

改正された消費者基本法の評価と課題

弁護士 野々山 宏

1、1968年に制定され、20世紀後半の消費者政策を基礎付けた消費者保護基本法が改正され、「消費者基本法」と名前を変えました。2003年の国民生活審議会消費者政策部会報告「21世紀型消費者政策の在り方について」（以下「前記報告」といいます）を受けて、2004年5月26日に国会で成立したものです。改正過程では、消費者の権利の内容や消費者像などに議論がありましたが、結果として改正法は前記報告の内容より前進した部分があり、いくつかの課題もありますが、全体としては評価すべき点が多くあります。審議会報告よりも制定された法律の方が前進することは、これまでの立法過程では考えられないことでしたが、同法が議員立法によるもので、国会の審議過程で政党や議員の意見が反映されやすかったことと、消費者団体や日弁連などの議員への活発な働きかけが功を奏したものと考えられます。

2、改正のポイントの一つとして、法律の名称から「保護」の文字が無くなったことがあげられます。改正法の消費者像が、保護の客体から権利の主体となったことが反映されています。消費者保護基本法が制定された1960年代当時は、日本の事業者も消費者もいずれもまだ未成熟で産業育成、消費者保護は行政が主導していくしかないとの政策判断がありました。21世紀になっても消費者が構造的な弱者であることには変わりありませんが、恩恵的な保護の客体ではなく権利の主体としての存在として位置付け、権利者にふさわしい支援政策の強化と権利実現の具体的な制度の実現が求められているのです。

前記報告では消費者の位置付けの転換を「保護から自立へ」の言葉に要約したため、あたかも消費者は自立したのだから自己責任を負うべきで、保護や支援の政策や制度は不要となったとの意見が出てきました。しかし、これが誤りであり、権利者であるからこそより強い支援と権利擁護が必要となることは明らかです。

改正法1条が上記のことを明確に位置づけています。まず、「消費者と事業者との間の情報と質及び量並びに交渉力の格差」の存在を明確に認めています。この指摘は消費者契約法1条と同様に、消費者が構造的弱者であることをまず指摘したものです。そのうえで1条は改正法の基本理念として「消費者の権利の尊重及び自立の支援」を掲げています。そしてこの基本理念に基づいて「消費者の利益の擁護及び増進に関し」「国、地方公共団体及び事業者」が責務を負っている

ことを宣言しています。改正法は消費者の権利実現と自立支援のためのより積極的な政策を求めているのです。改正の際に議論となった消費者の責務や役割は目的条項である1条には記載されていません。消費者の役割（7条）と国、地方公共団体及び事業者の責務（3条、4条、5条）とは全く異質のものであると考えべきです。

3、2条の基本理念の中に尊重の対象として、8つの事項が消費者の権利であると記載されました。前記報告や自民党案では6つの事項しかありませんでしたが、国会の審議過程で、国際消費者機構の掲げる8つの権利に合わせて、①基本的な需要が満たされること、②健全な生活環境が確保されること、の2点が追加されました。法文の記載の仕方が消費者が権利を有すると明確に宣言していないことや「消費者団体を組織し活動する権利」を加えなかったことは課題ですが、8つの事項が権利であると宣言したことは重要です。国、地方公共団体、事業者の責務としても、消費者の権利の尊重と自立の支援の基本理念にのっとることが明記されてることと合わせて（3、4、5条）、今後制度や政策の実現を求めていく大きな根拠となります。

4、基本理念の中に「消費者の自立支援に当たっては」「消費者の年齢その他の特性に配慮されなくてはならない」（2条2項）とし、さらに事業者の責務に「消費者との取引に際して、消費者の知識、経験及び財産の状況等に配慮すること」（5条1項3号）を加えて、近年増加している高齢者・障害者など構造的弱者である消費者の中のさらなる弱者に対するを対策の必要を根拠付けられることも評価できます。

5、12条で、消費者契約の適正化の規定が基本的政策の一つとして新たに設けられました。消費者契約法で実現の一步を踏み出した、勧誘の適正化や公正な契約条項の確保のほかに、特に事業者の情報提供があげられていることは重要です。事業者の責務に「消費者に対し必要な情報を明確かつ平易に提供すること」を加えていること（5条1項2号）と合わせて、情報の提供に関しては極めて不十分な消費者契約法の改正の後押しになると考えられます。

6、21世紀の消費者政策の中では重要な役割を果たすであろう消費者団体に関する規定が明確になりました。消費者団体の役割が明記されるとともに（8条）、国は「消費者団体の健全かつ自主的な活動が促進されるよう必要な施策を講じるものとする」と規定されたことは重要です（26条）。消費者団体訴訟制度の創設はもちろん、その効果的な活用のための消費者団体の支援策を国に求めていく重要な根拠となっていきます。

7、地方公共団体などの苦情処理及び紛争解決の促進（19条）、国民生活センターの役割（25条）の規定

も拡充されました。各センターの役割を後退させる政策の歯止めの法的根拠となるものです。

8、その他にも、国際的な連携の確保（21条）、環境保全への配慮（22条）など新たな規定が設けられるなど、改正消費者基本法は全体としては評価できるものとなっています。

他方で課題もあります。1条の規定にも関わらず、7条の消費者の役割では自主的合理的に行動することを消費者に促しています。この規定が消費者政策の後退をもたらす根拠とならないよう1条の立法趣旨と3条ないし5条の国等の責務を強調していくことが必要です。

そして何よりの課題は、改正消費者基本法に明記された諸施策の具体化です。具体化がない限り、基本法は絵に描いた餅です。当面の課題は、消費者団体訴訟制度の実現と各自治体の消費者条例の改正でしょう。9条で定めなければならないとされている「消費者基本計画」の内容も重要です。

消費者法は事業者と消費者の立場が真っ向からぶつかることが多く、制度や施策の具体化には活発な運動が不可欠です。すべての国民が消費生活を営んでいます。すべての国民が消費者となりうるのです。権利者であることを自覚して、改正消費者基本法を活用して行きましょう。