体の固有事務となり、従来大都市中心であった消費者行政の全国的な体制整備が進展した。

基本法制定時、消費者は、社会的弱者として行政による保護の対象と捉えられた。これに対し、規制緩和の文脈においては、経済的に豊かとなった消費者を前提に、近代市民法の原理である自己責任原則が強調されるようになっていく。また、行財政改革が進行し、肥大化した行政が見直され、簡素化される方向に向かう中で、消費者関連の行政施策はむしろ縮小される傾向にある。今日の経済・社会における消費者と消費者行政はどのような関係づけられるのか。

現在、消費者行政は転換期に立っている。今日あるいはこれからの経済・社会が、より自由なあり方を模索していく上で、消費者問題の解決に向けてアプローチする枠組みである消費者行政はどのように位置づけられるのか。さらには、従来の基本法に基づく「消費者保護」の枠組みは今後も維持されうるのか。以上の視点を念頭に、これからの消費者行政のあり方について、実体的な側面を踏まえ、法的な観点より分析・検討を行うこととする。

## 二 行政対象としての消費者

### (一) 基本法が前提とする消費者像

戦後の経済発展とともに形成された経済・産業構造を基盤とする社会において、消費者と事業者との間には経済力、情報力、交渉力の格差が見られる。

企業の大規模化、経済の寡占化は、消費者と事業者との間に経済力の格差をもたらした。個々の経済力が小さく、組織化されておらず、価格形成への影響力が分散されている消費者と事業者との取引は対等ではない。また、高度な科学技術を応用して作られる製品についてその内容を理解することは難しく、実際に消費者の使用・消費に耐えうる品質、経済性を備えているかについて評価・判断する経験、知識・情報も十分ではない。

経済、技術の高度化による消費生活を取りまく環境の変化と、消費者が取引・消費主体としてとりうる行動との間の隔たり、ギャップが消費者問題・被害を発生させた。そこで、従来の消費者行政は、取引の場における消費者の地位が事業者に対し対等ではなく、消費者はむしろ事業者に対し従属的關係に立たされていることから、消費者を社会的弱者と位置づけてきた。

しかし、実際の消費者像は時代とともに変化している。たしかに、経済の高度発展のスタート時点、及び発展の過程において消費者は社会的弱者として位置づけることができたであろう。しかし、高度な発展を遂げた今日、わが国において消費者を一般的に社会的弱者として位置づけることができるであろうか。消費者とはどのような性格づけられる概念か。行政の対象としての消費者とは何か。

## (二) 消費者像の変化

### 1 消費者の内的変化

経済成長期を経て変化を遂げた取引・消費環境の下で、消費者がいかに自主的・自立的な消費生活を送るかということが消費者行政における消費者教育・啓発の視点となってきた。<sup>(4)</sup>そこには、経済的に豊かな社会となり、

国民生活、あるいは国民生活における消費のあり方が変化の中で消費が拡大していく一方、生産あつての消費という流れが強まり、商品が多様化する中で品質を認識する力をもたない消費者、販売競争にさらされ、惑わされ、自らにとって合理的な選択ができない消費者といった経済成長期における消費者像を見出すことができる。<sup>(5)</sup>すなわち、経済環境の変化に対して受動的な消費者である。

一方、最近の調査<sup>(6)</sup>によれば、消費者としての自覚度を前提に「消費者意識の高い人」に着目すると、自主性・合理性という側面、および社会性という側面において消費者の内的変化を読み取ることができる。以下に調査の概要を示す。<sup>(7)</sup>

「消費者意識の高い人」は、幅広い領域にわたって消費生活の諸問題を、「消費者問題」として捉える傾向が強い。商品の購入に際し、環境に対して考慮する人は「消費者意識の高い人」である。

「消費者意識の高い人」は、購買行動において各種情報源を活発に利用し、普段から情報収集を積極的に行う傾向がある。「消費者意識の高い人」は「消費者意識の低い人」と比べ、より活発に情報収集を行う。「各種情報源を活発に利用する人」は、「消費者意識の高い人」である。また、「各種情報源を活発に利用する人」は、「商品に満足したときにいつも話す」割合が、情報収集度の低い人、および情報源がある程度特定される人よりも高い。商品に対する満足感を他者に活発に伝達する人は、同時に不満感についても積極的に伝える傾向がある。

「消費者意識の高い人」は、「消費者意識の低い人」に比べて、(消費者運動など)消費者主体の活動に対する関心が高い。さらに、「消費者主体の活動に積極的な人」は、「消費者主体の活動に消極的な人」と同様に行政による不適正な販売活動の監督等の強化を望む一方、事業者の活動に対する監督等、行政が一方的に行うものより消費者の自主的な活動の支援(情報提供、消費者教育の充実、消費者と生産者の交流等)を行政に求める度合いが強い。従来からの消費者行政における前提は、取引主体として自立していない消費者であった。しかし、今日、消費者の

取引・消費行動に対する姿勢は変化している。選択する姿勢、および社会全体における消費生活のあり方への關心という点で、消費者の自立的な側面を想定することができるのではないだろうか。

## 2 消費者イメージの多様化

従来、消費者行政の展開において、具体的な消費者像、消費者の属性の捉え方は画一的であり、消費者イコー  
ル主婦であった。

前記調査結果によれば、消費者イメージは多様化する傾向にある。<sup>(8)</sup>依然として「四〇歳代主婦」はイメージの中心であり、三〇歳代〜五〇歳代の人イメージされる割合が高い。一方、若年層・高齢者層はそれぞれ自らを消費者とイメージする割合が高く、二〇歳代、三〇歳代では「性別は特に思い浮かばない」という回答が比較的多い。

消費者としての意識は、年齢が進むほど意識する割合が高くなる。消費者問題に全く関心を示さない層は、男女同程度に存在する。学生、無職層は、意識が全くない、もしくはあまり意識しない割合が他の職業に比べて高い。

購買行動に際して「情報収集度の低い人」は、自分を消費者として意識する割合が低い。七〇歳代以上の高齢者は、あまり情報収集活動を行わないグループに属している割合が相対的に高い。他の年代では、さまざまな情報収集スタイルをもっている。

購入の際に必要なとされながら提供が不十分である情報として、男性は、ランニングコスト等、経済的な側面に  
関する情報を、女性は、商品の内容に関する情報を挙げる割合が高い。<sup>(9)</sup>商品の取り扱い方法等に関する情報を不十分とする割合は、六〇歳代、七〇歳代で高い。その他、「価格」、「環境への影響」に関する情報では、世帯収入によってニーズに違いが見られた。

購入に際して、信頼できる身近な助言者がいるかという点で、「購入した商品をめぐるトラブルが発生したとき」、「乗用車などの高額な耐久消費財を購入するとき」、「および「不動産や金融商品を購入するとき」のいずれの場合にも、年齢が進むとともに、助言を求められる割合が減少する。<sup>(10)</sup>七〇歳代以上では約半数になる。また、すべての場合に身近な人的情報源がない人は約二割に達する。

生活態度に関しては、過去に通信販売を利用したことのある人について、過去の利用頻度が多い人ほど今後の利用についても積極的である。過去にカードの利用経験のある人は、今後の利用についても積極的である一方、利用経験のない人は今後の利用にも消極的である。

消費者イメージの多様化を反映して、実際にも消費者の人間像に応じた取引・購買行動のスタイルを想定できる部分があるのではないだろうか。消費者を一般的・画一的に捉えるというよりは、むしろ多様な人間像を前提とした消費者間の相違・格差として認識することができるのではないだろうか。

### (三) 今日における消費者像

今日の経済・社会における消費者像の特徴として、①自らの望む消費生活を実現する消費者、及び②消費生活が社会に与える影響を考慮する消費者を指摘することができる。<sup>(11)</sup>

したがって、これからの消費者行政は、従来のように消費者問題の被害者としての消費者、あるいは取引主体として自立していない消費者ではなく、自立して経済活動を行う、また自己の意思に基づいて行動する消費者を行政対象としての消費者像として念頭におくべきである。これまでのような消費者を弱者として位置づける考え方はもはや適切ではない。

ただし、このことは消費者行政において弱者的な要素をもつ消費者を切り捨てることを意味するのではない。

消費者の属性が多様化する現状に照らして見ると、例えば、高齢者、年少者、消費者としての外国人居住者、身障者等のように、判断力等が十分でないために、消費者として自立して行動することが困難である消費者、および情報にアクセスすることが身情的事情から制約され、適切な判断が不可能である消費者の存在に着目する必要がある。消費者行政としては、本来的には、消費者は取引主体として自立した存在であることを念頭に置きながら、弱者的な側面を有する消費者にも十分に対応していくことが要請される。

#### (四) 市場における消費者と事業者との関係

これからの経済・社会が、国民の自主的な創意を最大限尊重し、自由な活動により秩序づけを行うことを前提とするならば、供給側のみならず、需要側である消費者としても、自らの望む消費生活を実現するために、自立的な存在として買いたいものを買うことができる状況が実現されなくてはならない。そして、ここにいる「消費者」は、もはや画一的に捉えることのできる消費者ではない。

最近の経済活動上の動きとして、いわゆるC to Bという流れがある。脱・大量生産ともいうべき試みの中に消費者の価値観の多様化を商品の選択肢の拡大に転化・反映する工夫を読み取ることができる。

したがって、これからの経済を考える上では、技術の進歩が消費生活をより豊かにする面だけではなく、消費者のニーズが技術の進展を促すこと、つまり技術と消費者ニーズが合致することにより品質の向上が図られていくという側面に着目することがより重要となっている。

これからの消費者行政が行政対象としての消費者をどのように捉えていくかについては、自立的に行動する消費者を前提するとともに、さまざまな力の格差のある事業者との関係において、消費者がいかに自由な選択を確保していくかということを踏まえることになる。ただしこれは、従来における、行政により規制された環境

の下での選択とは異なり、規制緩和後の社会において期待されるダイナミックな経済活動が展開される中での選択を意味する。

すなわち、これからの消費者行政は、消費者が事業者との相互的・双方向的な関係の下で自由に選択を行っていくために、「選択しうる環境」を実現する消費者行政として要請される。

### 三 消費者の自由な選択と消費者行政

#### (一) 消費者行政における基本的スタンスの変更

従来における消費者行政は、消費者を弱者として捉え、保護的なスタンスに立ち、行政施策を行ってきた。しかし、自立的な消費者にこれからの消費者像を求めるとすれば、消費者と消費者行政との関係における保護的な関わり方の妥当性が問われることになる。

また、これからの行政は、経済・社会における国民の自由な活動、あるいは国民の自立的な活動領域を尊重することを出発点とする。このような前提に基づいて消費生活を位置づけるならば、行政主体は、上から保護対象としての消費者に消費生活環境を与えるのではなく、自立した取引・消費主体としての消費者が望む環境の実現を下から支えるという視点に立つことになるだろう。

したがって、今後の消費者行政には、基本的なスタンスとして、従来の弱者としての消費者を保護するスタンスではなく、自立的に行動する消費者を支援するスタンスが求められる。そして消費者行政は、行政対象としての消費者を、保護の客体としてではなく、権利の主体として位置づけていくことになる。

(二) これからの消費者行政のあり方

1 消費者問題に対するこれからの対応の方向性

(1) 市場における消費者

従来、消費者行政による消費者問題への対応は、消費者問題の原因となつてゐる消費者に対する事業者の一方的な関係を、事業者規制を通じて是正するといふものである。

しかし、消費者の自立的な側面を前提とした対応という点では、消費者と事業者との間に相互的・双方向的な関係を想定し、こうした関係の中に消費者の自由な選択が実現されうること、したがつて、消費者の意向を市場、事業者に反映させること、あるいは、市場における消費者の評価機能を高めていくことを消費者行政の対応の方向として念頭におくことにならう。

例えば、遺伝子組み換え食品の表示、あるいは日付表示（製造年月日表示か、品質保持期限表示か。）といった問題について表示のあり方を基礎づけるのは、消費者の安全性に対する認識を表示にどのように反映していくかということである。また、日付表示については、用途に応じて知りたい情報を得るといふ側面もあろう。

すなわち、いかなる表示を行うか、その妥当性は、一義的に決まるものではなく、消費者のニーズがどこにあるかに求められる。消費者の意向を事業者の意図に反映させるかということである。したがつて、ここで必要とされるのは、消費者のニーズを事業者が発信する仕組みであろう。消費者行政はこうした消費者の自主的な取り組みの支援を通じて、消費者の選択を支えることになる。

(2) 市場監視への要請

従来、大量生産による商品の量的な拡大が同時に質の向上を支えてきた。需要が飽和に達すると悪質商法に見られるような事業者による不適正な事業行為が顕著になつてきた。

消費者の選択は健全な市場の機能に支えられる。市場の機能という観点からは、悪質商法に見られるような詐欺的な行為、商品の安全性確保といった事柄について、ルールが形成され、存在するだけでは、十分に消費者の権利が守られるとはいえない。最近における牛肉を始めとする食品の偽装表示、食品衛生法に違反する添加物の使用といった事件に見られるように、コンプライアンス（法令遵守）に対する事業者の認識の低さにより、価格・品質による競争という市場の基本的なルールが歪められている。このことから、ルールが守られる仕組みの必要性が看取される。

そこで、市場の機能の活性化とともに、商品の量的な拡大が質の向上を達成していくという側面を生かしつつ、同時に、質の低下を引き起こさないよう最低限の質を維持するために、ルールが守られる仕組みが要請されるであろう。とりわけ、もの・サービスの内容、取引条件に消費者の意向を反映し、市場におけるルール志向の関係を構築していくことを前提とするならば、このような仕組みは、消費者の視点から監視が行われるものでなくてはならない。

ところで、BSE（牛海綿状脳症）問題、あるいは違法添加物の使用問題を契機として、原材料・製品の安全性を追跡するトレーサビリティシステムの導入が進められようとしている。同システムは、情報開示により事業者あるいは消費者が生産され、流通する製品の内容を直接チェックできる仕組みである。

生産・流通過程の高度化・複雑化を背景として事業者規制が行われるようになった。しかし、今日の生産・流通、そして購入のプロセスは一層多様化・複雑化している。違法添加物問題では、違法な食品添加物が長年にわたり使用され続けられたにもかかわらず規制が及ばず、他方、生産・流通段階においてもチェックは働かなかつた。最近改正が行われた農薬取締法をめぐっては、改正以前の同法は、無登録農薬が輸入され使用される場合を想定していなかった。現在の消費生活環境において、安全を守るとはどういうことなのか。そして、安全性を確

認・確保するための仕組みとはどのようなものなのか。問題の対応について有効性を確保するためには、国民・消費者と国・消費者行政との関係のあり方と同時に、最終的に消費者がチェックできる仕組みという視点から監視システムを見直す必要性に直面しているのではないだろうか。

2 消費者行政の体制について

(1) わが国における消費者行政の体制―規制行政と消費者支援行政―

初期の消費者行政は、生産・流通行政の中で消費面に関連する行政施策を見出し、そこから従来の制度の改善あるいは新たな制度の創設を通じて消費者保護法制・消費者保護施策を具体化していった。

また、経済成長の原動力が個人消費の拡大にあるという認識の下、消費者が技術革新により生み出される新たな製品に関する知識を習得すべきこと、そのためには消費者教育が必要であり消費者行政として施策を具体化すべきことが、「消費者行政の改革に関する意見」(臨時行政調査会)において指摘された。<sup>(12)</sup>

このような方向性に基づき、事業活動規制による消費者保護及び消費者教育による消費者支援を通じて、経済・社会が変化する中で消費者の利益と安全を保護し、消費者のもつ権利を明確にすると同時に、消費者がその権利意識に目覚めて自主性をもったかしい消費者として対応できるようにすることが消費者行政の役割として意義づけられた。<sup>(13)</sup> 基本法にもこのような考え方が反映され、これを基礎として枠組みの具体化、充実が図られた。

消費者行政の体制整備が進展する段階において、事業活動に対する規制、規制行政については国に、他方、消費者教育等、消費者支援施策の具体化においては地方自治体为中心的な役割を求めるという方向性が見られた。

「消費者保護組織および消費者教育に関する答申」(国民生活審議会)は、「将来にわたって消費者行政を効率的に推進するには、国は法律の制定・施行・業界の指導、地方公共団体の連絡などを担当し、他方公共団体のうち市町村は消費生活懇談会の運営、苦情処理などを担当するとともに、都道府県は市町村との連絡調整、地域住民

の生活実態の把握、消費者教育のための各種便宜の提供などに当たると、その役割り分担が明確になされることが望ましい」との認識を示している。<sup>(14)</sup>

基本法制定、及び地方自治法の改正後における地方消費者行政のあり方にもこうした考え方が反映されている。自治省、経済企画庁の共同通達「地方公共団体における消費者行政の推進について」（経企消第四八号・自治文第一〇四号、昭和四四年五月一日）は、消費者保護基本法の趣旨に沿った地方消費者行政のあるべき姿として、国と地方公共団体とが機能に応じて責務を分担し、消費者行政を推進することを示している。そして、地方消費者行政が扱う事務として、消費生活モニター<sup>(15)</sup>の設置・運営、消費者啓発、消費者の組織化（消費者団体の育成・強化）、苦情処理等を指示している。

自治体の消費者支援施策は、消費者運動をモデルとして展開された。商品テスト、苦情相談、及び消費者教育が施策として導入された。<sup>(15)</sup>昭和四〇年には、兵庫県で消費者へのサービス提供専門機関として、生活科学センターが設けられた。同センターは、後に各地に設置される消費生活センターのモデルとなった。

さらに、消費者の意向を業界、行政に反映させるために、消費者団体の活動が果たす役割に着目し、消費者団体の組織力の強化、各団体の連携を促す施策が具体化された。<sup>(16)</sup>

基本法制定後は、全国的な消費者行政体制の整備が進められた。基本法制定を契機とする地方自治法の改正（昭和四四年）により「消費者保護に関する事務」が地方公共団体の事務として規定され（地方自治法第二条三項一七号）、従来大都市中心であった消費者行政が全国的に展開されることとなった。基本法の制定及び地方自治法の改正に伴う財政措置を通じて、各地方自治体に消費生活センター、商品テスト施設が設置されるなど、地方消費者行政の体制整備がなされた。<sup>(17)</sup>

(2) 地方自治体における消費者行政組織の発足と展開

一方、一九六〇年代以降、欠陥商品等、商品に対する事業者への苦情が増大する一方、事業者の対応が得られず、行政に苦情が持ち込まれるようになり、行政として消費者に対応する窓口を設ける要請が強まったことを受けて、地方自治体も消費者問題に取り組み始めた。<sup>(18)</sup> 東京都は、一九六一年(昭和三十六年)、わが国最初の消費者問題専管課「消費経済課」を設置した。<sup>(19)</sup> 高度経済成長に伴う消費者被害・問題の発生、消費者物価の上昇を背景として、都民の消費生活の擁護および消費者物価上昇の抑制を図ることを目的として設置された。<sup>(20)</sup>

行政施策に関しては、物価抑制(生鮮食料品の価格安定対策、昭和三七年より)、消費者教育、消費者相談(それぞれ昭和三九年より)、消費者の声を行政に反映させる経済モニター制度(昭和三七年より)への取り組みが行われた。規制行政は国の機関委任事務として実施された(計量の適正化等)。

これらの施策は、消費者意識の向上、かしい消費者の育成という観点から充実が図られた。<sup>(21)</sup> 昭和四三年、教育・相談・情報センターとしての役割を担う消費者センターが設置された。また、「かしい消費者」(昭和四二年より)など消費者を啓発する情報誌の発行、あるいは消費者間の連携、及び事業者や行政に対する消費者意向の反映を促すための消費者の組織化(消費者団体の育成(昭和四三年より))並びに関係者による話し合いの場の設定(東京都消費者会議(昭和四一年)、消費者団体連絡協議会(昭和四六年)等)が施策として行われた。

基本法制定後、石油危機時における狂乱物価・物不足をめぐる、東京都などの先駆的な自治体による地域的な対応が契機となって、昭和五〇年代以降の条例行政の活発化につながっていく。東京都は、昭和五〇年、「東京都生活物資の危害の防止、表示等の事業行為の適性化及び消費者被害救済に関する条例」(昭和五〇年東京都条例第一〇二号)を制定した。

とりわけ、国が産業行政の延長としての消費者保護であったのに対し、東京都などの自治体による消費者行政は、地域的な視点を反映するとともに、消費者の権利の確立を理念として掲げ、実質的に消費者の基盤に立つ消

費者行政への転換を図っていく。

(3) 消費者行政施策の枠組み

① 保護的支援から本来的支援へ

以上のように、従来の消費者行政における対応は、事業者への対応と消費者への対応に区分される。消費者への対応について見ると、経済基盤が強化され、国民の生活水準が向上し、消費革命を担いながら、他方、消費内容の高度化にキャッチアップするのが困難である消費者に対し、知識・技術を向上させ、取引主体としての消費者の自立を促すための支援として行われてきた。<sup>(22)</sup>このような支援は、規制された環境の下で消費生活環境にキャッチアップするための、いわば消費者保護的な性格をもった自立支援であり、消費者の消費者行政に対する依存的な関係を背景としている。

しかし、消費者による自由な選択を確保していくための支援としては、自立的に行動する消費者を前提に、消費生活に対するニーズを積極的に充足するプロセスを消費者行政としていかに支えるかに着目することになる。

② 本来的支援における事業者規制

従来、事業者規制を通じて市場監視が行われてきた。消費者保護のための事業者規制である。

しかし、市場監視を、消費者の自立的な行動を確保し、消費者の市場に対する意向の反映を裏づけるものとして消費者の視点から行われる監視と見るならば、事業者規制、もしくはルールの制度化が行われる場合のあり方（ルールの内容、及びエンフォースメントにおける消費者の権利実現という視点）も、消費者のニーズを実現するものとして位置づけられなくてはならないだろう。

すなわち、市場監視のための事業者規制は、消費者への対応とあわせて、全体として消費者支援に向けられているといえることができる。

#### 4 国と地方との関係のあり方

基本法の制定を契機とするわが国における消費者行政の体制は、弱者としての消費者に対するいわば最低限の消費生活環境を確保するものとして整備されてきた。しかし、これからの消費者問題への対応をめぐって、消費者行政は、社会的弱者に対する給付としてではなく、消費者の自立的な取引・消費行動を支えるものとして消費生活環境にアプローチすることが求められている。

今日、少子・高齢化、核家族化、女性の社会進出等を背景とする家族構造・家庭生活の変化、情報化、消費生活の国際化、消費のサービス化、環境問題への関心の高まりというように消費生活は多様化している。その中で、消費者の選択を支える仕組みを具体化し、あるいは、取引面のみならず、消費面に着目して消費生活基盤の安定・充実を図り、消費者のニーズに応える取引・消費環境を形成していくことが消費者行政に求められている。

その際に、消費者のニーズを取引・消費環境に反映させるという意味では、身近な取引・消費環境にそのニーズを反映しうる仕組みに着目しうる。すなわち、地域的な消費者ニーズを行政施策に反映させるということである。

例えば、東京都においては、以下のような事業が行われている。<sup>(23)</sup>

##### ・ 外国人向け啓発・情報提供の推進

国際化の進展を背景に消費者として登場する外国人に対し、消費者教育講座を開催するほか、消費者取引に関する外国人向けの情報提供を推進する施策。

##### ・ 消費者と生産者・事業者との交流

商品の内容や取引方法が、より消費者のニーズに沿ったものとなるように、消費者の意向を事業活動に、より一層反映させていくために、消費者団体と事業者団体との話し合いの場を設けるなど消費者と生産者・

事業者との交流を促進する施策。

・卸売市場の整備の推進、生鮮食料品の安定供給

都民生活に密接に関連する商品が安定的に供給され、都民が安心して生活をおくることができるように、生鮮食料品等の円滑な供給を確保するための卸売市場の整備、あるいは、生鮮食料品を安定的に供給するための都内生産者団体との安定供給契約の締結。

以上の施策に見られるように、地域の実情を反映した取引・消費環境を形成していく際に、消費者行政として取り上げる意味や重要性、そしてとりうる方策は、各地域で同一ではないだろう。したがって、国というよりはむしろ地方消費者行政としての対応を強化することが有効ではないだろうか。

そして、地方における対応を前提として、最低限の対応を確保する、あるいは共通の基盤を抽出するという意味において、国が地方消費者行政と多元的・重層的な関係に立ちながら対応していくという関係が、これからの国と地方消費者行政との関係のあり方として見出せるのではないだろうか。

### (三) 消費者取引をめぐる紛争解決手続

#### 1 消費者による自主的な紛争解決の方向性

消費者と事業者との関係を自立的、かつ相互的・双方向的なものと位置づけていくとすれば、消費生活上のトラブルが発生した場合に、このようなトラブルの解決に向けて自ら行動する消費者がイメージされるであろう。近年被害が拡大している契約過程をめぐるトラブル、及び契約内容に含まれる不当条項に関するトラブルを規律するためのルールである消費者契約法が民事ルールとして制定されたのも、規制緩和を通じて消費者の自己責任が強調されるようになったという経緯によるものである。

消費者取引をめぐるトラブルについて、従来、わが国では、消費者取引の実情を反映し消費者行政による苦情処理が行われている。しかし、従来の消費者行政は、行政対象としての消費者を保護の客体と捉えてきた。その中で、消費者行政による苦情処理には、行政が有する事実上の強制力を背景として解決を方向づけるといふ側面が見られた。したがって、消費者の自主的な紛争解決手続という観点からは、消費者行政として苦情処理を行う意義も見直されなくてはならないだろう。

さらに、消費者行政による苦情処理手続は、消費者契約法の実効性を確保する手段として、裁判外紛争処理手続（ADR）と位置づけられている。消費者と事業者とがルール志向の関係を確立していく上で、消費者契約法に関するトラブルのみならず、取引上のトラブルについて、消費者・事業者の主體的な関与を通じて自主的に解決を図っていくこと、及び解決を図る手続に対する信頼性を確保していかななくてはならない。そのような意味で、消費者行政による苦情処理手続はいかなる意義をもつのだろうか。

## 2 消費者行政による苦情処理

消費者取引にかかるトラブルへの対応をめぐり、消費者行政は、従来、消費生活相談、及び消費者被害救済委員会（もしくは苦情処理委員会）による手続を整備・拡充し苦情処理を行ってきた。

消費生活相談は、消費者団体の苦情相談活動をモデルに、一九六〇年代（昭和三〇年代後半）に、地方自治体における消費者支援行政の一環として導入された。苦情処理は本来的には消費者・消費者団体、あるいは事業者・業界団体による自主的な活動を通じて行われることを前提とする。しかし、欠陥商品等、消費者問題が顕在化した始めた当時、事業者が苦情に対応しないなど取引当事者間の苦情処理体制が未整備、もしくは不十分であったため、行政に苦情が持ち込まれ、消費生活センター等、窓口の設置につながった。

消費生活センター等、相談窓口における手続は、当初、消費者・事業者間の相対交渉で解決に至らなかったト

ラブルについて、少額（かつ少数）被害を解決する簡易・迅速な手続として整備された。しかし、消費者の苦情に対応しない悪質な事業者の存在、被害の高額化、取引内容の複雑化等により、相談内容にも変化が見られる。

さらに、あっせん・調停を行い消費者被害を救済する機関として消費者被害救済委員会・苦情処理委員会がある。例えば東京都は、消費者センター（当時）における苦情処理、被害救済の体制が不十分であることから、条例に基づいて同委員会による被害救済制度を創設した。<sup>(24)</sup> 消費生活総合センター等、都相談機関に寄せられた案件の中から、都民の消費生活に著しく影響を及ぼし、又は及ぼすおそれのある紛争が審査・選別され、知事から委員会に案件が付託される。

委員会は、消費者（六人以内）、事業者（六人以内）、及び学識経験者（二人以内、三者合計二四人以内）から構成され、調停等を行う。調査を通じて得られた事案に対する見解に基づいて判断基準（ルール）を示し、公正かつ妥当な解決を導くとともに、紛争の概要、審議経過、及び結果を都民に公表することを通じてルールの社会的な定着を図り、裁判による権利実現、解決を促す仕組みとなっている。また、委員会による手続が不調に終わった場合には、同種多数被害の救済を図るために訴訟援助を行い、裁判手続による権利実現を支援している。<sup>(25)</sup>

### 3 ルール志向の紛争解決手続

#### (1) 手続的なアクセスの阻害

サービス取引の拡大、取引方法の多様化、支払方法の多様化、及び取引の仕組みの複雑化を背景として、消費者取引をめぐるトラブルは拡大する傾向が見られる。

しかし、最近の調査より、現状における消費者の紛争解決への認識・行動を見ると、不満・苦情を申し出ることに否定的・消極的、あるいはいかなる手続をとるかについて知らないというように、手続をとる以前の段階で障害に直面している場合が少なくない。<sup>(26)</sup> 苦情を申し出る場合にもそれまでに時間がかかる傾向が見られる。<sup>(27)</sup>

主体的な紛争解決を前提とするならば、消費者が事業者との交渉の出発点に立つことが第一歩である。しかし、申し出る割合が少ないという現状から見て、トラブル解決を図る手続としては、不満・苦情を顕在化させるための手続へのアクセスの確保がまず念頭におかれるのではないだろうか。

(2) ルールの具体化・明確化

消費者取引においては、実際に購入、使用あるいはサービスの提供を受けて初めて取引内容、取引条件の効果を確認しうることが少なくない。しかし、東京都被害救済委員会に付託される案件が取引被害の複雑化を反映しているように、消費者が不満・苦情を申し出ることが容易でない背景には、取引内容・取引条件について不満・苦情を感じたとしても何を基準に考えればよいか、消費者が情報を持ち合わせていない、判断がつかないということがあろう。このような場面では、トラブル解決の前提としてルールの具体化・明確化が必要とされる。そして、こうしたルールは消費者問題という性格を踏まえたルールとして要請される。

4 ルール志向の紛争解決手続と消費生活相談

(1) 公正な紛争解決

消費者・事業者間の取引トラブルを解決する仕組みとして、消費者行政による苦情処理体制が整備されてきた。消費生活センター等、相談窓口による対応はトラブルの解決に消費者が利用しうる簡易・迅速な手続として位置づけられてきた。

しかし、取引の複雑化を背景として被害救済委員会への需要が高まるなど、消費者被害の様相は変化を見せている。また、消費生活において自主的な消費者像を想定しようとしても、トラブルを解決する場面での消費者は消極的である傾向が強い。

最近における消費生活相談においては、契約過程をめぐるトラブルの相談件数の増大が指摘されている。しか

し、事業者の不適正な行為による被害という点では、事業者が苦情に応じないばかりでなく、簡便な手続による解決が期待できないケースが見られる。こうした場合、個別的に紛争解決を行うことに消極的、あるいは適切な紛争解決手段がなく手続を踏まない消費者の側の被害は蓄積され、事業者の行為は改善されず、事業者のやり得を許す結果となっている。このような状況に対しては、窓口対応の強化だけでは必ずしも効果的なトラブル解決、被害救済につながらないのではないかと。

さらに、今日においても安全等、品質に対する不満・苦情は中心的な問題である<sup>(28)</sup>。消費者と事業者との間の力の格差が存在する中で、消費者行政が消費者の自立的な取引・消費行動を支援する立場に立つとすれば、消費者行政による苦情処理手続もまた取引上のトラブルを解決する仕組みとして消費者取引全般に関わるものとして、広く紛争解決基盤の構築に向けられていると考えられる。

したがって、取引上のトラブルの解決において、契約トラブルという視点に限られず、拡大する消費者問題に幅広く対応し、かつ消費者が自主的なトラブルの解決を図ることのできる仕組みを形成していくという観点より、消費者行政による苦情処理、あるいは消費生活相談を位置づけていくことが今後より重要になってくるだろう。トラブルの内容に即した解決手続、並びに消費者が自主的に解決を図ることのできる手続の明確化という点で、消費者行政による苦情処理手続はいかなる機能を果たし得るのか。

(2) 消費者が「相談」したいこと

① 買物相談

サービス取引の拡大など取引内容が複雑化する中で、取引の仕組みや取引内容・取引条件に対する理解が十分でない状況の下で契約が結ばれ、これがトラブルの発生につながっているという側面が見られる。このような意味では、事後的なトラブル解決手続のみならず、消費者が取引内容・取引条件を理解し、購入判断を下すために

必要とされる情報が提供され、収集できる仕組みを構築し、取引内容に対する消費者の理解と実際の取引において提供される内容とのギャップを埋めていくことが有用であろう。

情報提供・収集の仕組みに関して、取引内容の複雑化を背景とする被害の防止という観点より、消費者の使用・消費に耐えうる安全性等、品質を備えているかを確認することのできる情報を提供していくという意味では、調査・研究機能の充実が前提となる。

相談機能の活用という点では、提供される情報の内容とともに、情報収集支援という側面からどのように意義づけられるかに着目しうる。これは消費者の情報の収集の仕方と関わっている。最近の調査<sup>(29)</sup>によれば、情報媒体の中でも、人的情報源、すなわち口コミに対する信頼性は高い。しかし、高齢になるほど身近に助言を得られる人のいる割合は減少する。また、トラブルが起きたときに相談できる人がいない人の中には、購入時に相談する相手がいらない人が相当程度いる。このような場合に、取引内容について疑問があるけれども、身近に相談できる人がいないとか、適切な情報の入手が難しいといった消費者に対して、取引経験を補い、取引能力を補完する手段として相談機能が活用されるのではないだろうか。

したがって、事後的な苦情処理とは区別される事前の「買物相談」として、また、他の情報提供手段とは異なる、相談機能に着目する手段として相談制度を活用していくことが考えられるであろう。

## ② 自主交渉へのアクセス支援

従来の消費者行政による苦情処理、すなわち消費生活相談は、そもそも（事業者が苦情に対応しないなど）自主交渉による解決に至らなかった場合、あるいは解決が困難な場合に消費者がトラブルの解決について相談する窓口であった。したがって、相談の性格を何に求めるのかという点では、従来、行政のパターナリスティックな関与を通じてトラブルの解決を図る、いわば解決の場としての相談という側面が強かった。

これに対し、現在では、取引をめぐるトラブルを消費者・事業者間で自主的に解決していくプロセスが強調されるようになってきている。しかし、当事者間の自主交渉による解決という以前に、消費者は不満・苦情を申し出ること自体に消極的である。このことが被害の潜在化にもつながっている。そこで、消費者行政には、消費者による事業者への申し入れ・交渉をバックアップし、消費者が不満・苦情を申し出やすい環境を作っていくこと、すなわち紛争解決への手続的なアクセスを確保する視点も求められよう。<sup>(30)</sup>

消費生活相談の機能という点では、トラブルへの対応について知識・情報・技術が十分でない消費者が、トラブルについて相談し、またとるべき対応について助言を受けることができ、トラブルが発生したときに迅速な対応をとることができる、そのような体制として相談の場を活用することができるのではないか。すなわち、事業者に対する苦情の申し出、及び交渉を消費者の立場から支援するための助言、相談の強化である。

そして、取引主体が多様化している点に鑑みれば、みずから交渉を行うことが困難な消費者に対しては、消費者の主張に基づいて、消費者行政の相談窓口を通じて事業者との接触を図り、消費者の意向を伝え、事業者の対応を確認するというように、交渉のプロセスに関与することも考えられるだろう。

③ 自主交渉が不調に終わった場合―第三者による判断―

消費者取引をめぐるトラブルに関して、自主交渉がまとまらなかった場合、第三者による何らかの(法的な)判断を基に解決を図ることになる。

消費者行政では、従来、いわゆる相談の延長上のあつせんが行われている。消費生活相談の枠内であつせんを行うことにより、消費者行政は、紛争解決に向けた何らかの方向づけを行い調整的に関与することになる(なお、東京都では条例の改正(平成一四年)により、「仲介によるあつせん」(東京都消費生活条例(以下「都条例」という。)、第二八条)という文言が挿入され、相談機関としてあつせんを行うことが明記された。)

苦情処理の流れにおいて消費者行政があっせんによる解決に関与するということは、消費者の自主的な解決への行動を支援する立場に立つ一方、紛争解決のために判断を下す立場に立つことを意味する。消費者に対する助言的役割を前提とするならば、苦情処理手続の中で両者を兼ねることには手続的な公正さという点で問題が指摘されうる。

たしかに少額被害を前提とすれば、従来のセンターにおける簡易・迅速な手続を提供するニーズに応える手続として、相談の延長上のあっせんを位置づけることはできる。

しかし、相談に持ち込まれる不満・苦情は、少額、軽微なものばかりではない。少額被害でも解決に時間を要するもの、あるいは被害が高額で内容の複雑な案件が見られるなど、被害状況は多様である。あっせん処理に委ねられる事例が後者に近いとすれば、これらの紛争を自主的な交渉の延長にある簡便な手続の中に位置づける必然性は弱いのではないだろうか。このような場合、助言手続とは切り離して、むしろトラブルの効果的な解決という観点より、独立の手続として位置づけられ具体化されるべきである。

そこで、助言による交渉支援では解決しないトラブルについて第三者が判断に関与する枠組みが別途検討される。すなわち、従来の体制に基づいて対応の充実を図っていく場合に、助言手続としての対応というレベル、及び第三者が判断する枠組みの設定による対応というレベルの区別が求められるのではないだろうか。処理が不調に終わる場合も視野に入れて他の手続との接続性を考える上でも、手続の位置づけを明確化する必要がある。

#### ④ 法的手続へのアクセス支援

消費者が事業者窓口による対応に満足できなかった場合、第三者による判断を申し立てることになる。ただし、トラブル解決手続に消極的な消費者にとって、自主交渉が不調に終わった場合にさらに手続をとることにについて明確な見通しを持たない場合が少なくないのではないか。そのような意味で、消費者からの聞き取りによる

事実の確認・整理と解決方針の「見立て」を行い、情報提供のみならず相談による助言を行うことには意義が認められるのではないかと思われる。

従来の消費生活相談においても他機関紹介は行われている。他機関紹介（例えば、分野別紛争解決機関、あるいは、弁護士会仲裁センター<sup>31</sup>）は、手続的な助言という側面をもつ。ただしそれは苦情処理手続の一環として行われてきたものであり、紹介の基準が利用する消費者にとって明確ではないという問題点が考えられる。

しかし、消費者の利便性に応じるという意味では、苦情処理というよりはむしろ他機関の提供する手続の性格を明らかにするなど情報提供としての側面からアプローチすることが求められる。裁判手続を含め、トラブルの性格に応じた手続をとることができる申立機関を選別する、あるいは、被害救済委員会、原因究明のための調査（商品テスト）など消費者行政機関における手続をとることについて助言を行うのである。

申立機関の選別においては、消費者の手続への関与の仕方、及び手続にかかるコストが明らかにされる必要がある。また、消費者問題としての性格を踏まえた公正な判断を行う機関としての信頼性が確保されていなくてはならない。諸側面を総合して消費者が利用しうる手続を選んでいくことになる。情報を提供していくためには、他機関との連携を図っていくことになる。しかし、これらの機関に対する消費者の利用を促すためには、信頼性の確保が前提となる。情報提供に関しては、このような側面からも工夫の余地がある。

#### ⑤ 消費者被害救済委員会と個別的な紛争解決

他機関との連携に関して、消費者被害救済委員会の守備範囲との関係が考慮されうる。すでに述べたように、東京都の被害救済委員会は、被害者が少数であっても、一般的・普遍的な解決への要請に応じて紛争は付託されるものの、基本的には集団的な救済を図る手続である。

同委員会を通じて調停等により個別的な紛争解決を行う場合、消費者問題という性格を反映した手続の提供、

及び分野横断的な機関となりうる点では、消費者取引に関するトラブルの一般的・総合的な紛争解決機関として位置づけることができる。しかし、被害救済委員会の制度的な考え方が個別的な紛争解決の枠組みを包摂しうるかについては以下の視点から検討を要するものと思われる。

すなわち、被害救済委員会による被害救済は、集団的な救済手続を通じた被害の全体的な解決、あるいは普遍的な解決という考え方に基づく(「都民の消費生活に著しく影響を及ぼし、又は及ぼすおそれのある紛争」の公正かつ速やかな解決(都条例、第二九条))。そして、公共的基盤を通じて手続を提供する意義を消費生活基盤の形成、および確立に求める。

従来 of 基準に照らして同委員会に付託しえない、すなわち、公共的なルール形成の基盤にのらない紛争で、むしろ紛争解決という側面が強調されるものについて処理を拡大するとしても、このようなレベルにおける解決をどこまで必要とするかを見定めなくてはならないだろう。

この点は、取引当事者による手続への関与のあり方にも関わる。被害救済委員会の手続では、委員会として事案を説明する。これに対し、トラブルの状況によつては、自主的な交渉の延長として、(例えば、情報収集の方法・程度、立証のあり方について)消費者の主體的な関与に重点をおく手続の具体化が合理的である場合を想定しうる。こうした場合、解決に至る過程で委員会は手続にどのように関与しうるのか検討を要する。すなわち、被害救済委員会の処理能力の拡大については、まず、個別的な紛争の解決を公共的基盤にのせて行いう意義、次いで、消費者の求める解決との関係で必要とされる手続の厳密さの程度、あるいは判断の性格が問われる。

さらに、判断の枠組みのあり方として、紛争件数の量的な側面に対応する枠組みのあり方、また、紛争解決の個別性という側面が重視される場合の手続に関して解決内容の公表の是非といった点が検討されなくてはならず、直ちに被害救済委員会の処理に委ねることは難しいのではないかと思われる。

#### 四 おわりに

規制緩和・規制改革を通じて、国民の自由な選択を基盤とする経済・社会への再構築が行われようとしている。しかし、消費生活をとりまく経済・社会環境は変化し、多様化している。バイオテクノロジーの進展に見られるような科学・技術の進歩を背景とした取引対象の内容の高度化（例）遺伝子組換え食品）、金融サービス取引に見られるような取引内容・取引条件の複雑化といった取引対象の質的な変化、また、国内のみならず海外製品・サービスの購入・利用を視野に入れたグローバルな取引という観点より、取引範囲の地理的な拡大が見られる。さらに、輸入された製品等を国内で取引するのみならず、情報通信技術（IT）の進歩により普及しつつあるインターネットを利用して海外と直接取引する機会が拡大するといったような取引方法の多様化、取引対象および販売方法の多様化を背景とした支払手段の多様化も見られる。そして、高齢化社会の到来とともに、高齢者が取引当事者化するなど取引主体としての消費者像が画一的には捉えられなくなっている。また、環境問題への対応の重要性の高まりとともに、現代社会におけるもの・サービスの製造・供給のあり方、そして消費・利用のあり方の見直しが求められている。

このように高度で複雑な、そして多様化した経済・社会において消費生活を行う消費者が、自立的に取引・消費行動を行うためには、これを支える環境が必要とされる。そして、このことが規制緩和後の経済・社会における消費者行政にも依然として問われている。

これからの経済・社会における消費者像は、取引主体として自立していない社会的弱者ではなく、自立的な消費者に求められる。そして、消費者が取引や価格・品質を信頼でき、同時に環境問題等を踏まえつつ消費生活を

安定させ、持続していくために、消費者の基本的な権利が守られる環境の実現を通じて、自立的な取引・消費行動を支援することが消費者行政には求められている。したがって、これからの消費者行政は、消費者を保護するための消費者行政ではない。このような意味で、従来の消費者保護基本法における「保護」の枠組みも見直されなくてはならないだろう。

(1) 国民重視型の行政の一環として公的規制の緩和に向けた取り組みが本格化したのは、一九九三年に細川内閣が発足した後である。数次にわたる規制緩和推進計画の策定・改定により、規制緩和・撤廃に向けた分野別の具体的な計画が示され、他方、以下の機関による検討、及び監視が規制緩和の推進を担ってきた。

行政改革委員会は、平成六年一二月、「規制の改善の推進に関する監視」(行政改革委員会設置法第二条一項一号)を行う機関として規制緩和小委員会(平成七年四月)を同委員会の下に設置した。同委員会は『規制緩和の推進に関する意見(第一次)―光り輝く国をめざして―』(平成七年一二月)、『規制緩和の推進に関する意見(第二次)―創意で造る新たな日本―』、および『最終意見』(平成九年一二月一四日、規制緩和小委員会最終報告『大きな一歩、さらに前へ』を含む。)を提出した。

同委員会の終了後、行政改革推進本部・規制緩和委員会(平成一〇年一月二六日、平成一一年四月六日より規制改革委員会に名称変更)が設置され、『規制緩和についての第一次見解』(平成一〇年一二月一五日)、『規制改革についての第二次見解』(平成一二年一二月一四日、以下『第二次見解』という。)、及び『規制改革についての見解』(平成一二年一二月一四日)を公表した。

平成一三年四月一日より、総合規制改革会議が発足し、新たな三か年計画として継続される規制改革を引き続き監視している。本会議は、行政改革の重要課題について平成一七年(二〇〇五年)までの間に集中的・計画的に改革を実施する体制の一環として行政改革大綱(平成一二年一二月一日閣議決定)に基づいて設置された。同大綱は、中央省庁等改革、情報公開といった規定の方針に則り既に進行している改革に加え、特殊法人等の改革、公務員制度改革、地方分権、電子政府の実現などの新たな改革を実施するためのスキームであり、規制改革は「行政と民間との新たな

関係を構築する」ものとしてこの中に盛り込まれている。

また、規制改革委員会は『第二次見解』において、規制改革とは「現在我が国が直面する構造的な環境変化を的確に把握し、又は先取りし、適切な処方箋に基づき規制の全体を再構築していく作業にほかならない。」「そして、こうした作業により経済社会を活性化し、そこから生じる富を福祉、環境対策、教育等必要な分野に投資することにより、豊かな国民生活を実現することが、規制改革の究極の目的なのである」とし、規制改革の意義が国民の豊かな社会生活の実現にあることを明示している（行政改革推進本部規制改革委員会『第二次見解』〈<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku-suishin/9912kenkaiz.pdf>〉）。

規制改革の究極の目的に対するこのような考え方の背景には、国民生活重視、生活者・消費者重視という発想がある。これは、宮澤内閣における「生活大国五か年計画―地球社会との共存をめざして―」（平成四年六月三〇日閣議決定）、および第三次臨時行政改革推進審議会（平成元年～平成五年最終答申）において強調され、経済政策の中で重視されるようになった視点である。

(2) 行政改革会議は、国民の統治客体意識、行政への依存体質を背景とした行政による国民生活への過剰介入、及び価値選択のない「理念なき配分」と縦割行政・官僚組織の肥大化により深刻な機能障害を来している、「戦後型行政システム」に対し、①総合性、戦略性の確保、②機動性の重視、③透明性の確保、④効率性、簡素性の追求を柱とした行政の組織・活動原理の改革を提言した（行政改革会議『最終報告』四頁～五頁（平成九年一月三日））。

(3) 「消費者行政」という言葉が公式に使われるようになったのは、昭和四〇年のことである（及川昭伍「消費者行政の歩みと展望」くらしのレポート一一〇号三頁（一九九五））。

(4) 国民生活審議会「消費者保護組織および消費者教育に関する答申」月刊消費者リポートNo.3、八三頁～八四頁（一九六九）。

(5) 正田彬「消費者の権利」一一頁～一五頁（岩波新書、一九七二）、及び日本放送出版協会『日本の消費者運動』六〇頁～六三頁（昭和五五）。

(6) 東京都『都民の消費と生活に関する調査―消費者問題基本調査Ⅰ―』（平六）、及び東京都『消費者行政をとりまく環境変化とこれからの消費者行政のあり方に関する調査―消費者問題基本調査Ⅱ―』（平七）。東京都の「新条例」

は、知事による基本計画の策定(第四三条)を求めている。そこで、『基本調査Ⅰ』は、最新の消費者問題・消費者行政に関する都民の意識・意向を把握し、基本計画策定の基礎的な資料とするために実施された(『基本調査Ⅰ』三頁)。「基本調査Ⅱ」は、『基本調査Ⅰ』の結果を二次的に解析・検討し、同時に従来の消費者行政施策との比較を通じて、経済・社会の変化に対応した消費者行政を効率的に立案・執行していくための消費者行政のあり方について考察している。

- (7) 前掲注(6) 『基本調査Ⅱ』二二頁〜四〇頁参照。
- (8) 前掲注(6) 『基本調査Ⅰ』三二頁〜三四頁。
- (9) 前掲注(6) 『基本調査Ⅰ』四四頁〜四五頁。
- (10) 前掲注(6) 『基本調査Ⅰ』四三頁。
- (11) 前掲注(6) 『基本調査Ⅱ』五九頁。
- (12) 臨時行政調査会「消費者行政に関する意見」前掲月刊消費者リポートNo.3、七三頁。
- (13) 前掲注(4) 「保護・教育答申」前掲月刊消費者リポートNo.3、七八頁。
- (14) 前掲注(4) 「保護・教育答申」前掲月刊消費者リポートNo.3、七九頁〜八〇頁。  
 経済企画事務次官・自治事務次官の共同通達「地方公共団体における消費者行政の推進について」(経企消第五一号・自治文第一二四号、昭和四一年八月二二日)は、地域住民・消費者に身近な消費者行政を実現する見地から、地方自治体における消費者行政担当機構の明確化を要請した。これを受けて昭和四二年度以降、専管課・係の設置が促進され、都道府県レベルでは昭和四七年度までにすべての都道府県に専管課、係等が設けられるに至った。
- また、消費者の意向を収集し、行政に反映させる手段として、東京都等の先進的な自治体において実施されていた消費生活関係モニター事業につき、財政措置(昭和四二年度〜昭和四四年度)を講じて実施を促した。
- (15) 主婦連は昭和三五年に苦情相談を開始した。
- (16) 前掲注(12) 「改革に関する意見」八三頁。
- (17) 経済企画庁消費者行政課「資料消費者行政(Ⅱ)地方消費者行政」三頁〜五頁(一九七三)。
- (18) これには、一九六〇年代から一九七〇年代前半にかけて、いわゆる革新自治体が誕生し、生活・福祉行政へのア

- ブローチが盛んになったという政治的背景があった。(地方自治百年史編集委員会『地方自治百年史 第三巻』二九七頁(一九九三))。
- (19) 国の消費者行政関連の組織が産業界行政のための縦割行政組織の中に位置づけられたのに対し、都の専管課は、消費者の立場に立って消費者問題に対応する基盤であることを意味した(鈴木深雪『東京都の消費者行政』ジュリ増刊総合特集一三号二六〇頁(一九七九))。
- (20) 初期の消費者行政施策について、前掲注(17)『地方消費者行政』五四頁～五九頁。
- (21) 初期の消費者支援施策に関して、東京都『東京都政五十年史 事業史II』二六五頁～二六八頁(平六)。
- (22) 前掲注(12)「改革に関する意見」前掲月刊消費者リポートNo.3、七三頁。
- (23) 『東京都消費生活基本計画』三四頁、四七頁、五九頁(平九)。
- (24) 消費者条例研究会編『東京都消費生活条例逐条解説』一七七頁～一七九頁(ぎょうせい、昭五二)。
- (25) 東京都消費生活総合センター『東京都消費者被害救済委員会報告書集』一頁～二頁(正田彬)(一九九九)。
- (26) 消費者が取引上の不満・苦情を申し出ない理由として、回答が多い順に「面倒だから」(三八・九%)、「申し出てもうまい解決策があるとは思えないから」(二八・六%)、「被害が小さかったから」(二〇・九%)、「金額が少なかつたから」(一七・六%)、「どこに申し出てよいか判らなかつたから」(二七・〇%)、「気まずい思いをしたくなかつたから」(一六・七%)等となっている(前掲注(6)『基本調査I』七一頁、および七五頁)。
- (27) (社)全国消費生活相談員協会電話相談事業に基づく調査結果によれば、消費者が、契約締結時から消費生活相談窓口申し出るまでにかかる期間は、契約後一年までのケースが八割、二割が一年以上である(藤井教子『消費者契約法(仮称)の具体的内容について(案)』に対する意見』三頁(一九九九年一〇月五日))。
- (28) 前掲注(6)『基本調査I』七〇頁。
- (29) 前掲注(6)『基本調査I』四三頁、及び前掲注(6)『基本調査II』三二頁。
- (30) 谷口安平『民事手続法論集第三巻 民事紛争処理』一四一頁～一四二頁(信山社、二〇〇〇)。
- (31) 消費者契約法制定に際し、衆議院商工委員会は附帯決議(平一二・四・一四)を行い、「消費者契約に係る紛争の簡易、迅速な解決を図るため、裁判外の紛争処理機関の強化を図ること」を要請した。またその中で、消費生活セン

ター及び国民生活センター、並びに苦情処理委員会の充実・強化とともに、「消費者契約に係る紛争が裁判外で適切に解決されるための手段を十分確保するため、各地の弁護士会が設置する弁護士仲裁センターが消費者契約に係る紛争解決に当たり、利用しやすいものとなるよう、日本弁護士連合会に協力を要請すること。」を求めている。