

3 生活基盤

(1) 生活基盤分野

【問題意識】

<基本的考え方>

当会議は、消費者の自立を支援する観点から、暮らしの安全・豊かさ・利便性の向上に結び付く生活に身近な分野に重点を置いた改革の推進に取り組み、消費者、行政及び事業者が適正な役割と責任を果たすための環境が整備されるよう努めてきたところである。

現在、消費者庁の創設に向けて、政府を挙げた取組が行われているところであるが、当会議としては、消費者利益保護に向けて、広く、かつ、鳥瞰的な視点からの政策運営が必要と考えており、今後の消費者行政の在り方について、下記のとおり見解を示すものである。

まず、製品・サービスの質の維持・確保は、基本的には、市場競争と消費者の自己責任によって実現されることを踏まえると、消費者の利益を図るために行政がなすべき最も重要な点は、独占力の行使の排除や市場支配力についての考え方の見直し等、公正な競争環境の確保と、競争政策上の問題点の改善に努力を傾注することである。

次に、消費者と事業者間の問題の多くは、その背景に情報の非対称性・不完全性があると考えられる。その弊害が大きい場合には、製品・サービスの質の維持・確保を目的とした規制(質的規制)を導入して行政が市場に介入する合理性がある。ただし、その際、市場メカニズムの機能を阻害して却って消費者利益を損なってしまうことのないよう、以下の諸点を念頭に置くべきである。

- ・ 質的規制の強化は、質の維持・確保という便益の反面、情報提供コストを増加させたり、新製品・新サービスの開発を妨げるなどのコストをもたらす面がある点を考慮する必要がある。例えば、新薬開発規制の強化は副作用の低下をもたらす一方で、新薬の登場を遅らせるという諸刃の剣の効果を持つ。したがって、質的規制の見直し・新設に際しては、その費用と便益を十分に比較衡量すべきである。
- ・ 質的規制の見直し・新設に際しては、それが、消費者保護に名を借りた既得権擁護策とならないよう注意する必要がある。例えば、一部の常備医薬品の一般商店での販売に関する規制や、タクシーの台数規制といった規制は、安全性の担保が目的とされているが、既存の薬局やタクシー事業者を保護する結果となっているという見方もある。

- ・ 消費者と事業者の双方からみた透明性と分かりやすさを確保すべきである。その観点から、消費者行政の窓口一元化や関連行政機関の情報集約等に向けた消費者庁の役割には消費者の立場から大いに期待するところである。それと同時に、事業者の立場から見てもルールの特明性・効率性や行政行為の予測可能性を高めることによって、安心して新製品や新サービスを提供できるような制度とすべきである。

さらに、ルール違反者への罰則の強化は、消費者行政の観点にとどまらず当然必要なことであり、積極的に推進すべきであるが、その際、ルールの正当性についての見直しや、違法行為をもたらす背景事情の是正についての努力を怠ってはならない。公序良俗に反するいわゆる「悪徳事業者」に対しては厳正な処罰をもって臨む必要がある一方、何が「悪徳」であるかについては世論に誤解がみられる場合もあり、その誤解を正す努力も必要と考える。また、質的規制による消費者保護は、過度に行えば消費者の自己責任能力低下につながり、長期的には消費者の保護につながらない可能性があることも念頭に置くべきである。

<消費者庁の設置と公正競争の考え方>

なお、消費者庁設置を巡る関連法案については、今後国会にて審議される予定であるが、その中で消費者庁設置の必要性に関して、「消費者の利益の擁護及び増進、商品及び役務の消費者による自主的かつ合理的な選択の確保」という理由が挙げられている。当会議としては、これを実現する上で最も大切なことは、市場における公正な競争を確保することであると考えている。公正な競争の確保は、「消費者による自主的かつ合理的な選択」を確保するための最も重要な手段であり、同時に、公正な競争をもたらす産業活性化を通じて、最終的に「消費者の利益の擁護及び増進」が実現すると考えられるからである。この点、内閣官房消費者行政一元化準備室の説明によれば、公正な競争の確保と「消費者による自主的かつ合理的な選択の確保」とは表裏一体の関係にあり、生産者サイドから見たものか、消費者サイドから見たものかという表現の違いこそあれ、趣旨を同一にするものであるとのことである。

したがって、消費者庁関連法案が成立し消費者行政が一元化された際も、それを司る消費者庁においては、公正な競争の確保が消費者行政の目的を達成し得る最も重要な要素のひとつであるという観点を踏まえて、法律の運用等に取り組んでいくべきである。

<その他の個別事項>

その他の事項としては、インターネット上の違法・有害情報対策に関して、現在政府内の様々な審議会等で検討が行われており、またこれに関連して、青少年が安全に

安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律（平成 20 年法律第 79 号）が公布されたところであるが、当会議としては、民間による自主的かつ適切な取組が促されるよう、各審議会等による検討の動向や法律が施行された際の運用を注視していきたい。

また、権利者団体とメーカー団体等の中で今後の方向性を巡って議論が紛糾している私的録音録画補償金の在り方に関して、文化審議会等における検討の動向を注視していきたい。

① 貸金業制度の在り方の見直し

【問題意識】

平成 18 年に、多重債務問題の解決等を目的として、上限金利規制の引下げ、貸出総量規制の導入などを含む、貸金業法（昭和 58 年法律第 32 号）等の改正が行われたところである。

現在のところ、改正法は部分的にしか施行されていない状況であるが、既に貸金業者は新規契約の貸出金利を引下げるなど完全施行に向けた対応を迫られつつあり、また、過払金返還請求の増加等の影響もあり、その結果、中小規模の貸金業者の廃業が相次ぎ、廃業にまでは至っていない場合でも新規の貸付を停止している業者が多いという見解や、中小企業経営者が短期の事業資金等を貸金業者から借りの場合を含め、高金利帯でしか借りられない層の資金調達の道を閉ざしてしまったのではないかという見解がある。特に個人消費者に関して、行き場を失った資金需要は、親類・知人に流れて個人間でのトラブルを招く場合があったり、少なからずヤミ金融に流入している部分もあるのではないかという見解がある。

多重債務者の救済という点に着目すると、法改正に合わせて平成 18 年に多重債務者対策本部が設置され、平成 19 年に多重債務問題改善プログラムが策定されるなど、官民をあげた多重債務対策の取組が行われる体制が整備されているところである。これらの取組に関連して、金融庁から公表されている「無担保無保証借入の残高がある者の借入件数毎登録状況」の数値を根拠に、無担保無保証借入登録件数のうち 5 件以上の借入があるものが減少していることや、自己破産申立件数が減少していることなどから、多重債務対策の成果が上がってきているとする見解がある一方、無担保無保証借入登録件数については、廃業等により全国信用情報センター連合会から退会した貸金業者からの借入件数が含まれないうえ、住宅ローン、奨学金、さらに親類・知人等からの借入については捕捉できていないため実態を反映しておらず、法改正後も実際には多重債務者は減少していないのではないかという見解を述べる向きもある。

これらの見解に基づけば、比較的信用力の低い層の資金需要に応え、金融システムの一翼を担っていた貸金業界に、法改正によって、業界そのものの存続に関わるような影響を及ぼしている恐れがあると考えられ、今後、借入機会を失う資金需要者が一層増加することが危惧される。また、法改正が多重債務問題に及ぼす効果については、引続き注視していく必要がある。改正法は段階施行の途上であるが、これらの見解や状況を踏まえ、市場の実態を実証的な観点から調査・分析することにより、是正すべき点がある場合には、貸金業法等を再改正することを含めて、制度

の在り方を早急にあらためて見直す必要がある。

金利の高低の設定には、貸し倒れリスクに対する保険料の高低の設定に等しいという意味がある。個人の返済リスクを完全に予測することが情報の非対称によって不可能である以上、貸し手は一定の借り手の属性ごとに過去の債務不履行発生率などを背景としたリスクのランク付けを行い、そのランクごとに一定の確率で発生せざるを得ない債務不履行の損害を広く分散するため、借り手に対する保険料の支払を要求しているのである。リスクの低い層には低金利を、そうでない層には高金利を要求する仕組みは、貸し手にとってのリスク分散であるのみならず、借り手が市場から排除されないための安全装置でもある。貸出総量規制についても、本来世帯収入に基づいて考えるべき各資金需要者の収支状況や返済能力を個人年収のみで判断することは難しいという問題、専業主婦の借入が大きく制限される問題等があるが、そもそも一部に自己管理が苦手な者がいるからといって、そうでない者の選択肢を狭め、その利益を一律に害してもよいことにはならない。

当会議としては、多重債務問題には、基本的には借り手の自己責任によって予防、解決することを促すための制度設計で対応すべきであり、例えば与信情報の充実やセーフティネットの拡充等を図るべきであって、健全な貸し手、借り手の機会まで一律に奪うべきではなく、自由な経済行動が行われるべきであると考えている。

【具体的施策】

貸金業制度等の在り方に関連し、平成 18 年の貸金業法等の改正後の規定の実施状況、貸金業者の実態、市場の実態等について、実証的な観点から調査・分析すべきである。**【遅くとも平成 21 年度実施】**