

報 告

消費者行政の現場から見た 消費者法・政策の課題と展望

前東北大学大学院法学研究科教授（現内閣府参事官）

諏訪園 貞明

はじめに — 消費者政策立案のメルクマール

今日は、当研究会にお招きいただきまして、ありがとうございます。大変光栄であります。

実は、この話をいただいた後くらいからでしょうか、熱中症の報道が相次いでいます。この熱中症で救急車で搬送された人数と搬送された場所、重症者と死亡された方の数字については、都道府県ごとの集計が公表されています。これをもとに、熱中症で搬送された人数分のうち重症以上で病院に搬送された人数の比率を都道府県ごとに算出できます。

この数値をみると、都道府県ごとの事情が推測できるように思います。おそらく、その数値が高いことの原因を2つの要因に分解できるように思います。第一に、症状が重くなるまで、救急車を呼ぶことの必要性に気付く人が少なかったこと、第二に、救急車が呼ばれてから、病院に搬送されるまでの時間が長かったことであります。すなわち、熱中症についての知識が住民の間できちんと普及しているか、また、適切に病院が配置されているかが重要になるわけです。

消費者行政についても同じことが言えるのではないかと思います。第一に、何らかの事件・事故に巻き込まれた際に、消費生活センターに駆け込む必要性に気付くことができるか、第二に、比較的近い距離に消費生活センターが存在するかであります。この二つの要因を改善することが、消費者行政でも必要なことだろうと考えています。

最近10年の消費者行政の動向

ただ、消費者行政自体も、消費者の方に気軽に駆け込んでもらうことの必要性について認識されていたかということ、必ずしもそうではなかった時代も長かったように思います。

この10年くらい、特に2000年から2004年くらいにかけてですが、気軽に駆け込まれても困るという話のほうがちむしろ前面に出ていたように思います。

消費者保護法が消費者基本法になりましたが、行政の立場からみると困った方々を保護するというよりは自立を助ける方が重要だろう、新自由主義の流れ、規制緩和の流れとあいまって、消費者が自分自身で権利を救済すべく、それを行政が助けてあげよう、むしろだまされることなく、だまされないように教育を充実すればいい話だ、だまされたんだったら、だまされた人の自己責任もあるだろうと、世の中全体として、そういう流れが強かった時期が続いたかなと思っております。

平成18（2006）年のPSE問題¹⁾が表面化したときですが、中古の楽器とか中古の家電製品について、まったくPSEマークがはられていないものについて、消費者のほうも、勝手にやらしてくれ、そういうような風潮が非常に強かった面も、この時にあったと思います。

それが平成19（2007）年11月の福田総理の所信表明演説の後、平成20（2008）年には、消費者行政推進会議で消費者庁設置の方針が明確化されて、平成21年（2009）には、消費者庁設置が行われた、というような

1) 平成13年（2001年）に、電気用品取締法が電気用品安全法として法律名が変更され、改正施行された。電気用品安全法では、指定品目を製造・輸入する業者は国の技術基準に基づく検査を実施しPSEマーク（電気用品安全法にもとづく表示）が付すことが必要とされ、PSEマークのない電気用品の販売が禁止されている。PSEマーク表示にすぐ切り替えられない製造事業者、および輸入事業者に対して、対応までの猶予期間が設けられたが、新法移行のための猶予期間切れが直前に迫った平成17（2005）年末から平成18（2006）年初めにかけて、経済産業省が、中古品も販売規制の対象となるとの解釈方針をとったことから、消費者や一部の中古品販売業者などが反対運動を展開し、社会問題化した。これを受けて経済産業省は、平成18（2006）年3月24日に、PSEマークがついていない電気用品の販売を事実上容認する方針を表明した。その後、平成19（2007）年12月21日から施行された改正電気用品安全法により、旧電気用品取締法上の表示をもってPSEマークとみなされることとなり、旧電気用品取締法上の表示が付されている電気用品の販売が法律上も合法化された。

わけですから、わずか2、3年の間に、ころっとひっくり返ってしまったというのが消費者問題の面白いところでもあります。その背景には、いくつか構造的な問題があるのだと思います。

最近の消費者問題の特徴

最近の消費者問題の第1の特徴は、資料1（最近の消費者関係事件と関係する当局の動き）を見ていただくと分かりますように、松下のFF式石油温風機事故が発覚して、それから同じ年に、埼玉県富士見市姉妹に対する悪質リフォーム事件が表面化し、それから、ヒューザー社マンション耐震偽装事件、例の姉歯建築士の問題ですが、立て続けに事件・事故がいろいろ発覚したことです。

その翌年には、パロマ社製瞬間湯沸かし器による一酸化炭素中毒事故があり、近未来通信社の所得隠し等が発覚しています。さらにその翌年には、不二家の消費期限偽装問題発覚し、L&G事件、ミートホープ社事件、それから赤福、比内地鶏と消費期限偽装事件が相次いで発覚しています。確か、不二家の事件も、平成19年1月ですね。このように、事件が相次いで発覚したことが非常に大きかったと思います。

ただ、別にこの3年間で突出して事件が多かったというわけではなくて、その前の年もたぶん多かったんでしょうけれども、特にこの平成19年の6月から10月にかけて、ミートホープ社とか赤福とか比内地鶏の消費期限偽装事件ですとか、こういった消費者関係の食品の事件が非常に多かった、というのが一つ特色としてあげられると思います。

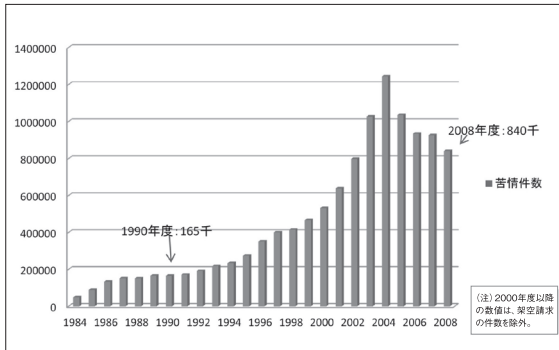
それから、資料2・3（国民生活センターに寄せられた苦情件数）をご覧いただきたいのですが、わりと有名な統計ですので、皆さんご存じだと思いますけど、「国民生活センターに寄せられた苦情件数」を見てみますと、いわゆるバブルが崩壊する前、1990年度とか1991年度ですけども、この時国民生活センターに寄せられた苦情件数は16万5千件、まあ17万件程度だったんです。しかし、よく調べてみますと架空請求ですとか、いわゆる振込詐欺とか、そういったものを足すともっと増えて、2004～2005年くらいには、200万件くらいに達します。これらの事件は、一過性の、分かっただけじゃ相手にならなければいだけの単純な

〈10〉 消費者行政の現場から見た消費者法・政策の課題と展望（千葉・諏訪園）

資料1 最近の消費者関係事件と関係する当局の動き

	消費者関係事件	関係する当局の動き
平成17年	1月 松下電器F F式石油温風機事故発覚 5月 埼玉県富士見市姉妹に対する悪質リフォーム事件表面化 11月 松下電器F F式石油温風器事故再発 ヒューザー社マンション耐震偽装事件	7月 住宅リフォーム・トラブル関係省庁担当官会議開催 11月 経済産業省、松下電器に対して緊急命令
平成18年	3月～4月 P S E問題が表面化。 7月 パロマ社製瞬間湯沸器による中毒事故の捜査結果を警視庁が経産省に報告。 8月 近未来通信社の所得隠し等が発覚。	3月 建築基準法改正法案閣議決定 4月 公益通報者保護法施行 12月 消安法改正法案閣議決定（12月可決成立） 近未来通信に対して警視庁が家宅搜索。
平成19年	1月 不二家の消費期限偽装問題が発覚。 4月 L & G（円天）事件（10月強制捜査） 6月 ミートホープ社事件発覚 米国F D Aが中国産ウナギの輸入規制を変更する旨公表。 10月 赤福、比内地鶏、吉兆において相次いで消費期限偽装事件発覚	2月 産構審・特定商取引部会及び割賦販売部会での特商法・割賦法改正審議始まる。 6月 英会話教室ノヴァに対して経済産業省が6か月の業務停止命令。 改正建築基準法施行 11月 福田総理就任所信表明で、消費者政策強化を表明（「真に消費者や生活者の視点に立った行政に発想を転換し、悪徳商法の根絶に向けた制度の整備など、消費者保護のための行政機能の強化に取り組みます。」）
平成20年	1月 中国製輸入ぎょうざ食中毒事件発覚 6月 中国産ウナギ偽装事件発覚 9月 事故米不正転売事件発覚 10月 マンナンライフ社蒟蒻畑製造中止発表	3月 特定商取引法及び割賦販売法改正法案閣議決定（6月可決成立） 4月 消費者行政推進会議において、福田総理が消費者庁設置の方針明確化。 10月 消費者庁設置関連法案閣議決定
平成21年	4月 日立が冷蔵庫の省エネについての不当表示で排除命令を受ける。	5月 消費者庁設置関連法案可決成立 9月 消費者庁設置

資料2 国民生活センターに寄せられた苦情件数



資料3 苦情件数

年度	苦情件数
1984	48550
1985	88752
1986	133103
1987	151874
1988	151784
1989	165697
1990	164643
1991	170833
1992	191200
1993	217816
1994	234022
1995	274076
1996	351139
1997	400511
1998	415347
1999	467110
2000	532067
2001	638591
2002	797914
2003	1026581
2004	1243996
2005	1035450
2006	933982
2007	925287
2008	840415

事件ですから、これを除きますと、2008年度には84万件で、約4倍くらいに増えているわけです。わずか20年近くの間、に苦情件数が急増し、また目立つ事故も事件も増えたということが、第2の特徴として挙げられると思います。

ただ、こういった特徴があるから、ほんとに消費者問題に真剣に取り組まなくてはならないという話になったかという、それだけでもないのかなと思います。たぶん、こういった表面的なことの背後に、いろいろな構造的な要因が挙げられるように思います。

最近の消費者関係事件の背景 — 公益通報者保護法の施行

消費者関係事件の背景をいくつか挙げますと、一つは、公益通報者保護法の施行の影響があります。実はさきほど挙げた、不二家の事件にしても、ミートホープ社事件にしても、赤福、比内地鶏、吉兆の事件も、公益通報者保護法に基づくかどうかはともかく、みなすべて内部通報者によって明るみになった事件です。ヒューザー社のマンション耐震偽装事件についても、まだ、平成18年4月の公益通報者保護法施行される前の事件ですが、これも実は、ある内部密告者の方が公衆電話からかけたことがきっかけで明らかになったとされています。

〈12〉 消費者行政の現場から見た消費者法・政策の課題と展望（千葉・諏訪園）

どうも公益通報者保護法の施行によって、企業のコンプライアンスに対する意識が低い、ということが一般に明らかになってきた。このようにして明るみに出た企業体質を立て直すには、生半可な体制じゃ難しいということが、行政機関にも、また消費者団体にも非常に深刻なものとして、体感温度をもって感じられた、とそういう要因があったのではないかと考えています。

ちなみに、この公益通報者保護法によって、どのくらい公益通報が増えたかと言いますと、全行政機関に対して公益通報が行われた件数は、18年度から21年度まで、年間4千件から5千件あります。このうち8割くらいは、行政機関としては一応調査しています。4千件から5千件というと、1日に大体16件から20件、毎日どこかの省庁に内部告発が来ている。また、そのうち、8割くらいは調査している。だから、ものすごい数の内部告発からの情報がいろんな省庁に寄せられている、ということだろうと思います。

もちろん、この公益通報者保護法に基づく内訳を見てみますと、一番多いのは、いわゆる労働者関係の法令で、いわゆる派遣、それから、労働安全法に基づく何らかの法律違反があります。それ以外ですと、例えば、農林物資の規格、いわゆるJAS法ですとか、特定商取引法ですとか、それから医療法、本当に枚挙にいとまがないくらい様々な法律の公益通報が来ています。

実は、公益通報に関して総務省が策定したガイドラインがありまして、このガイドラインに基づき、行政機関は公益通報を受けた時の対応が決まっています。例えば、経済産業省の場合ですと、半年以内に調べて何らかの結論を出さなくちゃいけないんですけども、その間、2回か3回くらい、官房審議官に報告しなくてはならないことが内部の規則で決められています。そうすると、これは行政官にとっても大きな圧力が働くことになります。

内部告発の中には上司に対する不満や腹いせのようなものもあるかもしれませんが、法令上問題とすべき事案も報告されることもあることになりますので、行政官としても、それを見逃すわけにはいかないし、そうすると、「企業の内部で相当法令違反がはびこっている可能性があるのではないか。これを放っておくわけにはいかない。」そういった気運

が、役所の中でも高まってきたのかなあというのが実感としてあります。

これに対して、公益通報者保護法が施行される前の役所の内部の雰囲気はというと、性善説が多かったように記憶しています。例えば、平成18年頃、電子商取引についての規制をしようという話が持ち上がった際のことが思い出されます。

当時、ネット上のオークションに参加できるサイトの人気が高く、個人が、事業者として、匿名性を利用して大量のものを出品して売買して利益を得ている方がおられました。当時、そうした方達は自らの住所とか名前とか電話番号をネット上に表示するのは非常に困るという人が多く、このような苦情が役所にも来ていました。特定商取引法上の義務を緩和して欲しいとのことでしたが、そうした苦情に共感を覚える向きも役所の中にはあったように記憶しています。

もちろん、利益あるところに義務があるべきであって、おかしい理屈なんです。事業者性善説に基づいて規制を考えるべきだということなんだろうと思います。しかし、そのうちに、風向きが変わって、その話は、半年くらい経ったら、立ち消えになっていました。やはり、公益通報者保護法によって明らかになった企業内部事情に関する情報の威力が大きかったように感じています。

もうひとつ、性善説の話を申し上げますと、当時、ロンドン取引、ローカル・ロンドンと言って、要は、「金の取引について、ロンドン市場で取引されているものについては、あなたがちょっと投資すれば、すぐもうかりますよ。」と言って、次々と多くの人が騙された事件がありました。この時も、特定商取引法上の指定商品の対象にすれば、直ちに業者はこうした取引を止めるだろうという議論もありました。実際、FX取引²⁾についても、金融商品取引法の改正でインチキな取引を行う業者がいなくなったではないかという議論でした。しかし、実際には、金融商品取引法については、金融庁が年間相当程度の数の執行を行って、FX取引の市場が整備されたという実態がありました。ロンドン取引もそう簡単にはいかないなという認識となり、実際に、

2) Foreign Exchangeの略で、外国為替保証金取引とか外国為替証拠金取引とよばれている取引。

相当程度の執行を行い、業者の方も一筋縄ではないということが明らかになってきました。したがって、性善説に依拠することはなかなか難しいなというのが実感として明らかになってきたように思います。

企業の苦情対応の変化

このように、企業から倫理観が消え、性善説で企業を見ることができなくなった原因はいったいどこにあるのでしょうか。

その原因を探るのは難しいし、また、検証するのも難しい話なんですけれども、当時、「ベスト・エフォート」ですとか、「クレームが出たら対応」などの事後対応型の発想で行う企業が非常に増えてきたな、という実感がありました。

また、モジュール型とか派遣労働依存型というか、「本社でやったんじゃない。下請けとか、モジュール型で全面的に取引先に発注したところ、発注先が起こした問題であって、我々としても謝るが、責任はそちらを追及していきます。」といった対応がみられ、自分自身は悪くないんだ、そういう傾向が強まっているのではないかという印象を受けます。

実際に、ある大手の業者に立ち入り検査を行った時にですが、いろいろマニュアルが出てきて、「消費生活センターが出てきたら、すぐに対応するように」と書いてあるんです。「それ以外はほっとけ」みたいなことが書いてあるんです。

それで、いろいろ調査したのですが、当時、消費者が製品事故や契約トラブル等の問題が生じた場合に、消費生活センターに苦情を持ち込む消費者というのは、消費者全体のおよそ1割前後でした。悪質な場合には、うまくやると、消費生活センターに苦情を持ち込む消費者を4、5%くらいに抑えられるんじゃないかなという経験的な数値があります。

すなわち、消費生活センターに苦情を言った人が4、5%ですと、100人に対して、残りの95人は、そもそも業者に対して文句を言ったんだけど相手にされなかったか、そもそもだまされたことに気づいていない人もいるかもしれません。5%くらいは対応しているのかもしれませんが、残り95%について儲かっているんだったら、悪質商法の商品の

原価計算からして、ほろ儲けできるような計算になります。これは、ものすごくおいしい商売だなと私はつくづく実感しました。「消費生活センターとかなんとか、うるさい人が来たらなんとか対応する」という型のビジネスがいろんなところではびこってしまっているという実感がありました。

また、統計上も、内閣府が実施した「消費者行政の推進に関する世論調査」（平成20年10月）によりますと、「購入した商品や利用したサービスに何か不満を持ったことがある」場合に、国民生活センターまたは消費生活センターに相談した消費者の割合は、2%前後です。それから、内閣府の国民生活選好度調査によりますと、これは、毎年のようにやっておりますが、2006年度中に「購入した商品や利用したサービスについて被害を受けた、また、振り込め詐欺による被害を受けたことがある」と回答した者のうち、国民生活センター又は消費生活センターに相談した者は、14.3%。これは、複数回答の合計なんですね。したがって、およそ一割前後、場合によっては、さっき申し上げたように、5%。まあ本当に、残り9割とか90%は、センターに苦情を持ち込んでいないので、悪質業者の側は、相手にしなかったという可能性もあるわけです。

行政庁の対応

こうした企業側の状況変化を踏まえて、行政はどう対応したかという点が次の問題となります。

行政の基本的な姿勢は、90年代から、原則として事前の許認可中心の規制体系から事後的な行為規制中心の規制体系へと転換しつつあると思えます。各省庁が所管する産業ごとに事前の許認可・届出等を規定する事業法、例えば、電気通信事業法、航空法等々いろいろありますけれども、こういったものは、数次にわたってどんどん規制緩和が行われてきました。

他方で、特定商取引法ですとか、独占禁止法、金融商品取引法のような、産業横断的に市場周りを事後的に監視・規制する法制度は、確かに強化される傾向にあります。ただし、規制体系の転換を踏まえれば、事後的な行為規制における措置は、厳格化し実効性のあるものとする必要

があります。

しかし、省庁によっては、厳格な執行を行うための体制整備が非常に遅れていたといった事情もございます。また、ともすれば、厳格な法執行を行うことに、世論のアレルギー反応みたいなものがあったように思っています。

例えば、金融庁は、バブルが崩壊した時には、不良債権を抱えた金融機関に対する措置が遅かったのではないか等の批判が強かったわけですが、その後、最近になって、同庁が金融機関に対する厳格な執行体制をもって対応したことについて、今度は、逆に「金融処分庁」などと揶揄されるようなことも起こっています。どうも行政が一生懸命やろうとすると、逆に「行政不況を惹起している」という批判をするような風潮もあり、行政が何か一生懸命やることについて、世論が味方していない、といった状況もありました。

それから、役所においても、これまで、訴訟手続に持ち込まれる事案がそれほど多かったわけではないので、訴訟手続に詳しい人材が必ずしも多いわけではないという実態があります。

また、社会全体の構造が、バブル崩壊以降、リストラや就職氷河期などを経て、流動化していると報じられることも多くなっています。その結果でしょうか、例えば、内閣府の「身近な場における安全・安心に関するアンケート調査結果」によれば、10年前と比べて身近な場における安全・安心が「悪くなった」と答える方が43%、「よくなった」が17%、ということですから、急に悪くなったと感じる人が増えているわけです。

この「悪くなった」原因として、企業モラルの低下というのを挙げる方が、第一位で43%ということもございますので、やっぱり企業内のコンプライアンスに対する意識が、企業も努力しているとは思いますが、内実、成果主義とか中途採用の増加など様々な要因で低下してしまっているのかなと思います。企業内のコンプライアンスに対する意識や優先順位の低下も役職員の企業倫理を低下させる原因として挙げられると思います。

以上、長々と述べましたが、こうした社会的な背景があって、悪質商法が増加し、また、消費者行政の強化の必要性が認識され、さらには、

行政上の執行体制の必要性も認識されるようになってきたのではないかと考えています。

NOVA の事件をめぐる行政処分背景

さて、平成19年6月に行った英会話教室「NOVA事件³⁾」の行政処分について、もう少し具体的にお話をしたいと思います。経済産業省は、それまでこのような大型の事件について、処分を行ったことはなかったのですが、こうした大型の事件について、初めて処分を進めることができた要因や背景について、簡単に整理したいと思います。

第一に、特定商取引法については、その執行体制について、平成14年～平成15年くらいから、徐々に整備され、証拠の見方についての蓄積が行われてきたという点が大きかったと思います。また、平成18年8月に、経済産業省の処分に対して、行政取消訴訟が提起されまして、御蔭様で却下判決が出たのですが、その判決文の中で、経済産業省の証拠の見方を支持する考えが明確に示されました。その結果、処分について行政側としても大変自信がついたという点が大きかったと思います。第二に、この平成18年8月にパロマ社事件⁴⁾もあって、消費者の安心・安全が急務であること、また、企業性善説を基本にした政策執行をやっていたのではちょっとまずいという意識が、急速に高まったということもあるだろうと思います⁵⁾。

第三に、この処分の背景には、PIO-NET⁶⁾の端末が、当時は、国民生活センターと内閣府のみに接続されていて他の省庁には接続されていなかったのですが、その後、内閣府の理解を得て、接続されることになっ

3) 最判平成19・4・3民集61巻3号967頁は、受講契約の清算規定が、特定商取引法49条2項1号に定める法定限度額を超える額の金銭の支払いを求めるものとして無効であるとし、契約時の単価による採算しか認めないとする判断を示した。

4) ガス湯沸かし器を原因とする一酸化炭素中毒死亡事件については、札幌地判平成10・7・28判タ1040号247頁。

5) 経済産業省「製品安全対策に係る総点検結果とりまとめ」（平成18年8月28日）なども参照。

6) Practical Living Information Online Network System（全国消費生活情報ネットワーク・システム）の略。国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費者から消費生活センターに寄せられる消費生活に関する苦情相談情報（消費生活相談情報）の収集を行っているシステム。

たという事情もあります。経済産業省としても、特定商取引法の執行の実績をもっと上げていく必要があるという認識が高くなり、苦情件数の多い順にどんどん執行していこうという機運も高まっていたと思います。

第四に、先程も申し上げましたとおり、それまでに特定商取引法の執行が随分と蓄積されてきたものですから、それまでの事件と処分の傾向を踏まえまして、平成19年の初めごろに、道路交通法と同様に、違反行為に対応して機械的に処分の程度を決めることができる基準を策定しました。このおかげで、執行が円滑に進むようになったということも挙げられるかと思います。

さらに付け加えますと、NOVAを処分する前に、あまり大型の事件というわけではありませんが、大手企業やその関連会社を処分するいくつかの事案もありまして、大手企業に対して処分を行うことについての戸惑いのようなものは、あまりなくなっていたような記憶もあります。なお、NOVAの事件では、東京都も一緒に立入検査等に参加してもらいましたが、東京都の職員の方々が見つけた大変重要な証拠の御蔭で、思い切った処分に踏み切ることができたようにも思います。

今後の課題①

一 事後規制体系における民事・行政・刑事的規制の組み合わせ

ただ、こうした大型の事件などについていくつか処分を行っていく中で反省もありました。

まず、規制改革に対応した行政規制の規制体系の整備の遅れです。規制体系がこれだけ事後的な規制へと転換していることを踏まえれば、その措置も、厳格化し、実効性のあるものとする必要があるのですが、行政処分と刑事処分の「規制の分担関係」が不分明なままでというところが大きな問題として残っているという点が、行政の現場の職員の実感としてはあります。これは、現在もそうです。

例えば、独占禁止法も同じような問題があるかと思いますが、課徴金で厳しくすると刑事はいらないんじゃないか、刑事を厳しくすると課徴金はいらなくなるんじゃないか、二重処罰じゃないかとかいわれてきた問題

です。この点は、平成17年改正で、課徴金も厳しくするし、刑事も厳しくする、それぞれ役割分担があるということで、独禁法では一応整理したわけですが、なかなか一般の方、特に、経済界からは理解されなかった面もあったように記憶しています。また、民事との関係も同様の問題があります。

おそらく、民事的規制、行政的規制、刑事的規制、それぞれその得意・不得意を考慮して、その機能がもっともよく発揮できる体制、特徴を生かすような法執行体制、訴訟体系になっているかという点、どうも必ずしもそうではないのではないかと思います。

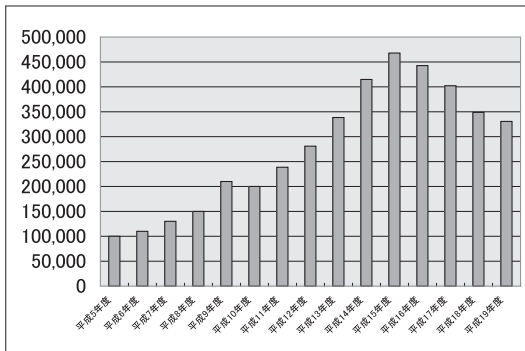
例えば、民事的規制の場合、非常に迅速に個別救済が出来るわけですが、今、いろいろと法整備が進んでいますけれども、どちらかというと、日本の場合、訴える時のハードルが非常に高いですね。

「近未来通信事件」という有名な詐欺事件がありました。御承知のとおり、「大量のサーバーを本社に備えつけて、そのサーバーをいろんな企業に貸している。そして、そのサーバーに対して、一口1千万出資してくれれば、莫大な収益がえられますよ。」と言って、多くの投資家を騙していた事件ですが、調べてみたら、その本社の中にサーバーが一台しかなかったという事件です。これなどは、当時、消費者団体訴権が特定商取引法とか景品表示法に設けられていれば、消費者団体が訴状に特定商取引法や景品表示法等の条文を書き連ねて、差し止めの申立てを行い、近未来通信社にサーバーがどれくらい備え付けられているか資料を出せという文書提出命令の申立てを裁判所に対して行えば、あっという間に、単なる詐欺であったということが判明した可能性もあるのではないかと悔やまれるところでもあります。

他方、行政処分の利点ですが、平成17年度から平成19年度にかけて、主な苦情件数をみると、関係当局が行政処分をしっかりと行くと、その類型の悪質商法の苦情件数がたちどころに減ったということが、資料4・5（特定商取引法に関して全国の消費生活センターに寄せられた苦情相談）の統計からもお分かりになるかと思います。ただ、不得意なところもございまして、行政処分をしたのはいいんですけども、やっぱり確信犯なんかは、名前を変えて、すぐまた別の会社で悪質商法をする、再犯につながりやすいという問題があります。これは行政処分では何と

〈20〉 消費者行政の現場から見た消費者法・政策の課題と展望（千葉・諏訪園）

資料4 特定商取引に関して全国の消費生活センターに寄せられた苦情相談件数



資料5 苦情相談件数

年度	苦情相談件数
平成5年度	100000
平成6年度	110000
平成7年度	130000
平成8年度	150000
平成9年度	210000
平成10年度	200000
平成11年度	238600
平成12年度	280800
平成13年度	338400
平成14年度	414900
平成15年度	467800
平成16年度	442700
平成17年度	402100
平成18年度	348700
平成19年度	330700

もしがたい点です。

それからもう一つは、公正取引委員会とか証券取引等監視委員会とかいった独立行政委員会は、非常に強力な調査権限をもっているんですけども、他の多くの省庁の調査権限は限られています。特定商取引法の改正では、公正取引委員会並みとは申しませんが、多少とも調査権限を拡充する上で、法制上の理屈に苦勞したという記憶があります。それくらい、行政上の執行を強化していくには、ハードルがあるというところを実感したのを記憶しています。

他方、それでは、刑事処分を重くしたらどうかということですが、こうした行政事犯について罰則を重くする場合には、こちらもハードルが高く、このときの特定商取引法の改正では、結局、2年までの懲役を3年までとするのが精いっぱいでありました。

しかし、悪質事業者の意識を転換するには、刑事処分が一番、効果があるわけです。したがって、民事、行政、刑事それぞれ得意、不得意があって、それをうまく組み合わせるような法改正を行っていく必要があるのではないかと思います。この点が、事後規制体系に転換していく際に大きな課題となるのではないかと認識を新たにしたところであります。

今後の課題② — 実効性強化

それから、もう一つは、「実効性強化の観点からの改正」です。平成20年の特定商取引法、割賦販売法の改正のもう一つの眼目は、この点にありました。当初、経済産業省としては、訪問販売業者の登録制という話もあったんですけども、訪問販売協会がどれだけ調査能力があるかという話があり、結局、割賦販売法上、問題のある訪問販売業者相手にクレジット契約を結んだら、クレジット会社も問題とされることになる、また、既払金の返還等の義務も負うことになる、そうした規制強化を行うことによって、クレジット業者においても、規範意識が高まると考えたわけです。

ちなみに、今年の夏に学生たちに消費生活センターにヒアリングに行かせると、割賦販売法の改正はものすごい威力があったという話を聞いて帰ってきました。もちろん、本当に悪質な業者は、ドル決済、決済代行取引をうまくかませるとか、自社割賦販売をうまくかませるとか、まあそういうのがあって、100%機能しているわけではないようですけども、でも、一定の効果は発揮しているとのことであります。

この改正では、特定商取引法上の指定制の廃止による規制の抜け穴の解消も行われましたが、いくつかの法律の規制対象品目は、適用除外となりました。例えば、投資用マンションに係る悪質商法も横行しているようです。こうした品目が必ずしもきちんと規制できていないのではないかという問題提起もなされています。このあたりは、今後検証が必要になるだろうと思います。

今後の課題③ — 地方消費者行政の活性化

最後に、地方消費者行政の活性化の問題について、少し説明申し上げたいと思います。今、都道府県と市町村の間で、言ってみれば、二重行政が行われています。市町村の方は、消費生活センターを作らなくちゃいけないことになっているのですが、これは努力義務で必置義務ではありません。都道府県の方は必置義務ですけども、市民が、いちいち県の消費生活センターまで苦情を言いに行くことは、なかなかハードルが

高いわけです。やはり、市町村にないと、なかなか苦情を申し立てにくい。例えば、宮城県なんかそうなんですけれども、市民が居住する近くには消費生活センターがない場合、自分が通勤している仙台市の消費生活センターに行くことになります。

まずは、市町村の消費生活センターを必置義務化し、それから、それがなかなか財政上難しいのであれば、県と県内の全市町村とが参加するような広域連合を設置する方向で誘導していくような方策は出来ないのかな、という構想を、現在、東北大学公共政策大学院の研究チームで検討しています。

ただ、広域連合については、十分な予算確保が出来るのか、十分な人材を確保できるかといった、いろんな懸念がございます。今、枠づけ、義務付けてというのが、地方分権の観点からは、いろいろ問題になっているわけですから、市町村の消費生活センターを必置義務化できるかどうかという問題もございます。

他方、予算面で、二重行政廃止に伴う効率性の向上とか、消費者庁との連携強化等に伴って、一定の効果が期待できるのではないかといった問題もございます。人材面では、広域連合は、特別地方公共団体に該当しますので、地方自治法上の定員枠外となります。したがって、センターの相談員の処遇の問題を解決しやすくなる可能性もあります。

それから、今、都道府県が施行する業務停止命令は、当該都道府県の行政区域内にしか効力が及ばないという問題がございます。宮城県からマルチ商法で処分された業者が、宮城県に電話をかけてきて、「じゃあ、福島県でならやってもいいんですか？」と質問してくる事例があったようです。当然、現在の法制では、福島県では営業しても良くなるわけですが、おかしな話でもあります。都道府県がやった処分を、全国に及ぼすようなことが出来ないのかどうか。

この点は、調べてみると、道路交通法の処分や、教員免許法の免許など、都道府県の処分の効力が全国に及ぶという用例が少なからず存在します。したがって、特定商取引法でも、同様の改正をすることで、都道府県が入っている広域連合が行う処分の効力が全国に及ぶことができるように思います。そうすると、広域連合に入っている市町村所在の消費生活センターも、その処分を背景として、業者に対して、厳しく対処が

出来る、ということも、可能になってくるわけです。このあたりも今後の検討課題であると考えています。

大変長くなりました。以上で私の講演を終わらせていただきたいと思います。

討 論

討論者は以下のとおりである（発言順）

酒井 一（名古屋大学教授／民事訴訟法・国際民事訴訟法）

諏訪園貞明（前東北大学大学院法学研究科教授・
現内閣府参事官／行政法）

千葉恵美子（名古屋大学教授／民法・消費者法）

原田 大樹（九州大学准教授／行政法）

高橋 祐介（名古屋大学教授／税法）

大澤 彩（法政大学准教授／民法・消費者法）

林 秀弥（名古屋大学准教授／独禁法）

司会（千葉）：諏訪園先生、ありがとうございました。まさに、現場でいろいろご経験されたことを踏まえて、消費者政策の現状・課題・展望について、行政官としての視点から率直なご見解をお聞かせいただきました。心より御礼申しあげます。

本日は、民事実体法・競争法・消費者法を専門とされている方以外にも、行政法の原田先生、民事訴訟法の酒井先生、税法の高橋先生など、多様な専門分野の方にご参加いただいておりますので、いろんな分野の方からみた分析、政策実現にむけての理論的な課題や問題点など、自由にご発言いただければありがたいと思います。

酒井：酒井と申します。興味深いお話をありがとうございました。門外漢ではありますが、最初に質問をさせていただきます。

〈24〉 消費者行政の現場から見た消費者法・政策の課題と展望（千葉・諏訪園）

処分について裁量がないようにきっちとルール化しようというお話がありました。しかし、事件は、それぞれに個性を持っています。ところが、たとえば刑事事件についてですが、交通事故のケースでは、被害者の傷害の部位・程度や事故態様、責任の程度などによって起訴するか否か、あるいは、求刑の内容が決めます。事件数が多ければ、他の事件との比較もしやすく、主観的な裁量によって左右されないために、それらをポイント化して、起訴の可否や求刑を決めることが可能となります。もちろん起訴や求刑は、判決の結果を見越して行われますので、類似の裁判例がすでに相当数あるわけです。実務的な「相場」を形成するためには、ある程度の事件数が必要になると思います。実際に行政処分をされた時点ではまだ事件数自体が少なく、これから事件が増えてくるであろうということでした。ご紹介いただいた事案の段階でのルール化というのは、非常に難しかったのではないのでしょうか。ご苦勞をされたと思います。どのようにルール化していかれたのか、その辺りのお話をいただけないでしょうか。

諏訪園：私が「消費経済対策課」の課長に就任したのが平成18年6月なんですが、同課は、平成12年に設置されて、既に6年経っていました。その間に70件～80件くらい処分していましたが、前任の課長時代は、1件1件悪質性などについて判断して、業務停止命令の月数などを判断していたようです。しかし、それでは、どうしても裁量的に流れるおそれがあるだろうということで、判断基準を簡便化することにしました。方法としては、違反行為ごとに点数化し、認定された違反行為に係る点数を合計したものが一定の水準を超えると業務改善命令、更に超えると業務停止命令3か月、あるいは6か月、1年というように決めました。もちろん、点数の決め方次第で、厳しくも甘くもできますので、それまでの事件における処分との整合性が最もとれる点数化を選び出すことにしました。もっとも、そうやって機械的な判断基準を作ってみると、国はそれでよいとしても、都道府県の場合には、「それでは、厳し過ぎる」などの反発があったように記憶しています。そこで、最初に決めた判断基準は、その後の都道府県からの意見も取り入れて、翌年に見直すなど、走りながらやったようなところがあります。

やっぱり、酒井先生がおっしゃる通りに、たくさん事件数があればよいのですが、そういうわけにもいかず、今も多少ちょっとずつ事件を積み重ねられて、改正されている部分もあるんじゃないか、という風には思っております。

酒井：裁判官をしていた時に、まったく先例のない事件を担当し、量刑の基準が全然なくて困ったという経験をしたことがあります。もちろん合議で決めたのですが、他の事件と比較しながらの「相場感」で決めたといいように思います。おっしゃる通り、走りながらやっていくのは大切だと考えております。

もう一点だけよろしいでしょうか。特定の都道府県の監督官庁が行った処分について、他府県に影響が及ぶという可能性を認めるかどうかという点ですけれども、お話をお聞きしていると、他府県での行為についても効力が及ぶのは、むしろ当然といたしますか、及ぼした方がいい、という感じがします。理論的にはよくわからないので、考えてみたいとは思いますが、効力を及ぼしてはまずい、という実質的な理由あるいは考慮というのは、どこにあるのでしょうか。

諏訪園：実はですね、特定商取引法（以下では、特商法という。）の条文を見ても、施行令を見ても、及ぼしてはいけないとは明確に書いていないんですよね。フラットに読めば、道路交通法じゃないですけど、及ぶようにも読めるんです。ただし、当時の法解釈は、処分を行った都道府県の域内しか効力が及ばない、総務省もこれを認めていると聞いていました。しかし、東北大学に来てから、総務省の関係者に問い合わせたところ、先程御紹介した道路交通法ですとか、教員免許法などのように、他の都道府県に効力を及ぼすことができるという方が一般則であるような印象も受けまして、どうもこの点は、考え直した方が良いのではないかと考えるに至りました。もちろん、処分をした都道府県として、他の都道府県でも同様に処分の効力を及ぼす必要があると判断するに足る証拠を有している必要があると思いますが、そういう証拠があるのに、処分の効力を及ぼさないとすれば、それは問題だろうと考えています。もちろん、経済産業省としては、地方分権との関係で、効力が及

〈26〉 消費者行政の現場から見た消費者法・政策の課題と展望（千葉・諏訪園）

ぶとすると、地方支分部局の在り方にも関わってくるので、そう簡単なことではないと思います。また、これまで処分の効力を及ぼさないと解釈してきたのに、急にその解釈を変更するというのは問題がありますが、逆に明文化してですね、特商法の施行例かなんかで、及びますよ、と書けばよいのではないかとというのが、私の個人的な考えです。

酒井：今のお話をお聞きして感じたのですが、私が研究対象の一つとしています国際民事訴訟法の分野では、外国判決の効力が問題とされることがあります。国ごとに裁判制度がバラバラな状態を前提にすると、例えばアメリカの判決は日本で当然に効力を持つものではないが、一定の場合には、日本はそれを受け入れましょう、という制度になっています。それとは若干違って、むしろ、もともと日本国内での話ですので、むしろ他府県で受け入れることにあまり抵抗がないのかな、という感じがします。今おっしゃられた地方分権の観点からすると、やはり問題はあるのでしょうかけれども、むしろ、原則を受け入れにしておいて、例外的にシャットアウトする、という選択肢もあるように思います。そこで、シャットアウトする場合としては、どういう場合を想定すればいいのでしょうか。

諏訪園：実は、JAS法とか環境関係の規制法を見ると、「当該行政区域にしか及びません」とはっきり明文化している法律がけっこうあります。それはたぶん農水省が伝統的に県ごとの、農協ごとの規制でやっているからということもあるかもしれませんが、環境規制法の場合、地理的な環境の影響っていうのもあって、「環境規制は、当該行政区域にだけ」というのもあるでしょうし、まあ、廃棄物業者もけっこう許可制でやっているところもあると思いますから、たぶんそういうのと絡まって、逆に明文化して効力を区切っている、という行政法も確かにあります。他方で、特商法の場合には別に許可制の業法でもなんでもありませんし、そもそも行為規制の法律として始まっていますから、逆に、効力を及ぼさない方がおかしいというのが、他省庁の方々に話を聞いて思っている実感でもあります。

千葉：私もその点は、そう思いますね。マーケット自体は、県ごとに分かれているわけではないので。悪質であれば悪質なほど、業者は商売替えをするという話はよく聞きますし、商売替えをしないまでも、北海道でだめだったら次は沖縄へ行って商売を行うというのが普通ですから、特商法の規制との関係でいくと、制度の目的からしても、当然及ぶと考える方がいいのではないかと思います。

諏訪園：制度を改正するには、是非、先生方に大きな声をあげていただくと効果的だろうと思います。

千葉：先ほど酒井先生がおっしゃったように、原則として全国に効力を及ぼすことにし、例外に処分をした地方公共団体のレベルでその効力をとどめるのか、それとも、原則として処分をした地方公共団体のレベルでその効力をとどめ、例外的に、一定の要件を満たした時に初めて全国にその処分の効力を及ぼすのかは、市場における取引の種類、被害が広域的に発生する可能性などによってバリエーションがあるように思います。

原田：私はたぶん明文で書くのがいいと思います。といいますのは、すべての行政分野を調べたわけではないので分からないですけれども、いくつか見たことのある分野でいいますと、広域に活動する業者を相手に行っている行政法規の場合には、基本的に大臣が監督権限を持っていて、それで仕組みがパッケージとして作られている。そうでなくて、地域がある程度限定されているものについては、県だったり市町村だったり、それはそれで仕組みのパッケージができています。場合によっては、一県だったら県知事がやりますけど、複数県だったら大臣がやります、というような区分けをしていることもあります。その場合には、やはり、その県でやったことというのは、他の県には及びません、という前提で仕組みが作られていて、教育とか警察に関しては、それはもともと地方レベルの行政委員会に縦制的に権限が与えられているので、全国適用というのを明文において、そこは調整しましょうということにたぶんなっているのではないかと思います。ただ、特商法の場合には、先ほど先生

〈28〉 消費者行政の現場から見た消費者法・政策の課題と展望（千葉・諏訪園）

方がおっしゃったように、地域限定であるということが政策目的を達する上で不便だ、ということが明らかですから、その場合には、そういう地域ごとの仕組みを前提としつつも、それを破るだけの合理的な理由があるので、そこは明文で書いておく。明文で書いても憲法に反するということはないでしょうから、そういう処理の方が行政法から見ると好ましいのかと思います。

諏訪園：なるほど。そうかもしれませんね。たぶん、特商法については、機関委任事務であったところ、自治事務になりましたこの時に、しっかりと議論した上で一括法できちんと手当てすべきだったようにも思います。

酒井：グーグルとかヤフーが対象になるとした時に、どこの都道府県が処分してもいいという話になるのでしょうか。

諏訪園：そうですね。実はその点は、大変興味深い論点でありまして、以前は通信販売については、都道府県知事に政令で委任してなかったんです。それは、都道府県知事が、自分のところでヤフーやグーグルの通信販売の規制をかけてしまいますと、ネット上の話ですから、県知事がダメって言うと、全部止まってしまいます。そうするといいの？という疑問はあったように思います。すなわち、訪問販売などは、県だけしか効力が効かないって話と絡めて、法体系上おかしくならなかっていう話はあったと思います。この際にも、もっとしっかりと議論しておいた方が良かったのかもしれないと思います。しかし、この政令改正をした平成19年の当時、特商法と割賦販売法（以下では、割販法という。）の大改正を控えていましたから、そこで、再度検討するということがあったのかもしれませんが、詳細については承知していません。いずれにしても、通信販売だけ、事実上、効力が全国に及ぶという法体系上の整合性の問題が生じたのは間違いないと思います。

高橋：はじめまして。私は本大学で税法を担当しております高橋祐介と申します。私は専門が税法ですので、民法に全く詳しくないのですけれ

ども、いくつか伺いたいと存じます。違法収益剥奪法制の問題とは、バウンティ・ハンターのように、違法収益があったら、それを消費者団体が剥奪するというお話ですよね。もちろん、バウンティ・ハンターは賞金を獲得するので、違法収益剥奪とは違うのですが。その場合の違法収益という文言とは、独占禁止法（以下では、独禁法という。）などで言及されているところの、かなり大まかな概念としての違法収益の話という感じで検討が進んでいるのでしょうか。

諏訪園：独禁法の課徴金は、不当利得がこれくらいあるだろうという大まかな推計がありまして、そうであれば、行政処分たる課徴金もその程度の水準に合わせれば、それほど過酷にはならないだろうというもので、言い換えますと、あくまでも計算のためのメルクマールがあるに過ぎず、従って、個々の事件ごとに算定された違法収益とは直接は関係がないものであります。一般的にみて、談合事件があったら、不当利益が売上に対して何パーセント程度得ていはずであるので、それをやや上回るくらいに課徴金を取りましょう、と。そうすると、行政処分の効力がありますね、と。そういう観点でやっているものですから、違法収益の剥奪とは違うだろうと思います。他方、現在議論されている違法収益剥奪法制には、どうもいくつかパターンを考えているようですが、こちらは、ある程度厳密に、これくらいというザックリじゃなくて、本当にだまされたとおぼしきものを個々の事件ごとに推計して剥奪を請求するものだと聞いています。ただ、私が思うには、悪質商法もどこまでがだまされた分といえるのか、というのは非常に難しいだろうと考えています。例えば、表示の問題一つ取り上げても表示で間違っていた部分があるが故に買ったと言う人もいればですね、それでも買った分もありますし、買ってよかったと考えている部分もあるでしょうし、それから、特に、一部のつぼ治療器のようにまったく効果がない、つまり自分はこの病気のために買った、だけれども、それが効果がないってことが分かったんで、まったく意味がなかった、っていう人もいればですね、ある程度効果があったっていう人にとっては、それは、全部が全部だまされたってわけではないでしょうし、どこまでを違法収益といえるのかというのは、その特定は非常に難しいんじゃないかな、という風には

思っております。

高橋：法人税法上、収益という用語は、基本的には会計上の概念です。それを前提に所得の計算を行うのですが、特に違法な所得については、何を収益とし、また費用や原価としていかなる支出を控除できるのかが、司法試験の問題にも出てくるような著名な論点になります。お話をお聞きした限りでは、そういう詰めた議論というのは、独禁法のところでは、あまりされてなかった、ということでしょうか。違法所得には税金がかかりますので、課税庁側としては、その所得の金額を詰めて考えることにはなりますが、それに対応するような詰めた制度を作っているのかどうかというのを伺いたかったのです。

諏訪園：独禁法の場合には、法制度を設計する際には、それまでの事件における違法収益を厳密に推計していますが、推計された算定率を法改正後のすべての事件に適用しますので、個別の事件について改めて違法利得を算定しているものではないということです。他方、悪質商法についての制度は個別に考える必要があります。そこは難しい面もあるだろうと思います。例えば、違法収益について剥奪する制度は、すでに組織犯罪処罰法であります。例えば、五菱会の事件の場合には、ヤミ金の収益全部をドンと持ってきて、これを配っているようですが、非常に悪質な事件の場合には特定しやすいだろうと思います。ただ、さっき申し上げたように、限界的な事例もあり、先ほど先生がおっしゃったように、どこからどこまでが原価なのかという計算が必要になってくるような事例もある。だから、全部が全部五菱会事件みたいに、あれはすべて違法な取引だと言えるようなものから、そうでない、なかなかこう厳密な計算が必要なものまで、いろいろなものがあるんですね。悪質商法って言っても、ある程度類型化して制度設計を行わないと、なかなか実務では回らないのではないかと懸念されます。

高橋：分かりました。裁判官に決めてもらう、というのは、一つの発想としてあり得ると思いますが、裁判所がそれに十分対応できるのか、課税庁といった行政側の関与がなくてよいのか、という疑問もあるところ

です。

諏訪園：たぶん、相手が悪質で、これはもう取り上げないといけないだろう、というのがまず大前提になる事件じゃないと、たぶん裁判官としても難しいんじゃないかな、と思います。だから、さっき申しましたNOVAの事件なんかも、確かに悪質なこともやっていました。でも、じゃあNOVAの行っていた契約がすべて、違法収益として剥奪できる性質のものであるのか、という、なかなか難しくてですね、そういう契約もある、そういう被害にあっているとおぼしき人もいますけど、そうでない人もけっこういたりして、単なる錯誤みたいな話もあれば、やはり本当にだまされて、っていう人もいたのだろうと思います。それをじゃあ、裁判官はどうやって認定するのかなど。確かに、全く効能もないつば治療器とか、資格に直接関係ない資格教材とか。それはもう全額返せと言って間違いない事件であれば、裁判官にすべてお任せすればよいかと思いますが、個別に判断が求められるもの、処分を担当した行政官が関与しなければ手が回らないものもあるだろうと思います。ただし、行政官がそういった事件に一つ一つ関与するとすれば、他の事件の処分に手が回らなくなりますから、果たしてそれでよいのかという疑問はあります。

千葉：8月の末あたりに消費者庁から集団的消費者被害救済制度研究会の報告書が公表されるようですが、この報告書では、集団的消費者被害の実態分析から3つぐらいに分けて制度の方向性を示すようです。ただ、かなり抽象的方向性を示すことにとどまるだろうとかがっています。たぶん被害者救済と事業者の制裁を目的として個別の被害者の損害賠償請求権をまとめて適格消費者団体に訴訟上行使させるという制度設計、アメリカ型のクラスアクションのような制度を考えているわけではないと思います

*付記

2009年11月に消費者庁に設置された集団的消費者被害救済制度研究会は、2010年9月に集団的消費者被害救済制度研究会報告書 (<http://www.cao.go.jp/consumer/>)

〈32〉 消費者行政の現場から見た消費者法・政策の課題と展望（千葉・諏訪園）

doc/101028_shiryout2-2-2.pdf) を公表し、対象となる違法行為を3つに分類し、それに対応して集合訴訟制度・行政による経済的不利益賦課制度・財産保全制度について検討している。その後、内閣府消費者委員会による「集団的消費者被害救済制度調査会」（2010年10月28日発足）において、2011年夏を目途に法案のたたき台が作られることになったが、その中心は集合訴訟制度の検討にある。

なお、2010年10月13日に、平成22年度から平成26年度の消費者基本計画に基づく消費者庁関係の施策について工程表が公表されている（<http://www.caa.go.jp/planning/pdf/koutei-caa.pdf>）。

諏訪園：オプトインとオプトアウトが混在した制度とするとかいう話でしょうか。

千葉：オプトインとかオプトアウトといっても定義がいろいろと難しいみたいなんですけれども、要するに、共通した争点の部分だけをオプトアウトでというような方向が議論としては出ていたように思います。しかし、具体的に、いくら、誰に、という話になった時に、このような処理ができるかということになると、現在の民事訴訟法手続との関係ではいろいろな問題がありますので、現行制度との整合性に配慮した上で、どこまで踏み込むことがいいのか、理論的にも、それから実効性があるのか、という問題がどうもありそうです。

また、先ほどのお話の中にもあったのですが、非常に悪質な取引の場合には、むしろ、事業者にお金が残っていることのほうが少なく、どこか別な会社にお金が移動していたり、それから、そのお金自体がもう費消されたりしているという問題があって、財産保全制度を考える必要があるようです。事業者を早期に破産をさせて、財産を確保するというような手立てをもう少し考えられないかといったことも議論されています。耐震偽装件の時も、豊田商事の時も、破産管財人の力で被害救済の実現に努めた経緯があり、破産法の領域での新しい制度構築を期待する向きもあると聞いています。

ただ、消費者政策の今後の方向性と消費者法の規制の体系の再構築を図るという観点からは、「被害を受けた個人の権利を訴訟手続きの中で行使しづらいという領域」と「業者がきわめて悪質であるという領域」

のいわば中間の領域が極めて重要であるように思います。消費者個人の被害を観念できるという点では私益の問題であるが、その被害が拡散的に発生しているか、拡散的に発生することが予想される領域では被害発生を抑制するという公益的要請もあります。この領域の集団的消費者被害の場合に、民事的な規制・行政的な規制・刑事的な規制がもっとも重なりあっており、違法収益の剥奪という制度もこの領域で有効な制度の一つであると思います。この問題領域を確定するメルクマール自体が実はよくわからないのですが、それがわかったとしても、その利益が誰に帰属し、その利益を保護するために誰に権利を行使させ、どのような権利実現の実効性を確保するのか。適格消費者団体なのか、それとも、たとえば行政庁が代替するのかとか、あるいは、国によっては、他の事業者とか事業者団体というような主体も登場します。このようにかなりのバリエーションがある中で、日本がどのような法整備をおこなっていくのか、まさに、この研究会の目的でもありますし、今後は是非議論を深めていきたいところであると思います。

高橋：全然話が異なるのですが、立入検査をするときに、事前告知を行っていますか？

諏訪園：事前告知は行っていません。

高橋：してないのですよね、分かりました。ありがとうございました。税法だと、税務調査に入るときに、必ず事前告知しなさい、と、そういう流れで、民主党の政権下で制度が作られつつあるのですが。

諏訪園：事前告知をせよ、と民主党のマニフェスト等で書かれているわけですか？

高橋：そういう主張が税制調査会の下の特任委員会で行われているようです。

諏訪園：そうになると現場の調査官としては、調査が難しくなるかもしれ

ませんね。

高橋：もちろん一般的には、税務調査を行う際には事前告知をするのですが、隠匿などの可能性があるので、必ず事前告知をしなければならない旨は、税法の条文には書いていないわけです。私自身は、調査に当たっては臨機応変さが必要かなと思いますので、あまり事前告知を行うことを厳しくすると、私自身が仮に税務官庁だったら大変だろうな、と感じています。他の法分野ではどうしているのか、というのを確認しなかったのです。

諏訪園：事前告知をするかどうかというのは、官庁によって、また、法令によって異なるようです。特商法も、経緯があったのだらうと思いますが、事前告知をしていた時代もあったように聞いています。しかし、相手が悪質商法だということがはっきりしてきたこともあり、現在は、すべて事前告知なしに行っています。おそらく、違法収益剥奪の制度をしっかりと運用できるようにするためにも、事前告知は必要になるだろうと思います。

高橋：念のために、税法の世界、たぶん行政法もそうだと思うのですが、私のような税務官庁側に立った立場は非常に少ないと思います。基本的には、税法の先生方、納税者の権利保護という立場で話を進めるという感じではないかと思います。たぶん諏訪園先生のおられる東北大学の税法担当の先生である渋谷先生もそうだと思います。

諏訪園：そうですね。今度伺ってみましょう。

千葉：事前通告をするというのは、税法上は、相手の権利を保護するためということでしょうか。

高橋：そうですね。事前告知をして、あらかじめ調査に対して準備をさせておかないとならない、という主張があります。

諏訪園：おそらく、税法の場合には、本当に悪質な事案だったら、犯則調査をやれ、ということなんですよ。国税犯則取締法で令状を見せて調査をすることができるでしょうから、事前告知の問題がそれほど支障にならないのかもしれませんが。他方で、消費者行政の事件については、個人的にみれば、本当に悪質な事件が多いのは間違いないと思うのですが、警察が直ちに詐欺罪で動くことができるかということ、立証上の問題でなかなか難しいというのが実際のようなようです。他方で、行政上の調査についてみると、明らかに顧客を誤認させるようなセールストークがびっしりと書き込まれたマニュアルなどが見つかるわけですから、事前告知をした場合には、こうしたマニュアルはすべて廃棄されてしまうわけで、それは被害防止の観点からも、違法収益制度を有効に剥奪する観点からも適当でないだろうと思います。

高橋：ありがとうございます。

原田：今日のお話を興味深く伺いました。特に、行政法学としては、以前から足りないと言われていた行政上の制裁や行政調査の手続について、具体的な法分野でこれだけの問題があがっているということを知って、ますますこの分野をきちんと研究しなければいけない、と思いを新たにしました。

2点ほどちょっと伺いたと思います。1点は、行政事件訴訟法ができたことで事前の行政手続が重たくなったというお話で、特に差止訴訟の影響が大きいということを知ったのですが、行政法学の議論では、行政処分の手続は、ご承知の通り、93年の行政手続法の段階から入っていたものの、聴聞といったフォーマルな処分手続をやるのが行政官は嫌なので、なるべく行政指導ですませてきたと。で、今回、行政事件訴訟法が改正されてもそういう文化は基本的には変わっていないので、行政事件訴訟法で差止訴訟が加えられても事前の手続についてはあまり影響が及んでいないと、大半の人は思っているのではないかと考えます。しかも差止訴訟については、実際に提起された例がそれほど多くないと、差止訴訟を使える条件を行政法理論がある意味では厳格に——それがいいかどうかという議論はあるのですが——取消訴訟を提起した上で

執行停止をするのでは間に合わないようなケースだけを差止訴訟でやるのだ、と一応整理して、裁判所もそれに従って判断している場合が多いので、差止訴訟の影響で事前の行政手続が慎重になっている、というお話はとても興味深く伺いました。そこで差止訴訟がそこまで本当に影響を与えたのかどうかを再確認したい、というのが1点と、差止訴訟かどうかという点は除外して、今回の行政事件訴訟法改正で処分をやる側にとって何らかの心理的な影響があったのかどうかということを伺いたいのです。

諏訪園：先程紹介申し上げた名古屋の事件が2件あって、その他私がいた2年間に、2件差止訴訟が提起されましたが、それぞれ裁判所に提出された訴状によれば、処分されることになる企業としては処分が行われてしまうと、経済産業省は、公表することになるので、我々としては取引先との関係も、ユーザーとの関係も、ものすごく多大な被害を被る。それについて取消訴訟をやっていたんでは、とてもじゃないですけど、取引先からも信用停止、供給停止をくらってしまって、会社が立ち行かなくなるといことで、その被害を考えれば、ぜひ差し止める必要があるということでした。これに対して、判決では、裁判官もそれについては理解するが、消費者の側の被害も明白であり、違反行為が組織的に行われていて、その証拠も明らかである以上、その被害を防止する方が先であり、仮に、違反行為が組織的に行われたわけではないという主張をするのであれば、それは取消訴訟で主張すべきで、処分をすることで、被害防止を図るのが先だということでした。したがって、最初の2つの事件も、そのあとの2つの事件もそうですが、裁判所はしっかりと証拠を見た上で、実質的な判断を行ったように思います。

それからもう一つ、心理的なプレッシャーを受けたかという話なんですけれども、さっき申し上げましたけれども、最初の2つの事件の判決の御蔭でこの手の事件において主張すべき要件事実、それからそれに関連する必要な証拠が明確になりました。その結果、それまでは、処分に当たっては、やや慎重過ぎるくらいでしたが、判決を踏まえて、必要な証拠さえ収集できれば直ちに処分をするという実務上の方針が明確になりましたし、結果論的に考えれば、差止訴訟が提起されてかえっ

て良かったような印象を持っています。

千葉：こういう要件事実について、この程度やればいいという見通しがつけば、何とかなるということでしょうか。

諏訪園：はい、おっしゃる通りです。だから、逆に行政官としても、そういう差止訴訟や取消訴訟が何かを恐れて行政指導に止めるというのではなく、証拠がそろっているのであれば、しっかりと処分を進めていく、その結果、訴訟が起これば、淡々と受けて立つ。その結果、判決で示された考え方を次の処分に生かしていくということが重要だろうということに改めて実感できたように思います。

原田：もう一点、お伺いしたかったのは、広域連合を活用するという議論についてです。これもとても面白いお話だと思います。私は実は、1週間前までドイツにいました。2年間ドイツに留学をしまして、その時のテーマが、「公共部門の多層性」といいますか、国際機関があって、国家があって、県なり市なりがあってという多層的な関係の中で、どのように政策調整なり、法規範、効力調整なりをすればよいか——抽象的にいえばそういうことをやっていました。ドイツにはEUがありますので、そういう議論はかなり盛んといえますか、公法学の5、6割がそういう議論をしているような状態なので、それとの関係で広域連合のお話をとてもおもしろいなと思って伺いました。現在、広域連合について、行政法学が念頭に置いている分野というか、使われ方は二通りあって、一つは、国の方から、何らかの法制度があって、その執行のために広域連合を作りなさいと言われていたような後期高齢者（長寿）医療の分野、あるいは、そうは言われていないけれども広域事務処理がなされている介護保険のようなケースです。もう一つは、市町村なり都道府県なりが執行するのでは専門性が不足しているというような場合に使われる、税金などの強制徴収ですね。それは国から言われたというよりは、地域のニーズに従ってやっているというタイプであると言えます。今回の消費者行政の場合には、そのどちらとも言い難い。その意味で面白いなと思ったのですが、他方で、この文脈でよく言われる「二

重行政の弊害」という言葉が、意外とドイツでは聞かれないうように思います。それはなぜかという、多層的に事務が割り当てられていることのメリットを比較的意識しているようで、つまり多層的に任務・権限が与えられていれば、ある一つのレベルで、業界の利益とくつついて制度が全く動かなくなるリスクが低減されるわけです。いくつかのレベルのどこかで動けばいいだろうという、そういう発想のもとに動いているから、あまり二重行政ということドイツでは言わないのかな、という気がしています。先ほどのお話の中では、都道府県の方がむしろ処分に消極的といいますか、地元の産業の保護なり育成なりということに都道府県は意識が及びますので、そこの利害関係がある程度強いと言えるかも知れません。そうすると例えば県単位で広域連合を作るということになりますと、市町村だったらうまくいったかもしれないことが、うまくいなくなるリスクがないわけではないという気がします。そのあたりの配慮というか、そのあたりのファクターをどのように処理して広域連合のことをお考えなのかということをお伺いしたいと思います。

諏訪園：今、作っている改正法案の条文をちょっと持って来ればよかったんですけど、消費者安全法っていうのがありまして、あれに市町村、今の都道府県の消費生活センターの必置義務の規制が入ったわけですけども、それをやめて市町村の消費生活センター必置義務化すると。で、市町村が、広域連合を設立する場合に、県に参加を求めた場合には、県は参加しなければならない、ということを一歩入れたらどうか、というのが今の案でございまして。ですから、市町村が入ってほしいと思えば県は入るし、県が、入った方がいいだろう、ということですね、たぶん財政的な問題がありますので、県は入るだろう、というふうに思うんです。

実はですね、さっき私、説明が足りなかったんですけども、確かに4、5年前は、都道府県は執行に消極的に思えるようなところがありました。しかし、行政処分の判断基準が明確化し、また、差止訴訟の結果も明らかになってくると、都道府県も処分に積極的になってきたように思います。しかも、処分を行えば、地元のメディアも比較的、大きく取り上げますので、いわば花形のような業務になったと言う方もいます。

したがってたぶん広域連合についても、市町村の側も参加する動機が強まるのではないかと推測されます。他方で、都道府県としても、市町村の方が情報を持っているわけですから、一緒にやった方が良くなる、という面もあるのではないかと思います。ちなみに、この広域連合のアイデアは、岩手県などが既に似たような制度を立ち上げてうまく回り始めているようです。したがって、こうした試みを後押しするためにはどうしたらよいかということで、公共政策大学院のプロジェクトで案を練っているところであります。なお、静岡県地方税滞納処理機構も広域連合として設立されましたが、専門的な職員を任用するのが容易になったということですし、おそらく、様々なメリットがあるのだろうと思います。

大澤：法政大学で民法と消費者法を担当しております大澤と申します。本日は貴重なご報告をどうもありがとうございました。私は民法が専門で、行政規制については素人ですので、勉強させていただきたいと思っておりますが、一つは感想のようなものを申し上げ、もう一つは質問をさせていただきたいと思います。まず、苦情の数、実際にセンターに相談した消費者の割合があまり高くないということにつきまして、私も学生に民法とか消費者法を教えていて、契約トラブルに関心を持っている学生が最近多いとは思いますが、それでもやはり、大学3年生の消費者法の授業で初めて国民生活センターという言葉を聞きました、と言ってくる学生がいるくらいですので、ましてや、一般の市民の方で、国民生活センターや消費生活センターの存在自体を知らないという方は結構いるのではないかと思います。苦情の件数が少ないというのは、もしかしたらそのような理由があるのではないかと思います。そんな中、学生が最近契約トラブルに関心を持っている理由として、例えばNOVAの事件の影響があるように思います。今日も、行政処分のお話をさせていただきましたけれど、大きな会社に対する処分のお話が新聞に出ることが多いために、学生がこれらのトラブルに関心を持っているというのが実態だと思えます。そういう意味では、NOVAをはじめとして、わりと規模の大きな会社に対して処分をしてきたということには、学生をはじめとする消費者への一種のアナウンス効果があったのではないかと、思います。

その上で、一つ伺いたいのは、行政規制が事後的な行為規制中心になってきている、というお話につきまして、私は行政規制については素人ですので、ちょっと誤解をしていたのかな、と思いました。と申しますのも、消費者行政っていうのは、特に私が研究している約款の分野がそうなんですけど、事前にこういう約款を作った方がいいのではないかと、という約款モデルを示すことで、適正な約款の内容を事前に事業者アナウンスする効果があるんじゃないか、という印象を持っておりました。また、悪徳な事業者もいる一方で、最近はコンプライアンスの意識もあって、ちゃんと法律を守って、健全な取引をしたいと思っている事業者もいると思うんですね。そういう事業者にとっては、例えば、モデル約款のようなものがあれば、事前に不当な条項の内容を知ることができてよいのではないのでしょうか。もちろん業界団体がモデル約款を作ったりしていますが、例えばフランスでは、行政機関ではなくて独立した委員会なんですけど、不当条項をリスト化して、たとえば分野ごとに、旅行だったらこういう不当条項がありますよといったものを示す濫用条項委員会があって、消費者に対してはもちろん、事業者に対しても、こういう約款を作ると無効にされる可能性があるということを知らせる点で、事前規制としての役割を果たしています。処分となるとどうしても事後的な印象がありますが、やはり事前規制では不十分な域に達しているということなんでしょうか。すなわち、事前規制を行っていても、どうしても悪い業者が法の抜け穴をかいぐるので、処分をしないといけない、ということなのではないでしょうか。

諏訪園：そこは非常に重要なご指摘だと思います。実は、この苦情件数でも明らかなおおりに、およそ1990年くらいまでは、日本訪問販売協会という業界団体に主要な事業者が加盟していて、この協会にモデル約款を流せば、事足りていたし、たまに行政指導をすれば十分な時代はあったと聞いています。しかし、その後、社会が流動化して、いろんな業者が流入してきたのだらうと思います。その結果、事業者団体の加盟率も相当程度落ちたようで、協会に通達をしてもあまり大きな効果が上がらなくなっただけだと思います。実際、NOVAの事件の後で、比較的名前の知られた予備校について調査した時に、その予備校の契約書面等をみると、

どうも随分昔の法制に対応した書面で、昔々協会で流したものをそのまま流用していると思われまして、ある意味で、事業者団体の持つ規範形成力が低下したのではないかと、そのことを実感したような気がしました。

千葉：今おっしゃった時期、つまりバブルの前は、私の記憶しているところでは、だいたい経産省は、標準モデル約款を作って、業界団体に対して通知して、それで指導をしていました。諏訪園先生がおっしゃったように、多くの事業者が業界団体に入っていましたので、業界団体内部の自治の中で、違法な行為を起こった業者を指導する体勢があったように思います。

割販法の抗弁接続の規定が典型ですが、販売業者の抗弁はクレジット会社との関係では当然切断されているという認識で約款などに抗弁の接続を禁止はもともとなかったわけです。民法上はそういう権利があるかがすごく問題だったんですが、割販法で抗弁接続規定が導入された後は、標準約款の中に抗弁は接続するという条項を入れるように経産省から事業者団体に通知がなされ、それを事業者団体の構成員となっている事業者にも周知するということで、クレジット会社の契約書に抗弁接続規定が挿入されるということになっていたわけです。

しかし、バブルの後からどうなったのかという点については、諏訪園先生のお話のとおりで、業者団体に属しない業者がものすごく増えているという問題があります。

それから、もう一つは、独禁法の領域の問題で、これはむしろ林先生にお聞きしたほうがいいのかもかもしれませんが、「モデル約款を作って、それをみんなで使いましょう」という方法は、独禁法的に見て問題であるとの指摘がなされているように思います。

典型例としては、銀行取引約定書がそうだったと思うんですが、もともと、取引約定書は、全国銀行協会が作ったものを、どの銀行も右倣えで同じ内容のものを使っていたんですが、一応それをやめましょう、ということになったわけです。ただし、自行で約款の見直しをしたところもあります、いまだにそのまま使っているところが多いと聞いています。

〈42〉 消費者行政の現場から見た消費者法・政策の課題と展望（千葉・諏訪園）

このような競争法的な問題との関係でも、行政庁が音頭をとって事業者・消費者などの意見を聞き、標準モデル約款を作成し、これを実質的には通達の形で事業者団体に通知して、事業者団体に加盟する事業者と同じ約款を利用させるというやり方はしなくなってきたという状況じゃないかと思います。

諏訪園：そうですね。現在も通達で、モデル的な契約約款を役所の方で示していて、通販が一番典型的ですけど、各事業者は、これをコピー・ペーストして、自らのホームページに載せています。しかし、訪問販売の場合には、千葉先生がおっしゃったように、ちょっとその業界のグリップが低下していて、しかも、まあそれは独禁法のせいと言っていいかわかりませんが、関係なくどんどん新しい業者が参入して、というのが一般的になってきてしまったのは間違いのないと思いますね。だから、クレジット会社が、加盟店契約を行う際や、個別の与信の際に指導すればよかったんですけども、クレジット会社もやっぱり営業部隊が、どんどん新規の、儲かっている訪問販売業者、ないしは、特定継続役務、塾とか結婚紹介所とか、どんどん開拓していくこと自体が評価される面もあり、それが結果的に問題を大きくしてしまったような印象もあります。だから、今回割販法を改正して、全部登録制にしましたので、ファイナンスの方で締めれば、多少は、訪問販売業界の方もコンプライアンスが徹底されると期待できるんじゃないかな、という風には思っております。

千葉：最近、弁護士の方からうかがったところでは、登録したクレジット会社が、国際カードと提携しているようです。そうすると国際カードと提携しているところの末端に、まったく訳の分からない悪質な業者が、加盟店の孫番号ぐらいのところにおりまして、そこと、例えば、アダルトサイトの料金の決済が結びついて、規制を逃れているようです。決済代行業者というのですが、登録制でクレジット業者を捕捉すれば、規制がうまく図れるのかということ、必ずしもそうじゃない、ということになっているようです。しかも、登録したクレジット会社が、国際カードと提携することによって、取引が海外にいったん出るという

ことになっているところが、より問題を複雑にしているみたいですね。

諏訪園：たぶん、ネットの場合には、国内の信販会社だけでは、限界もあり、さっきの話に戻るんですけど、やっぱり法改正にはどこか限界があるのかなということも改めて実感しています。

林：経済法の林でございます。諏訪園先生とは別の研究プロジェクトでもご一緒させていただいておりまして、たいへんお世話になっております。

ほとんど時間もございませんが、経済法の立場から3点指摘したいと思います。

第一に、独禁法や各種消費者法違反に対して一層厳正・積極的に対処するため、(審査技術の向上や事件の探知の面で)具体的にどのような取り組みを行っていくのかという点が挙げられると思います。すなわち、事件が複雑・巧妙化するとともに、企業側の防御姿勢が高まってきている状況において、独禁法等に違反する疑いのある行為について迅速に調査し、厳正かつ積極的に対処するため、規制機関としても、立入検査、事情聴取等の事件審査に工夫を凝らしたりして、さらに、独禁法等違反被疑行為の端緒情報をより広く収集することが求められていると思います。また、審査担当職員に対する研修の充実を図るとともに、弁護士を始めとする専門的能力を有する者の中途採用、省庁間の人事交流の活用等によって、行政処分の機動性、実効性を高めるために、審査能力の向上に努めていくことが重要になっていると思います。

第二に、景品表示法(以下では、景表法という。)が消費者庁に移管されたことについてです。移管されたといっても、景表法移管後においても、景表法及び政令により、立入検査や報告徴収といった調査権限が公正取引委員会に委任されていて、公正取引委員会の地方事務所、支所及び沖縄総合事務局総務部公正取引室においても、景表法違反被疑事件の調査が行われています。公正取引委員会の地方事務所等においては、今後も、消費者庁と密接に連携して、景表法違反被疑事件の調査業務に当たることが重要ではないかと思います。少し気になりますのは、消費者庁移管後、景表法の事件処理件数が大幅に減少していることです。件

数減少の理由についてはよく分からないのですが、景表法違反に対する措置について、公正取引委員会は権限を有してないため、措置命令や警告等については消費者庁が、指示等については都道府県がそれぞれ行っています。消費者庁自体が立ち上げ期であったことが、もしかしたら関係しているのかもしれませんが。

第三に、自主規制についてです。例えば、事業者団体等は、景表法11条に基づき、不当な顧客の誘引を防止し、一般消費者による自主的かつ合理的な選択と、事業者間の公正な競争を確保するために、景品類や表示に関する事項について、自主的なルールを定めた協定又は規約を設定・締結することができます。この規約のことを、公正競争規約と呼ぶわけですが、これは今述べた第二の指摘とも絡むのですが、景表法は消費者庁に移管されましても、公正競争規約は、景表法11条1項の規定に基づき公正取引委員会及び消費者庁長官の認定を受けて設定・変更されますので、公正取引委員会は、規約の認定に当たり、当該規約が事業者間の公正な競争の確保に適合するかという観点から審査を行っています。

質問は、こうした自主規制の役割です。公正競争規約の場合、規約を運用するために個別業種ごとに設定された事業者団体として公正取引協議会が設けられています。公正取引協議会は、平成22年時点、調べたところ、82団体あるようですが、各協議会は、一般消費者による自主的かつ合理的な選択及び事業者間の公正な競争の確保のために、規約の周知徹底、規約の遵守状況等の事業を行っています。公正取引委員会は、規約の運用団体である公正取引協議会等の活動実態について、各協議会の事業報告書・事業計画書を入手すること等により把握するとともに、必要に応じて公正取引協議会に対し指導を行っています。質問は、NOVA事件でクローズアップされた英会話産業について、この種の自主規制を通じた監督スキームは機能していたのか、という点でございませう。

諏訪園：実は、NOVAを処分した後に、英会話教室が、どのくらいそうした自主規制団体に入っているのか、というのをちょっと調べましていますね、その時判明しましたのは、その自主規制団体では、NOVAのように1年を超える契約は自主規制で禁止しているんですね。そこで、NOVAの処分後、こうした自主規制団体に加盟している事業者は、1年

を超える契約をしていませんよということをサービス産業を所管している課が随分とアピールしていました。その結果、自主規制団体に加盟する会社も増えたようですし、したがって、処分も行いつつ、事業者団体の方で、自主規制をしっかりとやってもらうという組み合わせが有効だなというのがその時の実感でありました。

千葉：お話も尽きないと思いますが、そろそろ時間がまいりましたので、本日の研究会には、これで終わらせていただきます。諏訪園先生、どうもありがとうございました。

*本稿は、科学研究費補助金・基盤研究（A）「公正取引市場の実現を目的とする消費者の集団的利益救済・予防システムの総合的構築」（課題番号22243007、研究代表者・千葉恵美子、2010年度～2013年度）に関する研究成果の一部をまとめたものである。