

2002年12月24日

国民生活審議会消費者政策部会
部会長 落合誠一様

委員 松本恒雄

消費者行政の見直しについての意見

消費者政策部会中間報告案への直接の意見に代えて、最近、「公正取引」625号2頁(2002年11月、公正取引協会)に掲載された消費者行政の見直しに関する拙稿を提出します。

消費者保護行政の新たな展開

一橋大学教授 松本恒雄

1 はじめに - 68年体制のほころび

わが国において、消費者保護に関する法整備や行政が意識的に展開されるようになったのは、1960年代の高度成長期において、内外のコンシューマリズムの高まりを迎えてからのことである。すなわち、経済企画庁長官の諮問機関として1961年に設置された国民生活向上対策審議会(その後の65年に国民生活審議会として改組された)が、1963年に「消費者保護に関する答申」を出した。1963年に農林省に中央官庁として初めて消費経済課が設置され、翌1964年には通商産業省にも消費経済課が設置された。同じ1964年には、欺瞞的広告を取り締まるための「不当景品類及び不当表示防止法」(景表法)が制定された。そして、1968年には、議員立法により、消費者保護基本法が制定され、現在の消費者保護行政のフレームワークが形作られた。

しかし、消費者保護基本法は、「基本法」という名のごとく、具体的な権利義務や手続に関する規定を置くことなしに、政府が消費者保護のためにとるべき施策を列挙したプログラム規定であったという弱点はさておくとしても(1)、バブル経済崩壊後の1990年代以降、サービス化、情報化、高齢化、グローバル化といった経済構造の変化、規制緩和・行政改革、市民意識の変化等の流れの中で、そのプログラム自体にも不十分な点が目立つようになってきた。

すなわち、消費者保護基本法自体は、消費者保護のために政府のとるべき施策について、行政規制中心で行くのか、それとも民事ルール重視で行くのかについては、特に定めていない。しかし、実際には、消費者を保護の客体として、行政が事業者を主として事前に(そして事後にも)規制するという行政規制型の法整備が進められてきた。そして、行政規制

も、産業育成行政の一環として、産業界を監督する官庁によって行われてきており、公正取引委員会等の規制のみを目的としたルール監視型官庁の権限は制限されていた。

他方で、消費者被害からの具体的救済については、市町村は「苦情処理のあっせん等に務めなければならない」(消費者保護基本法 15 条 2 項)と定められ、消費者保護基本法制定の翌年の 1969 年に地方自治法が改正されて、消費者保護が地方公共団体の固有の事務として明記されたこと(2)とあいまって、各地の消費生活センターは消費者からの相談・苦情の処理において大きな役割を果たしてきている。

行政による事前規制は、消費者被害の防止のためには最も効果的であるが、強力な事前規制のためには、そのような規制の存在を正当化するだけの被害が存在することが必要である。そのため、多くの行政法的消費者保護法は、悲惨な消費者被害が顕在化してからの後追い立法となることが普通であり、脱法行為を行う悪質事業者とのいたちごっことなっている。

本稿は、行政による事前規制と消費生活センターによる苦情相談という入口と出口の手当てを主とした消費者保護基本法に基づく 68 年体制のいくつかのほころびについて、消費者取引の問題を中心にあるべき方向を論じることとする。

2 「契約の適正化」の視点と民事ルールの整備

消費者保護基本法は、法の目的を達成するために必要な法律の整備と財政措置をとることを国に義務づけるとともに(6 条) 政府の講ずべき施策として、危害の防止(7 条) 計量の適正化(8 条) 規格の適正化(9 条) 表示の適正化等(10 条) 公正自由な競争の確保等(11 条) 啓発活動及び教育の推進(12 条) 意見の反映(13 条) 試験・検査等の施設の整備(14 条) 苦情処理体制の整備等(15 条)を列挙している。ところが、最近の多くの消費者関係の立法において目的とされている「契約の適正化」は、施策として挙げられていない。このことは、消費者保護基本法の時代遅れ性の象徴であるとともに、上記の行政による事前規制と消費生活センターによる苦情相談という入口と出口の手当てはするが、消費者問題の中心にある取引の場については、一部の法律で事業者の行為規制を行政規制として導入するほかは、民事ルールの整備を怠るという結果を生じさせた一因である。

一般に、ある政策目的を実現するためにある法律が作られるとして、その法律の執行(エンフォースメント)について、行政がその権限と裁量に基づいて規制をするのが最善というわけではない。それは一つの選択肢にすぎず、むしろ、私人によるエンフォースメントの方が効率的でかつ衡平の理念に即している場合もある(3)。

現在言われている規制緩和とは、自由放任を意味するのではなく、行政による事前の参入規制を中核とした法のエンフォースメントを減らして、公正な競争のルールの下に各当事者が自己責任で行動し、ルール違反に対しては、事後的な行政制裁や訴訟において当事者間で司法的に処理していくことを意味している。そこには、事業者の行為の規制を、競争事業者や取引の相手方たる消費者といった私人による司法手続を通じたエンフォースメ

ントに委ねることも含まれる。私人によるエンフォースメントの重視は、消費者を行政による保護の客体としてではなく、権利行使の主体として位置づけるという消費者政策の転換を意味している(4)。

消費者によるエンフォースメントの手法としては、ルール違反によって被害を受けた者に、取消権や解除権、損害賠償請求権を与えて間接的に不当な事業活動を抑止する方法と、差止請求権を与えて直接的な抑止を認める方法とがある。前者としては、製造物責任法や消費者契約法が典型であるが、クーリングオフのように行政規制のための法規の中に散在している例もある。後者の差止請求権を認める法整備は、独占禁止法違反の一定の行為をした事業者に対して被害者である競争事業者や消費者が違法行為の差止を裁判所に求めることを可能とした独占禁止法の改正が2001年4月から施行されているにとどまっている。ただし、差止型の権利は、消費者個人に与えられても行使が困難であり、後述の団体訴訟としてこそ意味がある。

国の消費者政策の目的として、契約の適正化を掲げるとともに、特定の業種についての行政規制に付随する制限的民事ルールではない、業種横断的民事ルールの制定を促進していくことが必要である。このような観点から、とりわけ大きな穴が空いているのは、消費者信用の領域であり、早期の業種横断的民事ルールの整備が求められる。

3 消費者団体の役割と団体訴訟

消費者保護基本法 17 条は「消費者の組織化」として、「国は、消費者がその消費生活の安定及び向上を図るための健全かつ自主的な組織活動が促進されるよう必要な施策を講ずるものとする」としている。そもそも、消費者団体の組織活動の促進のための行政施策はきわめて不十分であるが、これは、消費者団体の役割として、せいぜい、同法 5 条の「自らすすんで消費生活に関する必要な知識を修得するとともに自主的かつ合理的に行動するように務めること」という「消費者の役割」及び同法 12 条の国の責務としての消費者の「啓発活動及び教育の推進」を補充するための手段としての位置づけと、同法 13 条の消費者保護の施策への消費者の「意見の反映」をさせるための代表の選出母体としての位置づけしか与えていないことの結果である。

消費者団体には、消費者の啓発や消費者の代表といった役割のほかにも、積極的に果たすべき重要な役割がある。それは、民事ルール重視時代における消費者の権利行使の主体としての役割と、共同規制におけるパートナーとしての役割である。後者については、後述するとして、ここでは前者について触れる。

すでに独禁法には被害者に差止請求権が与えられており(同法 24 条)、事業者による不当表示の被害を受ける消費者は、それを「不適正な取引方法」(同法 19 条)として、差止めることができる。しかし、不当表示の被害に既にあってしまった消費者にとって差止請求は無意味であり、契約の解消や損害賠償による救済こそが必要である。他方、不当表示であると認識している消費者は被害を受けるおそれがない。そのため、不当表示につい

て、消費者個人に差止請求権が与えられてもまったく機能しようがないことになる。したがって、独禁法 24 条の差止請求権を消費者の権利擁護の観点から実効性あらしめるためには、消費者団体に公益的立場から差止請求権を行使することを許容する必要がある。このことは、消費者の集団的利害に関することがらを 1 人の消費者だけの提訴に委ねるのは適切ではないという点からも必要である。景表法違反行為は独禁法 19 条違反にも該当するが、消費者へのガイダンスとして、景表法にも差止請求権を明記するとともに、消費者団体にも差止請求権を与えるようにすべきである。

消費者の差止請求権は、かつて不正競争防止法の改正の際（1993 年）や消費者契約法の制定の際（2000 年）に議論されたが、わが国には団体訴訟という一般的制度が存在しないことを理由に採用されず、また、新民事訴訟法の制定の際（1996 年）にも、議論はなされたものの、一般的な制度としての導入は時期尚早として採用されなかったという堂々めぐりを繰り返している(5)。すでに、EU 諸国ではいくつかの分野で団体訴訟が実現しているし、アジア諸国・地域でも、タイ、インド、インドネシア、フィリピン、スリランカ、台湾で導入されている。わが国だけが躊躇すべきところは何もない。ただし、このような公益的役割を積極的に果たそうとする消費者団体には、それに応えられるだけの体制や資力、責任が伴っていなければならないし、反社会的団体が消費者団体を称して算入してくることは防止されねばならない。

台湾では、消費者保護法によって、差止のみではなく、損害賠償についても、個々の消費者の権利を消費者団体が行使することが認められており、台湾大地震の際に明らかになった欠陥マンションの施工業者の損害賠償責任を、消費者団体が個々の被害者に代って訴訟で追及している。不当表示のように、多数の消費者に比較的少額の被害が生じるタイプの消費者被害の救済には、消費者団体が個々の被害者の被害額をまとめて請求することが、違法行為を行った事業者の不当な利得を剥奪し、今後の抑止力という点で効果的である。民事訴訟法 30 条の選定当事者訴訟を利用しても類似の機能は実現することができるが、消費者団体がその権利を行使するという点に大きな意義がある。公正取引委員会による課徴金制度を、不当な取引制限の場合（独禁法 7 条の 2、8 条の 2）から拡大する選択肢とあわせて検討すべき課題である。

さらに、公正取引委員会による行政規制と小額多数被害の民事救済をつなぐものとして、排除命令の内容に、消費者への返金や損害の賠償等を含む可能性についても検討されるべきである(6)。

4 事業者の責務としてのコンプライアンス経営

消費者保護基本法 4 条は、「事業者の責務」として、その供給する商品及び役務について、「品質その他の内容の向上及び消費者からの苦情の適切な処理に務めなければならない」とことと並んで、「危害の防止、適正な計量及び表示の実施等必要な措置を講ずるとともに、国又は地方公共団体が実施する消費者の保護に関する施策に協力する責務を有する」と定

めている。ところが、自動車のリコール隠し、食品の偽装表示、香料への無認可添加物の使用、無認可農薬の販売などの相次ぐ企業不祥事は、事業者として守るべき最低限の基準である安全や表示に関する強制法規すら守られていないことを示している。したがって、事業者の責務として上記のような漠然とした表現ではなく、法令遵守という意味でのコンプライアンス及びコンプライアンスのための経営体制を構築することが責務であることを明記する必要がある。

また、これらの不祥事は、企業内部の労働者や取引先からの主務官庁等の外部への通報によって発覚した。現在、このような公益通報者（内部告発者）を保護する法整備が欧米において進められており(7)、また、国民生活審議会消費者政策部会においても、自主行動基準の実効性の確保の方策として検討されている(8)。公益通報者保護制度は、内部告発を奨励するものとしてではなく、企業の内部に違法行為を見ている人がいることを意識させることによって、コンプライアンス意識を高め、コンプライアンス経営を推進するものとして法的に整備されるべきである。そして、同時に、企業内部においても、通常の指揮命令系統とは別個のホットラインを設けるなど、外部への通報を待たなくても、企業内部で違法行為を是正できるような体制の整備がコンプライアンス経営の一環として求められている。

さらに、事業者が違法行為を行った場合の事後規制にあたる行政当局においても、事業者の普段からのコンプライアンス経営の状況を斟酌して、行政処分に強弱を付けるといった、いわゆる「連邦量刑ガイドライン」的対処の導入が望まれる(9)。これは、アメリカでは刑事裁判官に対するガイドラインであるが、わが国では、法律で量刑方法を規定するならまだしも、裁判官へのガイドラインということはない。むしろ、アメリカで行われているような規制を担当する行政機関が民事罰としての制裁金を課するという制度の導入の是非とともに制裁金に軽重をつけるということが検討されるべきであろう。

5 自主ルールと事業者団体の役割

さらに、コンプライアンスは強制法規の遵守を意味するだけではなく、事業者自らが掲げるポリシーや自主ルールの遵守をも含むものである(10)。

製造物責任法や消費者契約法、金融商品販売法における民事ルール重視は、すべての消費者トラブルを裁判所で解決することを目指しているわけではない。むしろ、裁判になればこのように判断されるということをバックに、事業者との相対交渉や消費生活センター等の裁判外の紛争処理機関において、適切な解決がなされることを促進したり、さらには、消費者トラブルの防止のために、事業者が広告文書や、勧誘の仕方、約款などを改めることを期待しているのである。すなわち、現在の消費者法制における民事ルールは、裁判になれば適用されるルールという意味での「裁判規範」としての機能に加えて、というよりむしろ、事業者の行動指針を示す「行為規範」としての役割の方が大きいと言える。

「行為規範」という意味では、製造物責任法にせよ、消費者契約法にせよ、事業者に明

確なルールを提示しているわけではない。明確なルールという意味では、従来の業種別の行政規制の方が詳細である。業種横断的民事ルールでは、「重要事項」(消費者契約法4条1項、2項)とか、「消費者の当該消費者契約を締結するか否かについての判断に通常影響を及ぼすべきもの」(同法4条4項)とか、「消費者の権利を制限し、又は消費者の義務を加重する消費者契約の条項であって、民法第1条第2項に規定する基本原則に反して消費者の利益を一方的に害するもの」(同法10条)といった、一般的な表現による規定を避けることができない。このような一般的規定を具体化する作業は、第一次的には事業者任せられている。また、事業者として、民事ルールであるか、行政法規であるかを問わず、法律の直接的適用範囲外の商品やサービス、取引形態にも、法律の精神を広げる方向で取り組みをしたり(「横だし」) 法律の求める以上の対応をすること(「上乘せ」) ももちろん自由であり、そのような消費者重視の取り組みを事業者のポリシーとして消費者に提示して、消費者の信頼を得、これを他の事業者との間の差別化、競争力に転化していくことが考えられる。金融商品販売法は、さらに一層極端に、勧誘の適正の確保についてはルールを示すことなしに、金融商品販売業者の自主ルールに委ねている。自ら策定し、公表したルール(策定と公表のみ義務)を守らないと、市場において悪い評価を受けることになるから、まともな事業者は自主ルールを守るだろうという間接的なかたちで、ルールの自主的な形成を促していこうとしている。国民生活審議会消費者政策部会が提唱する「自主行動基準」も同様の狙いを有している。

ただし、個々の事業者が、企業内部のコンプライアンスマニュアルとしてではなく、消費者に対する約束として自らの行為を縛る詳細な行動基準を公表することはあまり期待できない。多くの場合は、かなり一般的な表現で消費者の利益への配慮をうたうにとどまることになる。

この点では、事業者の行為が違反かどうかを議論するに耐えうる詳細な自主ルールは、個々の事業者によってではなく、むしろ事業者団体が中心になって、消費者団体の意向や消費者行政機関の意見を取り入れながら(「行政規制」)、「自主規制」とは異なった、いわゆる「共同規制」) 自主規制規約や行動規範、標準約款の形で、合理的で適正な内容のものを作り出していくことが実際的である。イギリスやオーストラリアでは、競争政策と消費者政策の双方を管轄する行政機関の誘導と助言の下に、この種の事業者団体による規範作成とその遵守の監視、消費者との紛争解決にあたっての適用が効果的に行われている(11)。わが国においても、類似の制度として、景表法に基づく公正競争規約制度があるが、景表法の制約から、景品と表示に限定されている点で限界がある。景表法の規制対象の拡大とあわせて、公正競争規約の規範対象の拡大とその実効性確保のための公正取引協議会の人的及び資金的体制の強化が図られる必要がある。

現在、国際標準化機構(ISO)では、「苦情処理」、「市場に基づいた行動規範」、「外部顧客紛争解決システム」について、国際規格作りに向けた検討が行われている(12)。これらのうち、「市場に基づいた行動規範」とは、業界団体によって定められる行動規範について

の作成プロセスや盛り込まれるべき原則についての国際規格であり、また、「外部顧客紛争解決システム」は、いわゆる産業界支援による裁判外紛争処理機関（ADR）についての組織原則と紛争処理の原則についての国際規格である。わが国においても、司法改革との関係で、裁判を補完するものとしてのADRの役割が重視されている。ADRには種々のものがあるが、消費者紛争の解決のために今後役割が大きくなると予想されるのは、事業者主体のものであり、製造物責任法の制定を受けて設立されたPLセンターがその典型である。しかし、PLセンターは期待された役割をあまり果たしておらず、消費者側からも事業者主体というだけで公平性を欠くと見られがちである。ISO規格として、事業者主体の裁判外紛争処理機関の組織原則や処理原則の規格が明らかにされるならば、PLセンターをどのように改組すればよいかが見えてこよう。同様に、公正取引協議会にも、業界型ADRとしての役割を果たすことが期待される。

以上の政策を明確化するために、消費者保護基本法に、事業者の責務規定とは別に、事業者団体の責務と役割に関する規定を加えるべきである。

6 むすび - 規制行政の再編

民事ルールや事業者の自主的取組みが従前より格段に重視されるとしても、行政の役割が完全になくなるわけではない。行政には、製品やサービスの安全確保や高額の入居金を伴う有料老人ホームなどのやり直しのきかない不可逆的被害の予防のための事前規制、事後規制のための行為ルールの設定とその遵守（コンプライアンス）の監視という役割がある。

産業育成行政と規制行政を同一の官庁や、まして同一の部局が行うことが適切でないことは、薬害エイズ事件やBSE問題等の薬品・食品行政の教訓から明らかである。また、業法のない業種については、規制が存在しないことになる。その意味では、消費者取引の分野において、産業育成を任務としない公正取引委員会による業種横断的規制はもっとも適切なものである。しかし、公正取引委員会は消費者取引の分野においてこのような期待に十分にこたえてきたものとは言いがたい。その理由としては、人的資源が限られていたということもあるが、より大きいのは、従来は、企業間の公正かつ自由な競争の維持と促進というサプライサイド向けの狭義の競争政策を公正取引委員会の主任務として限定的に捉えてきたことにある。しかし、アメリカやイギリス、オーストラリアといった諸国では、このような狭義の競争政策のみならず、消費者による主体的・合理的意思決定の行える取引環境の創出・確保というデマンドサイド向けの消費者政策を広義の競争政策として位置づけて、狭義の競争政策と消費者政策とを同一の行政機関が行っている(13)。

わが国においても、「競争秩序阻害性」の要件についてのとらえ方の角度を若干変えて、ある事業者が消費者に対して欺瞞的勧誘をすることは、他のまっとうな事業者の顧客を不当に奪っていることと考えると「競争秩序阻害性」を肯定し(14)、公正取引委員会として消費者政策に積極的に打ってでるべきである。その場合、景表法が景品と表示のみを対象とし

ていることが制約になるので、不当表示以外の消費者向けの欺瞞的勧誘行為をも取り込めるように景表法の規制対象を広げるべきである(15)。さらに、イギリスや韓国では、公正取引委員会に対応する機関が、消費者契約における不公正な約款を規制する役割をも果たしている(16)。わが国においても、約款規制に消費者団体訴訟が導入されないようであれば、その代替措置として、公正取引委員会による不公正約款の排除措置や是正勧告の制度が導入が検討されるべきであろう。

なお、事業者団体による自主規制や共同規制がなされても、アウトサイダーの多い業界では消費者保護の効果は薄い。自主規制や共同規制の外側を公正取引委員会が担当し、自主規制・共同規制と独禁法・景表法規制のゆるやかな連携策を模索する必要がある。

- (1) この点では、アジア諸国と比べても遅れが目立つ。詳しくは、松本恒雄「アジアの発展途上国における消費者保護法」作本直行編『アジアの経済社会開発と法』179頁(2002年、アジア経済研究所)参照。
- (2) 旧地方自治法2条3項17号。ただし、現行地方自治法では、自治事務としての特段の列挙はなされておらず、当然のことと考えられている。
- (3) 監視と執行については、松本恒雄「法実現のための監視体制」ジュリスト1139号101頁(1998年)参照。
- (4) 松本恒雄「規制緩和と消費者法の課題－消費者取引における自己決定と自己責任」田中誠二先生追悼論文集『企業の社会的役割と商事法』703頁(1995年、経済法令研究会)参照。
- (5) 団体訴訟に関する最近の文献として、上原敏夫『団体訴訟・クラスアクションの研究』(2001年、商事法務研究会)参照。
- (6) アメリカのFTCには明文の権限が与えられているし、州の司法長官にも父権訴訟として同様の権限が与えられている。詳しくは、細川幸一「自治体における消費者被害未然防止体制の整備について－米国州政府の消費者保護活動と比較して(下)」国民生活研究40巻2号20頁以下(2000年)参照。
- (7) 宮本一子『内部告発の時代』(2002年、花伝社) 藤本吉則＝山本順一「アメリカ合衆国における行政機関によるwhistleblower保護制度の現状と問題点」図書館情報大学研究報告16巻1号55頁(1997年) 井田敦彦「イギリスにおける内部告発者の保護」外国の立法209号29頁(2001年)。
- (8) 国民生活審議会消費者政策部会中間報告『消費者に信頼される事業者となるために』28頁(2002年4月)。
- (9) 同中間報告29頁。ガイドラインの内容について、詳しくは、小坂重吉「連邦量刑ガイドラインの概要とコンプライアンス効果(上)(下)」商事法務1537号26頁、1538号17頁(1999年)参照。
- (10) この点について、松本恒雄「自主行動基準作成の推進とコンプライアンス経営」国民

生活 32 卷 5 号 6 頁 (2002 年) 参照。

(11) タン・ミッシェル「オーストラリアにおける企業の行動規範としての共同規制について—行動規範(Codes of Conduct)を中心に」阪大法学 40 卷 3-4 号 585 頁 (1999 年) 参照。

(12) 詳しくは、松本恒雄「『企業の社会的責任』の国際規格化」国民生活 32 卷 11 号 28 頁 (2002 年) 参照。

(13) 松本恒雄「競争政策と消費者政策」公正取引 558 号 11 頁 (1997 年)。

(14) これは、川浜昇「競争秩序と消費者」ジュリスト 1139 号 22 頁 (1998 年) によると、改正前の F T C 法 5 条について、当初採用されていた考え方である。

(15) 21 世紀にふさわしい競争政策を考える懇談会提言書『21 世紀における競争政策と公正取引委員会の在り方』19 頁 (2001 年 11 月)。

(16) 本城昇「消費者契約の適正化と競争当局(上)(下)」公正取引 581 号 14 頁、582 号 58 頁 (1999 年)。