

報告書骨子（案）

これからの消費者政策に求められる 10 の視点

1. 技術革新による社会システムの変化に的確に対応するという視点

① 新しい技術の社会実装への対応

現在は、ICT（情報通信技術）の高度化によって AI、IoT、ビッグデータの活用、ロボット等、革新的な技術が発展し、歴史上最も変化の激しい時代の一つと言える状況にある。政府の成長戦略においては、革新的な技術を最大限活用して人々の暮らしや社会全体を最適化した未来社会である「Society5.0」の実現を目指しており、その中で消費生活も大きく変化すると考えられる。

インターネットは社会経済活動の隅々にまで普及しつつある。膨大なインターネット接続機器から送信される大量の情報を収集する I o T (Internet of Things) 技術、得られた情報をビッグデータとして解析する人工知能 (AI) 技術の活用により、様々な社会課題の解決に資するとともに、これに付随する革新的なビジネスやサービスの登場によって生産性向上や新事業創出、就業機会増大を通じて国民生活の向上及び国民経済の発展がもたらされると期待されている。¹

例えば自動運転については交通事故削減や渋滞緩和による安全な道路交通社会の実現と新たなモビリティサービス産業の創出等が期待されている。²2020 年代に都市部での荷物配送等を本格展開させることを目指すドローン(小型無人機)を含め、様々な交通手段を統合・最適化して運用する MaaS(Mobility as a Service)の実現に向けて取組が進められている。

また、スマートフォンの普及により、消費者はどこに居住していても、いつでも商品やサービスを購入できるようになり、選択の自由が拡大している（いわゆる取引のモバイル化）。また、2017 年以降、AI スピーカーや音声認識技術の進化、電力等のスマートメーターの導入によって消費生活のスマート化が進行している。

一方で、ICT 分野の新しい技術の社会実装による産業のデジタル化によって産業構造全体が大きく変化する中で、伝統的な法制度の改革と新技術に適合した法政策が必要となっている（「未来投資戦略 2018」平成 30 年 6 月 15 日閣議決定）。消費者政策の観点から見た場合、技術革新の進展には消費者にとって利便性につながる側面とリス

¹ 「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」平成 30 年 6 月

² 「官民 ITS 構想・ロードマップ 2018」では、2020 年までに、①高速道路での自動運転可能な自動車（「準自動パイロット」）の市場化、②過疎地など限定区域での無人自動運転移動サービス（レベル 4）の提供、を実現するとともに、2025 年を目途に高速道路での完全自動運転システムの市場化、物流での自動運転システムの導入普及、限定地域での無人自動運転移動サービスの全国普及等を目指すとしている。

クがあることを踏まえ、消費者利益の適切な実現を図る政策が必要になる。

- ・自動運転及びドローンの社会実装や、AI、IoT及びビッグデータ等技術革新の進展には消費者にとって利便性向上の側面とリスク・課題の出現という側面の両方があることを踏まえ、消費者の利便性向上と消費者保護の適切なバランスを図ったルールを整備すべきではないか。
- ・技術革新の成果を消費者行政の現場にも積極的に導入し、相談窓口におけるAIの活用として例えばチャットボットを用いて定型的な質問に対してAIが判断して回答するシステムの構築やオンラインでの裁判外紛争解決手続（ODR）の普及を図るべきではないか。また、従来の広報や電話による相談受付だけでは若者世代における消費生活相談に対する認知度が向上しないなどの課題があり、被害救済につながらないおそれがある。SNSの発信主体を若者が担う（行政は事実関係のチェックに留める）といった若者の知見・センスを活かした若者へのアウトリーチ策強化など、より広範な層に情報が届きやすくするための工夫が必要ではないか。また、若者に加え、耳の不自由な人達、対面や電話でのコミュニケーションが苦手な人達のために電話以外の相談手段として、チャットやSNSなど文字による相談が可能となるようにすべきではないか。

② プラットフォームやシェアリングエコノミーがもたらす課題への制度的対応

ICTの高度化によって、通信事業者やOS（Operating System:コンピューターを動かすためのソフトウェア）の如何にかかわらず、また場所・時間に関係なく同様のサービスが提供できるようになった結果、Google・Amazon・Apple・Facebook（いわゆるGAFA）といったICT企業が提供する巨大なデジタルプラットフォーム（以下「PF」という。）が出現した。

PFを提供し運営するプラットフォーマー（以下「PF事業者」という。）は、商品やサービスの提供者と利用者をつなぎ、両者のマッチングを促進する役割を果たし、利用者の選択の自由が拡大することになる。いまやPFは、消費者（個人）や事業者にとって、社会経済上、不可欠といえる基盤を提供する存在となっている。

現行法制では、PF全体としての取引を構成する一部の事業分野だけが業法規制の対象となり、全体としての取引システムをコントロールしているPF事業者への規制は難しい。また、消費者法制は事業者と消費者の間の構造的格差に着目して消費者の利益を実現することを基本としていることから、PFを介して商品やサービスを購入する取引では、事業者と消費者の間の個別の契約ごとに消費者契約法をはじめとする消費者法令が適用され、並行して業法規制が行われることになる。

民泊やインターネット上のフリーマーケットなど、いわゆるシェアリングエコノミー³では、PFの利用者同士を媒介するプラットフォームが重要な役割を果たしている。

³ 「個人等が保有する活用可能な資産等をインターネット上のマッチングプラットフォームを介

直接の契約は利用者間でB to C又はC to Cの形で締結されることから、PFの利用者間の契約がC to Cであれば消費者契約法等の適用はなく、PF事業者とPFの利用者であるCとの間では消費者法令の適用があるが、その対象はPFをどのように利用するのかという点に限られる。

このため、PFを介して財やサービスを取引するいわゆるプラットフォームビジネスには、既存のビジネスモデルと比較して十分な利用者保護が図られないとする批判や、既存の事業者と比較して新規ビジネスの事業者は規制の外で野放しで事業を展開しており公平な競争が確保されていないといった批判がなされることになる。

消費者（利用者）保護の必要性は、プラットフォームビジネスに共通した問題として、政府の「デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する検討会」等でも指摘されている。具体的には、PFの利用者にどのような契約を締結することになるのか十分な情報が開示されておらず、全体の取引システムについて透明性・公平性を担保するためにルール作りが必要とされている。

なお、シェアリングエコノミーについては上記PFに係る問題に加え、様々な財やサービスを売却する利用者とそれを購入する利用者との間のいわば「消費者同士のトラブル」に係る相談や、身の回りの財を反復継続してフリーマーケットアプリで売却等する場合には事業者として扱われ消費者法制の保護を受けられないといった相談が寄せられるようになっており、今後の消費者行政はこのような「新たな消費者問題」への制度的対応も迫られている。

・消費者政策の観点から見た場合、PFの利用者が消費者（個人）であることによって、PF利用者一般の場合と比較し、特に利用者保護の観点から以下の点を考慮して制度を見直すべきではないか。

(ア) 消費者は全体としてのシステムの沢山の情報が開示されても、それだけで正しく選択ができるとは限らないことから、消費者としての特性を考慮した上で、取引の透明性を実質的に担保する必要があること。

(イ) PFの利用にあたっては、通常、利用規約が定型約款（改正民法548条の2）によることになるが、PFの利用によって収益をあげているPF事業者の責任は、PF事業者自身によって作成された約款によって免責されていることが多く、さらに改正民法では、約款作成者に約款の変更の自由が広い範囲で認められており（同548条の4）、とりわけ、消費者がPFの利用者である場合に、広範な変更権を認めるべきかどうかについて、消費者法制の見直しを視野にいれて検討する必要があること。

(ウ) PFの利用規約が、PFの利用者間の契約内容をコントロールしている場合や、PF上でしかPF利用者間の契約が成立しないなど、PF事業者がPF利用者間の契約の成立や効力に関連している場合には、PF事業者がゲートキーパーとして一

して他の個人等も利用可能とする経済活性化活動」であり、少子高齢社会を迎える我が国の諸課題の解決に資すると期待されている（シェアリングエコノミー促進室HP）。

定の責任がないかどうか検討する必要があること。

- ・シェアリングエコノミーについては従来の「事業者と消費者の間」に該当しない取引形態となることが想定され、今後の市場拡大に伴い消費生活に相当程度影響を与えると見込まれる。シェアリングエコノミーに関し現にトラブルが生じ、消費生活相談が寄せられていることから、シェアリングエコノミーを介した取引に関し幅広く寄せられる相談に的確に対応するため行政サイドの体制構築に向けた制度整備を進めるべきではないか。

③ データ活用社会への対応

日本では 2015 年に個人情報保護法が改正され、個人情報保護事業者を事業の用に供する者については、すべからく法律が適用されるようになったほか、個人情報の利用にあたっては①利用目的をできる限り特定する、②あらかじめ特定した利用目的の範囲内で取り扱う、③不正な手段で個人情報を取得してはならない、④利用目的の本人への通知・公表、といった基本ルールが整備された。オプトアウトには、個人情報保護委員会への届出が必要となるほか、第三者提供の事実や対象項目、提供方法等を本人が容易に知り得る状態に置くこととされた。

EUでは今年5月に施行されたGDPR（EU一般データ保護規則）において本人の同意を得ないで提供できる「オプトアウト」が禁止され、個人情報を取得する際には利用目的を明らかにした上で明示の同意を得なければ個人情報を利用できなくなるなど、EUにおける個人データの取扱は厳格化されている。さらに4月に消費者保護法制の見直しが提案され（New Deal for Consumers）、その中ではデジタルサービス等に関する契約に関し、デジタルコンテンツやサービスの対価として個人データを事業者を提供することを新たな契約形態として定義し、店舗外取引に適用しようとする制度改正が提案されている。

PF ビジネスでは、PF 上にデータを集積し、AI によるアルゴリズムを用いたビックデータの解析機能を活用したプロファイリング等によって新たな経済活動が展開されている。この場合、PF 利用者は自らデータを提供してPF 上のサービスを受けることになるが、パーソナルデータはこれまでプライバシー保護の視点から検討されるにとどまり、これらのデータの集積がビックデータとして解析されることによって財産的価値を生み出している側面については、十分な法的な評価はされていない。また、PF の利用規約やAI スピーカーの利用について同意すれば、これらのパーソナルデータの利活用も同意したことになるのかについても問題となる。

パーソナルデータの帰属とその利活用の承認についてのルールについては、消費者政策の観点からも検討するべき課題となる。

- ・データの利活用によって取引における企業と消費者の情報格差がさらに進むことへの対応が必要ではないか。個人データを提供しなくても対価さえ払えば必要最低限

のサービス提供は受けられるようにする（※例えば情報を提供しないとサービス提供を拒否するのは問題のある取引として位置づけるなど）ことを検討するとともに、「高齢者名簿」が犯罪に用いられているとの報道も踏まえ、高齢者に係る情報を悪用されないような仕組みの構築など消費者保護と利便性のバランスを考えたルールの整備が必要ではないか。

- ・キャッシュレス決済は世界的に普及が進んでいるが、我が国のキャッシュレス決済比率は2015年時点で約2割と、4割を超えている米国や中国・韓国と比較するとまだ低く、将来的には8割の普及率を目指してキャッシュレス決済の更なる拡大が見込まれている。今後は消費データの利活用の拡大のほか、フィンテック企業が利用者に代わって資金移動や決済を銀行に指示するサービス等も想定されることから、キャッシュレス決済を含む電子決済を安全に利用できる環境を整備するため、個人データを適切に保護しつつ安心して家計管理ができるような電子決済・電子商取引に係る利用者保護のための取組をさらに進めるべきではないか。

2. 全ての取組をSDGsの実現につなげるという視点

○ 「消費者行政 for SDGs」の推進

「持続可能な開発目標（SDGs）」は2015年9月に国連の持続可能な開発サミットで採択された、経済・社会・環境をめぐる広範な課題に関する2030年までの国際目標であり、17の持続可能な開発目標を達成することにより「誰一人取り残さない」社会の実現に向けて、全ての関係者（ステークホルダー）が主体的に取り組むものとされている。消費者庁をはじめ関係省庁はこの国際目標の達成に寄与するため様々な施策を推進している。

平成30年版消費者白書によれば、家計が支出する消費額の総額は、2017年に約295兆円で、GDP（国内総生産）の約54%を占め、消費者の消費活動が経済社会全体に大きな影響を及ぼしている。主要国においてもGDPにおける消費支出の割合は5割～6割を占め、経済の持続的な発展のために消費者そして消費者政策の果たすべき役割は小さくない。政府や企業、そして消費者が連携し、消費者被害・トラブルの発生を抑止し（2017年の消費者被害・トラブル額は約4.9兆円）、SDGsの目標の達成にむけて主体的に取り組むことが必要である。

消費者行政の基本理念や施策はSDGsの目指すものの多くと重複している。例えば消費者の安全確保に取り組むことで目標3「全ての人の健康と福祉」及び目標12「持続可能な生産消費の確保」の達成に、消費者が主役となって選択・行動できる社会の形成に向けた取組により目標1「貧困の撲滅」、目標4「質の高い教育の提供」、目標8「働きがいのある労働と経済成長」、目標10「国内外の格差是正」、目標12、目標14「海洋及び海洋資源の保全、持続可能な利用」、目標15「陸上生態系、森林

等の保護」、目標16「平和と公正の実現」及び目標17「グローバルパートナーシップ」の達成に貢献できる。また持続可能な生産消費（目標12）の実現に向けては、接客にあたる労働者の尊厳や人権を守り、事業者と消費者との健全なコミュニケーションに基づく消費活動を促すことが重要となっている。

今後新たな「消費者社会」の実現に向けてさらに幅広い取組を行うことによりSDGsの17の目標全ての達成に貢献することも可能と考えられ、次期消費者基本計画においても全ての関係者の主体的な行動を促すことが必要である。

- ・SDGsは世の中の幅広いセクターを巻き込んで「誰一人取り残さない社会」の実現に資するよう取組を進める指針であり、2030年の社会をどのようにしていくか明確にする必要があるのではないかと。基本計画の対象期間中に着実に取り組むとともに、中長期的な視野で消費者行政のあり方を明らかにすべきではないか。
- ・2030年に向けたSDGs目標については目標12を含む17全ての目標に関連する取組をできる限り盛り込むべきではないか。また、計画のKPIについてもSDGsの目標達成を意識して設定に工夫すべきではないか。
- ・企業のESG経営（環境に配慮した事業活動、ダイバーシティや人権の尊重など環境・社会・ガバナンスに配慮した経営）や投資家によるESG投資がSDGsの達成に資することを踏まえ、これらを促進するための環境整備を図るべきではないか。

3. 「消費者」の捉え方を考え直す視点

○ より豊かな「消費者社会」を目指した取組の推進

2015年に改訂された国連の消費者保護ガイドラインでは、「消費者」という用語は、一般的に、国籍に関係なく、主に個人、家族、又は家庭のために行動する自然人を意味するとされている。

これまで消費者は、社会の発展の恩恵を享受できずに恵まれない境遇に置かれた「保護すべき消費者・弱い消費者」と、問題意識を高く持って消費生活の改善に取り組む「賢い消費者・自立した消費者」という二つの見方による施策が講じられてきた。前者の捉え方に関連して、高齢化・未婚化により高齢者の単身世帯の割合が上昇し、2040年には単身世帯が全世帯の約4割に達すると推計されている。また、障がい者や認知症の高齢者に係る消費生活相談は高水準で推移しており、その大半（6割～8割）が本人以外からのものである。脆弱な消費者という共通の視点から支援策が必要であり、既存のネットワークと連携し、積極的に対象者がいる場所に出向いて行くアウトリーチ型の相談支援体制が求められている。消費者の権利の尊重という観点から、自立困難な消費者の存在を前提とし、誰一人取り残さないという姿勢で取り組むことが

引き続き重要である。後者の捉え方については、技術の進歩による社会や生活環境が変化して新たな消費者問題が生まれつつある昨今では特に、消費者が主体的に判断し自らの選択・行動によってより良い社会の形成を目指す視点が重要となる。自らの消費行動で社会を変えていくという消費者の意識改革を促し、行政や事業者等の関係者が連携して、行動する消費者を支援する取組を今後も継続すべきである。

近年、消費者の一部はインターネットを活用して自分の欲しいものを自らデザインしたりメーカーに製造を働きかけたりして入手する「プロシューマー」（※producer + consumer）と呼ばれる存在になっている。そうした平時では「賢い消費者・自立した消費者」であってもひとたび災害が起きれば一転して弱い立場となる可能性があり、各地の消費生活センターには、例えば平成30年7月豪雨に関連し、「大雨の災害の後、『屋根が壊れていますよ』と男性が訪ねてきた。屋根に上がって直すといわれたが怪しい。」といった点検商法に関する相談など、被災者の弱い立場に付け込むことを狙った悪質商法に対する相談が多く寄せられた。また、2015年には東京都渋谷区が同性カップルを公的に証明する書類の発行を条例化するなどLGBTの権利拡大に向けた動きが進んでいるが、彼らが安心して暮らせる社会環境づくりには未だ課題が多く、多様な人々が安全・安心な生活を送ることのできる社会にするために消費者行政が果たすべき役割は少なくない。

以上の点を踏まえると、「消費者」を、主に個人、家族、又は家庭のために行動する自然人と捉え、事業者との間で契約をする主体であると捉えるだけでは不十分であり、消費者基本法の理念に立ち返り（同1条）、生産—流通—消費のプロセスにおいて「情報の質及び量並びに交渉力等の格差」がある場合には、広く消費者の利益を擁護・増進する総合的施策を推進する余地がないのかを検討する必要がある。

- ・若者と高齢者といった世代の違い、災害の被災者や限界集落の交通弱者のような生活環境の違い、LGBTや障がいの有無といった個性等によって多様化する消費生活にきめ細かく対応・サポートするための施策を消費者政策として導入すべきではないか。
- ・ネット等を通じた個人同士の取引拡大によって消費者と事業者の線引きが曖昧になったことをふまえ、「消費者」像についてはさらに広く捉え直す時期に来ているのではないか。
- ・「消費者」とは「生活者」としての概念に近いものであり、技術革新等による便益を一方的に享受するだけの存在ではなく、家計部門の省エネや廃棄物・CO₂削減など大量生産・大量消費により社会や環境にもたらす影響についても責任を果たすべきではないか。例えば海洋プラスチックのように世界的な取組が必要な問題についても消費者問題として捉え、官民連携して何らかの対策を講ずるべきではないか。

4. 消費者行政のあり方を見直す視点

① 次の消費者行政 10 年に向けた対応

消費者庁が設立される以前、消費者主役の新しい行政組織を実現する社会運動の中では「業界をうしろだてとせず」「産業育成省庁からは独立して」消費者に関する事柄をトータルに、専門的に扱う行政組織が志向されていた。来年 9 月には消費者庁が創設されて 10 年が経つが、情報化・グローバル化による産業構造の変化に伴って消費者問題は多様化・複雑化している。そのため例えば消費者庁はどの省庁の所掌にも属せず業法規制の適用を受けない「すき間産業」に対しても積極的に関わることが求められるようになった。次の消費者行政 10 年の計として、消費者政策やその推進の在り方について新たな発想・手法で取組を進める必要がある。

- ・消費者庁の設立後 10 年が経つことを踏まえ、今後、自由・公正・効率的な市場の確保を大前提としてどのような社会を目指すのかを第 4 期基本計画において明示すべきであり、次の 10 年の消費者行政や消費者庁のあり方も国民に対し明確に示すべきではないか。例えば「思いやり社会の実現」「誰一人取り残さない社会」といった国民に分かりやすいキャッチフレーズを掲げるべきではないか。
- ・消費者基本計画の策定にあたっては、各府省庁の縦割りを超え幅広い分野を対象とした横断的な政策の企画立案を行い、個別の事案への対応においても政府一体となって迅速に対処するための施策を盛り込むべきではないか。また、政府が取り組むべき施策に加え地方公共団体が取り組むべき施策や、企業、消費者及び消費者団体についても、連携強化策や自主的に取り組むことが期待される施策を盛り込んでどうか。

② 消費者庁の機能強化

消費者が関わる取引が多様化するなかで、消費生活相談の現場では個別の相談に対する迅速かつ的確な対応の観点から法令についての細かな解釈が必要となる場面が増えている。一方、既存の法令が対応・想定していない新しいビジネスも登場しており、これらに係る取引の安全確保に向けて、行政側主体で規制・ガイドラインを定めて規律・執行を行うのか、あるいはビジネスの実態に詳しい業界側主導で自主規制等の取組を促すのか、さらには両者を組み合わせるのかなど、法令と自主規制との適切な役割分担についても議論が必要となっている。

例えば金融行政の分野では規律手法として、金融機関が順守すべき行政規則を制定したうえでそれを個別の事例に適用していく従来型のルールベース・アプローチに対し、行政側がまず達成すべき目標・原則を明らかにしたうえでそれを達成するための手段については金融機関側に委ねるプリンシプルベース・アプローチがあり、経営の

自由度が確保されるとする後者の手法も 2015 年から導入されている。

金融行政と消費者行政では規制目的や内容に違いも少なくないが、こうした他の行政分野における行政手法・規律手法の変化も踏まえ、消費者庁は「消費者行政の司令塔・エンジン役」としての役割を自覚し、消費者行政の機能強化に取り組む必要がある。

- ・消費者庁における政策の企画立案部門と法律の執行部門との役割分担・連携をさらに緊密にすべきであり、遵法意識が低く悪質な一部事業者に対しては厳格に法令を執行し、その反射的効果として、コンプライアンス体制が確立している事業者に関し規律に関する予見可能性を与え、自由な経済活動の環境を提供するために、人財確保及び専門性の向上を図るべきではないか。
- ・消費者財産被害事案の高度化・複雑化にかんがみ、特定商取引法その他の法律の執行体制を着実かつ計画的に強化すべきではないか。
- ・消費生活の多様化等によって登場した、どの省庁の所掌にも属しない事業・サービスについて、消費者庁は現在の権限を最大限に活用して積極的に対応すべきではないか。その上で必要に応じ権限の強化を図るべきではないか。
- ・試験検査や調査研究で明らかになった内容や消費者の注意を促す必要がある情報等に関する情報発信の強化が必要であり、専門家・実務担当者に向けた情報と一般消費者向けの情報の両方について、情報発信・共有のルートを整備・強化することが重要ではないか。

5. 消費者団体・事業者団体の関わりを見直す視点

① 消費者のためのエコシステムの構築

情報化の進展により消費者のリテラシーが高まり、シェアリングエコノミーの発展等により「消費者が事業者となる」場面も多くなる中では、多角的な自由貿易体制を確保しつつ市場の機能を尊重して個々の取引の効率性を確保することは、我が国の消費者利益の増進の観点からも重要である。実際、前述の国連消費者保護ガイドラインは加盟国に対し、最大限の種類の製品及びサービスの選択肢を最低価格で消費者に提供するため、公正で効果的な競争を奨励している。また持続可能な消費に対する責任は、消費者、事業者、加盟国その他全ての人々及び団体で共有されるものとしている。

消費者基本法第1条では法律の目的を「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にかんがみ、(中略)消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策の推進を図り、もって国民の消費生活の安定及び向上を確保する」としてい

る。消費者と事業者には構造的格差がある状況自体に変化はない。昨今、個人や取引に関するデータが消費者と事業者間の取引とは直接の契約関係にない第三者であるプラットフォーム事業者等に集中して新たな構造的格差が生じつつある。また、自分の不要物を繰り返しオンライン市場で売却したり投資用不動産を購入したりする場合に（「個人事業者」と位置付けられ）トラブルに巻き込まれても法的な保護が受けられないおそれがあることが問題となっている。こうした現行の枠組みだけでは対応できない事例についても消費者問題として対応すべきとの議論が強まっている。

- ・消費者と事業者を対局に位置づける枠組みだけでは解決できない消費者問題が増加していることにかんがみ、こうした考え方を発展的に解消し、SDGs を軸として消費者と企業をはじめ全ての関係者が連携して長期的な視野で実現すべき共通の価値を確立するための取組を進めるべきではないか。取組を効率的・効果的に進めるために消費者志向経営と消費者教育の間でも内容の整合を図り、事業者団体や行政、消費者団体の連携を強化すべきではないか。今後の連携の枠組として、政府と企業、地方公共団体と消費者団体といった個別の二者間の協力を更に強化するだけでなく、「誰一人取り残さない」ために様々なステークホルダーを巻き込んでいく枠組を構築すべきではないか。
- ・事業者や事業者団体が消費者志向経営に取り組むことは公正な市場機能を発揮するために重要であり、消費者志向経営についての周知・広報のほか、業界内の自主的な取組を推進するため、事業者団体との連携を強化すべきではないか。また、新たな事業分野における事業者団体の組成促進のために情報提供等の取組を進めるべきではないか。
- ・消費生活に係る紛争解決手段については不断に運用状況や課題を検討し、必要に応じ見直しを図るべきではないか。消費者団体と経済団体の間で、お客様窓口の実情も踏まえ具体的な事例に即して制度運用上の問題点を情報共有するなどの取組を進めるべきではないか。

② 消費者団体の活性化

消費者団体は、消費者の埋もれがちな声を集約し、具体的な意見にまとめて表明していく団体であり、第二次大戦後のインフレ期や高度経済成長期を通じて高まる消費者意識の中で、消費者の権利や利益の保護にこれまで重要な役割を果たしてきた。昨今ではその役割も高度化し、消費者被害の未然防止・拡大防止のための差止請求権を行使することができる適格消費者団体や、不当な事業者に対して消費者に代わって被害の集団的な回復を求めることができる特定適格消費者団体が全国で認定されており、その継続的活動は消費者政策の推進にとって極めて重要である。

今後消費生活を営む上で必要な知識を広め消費者の自立を支援していくために

消費者団体が果たすべき役割は不可欠であると期待される一方、活動を支えていた専業主婦世帯はこの30年間で4割減少しており、会員の高齢化と相まって会員数の減少など活力が低下気味の状況にある。国連消費者保護ガイドラインでは消費者保護に関して消費者団体と政府及び企業との連携の必要性を強調し、広告その他商行為に関するルール策定及び周知、紛争解決・救済の仕組みについての周知啓発、自立した消費者を育成するための消費者教育への関与、そして持続可能な消費の促進をうたっている。今後は消費者団体の活性化と機能の高度化の両方を実現するために関係者が連携して対策を講ずる必要がある。

- ・適格消費者団体の機能強化が必要であり、そのために国等からの支援策を充実すべきではないか。
- ・消費者団体には、若い世代に消費者問題を自らの問題として関心を持つよう促し、若者の意見も発信することが期待されており、新たな担い手を確保するためにも、消費者団体の在り方が時代の状況に合わせて変革していく時期にきていると考えられる。消費者団体と行政、事業者が連携し、消費者団体の活性化について政策的に検討していくことが必要ではないか。例えば情報発信など消費者のための取組に若者の知見・センスを活かすことを通じて消費者団体の活性化を図ることができないか。

6. 消費者問題のグローバル化に対応するという視点

① 消費者行政分野における国際的な連携・協力の強化に向けた取組

今年4月、欧州委員会が「New Deal for Consumers」という制度改正提案を公表した。これは欧州を単一市場とすることを大前提に、市場や取引慣行の変化に対応して現行の規制の枠組みを刷新することを企図し、消費者へのより良い救済措置の提供のほか、域内各国の行政庁の強化、消費者の権利意識の涵養、中小企業への法令順守に向けた啓発等を目的としている。そのための手段として、消費者が不公正取引により損害を受けた場合の個別救済措置、電子商取引における透明性の確保等の消費者の保護策に加え、事業者側に課せられた不合理な負担の軽減策も明記している。

この提案では域外の各国との協力・連携の必要性がうたわれている。消費生活におけるグローバル化と情報化の進展が相まって、消費者が直接国境を越えた取引をすることが一層身近になり、消費者の保護を図るために、国際的な連携・協力の強化に向け、日本も積極的に取り組む必要がある。

- ・国境を越えた取引に係る相談等に対応するため、例えば電子商取引やリテールの決済等といった課題について、海外政府・機関との連携・協力をさらに強化すべきで

はないか。

- ・海外の消費者行政等の動向を調査してわが国の施策と比較し、行政・企業・消費者等が問題意識を共有したうえで我が国への導入について検討を行い、その結果取り入れるべきと考えられる施策は積極的に導入すべきではないか。
- ・日本の消費者行政をアジアを始めとする国・地域に対して発信するとともに、わが国の優れた消費者保護のための個別の取組（質の高い相談体制の整備等）を海外に展開すべきではないか。

② 外国人に開かれた消費者行政の推進

2016年3月に策定された「明日の日本を支える観光ビジョン」では、2012年から2015年の間に訪日外国人旅行者数が倍増して約2,000万人となったことを踏まえ、さらに取組を進めることで2020年に4,000万人、2030年には6,000万人に増加させることを目標としている。観光庁の調べでは彼らの平均泊数は10.1泊となっており、訪日外国人旅行者の人数や宿泊日数の増加に伴って訪日外国人旅行者の消費者トラブルも増加することが見込まれる。

また在留外国人は2017年末には過去最多の約256万人となり、国内で働く外国人も約128万人と過去5年間で約2倍となっているところ、昨今の人手不足の深刻化を踏まえ一定以上の技能等を有する外国人財向けの新たな在留資格を創設し、外国人財の受入れを進めることとなった。

今後も日本に滞在・在留する外国人がさらに増加すると見込まれ、彼らが日本で日本人と同様の消費生活トラブルにあう可能性が高まることから、外国人の受入れ環境の整備を強化する必要がある。

- ・新たな在留資格の導入により長期滞在する外国人が増加することなどを見据え、訪日・在留外国人が直面するであろう、日本人と同様の日常の消費生活トラブルに対応する必要があり、独立行政法人国民生活センター、消費生活センター等における相談体制の整備・強化が必要ではないか。

7. 地方消費者行政を抜本的に強化するという視点

① 地方消費者行政機能の戦略的強化

我が国の人口は2053年には1億人を下回り、高齢化率は約4割に達すると推計されている。地方では大都市圏より先に人口減少や高齢化が進行して住民に身近な基礎自治体の負担が大きくなっており、地方で人々が安心して暮らすことのできる基盤が失われるだけでなく、基礎的な行政サービスの提供を維持するだけでも地域内

の広域連携や都道府県の補完が必要な状況が迫っている。

「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2017改訂版）」では、地方創生を図るにあたり、地方は自立につながるよう地方自らの考案・責任による各々の「地方版総合戦略」を推進し、国はこれを支援するとしており、地域間の広域連携を積極的に進めるため、連携エリア単位で現状分析を行い、抽出された課題をそれぞれの「地方版総合戦略」に反映させ対応策を進めるとともに、都道府県はそれらの地域課題を自らの「地方版総合戦略」にも反映させ、市区町村と連携を図るとしている。

人口規模が小さな地方公共団体においては専門職員が不足している状況に変わりではなく、地方消費者行政については一層深刻である。単独世帯・独居老人の数が増加するなかで人々の暮らしを支える消費者行政の重要性は高まる一方であるが、条件不利地域の市町村をはじめとする地方の現場では、幅広い業務を一人の職員が兼務する状況は容易には変えられず、どのようにして全国の地方公共団体に消費者行政サービスの提供を継続・強化してもらうかは大きな課題であり、基礎的行政サービスの広域化や専門分野における都道府県のサポートを積極的に検討しなければならない。

- ・消費者の安全・安心の確保のためには、現場である地方消費者行政の一層の充実強化が不可欠となることから、国においては、地方における全ての取組を下支えする意識のもと、これまでの取組（地方消費者行政強化作戦）にかわる新たなアプローチ・目標設定を検討すべきであり、現行の地方消費者行政強化作戦の検証を行うとともに、地方公共団体の意見を踏まえ、引き続き取り組むべき施策及び新たに取り組むべき施策を、必要な財政上の措置も含めて明らかにすべきではないか。
- ・地方においては、国で新たに定める方針や目標を踏まえ、自らの地域における消費者行政の充実に向けたロードマップを示すなど、現在各地方公共団体が策定している総合計画において消費者行政に関連する記述の具体化・充実化を図るとともに、小規模な市町村では人員的にも財政的にも単独で消費者行政の基盤を充実させることが困難であることから、広域連携など地方公共団体間の連携強化に取り組み、連携主体を含む全ての地方公共団体において地方版消費者基本計画を策定することを目指すべきではないか。
- ・地方公共団体の消費者行政は消費者行政担当職員と消費生活相談員が担っているが、消費者被害の未然防止・救済において重要な役割を果たす消費生活センター等の消費生活相談員の処遇改善を図るとともに、消費生活相談員の確保が困難な地域については都道府県が一括採用して当該地域に派遣するといった仕組みを導入すべきではないか。また消費者行政担当職員については数年で他の部署に異動するために専門的な知見を持った人財が育ちにくいことから、長期間消費者行政に携わるエキスパート職員を一定人数確保・育成して様々な消費者問題に機動的に対応する必要

があるのではないか。

- ・国は PIO-NET の運営、地方の消費生活センターにおける相談業務の質（経由相談）と量（休日や災害時のバックアップ）両面での補完、消費者行政を担う人財育成及び専門的知識の習得支援、各地方公共団体で広範に使用できる啓発資料や消費者教育教材の情報提供など、地方における消費生活相談や消費者教育の専門性の向上のための取組や、それらが円滑に行われるようなインフラ整備に重点を置いて取り組むこととしてはどうか。また、徳島新未来創造オフィスについて、全国の地方公共団体から出向者を受け入れて国の業務や先端的な地方行政に取り組むことで、全国の消費者行政部門の人財育成拠点としての機能を持たせてはどうか。

② 地方消費者行政の基盤の充実

1968 年に制定された消費者保護基本法の中で地方公共団体の消費者行政に関する事務が明文化され、翌年の地方自治法の改正により「消費者の保護」が地方公共団体の事務（固有事務）として規定された。その後、平成 12 年の地方自治法の改正により、現在では地方公共団体における消費者行政に関する事務は「自治事務」と位置付けられている。

一方、地方の消費生活センター等で受け付けた消費生活相談についてはその内容が全て PIO-NET に登録され、国による政策の企画立案や法執行に役立てられており、全国の消費者行政の質の平準化及び全体の底上げを図るような施策まで自治事務と整理することに疑問の声も寄せられている。

地方消費者行政に対する国の支援として、消費者行政に必要な財政需要額は平成 29 年度には約 270 億円と積算され、この金額に基づいて自治体に地方交付税が交付されているが、実際に消費者行政に使われているのは約 120 億円程度であり、その乖離の背景・要因について調査すべきとの議論がある。また、地方消費者行政の充実・強化のために平成 20 年度に地方消費者行政活性化基金が創設され、地方自治体に消費生活相談体制を構築する呼び水としての地方消費者行政活性化基金及び地方消費者行政推進交付金の交付額は累計で約 540 億円に上るが、平成 30 年度以降は新設された地方消費者行政強化交付金を活用して国として取り組むべき重要な消費者行政施策を行う地方公共団体がある一方、地方の中小規模の地方公共団体を中心に、未だ十分な体制構築ができていないところも存在している。高齢化により社会保障関係費などの義務的経費が多くを占め一般財源の自由度が限られる中で、消費者行政にかかる財源をいかに確保・充実していくかが課題であり、国と地方の消費者行政は密接不可分との認識を出発点として具体的な方策を検討する必要がある。

- ・地方消費者行政推進交付金により整備された体制の今後の安定的な維持・充実を図るため、地方における一般財源の確保を促しつつ、交付金での支援は地方消費者行政推進交付金の一般準則期間（個別事業ごとの交付金等の活用期間）に配慮して

徐々に減額するとともに、消費生活相談員の人件費等の基盤部分について最低限の相談体制の確保を含めて財源確保がなされることを前提に、地方公共団体が一定期限までに安定的な地方の一般財源に裏付けられた消費者行政基盤を確立するための方策を講ずるべきではないか。

- ・地方消費者行政体制の安定的な運用その他消費者行政の施策の充実を図るため、全国の消費生活センターが消費者教育の拠点としての機能も担うための体制整備など専ら消費者行政関係施策に充てられる地方の独自財源の確保に向けた検討を、国内外の様々な機会を捉えて行うべきではないか。

8. 消費者教育を戦略的に推進するという視点

○ 人や社会に配慮して全ての人に消費者教育を

社会の成熟化が進む一方で消費者トラブルは依然として多発しており、その内容も高度化・複雑化している。こうした状況の中で、消費者教育は「消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差等に起因する消費者被害を防止するとともに、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その自立を支援する上で重要」（消費者教育の推進に関する法律第1条）である。

消費者教育の実施にあたっては幼児期から高齢期までの各段階に応じて体系的に行われることが求められるが、2022年4月から民法の成年年齢が20歳から18歳に引き下げられることにより、新たに成年となる18歳と19歳は未成年者取消権を行使できなくなる。このことを見据え、初めて社会に参画する若者層に対し、消費者被害に巻き込まれないよう、主体的に判断し、責任を持って行動することができる能力を育む消費者教育を充実することが当面の重要課題となっている。そのため関係省庁が連携して取り組んでおり、都道府県の中では高校の教育現場でより実践的な消費者教育を実施することの重要性が認識されている。

消費者教育は、「自立した消費者」すなわち被害に遭わず合理的意思決定ができることに加え持続可能なより良い社会に向けて積極的に関与する消費者を育成することを旨として体系的・総合的に推進が図られる必要がある。一方で、消費者（生活者）同士のトラブルや、常識的な程度を超えて過剰かつ執拗に（時には暴力的に）苦情を申し立てるクレーマーと呼ばれる者への対応も課題となっており、これらに対して消費者教育に一定の効果を期待する意見もある。

- ・消費者教育の内容については、主体的な判断力や、持続可能な責任ある消費生活のあり方等への理解・行動力を育むという側面を強化し、金銭・契約をはじめとする生活設計・家計管理への理解を高等学校段階までに確実に図るべきではないか。ま

た、持続可能な社会の形成に参画する重要性を意識し、雇用・労働を含む人や社会に配慮した消費行動についての教育を充実するとともに、不正に動画・音楽等のコンテンツをアップロードしたりダウンロードして利用したりすることが違法になることや自らのブログにアフィリエイト広告を掲載することで知らないうちに消費者被害を発生させる可能性があることなど、ICTの適切な利用という観点に配慮した消費者教育や、いわゆるクレーマーにならないための消費者トラブルへの対応をはじめとする事業者・企業との適切なコミュニケーションのとり方や防災教育との連携など一層の深化を図るべきではないか。

- ・消費者教育については「人生100年時代」を見据えて各ライフステージにおける教育を早い段階から充実させるとともに、若年層への取組の場として重要な学校に加え、それ以外の場でも幅広い年代が消費生活に必要な知識を習得できるような環境を整備すべきではないか。成人に対する消費者教育のために例えば事業者による社員研修や消費者向け講座の充実を図るとともに、小学校等での消費者教育の中で保護者の参加を求め、また、高齢者に対する教育についても同時並行で取り組むべきではないか。
- ・平成29年に学習指導要領が改定され、家庭科の履修年次である小学5年生以降と中学校において家庭科で学ぶ消費者教育の内容が増加し、高校では消費者被害を防ぐためのより実践的な教育内容が求められている。消費者教育の充実に教育現場が確実に対応できるようにするために、授業時間と専門人材の確保、教員研修の充実、消費生活センターとの協力体制の確立及びセンターの体制・機能の強化が必要ではないか。また、新たな学習内容の提案、効果的な消費者教育の方法を明らかにし、実効性ある教育体制づくりに関係省庁が連携して取り組むべきではないか。
- ・消費者教育の推進を担う専門人材の確保・育成は重要な課題であり、学校教育や社員研修の充実など各種の取組を連携して行う体制の中核として、行政機関・教育委員会・企業をはじめとする多様な主体間の連絡調整等を行う消費者教育コーディネーターの育成・地位の向上や全国の自治体での配置に取り組むべきではないか。

9. 消費者の安全・安心を守る視点

○ 安全・安心な消費生活のさらなる確保

「消費生活における安全・安心が確保される」とは、消費生活に係る被害を防止するための科学的でかつ十分な措置がなされ、消費者がその措置を信頼して商品や役務を自由に選択・利用できるような状態だと言える。

消費者の安全・安心を確保するため、これまで多様な側面から取組がなされてきた。

例えば製品・役務の安全に関しては、消費者の生命・身体に関わるような事案が発生して相談、通知や報告等が寄せられた場合、その内容等に応じて注意喚起のプレスリリースの公表、ツイッターの発信等を行っている。さらに、審議会である消費者安全調査委員会において事故原因の究明を行い、事故の再発防止策の提言や、関係行政機関に対する意見具申を行っている。また地域の安全については、どこに住んでいても質の高い相談・救済を受けられるように消費者安全確保地域協議会の設置を全国で進めている。

食の安全については、消費者が正確な情報に接し、食の安全やリスクに関する理解を深め、自らの判断により消費行動が行えるよう、関係者間での意見交換や情報交換等を行うリスクコミュニケーションを推進するとともに、ウェブページやSNSを使った食の安全に関する情報発信の取組を行っている。食品の表示においては、食品を摂取する際の安全性の確保に関して表示が重要な役割を果たしていることから、食品表示に関する制度を一元化した際に、アレルギー表示に関して、消費者への分かりやすさの観点から、原則として個別表示を行う等のルール改善を行った。一方で、義務表示の増加に伴い、消費者が安全性に関わる表示を見落とししてしまうという意見もある。

最近では情報の安全に関連して、改正銀行法の施行により、利用者に代わって資金移動や決済を銀行に指示するサービスに登録制が導入されるほか、金融機関のAPIにより今後は海外のように、自分で入力した金額以上使えないような設定をしたり、食物を買うスーパー以外の業種では使えないようコントロールしたりする安心で安全な決済手段が実現する見込みである。

一方で取引の安全については電子商取引の拡大によって販路が多様化し、販売事業者や小売業者が製品の追跡をしてオンライン市場から安全でない製品を取り除くことが困難となっている。このため多くの国においてリコール対象製品等がオンライン上で入手可能な状態となっており、その数も増加している。

第4期の基本計画策定にあたっては、消費者に安心をもたらすための情報の信頼性にかかわる領域、特に表示、追跡、説明、理解という観点がこれまで以上に重要になってくると考えられ、取組を強化することが求められている。

- ・ 国民への情報伝達・普及・啓発に包括的に取り組み、内容が消費者に正確に理解され、活用されるようにするため、表示に係る横断的な課題を検討すべきではないか。例えば商品やサービスについて消費者に幅広く情報提供が行われ、かつ消費者がそれらを容易に入手できるよう、IC タグや二次元バーコード（QR コード）等を利用したトレーサビリティ（追跡可能性）の確保や詳細な製品情報の提供など新しい表示の仕組みを導入すべきではないか。また外食をはじめ食品、電化製品、及びインターネット上のコンテンツ等について情報の表示の仕方やリスク管理のあり方について業界によって大きな差異が出ないよう業界横断的な仕組みを検討すべきではないか。

- ・財産分野で消費者の利益を不当に侵害するおそれがある場合、相談初期の段階で早期に把握する仕組みの構築が必要であり、SNSの文字列データをテキストマイニングによって分析することなどを通じ、必要に応じて把握した消費者トラブル等についての周知等を行うことや、民間研究者への情報開示などにより財産被害情報の入手経路や分析手法の多様化を図ることが重要ではないか。
- ・インターネットオークションやフリーマーケットサイトの発達などによりネット上のリコール対象製品等の個人間転売が容易になっているため、安全性に問題のある製品がネット転売市場で取引されることを防ぐための体制を構築すべきではないか。
- ・消費者安全確保地域協議会が設置されている地方公共団体の数は本年10月末時点で182に留まっており、今後高齢者の見守り活動を強化するためにも取組を加速すべきではないか。

10. これまでの消費者行政を振り返ってみるという視点

○ 客観的根拠に基づく政策立案と政策目標の明確化

中間取りまとめに対する公募意見や関係団体との意見交換の中では、これまでのKPIが目標達成を判断するための指標として十分ではなく、現在の取組を振り返り、検証すべきとの意見が多く寄せられた。

現行の第3期基本計画においてはKPI（重要業績評価指標：Key Performance Indicator）が設定されているが、その内容は法令等の整備・見直し状況や周知・注意喚起の実施状況、消費生活相談の件数や会議の開催件数など比較的単純なアウトプット指標がほとんどで、施策の実施による中期的な具体的成果（アウトカム）を想定したものはごく一部にとどまっている。

昨年5月の「統計改革推進会議 最終とりまとめ」では、欧米諸国で客観的証拠に基づくエビデンスベースでの政策立案への取組が進んでいることから、我が国においても証拠に基づく政策立案（EBPM：Evidence-Based Policy Making）を推進するとされた。これを踏まえ、関係省庁は今年度からEBPMの観点から政策の検証（適確な課題把握・目標設定、政策効果の予測・測定等）を行って政策の見直しや新規政策の立案に反映した実例の創出等に取り組んでおり、政策の目的・手段の因果関係の明確化と政策効果の適切な把握・分析に向けた検討が進められている。

- ・基本計画の対象期間を通じてどのような成果（アウトカム）を出すのかを念頭においてKPIを設定し、振り返り（効果測定）のための方法を緻密にすると同時に、

目標が達成できなかったときの検証の枠組みを確立すべきではないか。計画に記載する施策については、いつ決めた施策なのかわかるように時点を記載し、施策を追加する際にも同様に時点を記載する方が、状況変化に対応して頻繁に記述を修正するよりも合理的ではないか。

- ・第3期までの消費者基本計画について、取組の検証・評価を行い、課題等を整理したうえで、十分成果が出ていない施策については必要な強化策を盛り込むべきではないか。
- ・消費者行政の推進にあたり、途中段階や事後の検証を可能とするために更なる見える化を図るべきではないか。
- ・消費者行政についてもEBPMの観点から検証を行い、政策の見直しや新規政策の立案への反映に積極的に取り組むべきではないか。その管理手法等について有識者を交えて検討すべきではないか。