

「第4期消費者基本計画のあり方に関する検討会」 中間取りまとめに向けての論点整理

～新たな時代にふさわしい消費者政策を推進するために～

I はじめに

○ 本検討会においては、消費者庁長官から、第4期消費者基本計画の在り方について提言することについて要請を受け、消費者被害を解決するために最前線で尽力している関係者等が参画し、2017年10月以降、会合を重ねてきたところ。この中間取りまとめは、検討会におけるこれまでの意見交換の内容等を踏まえて整理。

○ 消費者政策については、消費者基本法に基づき策定（閣議決定）される消費者基本計画に基づき、消費者を取り巻く状況等を踏まえ、効果的に推進が図られているところ。

昨今、国連における「持続可能な開発のための2030アジェンダ」の採択、シェアリング・エコノミー型のビジネスの広がりなど、社会経済状況の変化が大きい状況。

そうしたことに鑑み、本検討会においては、第4期消費者基本計画の中で重要課題として位置付けるべきと考えられる新たな動きや視点であって、現行の第3期消費者基本計画には必ずしも十分に盛り込めていないもの（例えば、以下を参照。）を中心に中間的に取りまとめ。

- ・ 消費生活に関連する技術革新の進行（AIの活用の急速な拡大等）
- ・ 消費生活に関わる取引形態の多様化
- ・ 消費者政策において取り扱う分野・領域の拡大
- ・ 消費者としての契約活動におけるグローバル化の進展

《参考：消費者基本計画の推進により実現されるべき「消費者の権利」（消費者基本法第2条第1項）》

- ・ 消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策（以下「消費者政策」という。）の推進は、国民の消費生活における基本的な需要が満たされ、その健全な生活環境が確保される中で、消費者の安全が確保され、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、消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映され、並びに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ことが消費者の権利であることを尊重するとともに、消費者が自らの利益

の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるよう消費者の自立を支援することを基本として行われなければならない。

- 現行の第3期消費者基本計画の策定に際しては、今回のような検討プロセスはなかったところであり、今回の検討プロセスは、第4期消費者基本計画の策定後に施策を推進するに際しての関係者間の連携を円滑にすることに資する取組であると考えられる。

本検討会において本年末を目途に最終取りまとめを行った後、消費者庁を中心に、政府として第4期消費者基本計画の立案を本格的に進めることとなるが、その際、本検討会の成果をいかして対応することを強く期待。

Ⅱ 消費者を取り巻く状況変化について

検討会において示された御意見などを踏まえると、我が国の社会・経済に関する変化、消費者を取り巻く状況変化として、以下のような事象が見てとれるのではないか。

(経済・社会のトレンド)

- 経済の好循環が実現しつつある一方、全国への効果波及が必要
- 人口減少の進行（都市部と地方部に共通する活力低下への懸念）
- 高齢化、独居化の進行（単身世帯や「脆弱な消費者」の増加、人生100年時代の到来）
- 成年年齢の引下げ（2022年度からの可能性）
- 消費行動の変化、消費の多様化（「持つこと」が豊かさを具体化しない価値観の広がり）
- 加速度的な技術革新の進行（仮想通貨その他の分野でのブロックチェーン技術の活用、キャッシュレス化の急速な進展、AI活用の急速な拡大など）
- 産業構造・ビジネス形態の変化（シェアリング・エコノミー型のビジネスの拡大等）
- グローバル化・ボーダレス化の進展
- 自然災害の頻発

(望ましい方向へ社会を進めるための戦略指針)

- 持続可能な社会を形成しようとする国際社会の機運（SDGs）
- 技術革新による社会課題の解決への志向（Society 5.0の推進による超スマート社会の実現が見通されることにより、社会課題の解決と経済の好循環の実現の両立が期待）

(時代の、そして、消費者政策の転換点)

- 東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催（2020年）
- 大阪府における2025年国際博覧会の開催の可能性
- 消費者庁発足10年、国民生活センター発足50年の成果と今後（消費者政策の扱う外延の拡大・相対化、「司令塔機能」の更なる強化への期待）

Ⅲ 消費者政策に関わる主な課題について

検討会において示された御意見などを踏まえると、消費者を取り巻く状況変化と関連し、以下のような課題があるのではないかと考えます。

(人口構造の変化に伴う課題)

- 判断力の低下した高齢者の増加や成年年齢の引下げに伴う消費者問題の増加懸念への対応の必要性。また、人口減少による地域の活力低下懸念等があるところ。
- そのため、各地域における消費者政策のレベルの低下や持続可能性に対する懸念の発生を回避するため、新たな技術の活用などを含め、「現場力」の維持に資する多様な取組を進めるとともに、消費者問題の解決に積極的に取り組む「賢い消費者」(※)を増やしていく観点から、世代の切れ目のない消費者教育を推進することが重要。

※ 「賢い消費者」については、単に「消費者被害に遭わない」、「合理的意思決定ができる」といった意味にとどまらず、「社会の一員として、よりよい市場とよりよい社会の発展のために積極的に関与する消費者」についても含むものとして用いている。

(ビジネスの形態変化、消費(者)の多様化に伴う課題)

【課題例その1】

- 現状では、位置情報、決済情報等を収集することの反射的効果として消費者向けに利便が提供されている状況。また、シェアリング・エコノミー型のビジネスにおいても、消費に関わる情報が収集されやすい状況。これらに関連して、既に、改正個人情報保護法が全面施行(2017年5月)され、特に、匿名加工情報の類型が新設。
- 今後、これらのみならず、個人情報の取扱い(データポータビリティの在り方を含む。)について十分に考慮することが重要である可能性。

《参考1：データポータビリティに関する最近の動向の例》

・「情報銀行」の認定に関する検討

総務省及び経済産業省において、「情報信託機能の認定スキームの在り方に関する検討会」を開催し、情報信託機能に関する民間団体等による任意の認定制度の在り方について検討中。

・「データポータビリティに関する調査・検討会」の開催

総務省及び経済産業省において、個人情報を含むパーソナルデータの適切な利活用

を推進する観点から、いわゆる「データポータビリティ」の在り方等について検討するため、「データポータビリティに関する調査・検討会」を開催。

・消費者理解に基づく製品等の提供に役立つデータの標準化等に関する検討

経済産業省において、「購買履歴データの管理・利活用の在り方に関する検討会」を開催。各事業者のデータを統合し、個人の各店舗での買いまわりを示す購買履歴データを効果的に生成する観点から、電子レシートの可能性と、その標準化の意義について合意。

《参考2：EUにおける個人データの保護の取組》

- ・ EU においては、域内にいる個人の個人データを保護するための統一的ルールとして GDPR（一般データ保護規則）を定め、2018年5月25日から施行。

【課題例その2】

- シェアリング・エコノミー型のビジネスの拡大等により、プラットフォームを利用するのがいずれも個人であるケースなど、B to Cの関係が相対化していく可能性を念頭に置く必要性、そして、世代ごとに消費（者）のモデルを考える必要性の存在。
- そのため、第4期消費者基本計画の策定・推進に際しては、より細かな施策の体系化を図ることが重要。

【課題例その3】

- SDGsの理念の普及・浸透に伴うエシカル消費の拡大と相まって、中小企業等を含め、消費者志向経営の浸透を図る必要性の存在。
- これらは、「よりよい社会」の構築を消費者政策の領域から実現していく方策であるが、現状において、エシカル消費は消費者にとって「嗜好」の段階にとどまるとの意見もあり、取組の幅を広げつつ、「車の両輪」として調和を保ちながら推進することが重要。

《参考：「持続可能な開発のための2030アジェンダ」における目標12の概要等》

- ・ 2015年に国連で採択された当該アジェンダにおいては、国際社会において持続可能な開発をめぐる諸課題が存する中で、生産や消費、サービスの在り方についての根本的な変革が必要であることを明らかにし、当該アジェンダの採用する統合的なアプローチにおける目標の一つとして「持続可能な生産消費形態を確保する」（つくる責任・つかう責任）を位置付け。

【課題例その4】

- 我が国を代表するような企業による昨今の不祥事の事例は、あくまでも個別の事業者の問題ではあるが、これらが我が国産業界全体の信頼を損ねる事態を招くこととなるのは避けなければならないところ。
- 国際競争力を下支えするソフトインフラとして、公益通報者保護制度の更なる定着等を図ることが必要であるとともに、公益通報者保護に関する規律の在り方や行政の果たすべき役割等に係る方策を検討することが重要。

《参考：公益通報者保護制度に関する検討状況》

- ・ 公益通報者保護法について、規律の在り方や行政の果たすべき役割等に係る方策を検討するため、2018年1月、消費者委員会に対し諮問（現在、消費者委員会公益通報者保護専門調査会において検討が進められているところ。）。

(SDGsの達成に資する「Society 5.0」の推進に関わる課題)

- AI、IoT などのもたらす効果等を踏まえ、消費者の利便の増進が期待される新技術等について、消費生活への影響を把握しつつ、効果的に活用する必要性。（平常時のみならず非常時の備えとしても効果的に活用。産業政策との連携も深めながら、消費者の暮らしの強靱化や効果の増進、ひいては、我が国経済における生産性革命の実現に寄与していくことが重要。）
- これからの社会においては、技術革新が産業や社会経済に及ぼす効果の発現が非連続的であることが多いのと同様、技術革新が消費者へ及ぼす効果の発現についても非連続的であることが多いことが見込まれるところ。そのことを踏まえつつ、消費者を名宛人としらないものを含む多様な情報・技術への理解を高め、活用する能力を涵養することが重要。

* シュンペーターによれば、経済から自発的に生まれた非連続的で急激な変化（新結合）が発展への契機であり、その遂行（イノベーション）に該当するものとして、1) 新しい財貨の生産、2) 新しい生産方式の導入、3) 新しい販路の開拓、4) 新しい供給源の獲得、5) 新しい組織の実現、を挙げている。「新しい財貨の生産」と「新しい生産方式の導入」は、技術革新に該当すると考えられている。

- なお、今後における技術革新の活用イメージの一つとして、食品表示の仕組みの革新（QRコードの活用等による所収データの増加に向けた検討等）に係る検討を開始することが必要。

《参考1：消費者政策において技術革新を活かしていく観点》

- ・ 消費者利便の増進と技術革新がもたらす不測の事態の回避との両立。

- ・ 人口減少に伴う諸課題を克服し、「強くしなやかな」消費者政策の推進を実現するためのツールとして積極的に活用。

《参考2：今後の技術革新により、消費者の利便増進が見込まれる分野に関する政府における検討等の例（平成30年3月の消費者委員会の意見も参考に整理）》

- ・ **キャッシュレス化に関する検討**

平成30年4月、経済産業省の「クレジットカードデータ利用に係るAPI連携に関する検討会」が「キャッシュレス・ビジョン」を取りまとめ。

- ・ **自動運転車の実現に向けた検討**

平成30年4月、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部・官民データ活用推進戦略会議が「自動運転に係る制度整備大綱」を取りまとめ。

- ・ **AIの活用を支える基礎的な枠組み等に関する検討**

総務省の「AIネットワーク社会推進会議」において、AIの利活用において留意することが期待される事項などを検討。また、知的財産戦略本部において、AIの生成物に関わる知的財産権などを検討。

- ・ **AIの医療での活用**

がんゲノム医療等においてAIの活用が拡大するなど、研究・検討等が進展しつつあるところ。

例 https://www.ncc.go.jp/jp/information/pr_release/2016/1129/index.html

https://www.ncc.go.jp/jp/information/pr_release/2017/0710/index.html

IV 2020年度から2024年度までの消費者政策に関する視点について

検討会において示された御意見、昨今の状況変化や課題を踏まえ、2020年度から2024年度までの消費者政策における横断的な視点について、以下のようにまとめられるのではないかと。

(長期的な目標・キャッチフレーズの提示)

- 他分野において閣議決定で定められる計画のように、中長期を見据えた目標を設定することが考えられるところ。(消費者基本計画は国の政策を方向付けするものであり、過去の消費者基本計画では中長期の目標やキャッチフレーズは明記されていないが、その内容・趣旨を関係者が認識しやすくする効果や、課題への事後的な対応にとどまらない前向きな政策展開の根拠としての位置付けを明確にする効果に鑑みれば、そうしたものを明示することも有意義なのではないかと。)

《参考1：これまでの検討会で示されたキーワードを踏まえたキャッチフレーズの例》

- ・ 消費者政策による「思いやり社会」の創出
- ・ 消費者問題の「わがこと」化に向けて
- ・ 技術革新を活かす「強くしなやかな」消費者政策の実現

《参考2：計画期間の運用が5年以下の計画等（他分野のもの）において、中長期を見据えた目標の設定や「キャッチフレーズ」の明示がなされている例》

・エネルギー基本計画（平成26年4月閣議決定）【※少なくとも3年ごとに検討】

中長期（今後20年程度）のエネルギー需給構造を視野に入れ、今後取り組むべき政策課題と、長期的、総合的かつ計画的なエネルギー政策の方針としてまとめる中で、エネルギー政策の基本的視点として、「3E+S」（①Safety、②Energy Security、③Economic Efficiency、④Environment）を掲げたところ。

・社会資本整備重点計画（平成27年9月閣議決定）【※計画期間は平成32年度まで】

社会資本整備が直面する4つの構造的課題に対応していくためには、中長期的な視点から計画的な社会資本整備を持続可能な形で実施していく必要があり、基本方針として「社会資本のストック効果の最大化を目指した『戦略的インフラマネジメント』」等を掲げた。

・海洋基本計画（平成30年5月閣議決定）【※おおむね5年ごとに見直し】

今後の10年を見据えた海洋政策の方向性を「新たな海洋立国への挑戦」と銘打ち、その内容を、「開かれ安定した海洋へ。守り抜く国と国民」、「海を活かし、国を富ませる。豊かな海を子孫に引き継ぐ」、「未知なる海に挑む。技術を高め、海を把握

する」、「先んじて、平和につなぐ。海の世界のものさしを作る」、「海を身近に。海を支える人を育てる」との端的なキャッチフレーズを用いて表現。

・女性の職業生活における活躍の推進に関する基本方針（平成27年9月閣議決定）

【※法施行後3年を目途に見直しを検討】

目指すべき社会について、「就業希望など働く場面における女性の思いを実現する」とのキャッチフレーズを用いて表現。

（官民間連携の相乗効果発揮や消費者・事業者間の新たな関係形成）

- 人口減少に伴い、担い手の確保懸念の顕在化などの可能性もある中、国一地方、そして、官一民の適切な役割分担・資源配分の中で、必要に応じて、民間セクターの備える実務的知見や専門性にも着目し、効果的に消費者政策を推進する必要。
- また、二項対立的な消費者・事業者概念では捉えきれない事象が増加。社会の質的向上、生産性革命実現の早期化に資するものとして、消費者・事業者相互のwin-winの関係にとどまらず、消費者がその理念に貢献する企業を応援する一方、企業が健全な市場の担い手として消費者の利益の向上を図ることの現れとして、お互いを「思いやる」ことが必要。

*1 「よき企業市民」の理念の追求や消費者志向経営の推進、「脆弱な消費者」を地域で支える取組、倫理的消費の取組の推進などは、この文脈で捉えていくことができないか。

*2 消費者政策の発展・深化において、消費者団体の果たす役割は少なくないが、支援者の高齢化や減少に伴う課題等が存在することを踏まえ、社会全体で課題解決力を増進する観点から、消費者団体のうちでも中核となりつつある（特定）適格消費者団体について、以下のような取組も重要ではないか。

- ・（特定）適格消費者団体の設立促進と育成（更なる専門性向上に対する支援を含む）
- ・（特定）適格消費者団体と国・地方公共団体との連携

*3 消費者と事業者の間の「適度な関係」を構築していくのに資する試みとして、相互の連携の中で業界の自主規制を作成する取組を推進していくことができないか。

【関係機関連携による施策展開の例その1：地方消費者行政の推進】

- これまでの「地方消費者行政強化作戦」の成果を発展させるため、新たな「地方消費者行政強化作戦」を策定し、執行時を始めとする広域的な連携関係をより深化させるなど、パッケージ化して推進することが必要。

《参考：新たな「地方消費者行政強化作戦」に必要であると考えられる視点》

- ・ 地域の具体的な課題を発見し、部門間連携を円滑に構築することなどを通じて適切に解決するため、地方公共団体の常勤職員（特に、消費者部門の幹部職員となることが期待

される者) の能力向上が必要。

- ・ 人口減少局面に入中、アウトリーチ（援助が必要であるにもかかわらず、自発的に申し出をしない人々に対して、公共機関などが積極的に働きかけて支援の実現をめざすこと。）型の取組が地方公共団体に期待されるのではないか。そのためには、広域連携による地方公共団体相互の支援や国・国民生活センターによる支援などが必要。
- ・ 国からも、法執行に関わる広域連携への支援を引き続き適切に進めるなど、人員にも制約がある中での対応力の維持・向上のための工夫が必要。

【関係機関連携による施策展開の例その2：消費者教育の推進】

- 消費者教育は、新たな計画の推進に必要な観点を広く支えており、また、長期的には、消費者問題の解決に関心のある国民を育む上でも、制度的基盤ともいえる取組であることから、これまでも所定の成果を挙げているが、消費者庁が作成した高校生向け消費者教育教材「社会への扉」における設問の正答率など、取組の進捗状況を把握する指標も検討しながら、引き続き切れ目なく継続していく必要。特に、高度情報通信ネットワーク社会の発展に対応し、現場において実践的な教育を推進する必要がある、その内容と教材について考慮することが重要。

《参考：消費者教育に関する取組の進展状況》

- ・ 平成30年3月に、「消費者教育の推進に関する基本的な方針」を変更する閣議決定を行ったほか、平成30年2月には、民法の成年年齢引下げに向けた検討が進められていることを踏まえ、「若年者への消費者教育の推進に関する4省庁関係局長連絡会議」により「若年者への消費者教育の推進に関するアクションプログラム」を決定。

（隣接する分野との連携）

- 新しい課題への機敏な対応を図るためにも、金融政策、教育政策、福祉政策、流通政策、土地・住宅政策などはもちろんのこと、SDGs、防災、科学技術政策、医療政策など、幅広い政策分野との連携（それらの政策分野における専門人材の効果的な活用などを含む。）を深め、必要に応じ、それらの政策分野における専門的知見を活かしていくことをこれまで以上に明確にしていく必要。
- 特に、アイコンの活用など、SDGsと関連付けながら施策展開を図ることにより、多様な関係者との連携・協力を得やすくなる可能性。また、関連する分野における施策展開の状況を踏まえ、第4期消費者基本計画における施策の体系について検討することも考えられるところ（検討会においては、電子商取引分野やリテール決済の分野で横断的な規制の遅れが見られると指摘する意見もあったところ。）。

（消費者政策の推進等に関する制度基盤等の強化）

- グローバル化・ボーダレス化の進展、トラブル予防型の消費者政策への転換の必要性等を踏まえ、オンラインADRなど、迅速な解決に資する非司法的紛争解決手段の構築を進めることが必要。
- また、消費者政策に関わる情報のうち、事故情報、財産被害情報などについて、これまでよりも多様なソースから収集できるよう取り組むことなどが必要。

《参考：多様なソースからの情報収集の実施例》

- ・ 消費者庁において、SNS データを活用して消費者被害・トラブル情報を収集し、関係機関へ提供する取組を実施。

(戦略的な計画の推進に資する方策)

- 消費者庁の発足10年を見据える中で蓄積されたノウハウ・実績を活かし、引き続き、「消費者行政の司令塔・エンジン役」としての役割を消費者庁が担うことが期待されていることを踏まえて対応していくことが必要。(近時、消費者教育、消費者への注意喚起(仮想通貨等)など、関係省庁が連携しながら、課題に対応していくケースが増加。また、ギャンブル等依存症対策など、従前と比べ、施策面で連携していく範囲が拡大。)
- 消費者政策の認知度向上、消費者問題への対応策に対する理解増進などのために、多様なSNSの活用を始めとして、発信力向上の取組を推進することが必要。
- 特に、国民自身が、日頃から自らの暮らしに密接に関連する事象や我が国を取り巻く社会経済状況に関心を持つことは重要であり、その一環として、消費者問題・消費者政策に自ずと関心を持ち、自らを「賢い消費者」として成長させることにつなげていく契機となるよう、戦略的な啓発や国民運動となるようなムーブメントづくりの在り方を検討・実践していくことが必要。

*1 消費者基本法第7条においては、「消費者は、自ら進んで、その消費生活に関して、必要な知識を修得し、及び必要な情報を収集する等自主的かつ合理的に行動するよう努めなければならない。」と規定されているところ。

*2 消費者教育の推進に関する法律第2条においては、「この法律において「消費者市民社会」とは、消費者が、個々の消費者の特性及び消費生活の多様性を相互に尊重しつつ、自らの消費生活に関する行動が現在及び将来の世代にわたって内外の社会経済情勢及び地球環境に影響を及ぼし得るものであることを自覚して、公正かつ持続可能な社会の形成に積極的に参画する社会をいう。」と規定されているところ。

《参考1：多様な発信ツールの活用など、戦略的な広報の実施例》

- ・ 平成 30 年度の消費者月間において、全国の地方公共団体による教育・啓発活動や消費者月間に関する啓発動画の配信を実施。
- ・ 平成 29 年度において、案件の内容に応じ、消費者庁の SNS のほか、首相官邸 LINE などとも活用。

《参考 2：最近の技術革新に係る情報提供の取組事例》

- ・ 平成 30 年 4 月に、消費者庁ウェブサイトにおいて「ゲノム医療・ビジネスを正しく理解するために」と題したページを開設。

[\(http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/caution/caution_013/\)](http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/caution/caution_013/)

○ 計画は、策定することが自己目的化してはならず、取組が実施され、その実現が図られることで初めて意味を持つもの。そのため、第 4 期消費者基本計画においても、進捗状況のモニタリングが極めて重要。

そのため、第 3 期消費者基本計画と同様、工程表を作成し、消費者委員会の意見を聴取しつつ、KPI 等を適切に設定した上で、個々の施策の推進を図ることが必要。