

消費者政策の基本的考え方に関連する参考資料

- 参考 1 消費者保護基本法・・・・・・・・・・・・・・・・ 1（掲載略）
- 参考 2 主な国内消費者関連法にかかる保護範囲・・・・・・・・ 3
- 参考 3 総合規制改革会議中間とりまとめ・・・・・・・・ 4
経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革
- 参考 4 より良い規制改革タスクフォースによる・・・・・・・・ 7
消費者問題評価（英国）
- 参考 5 規制ピラミッドについて・・・・・・・・・・・・・・・・ 8
- 参考 6 日本の競争政策と消費者利益の擁護・・・・・・・・ 9

主な国内消費者関連法に係る保護対象

項目		主な関連法	保護対象
消費者保護基本法	危害の防止 (第7条)	製造物責任法	製造物の欠陥により人の生命、身体又は財産に係る被害が生じた場合における <u>製造業者等の損害賠償の責任について定めることにより、被害者¹の保護を図り</u> 、もって国民生活の安定向上等に寄与する。
		消費生活用製品安全法	消費生活用製品による <u>一般消費者の生命又は身体に対する危害の発生を防止を図るため、特定製品の製造及び販売を規制するとともに、民間事業者の自主的な活動を促進し、もって一般消費者の利益を保護する。</u>
消費者保護基本法	規格・表示の適正化 (第9条～10条)	農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律(JAS法)	農林物資の品質に関する <u>適正な表示を行わせることにより、一般消費者の選択に資し</u> 、もって公共の福祉の増進に寄与する。
		不当景品類及び不当表示防止法	不当な表示による顧客の誘引を防止するため、独占禁止法の特例を定めることにより、公正な競争を確保し、 <u>もって一般消費者の利益を保護する。</u>
消費者保護基本法	契約の適正化	消費者契約法 ²	契約締結過程において、事業者が不適切な動機付け等を行った場合に消費者が当該契約を取り消すことができることとし、また消費者の利益を不当に害する契約条項を無効とすることにより、 <u>消費者の利益の擁護を図り</u> 、もって国民生活の安定向上等に寄与する。
		電子消費者契約及び電子承諾通知に関する民法の特例に関する法律 ³	<u>消費者が電子消費者契約の要素に特定の錯誤があった場合等に関し民法の特例を定める。</u>
		特定商取引に関する法律	特定商取引を公正にし、及び購入者等が受けることのある <u>損害の防止を図ることにより、購入者等の利益を保護し</u> 、もって国民経済の健全な発展に寄与する。
		金融商品の販売等に関する法律	金融商品販売業者等が金融商品の販売等に際し顧客に対する説明義務、説明しなかったことによつて生じた損害の賠償責任等に係る措置を講ずることにより、 <u>顧客の保護を図り</u> 、もって国民経済の健全な発展に資する。

¹ 本法における被害者は、自然人のみならず法人をも含む趣旨である。

²及び³ 消費者契約法第2条第1項、電子契約法第2条第2項において「消費者」が定義され、両法において「消費者とは、個人(事業として又は事業のため契約の当事者となる場合におけるものを除く)」をいう。

総合規制改革会議

「中間とりまとめ 経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革」(抄)

第4章 事後チェックルールの整備

1. 事後チェックを整備する意義等

規制改革の基本理念は、「事前規制」から「事後監視・監督」(以下「事後チェック」という。)への移行を図ることにある。当会議では、昨年来事前規制の緩和・撤廃に多くの議論を重ねてきたが、事後チェックについては時間的制約もあり、これまで必ずしも十分な検討を加えてきたわけではない。こうした経緯にかんがみ、今般事後チェックの在り方を検討し、その基本的方向性と具体的施策とを提言することとした。

事後チェックルールの整備を図ることの意義としては以下の2点が挙げられる。

第一に、事前規制の緩和を促進する効果を有するということである。多くの社会的規制は、消費者や労働者が被るであろう何らかのリスクを事前に抑止することを基本的な目的の一つとしている。事前規制の緩和に伴ってリスクが発生することについての懸念を払拭し、規制緩和を推進するためには、事前規制の存在根拠となっているリスクを何らか別の手段で軽減するか、あるいはそれに対して事後的に対処しうる方策の明確化等を図ることが不可欠であり、その役割を事後チェックルールの整備が担いうるということである。

第二に、事前規制の緩和に伴う消費者利益の増進をより確実なものにとするということである。規制緩和により財・サービスの選択肢が拡大するが、消費者が適切に選択を行えるためには、生産者と消費者との間に存在する情報の非対称性を是正することが必要である。このため、事後チェックの中でも情報公開は特に重要な柱となる。

事前規制及び事後チェックの在り方については、それぞれの強弱の組み合わせにより4つの類型に大別することができる(別表参照)。我が国においては、多くの分野が事前規制が強く事後チェックはそれほど厳格でない類型に属していると言われている(別表タイプB)が、これらについては事後チェックルールの整備を通じて事前規制を緩和する方向(別表タイプD)にもっていくことを基本とすべきである。また、事前規制、事後チェックの双方を緩和しても差し支えないと考えられるものについては、その推進を図るべき(別表タイプC)である。

なお、直接的に人の生命・安全にかかわる問題（食品安全、医薬品安全、労働安全衛生等）等については、事前規制を維持するとともに事後規制を適切に行うべきケースも存在する（別表タイプA）。

また、事後チェックを担う主体については、行政、民間（NPO等）、司法等が挙げられるが、出来る限り民間の自主的取組を尊重しつつ、それぞれの特性をいかした適切な役割分担の下、事後チェックルールの整備が図られることが必要である。

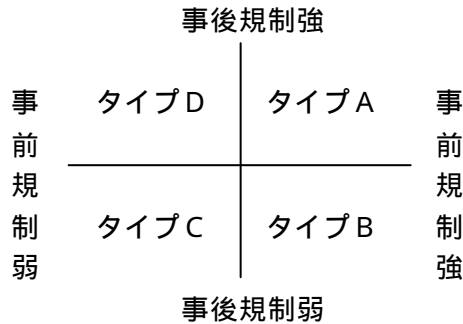
当会議では、以上を念頭に置きつつ、事後チェックのうち情報公開、第三者評価、苦情・紛争処理を重点検討課題として取り上げ、以下に提言するものである。

別 表

事前規制と事後規制の類型化

(法政大学諏訪康雄教授の分析による)

規制のタイプを、事前規制、事後規制の強弱という観点から分析すると、次の4つのタイプに分類され、それぞれメリット・デメリットがある。



タイプ		メリット	デメリット
A	事前：強 事後：強	<ul style="list-style-type: none"> ・規制の徹底により、禁止すべき行為をよく抑制し得る 	<ul style="list-style-type: none"> ・徹底すればするほど運用コストが大きくなる ・運用で手を抜けば不公平感を高めルールへの信頼（順法精神）を低下させる ・関係者の創意工夫をそぐ
B	事前：強 事後：弱	<ul style="list-style-type: none"> ・事前規制があるので行為規範を示し得る ・事後規制をあまりしないので運用コストが大きくなりすぎない 	<ul style="list-style-type: none"> ・規制が尻抜けになる ・事後規制が弱いのでルールの裏をかく者が続出し正直者が馬鹿を見ると皆がルールを建前視してしまう ・ルールの建前化を防止しようとインフォーマルな手法（行政指導等）に頼るとルール運営が不透明になる ・事前規制の存在が関係者の創意工夫をそぎかねない
C	事前：弱 事後：弱	<ul style="list-style-type: none"> ・コストが低くすむ ・関係者の創意工夫の余地が大きい ・効率と公正が均衡する社会ルールの自生を促す 	<ul style="list-style-type: none"> ・適切な社会ルールが生まれないといわゆる弱肉強食の密林法則がばっこしかねない ・被害者に対する適切な対応措置がとれないと不公平感と不信感が高まり社会を不安定にするおそれがある ・結果的に被害者や社会のコストをかえって高くする可能性がある ・行政機構の弱体化を招きかねない
D	事前：弱 事後：強	<ul style="list-style-type: none"> ・事前規制に要するコストがかからない ・一定の部分を除き規制がないので関係者の創意工夫の余地が大きい ・事後規制ルールが行為規範となる 	<ul style="list-style-type: none"> ・事後規制に要するコストがしばしば大きい ・事後規制は事前規制ほど徹底できないことが多い ・一罰百戒の効果を上げるため制裁措置を高めると不公平感を生みかねず、また違反者の更正を阻害しかねない ・司法機構の強化の反面として行政機構の弱体化を招きかねない

- ・ アメリカはタイプD型の社会で、事前規制が発達していない代わりに、懲罰的損害賠償等事後のサンクションを工夫していると言われている。
- ・ 日本の規制は、事前規制が強く、事後チェックが弱いタイプB型が多い。司法機能も弱く、行政的な処分も甘く、一旦許認可等を受けたあとのチェックが十分でない。また、事前規制で間に合わない部分を不透明な行政指導に頼ることにより、裁量行政の問題もある。さらに、事前規制が創意工夫を削いでいるという問題もあると言われている。

より良い規制改革タスクフォースによる消費者問題評価（1998年5月／英国）

1．評価基準

透明性

- ・規制の必要性を含めて政策の目的が明確に示され、関係者に適切に伝わっている。
- ・規制は簡素かつ明確に、平易な言葉で示されている。等

説明責任

- ・規制者は政府、市民、国会に説明責任を有している。
- ・規制案は公表され、決定される前に全ての影響を受ける者の意見を聞いている。等

目標設定

- ・採られる手法は当該問題に的を絞ったものであり、散発的なものや全体にかかるものではない。
- ・規制は依然として必要であり有効であるかテストするため定期的に見直される。必要かつ有効でないならば、修正もしくは撤廃されるべきである。等

一貫性

- ・新しい規制は、現存する規制、EU及び国際通商・競争政策と矛盾しない。
- ・関係当局により公平に執行される。

衡平性

- ・規制に代わる手段が十分に検討されている。
- ・規制に関わる全ての者が受けた影響は確認され、リスクとコストの間に正しいバランスが取れなければならない。規制される側に不必要な要求をすることのないよう、最初は小規模の規制を考えるべきだ。
- ・いかなる執行のための行動（捜査、制裁等）も違反の深刻さと比例している。等

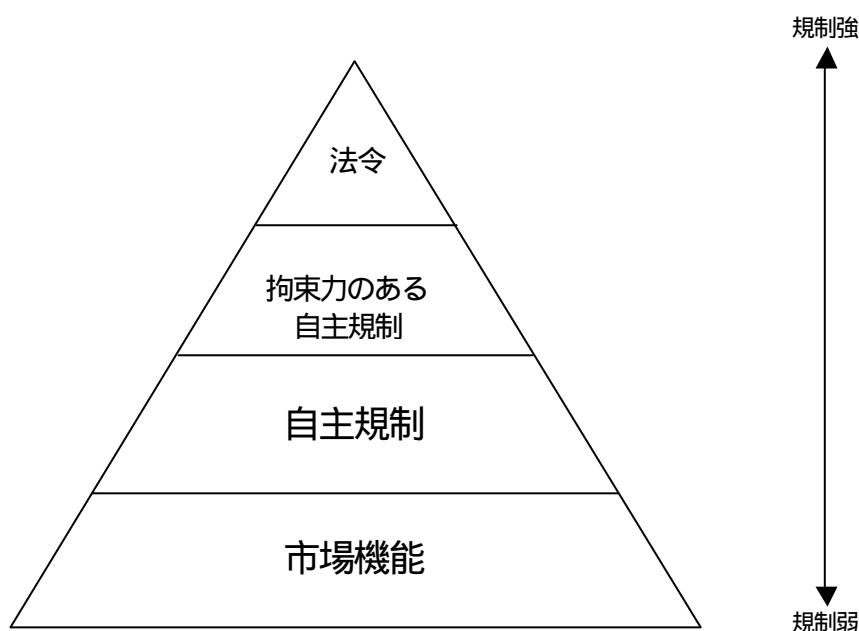
2．タスクフォースが幅広く合意した内容

- ・消費者問題に係る法・制度の多くは、何十年にも渡りつぎはぎで対応されてきたので、簡素化し、見直し、統合する必要がある。
- ・一貫性を有した効果的な執行がきわめて重要で、この分野においてはさらなる行動が求められる。
- ・消費者への情報と教育の提供は、規制を代替、補完するものとして不可欠である。等

規制ピラミッドについて

規制戦略のピラミッド

個別企業ではなく全般的な規制政策の考え方の基本戦略を示すものであり、「市場機能」「自主規制」「拘束力のある自主規制」「法令による命令・罰則」といった順番で、幾つかの規制手法が、下から緩い規制手法の順に積み重なっている。政策の目的によって、ピラミッドの構成は変化。(下図参照)



- ・ 規制について、政府による命令・罰則と市場機能、のように両極端の2分的な規制だけがあって、時代や経済状況などによって両極端な方向にシフトするのではなく、いろいろな段階の規制があって、違反の段階に応じて順次、厳しい規制が適用されるようにしてゆくほうが望ましい。
- ・ 下の階層の規制が機能する場合、行政の関与がより少なくなり行政経費がかからない等、納税者、産業に負担が軽いメリットが存在する。
- ・ 自主規制の内容や、どの段階の規制を適用するか判断などには、NGO や消費者団体といった第3者を関与させることが必要であり、そのようなスキームを作る必要がある。

以上のような観点から、規制ピラミッドの各層の組み合わせをはじめとした制度設計を行ってゆく。

【出典：「Responsive Regulation」(著：I.Ayres / J.Braithwaite)】

日本の競争政策と消費者利益の擁護

1 消費者取引に直接適用される可能性のある独禁法上の規定

競争政策の維持は、消費者にとっての利益となるものであるが、独占禁止法は、事業者と消費者との関係を直接規定しているものは少ない。

消費者と事業者との間の取引に直接適用される規定は、不公正な取引方法の一部の類型に限られると考えられる。

なお、不公正な取引方法は、独禁法第2項第9項に定義が規定されているが、これがそのまま適用されるわけではなく、公正取引委員会が告示で指定したものの類型が不公正な取引方法に該当するものとされる（現在は16類型）。これは、時代や経済状況に応じて適切な規制を機動的に行うために、公正取引委員会に一定の枠の立法裁量を与え、専門的・技術的な判断を生かそうというものである。

(1) 欺瞞的顧客誘引（一般指定第8項関係）

自己の供給する商品又は役務の内容又は取引条件その他これらの取引に関する事項について、実際のもの又は競争者にかかるものより著しく優良又は有利であると顧客に誤認させることにより、競争者の顧客を自己と取引するように不当に誘引することを禁じている。

本項は、対事業者取引のみならず、対消費者取引についても適用される。しかし、消費者を誤認させる不当な表示の場合、独禁法の特別法である景品表示法が適用されるため、対消費者取引に本項の適用はないと考えられる。

なお、誤認は、顧客が現実には誤認する必要なく、客観的にみて誤認させるものであれば足りると解されている。

(例) マルチ商法・マルチまがい商法の例

ベルギーダイヤモンド事件（東京高判平5・3・29）

勧誘者に勧誘の目的を告げずにBC会場に同行し、その場で40万円前後の高額なダイヤモンドを購入させること、勧誘に当たり、被勧誘者に全叙のような本件組織の問題点や事後の新規勧誘における現実の困難性について一切告知がされておらず、特異な成功例のみを用いて、あたかも簡単に、あるいは努力次第で誰でもが高額な収入を得られるかのように護身させるような方法が講ぜられていることは、一般指定第8項違反に当たるとも判示されている。

(2) 不当な利益による顧客誘引（一般指定第9項）

正常な商慣習に照らして不当な利益をもって、競争者の顧客を自己と取引するように誘引することを禁じている。

本項は、対事業者取引のみならず対消費者取引についても適用される。しかし、不当に高額な景品類の提供等の場合、独禁法の特別法である景品表示法が適用されるため、対消費者取引に本項の適用はないと考えられる。

(3) 優越的地位の濫用（一般指定第14項）

自己の取引上の地位が相手方に優越していることを利用して、正常な商慣習に照らして不当に相手方に不利益となるように取引条件を設定し、又は変更することを禁じている。

本項は、基本的には事業者対事業者との取引関係について規定していると解されるが、事業者と消費者との取引関係にまで適用の余地はあると考えられる。

2 独占禁止法に違反した場合の措置

(1) 排除措置命令

公正取引委員会は、事業者等が独禁法の規定に違反すると認めた場合、最終的には同法違反によってもたらされた違法状態を除去し、違反行為がない状態と同一の状態を作り出すための措置を被審人に命じる。その履行は、過料又は刑罰によって担保される。

排除措置命令は、違反行為によってもたらされた現在の違法状態を除去し、原状回復を図るための行政処分であるため、過去の違反行為に関し、行為者の責任を追及したり制裁を課するものではない。したがって、命令を下す際、刑事罰の場合のように行為者の主観的な事情が考慮されることはない。

このような専門の行政機関による違反行為排除のための行政措置の制度は、独禁法制を持つアメリカ、ドイツ、EUなどでも採用されているが、これらの国では刑事罰や制裁金などの制裁を目的とする制度の活用により違反行為の発生を抑止する手法も重視されているのに対し、我が国では、排除措置命令が独禁法執行の中心的役割を果たしていることが特徴的である。（最近では、公正取引委員会も積極的に刑事告発を行うようになってきたが、事業者と消費者との取引関係に関する「不当な顧客誘引」等「不公正な取引方法」に該当する行為については、刑事告発を行う制度はない。）

（平成13年度の法的措置（排除措置等） 33件 刑事告発件数 0件）

(2) 課徴金制度

課徴金は、財政法3条に規定され、国が行政権、司法権に基づき国民から徴収する金銭給付のうち租税を除くものをいう。現在 課徴金制度が採用されているのは、昭和48年制定の国民生活安定緊急措置法と独禁法だけである。

当初、独禁法に課徴金制度はなかったが、原状回復のための排除措置命令は、価格カルテルのよって企業が得た利得にまで及ばないため、違反行為の発生を抑止するという点で不完全とされていた。そのため、昭和 52 年法改正によって独禁法に課徴金制度が導入された。

独禁法は、価格カルテル禁止規定に違反した事業者等から当該価格カルテルにより得た利得相当額を課徴金として徴収することを公正取引委員会に義務付けている。課徴金は、社会公正の観点から違反行為によって企業が得た利得を国庫に徴収する行政上の措置として設計されているため、公正取引委員会に課徴金額の増減の裁量権は与えられていない。

なお、課徴金制度は、カルテルにより得た不当利得を国庫に徴収する制度であるため、カルテル以外の例えば、不公正な取引方法（欺瞞的顧客誘引等）に該当するものとして公正取引委員会が措置を採った場合などは、課徴金を徴収することはできず、排除措置命令を行うにとどまる。

（平成 13 年度 15 件 248 事業者 21 億 9905 万円）

の

（3）刑事告発

独禁法は、審決により当該行為を排除する排除措置命令、カルテル等を行った事業者に対しては課徴金納付命令の制度を設けているが、独禁法の実効性確保のため、違反行為によっては、公正取引委員会が専属的に刑事告発を行うことができる旨規定している。

なお、不公正な取引方法（欺瞞的顧客誘引等）などに関しては、刑事告発を行うことは、独禁法では規定していない。

（平成 13 年度 0 件）

3 景品表示法による消費者利益擁護

（1）景品表示法の性格

独禁法は、違反行為に対して比較的慎重な手続きによって審査及び審判が行われることを必要としているが、景品付き販売や不当表示といった販売促進のために行われる企業活動は、多数の相手方を対象に、極めて短時間で目的を達成し得るため、措置を採るまでに時間がかかると、有効に規制できないこととなる。

また、ある企業が問題となる行為を行って効果を上げると、競争事業者も次々と同じような行為を実施するいわゆる波及性、伝播性を持っている。このため、このような行為が生じたときには、可及的速やかに中止させる必要がある。

さらに、景品付き販売、表示ともに、業界全体として自主規制することが有効な防

止策となるどころ、独禁法は、これを制度的に根拠付ける規定がなかった。

これらのことを背景に、昭和 37 年、景品表示法は制定された。

なお、規制される行為の実質的内容は独禁法の不公正な取引方法に包含されていながら、これを規制するための手段については、新しく、簡易で迅速に対処できる制度を創設していることから、景品表示法は、独禁法の手続的な補完法、特別法としての役割を有している。

(2) 景品表示法の概要

別紙のとおり（公正取引委員会ホームページより）。

(3) 景品表示法と消費者利益関係

<p>第1条 この法律は、商品及び役務の取引に関連する不当な景品類及び表示による顧客の誘引を防止するため、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和二十二年法律第五十四号）の特例を定めることにより、<u>公正な競争を確保し、もつて一般消費者の利益を保護することを目的とする。</u></p>

景品表示法は、「公正な競争の確保」が直接目的であり、「一般消費者の利益の保護」が究極的目的であると考えられる。

消費者の利益の保護が直接の目的ではないため、独禁法と同様、各規定の直接的な目的ではないが、公正な競争を確保するとしても、それが一般消費者の利益に最も適応したかたちで解釈され、運用されなければならない旨を公正取引委員会に対して求めていると解される。

(4) 景品表示法に違反した場合の措置

景品表示法違反行為があるとき又はあったときは、公正取引委員会は、当該行の差止め、その行為が再び行われることを防止するための必要な措置な事項又はこれらの実施に関連する公示その他必要な事項を命ずることができる。

公正取引員会は、排除命令を行った場合は、規則の定めるところにより告示しなければならない。この告示は、官報に排除命令の要旨、不服申し立ての方法等を掲載して行うこととされている。

また、景品表示法違反の場合、違反者に対して排除命令を課すことができるのみで、課徴金納付命令及び刑事告発を行うことはできない。

（平成 13 年度 排除命令 10 件）