

報 告

消費者政策のこれまでとこれから — 製品安全と悪質商法対策から描く 消費市場の規範の鳥瞰図 —

経済産業省 商務流通グループ 消費者政策研究官

谷 みどり

第1 消費市場で起きている問題

今日はお話しする機会をいただき、ありがとうございます。

はじめに、ちょっと迂遠ですが、国家とは何か、繁栄している国とはどういう国なのかという話をします。2,000年前に繁栄していた国家は、というと、ユーラシア大陸の向こうにローマ帝国、こっちに秦漢帝国が思い浮かぶと思います。国家の繁栄は領土の広さと人口の多さで判断できました。けれども今は、そんなことはありません。例えばシンガポールは、小さくても栄えています。

私が大学で経済学部におりました30数年前、経済学で、『国家は、その境を越えて、生産手段が移動しない範囲を言います。生産手段というのは、資本、労働、技術です。』と習いました。でも、今、資本も技術も国境を越え、労働も、多少は国境を越えます。私が担当した1994年の通商白書には、「企業が国境を越えて生きる時、日本はどう生きるか」という副題をつけました。

2005年に経済産業省の消費経済部長になった時、国家とは規範を共有する範囲で、繁栄する国家は適切な規範がある国家だと思えるようになりました。規範は法だけではありません。何をやったら「もうお前とは取引しない。」とか、「もうお前には金を貸さない。」とか言われたり、「もうこの商店街では商売できない。」ということになったりするかとい

(6) 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

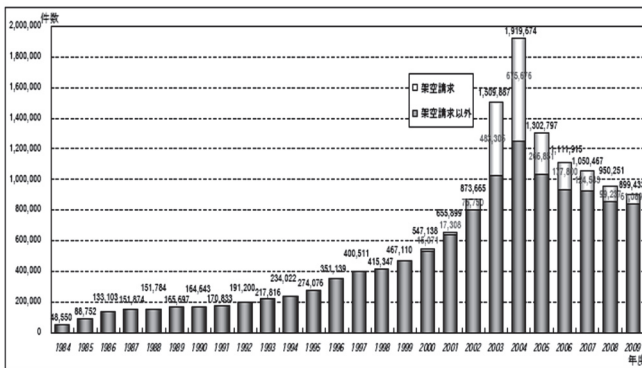
うような、法以外の規範もあります。これらの規範を共有する範囲が国家だと思えます。その規範が適切な国が繁栄し、そうでない国が衰退します。シンガポールには資源がありませんが、規範があります。規範が無茶苦茶な国では、誰も投資や商売をしようと思いません。

消費者政策の根幹は、この国の経済を支える市場の規範を作ることです。ということで本題に入ります。背景が白の資料が公的資料の要約、背景がグレーの資料は個人の見解です。ほとんどが個人の見解という前提でお聞きいただきたいと思えます。

最近、この市場の規範がおかしくなってきました。資料1(PIO-NET¹⁾の消費者相談件数)をご覧ください。

資料1

PIO-NETの消費者相談件数
2004年度まで急増



(注) 架空請求の件数は2000年度以降集計している。

2000年位から2004年まで、消費者相談の件数が急増しました。私が消費経済部長に着任した2005年、このデータやこのほかの事例から、この国の市場がおかしくなっていると思い、特定商取引法の施行などに努力しました。2005年から相談件数が多少低くなっているのは、行政

1) 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。

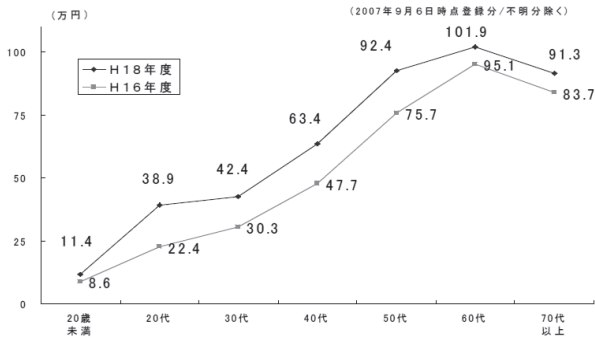
や消費者団体など、多くの方が頑張ったからだと思います。

ただ、問題は件数だけではありません。2004年をピークに消費者相談の件数は下がったのですが、契約金額は増えました。資料2(年齢別の消費者相談に係る平均契約金額の状況の比較)をご覧ください。

資料2

**2004-6年度で消費者相談の契約金額は増加。
(高額な悪質商法にクレジットが使われていた)**

【年齢別の消費者相談に係る平均契約金額の状況の比較】



(国民生活センターPIO-NETデータから、経済産業省作成)

60代の消費者相談の平均契約金額を見ていただくと、2004年度(平成16年度)は95万円でしたが、2006年度(平成18年度)は100万円を超えました。平均で100万円を超えるということは、何百万円という例もあります。2005年度(平成17年度)のある悪質リフォームの被害金額は、千万円単位でした。

経済産業省に消費者相談室がありまして、消費経済部長はリアルタイムで相談内容を見聞きできますが、ある事例では、相談員が、「相談しながら一緒に泣いちゃうんです。」とっていました。これが2005、6年の状況でした。

こんなおかしなことが起きている理由について、個人の見解をお話しします²⁾。

2) 詳細は、経済産業研究所のサイトに掲載した「消費者政策と市場の規範」に記載。<http://www.rieti.go.jp/publications/summary/08050004.html>

〈8〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

昔は、限られた種類の商品を、徒歩圏内でなじみの店と繰り返し取引していました。経済学でよく使われるゲーム理論では、繰り返し取引をしていると、相手と協力する方が儲かるという状況ができやすいとされます。危険な製品を売れば、近所で悪評が立ちます。危険でなくても、例えば味噌を同じ店で繰り返し売り買いしていると、ちょっと変質した味噌を売っただけでも次は買われず、周囲にも悪評が立ちます。そうになると、品質のいい物を売るという市場の規範が自然に作られ守られる状況ができます。

ところが、今は商圈が拡大し、商品も販売経路も多様化して、同じ商品と同じ人から繰り返し買うことが少なくなっています。特に、例えば携帯電話など、どんどん新商品が出てくると、同じ物を繰り返し買うことがありません。また、商圈も拡大して、徒歩圏を大きく越えています。ネット取引だと非常に遠いところと取引できますし、輸入品も増えています。このように商圈が非常に拡大している中で、安全でないものを売ったまま、事故が起きたら行方不明という事業者もあります。買手の不信感につながりやすい状況が出ています。嘘をついて売って、後はどこへ行ったかわからないというような、取引の問題もあります。この背景に、店舗を構えていない訪問販売やネット通販が増えて、繰り返し取引になりにくい状況があるのではないでしょうか。

日本では、市場の規範が、国家によるものだけでなく、いろんな形でできていました。幕府は市場ルールにはあまり関心がないので、室町時代は、堺の商人たちが一緒に頑張って市場の規範を作りました。江戸時代になると幕府が強くなって自治組織という形は続きませんでした。市場ルールの基本は商人たちが作り、それを消費者が支えてきたのだらうと思います。幕府は武士や公家が守るべき武家諸法度や公家諸法度を作りましたが、これらは民法のような市場の規範ではありませんでした。

ところが、今世紀、インターネット取引の進展や国際化などが起きる中で、市場の規範が乱れてきたのではないのでしょうか。その結果、消費者に正しい情報が伝わらないわけです。そうになると、2つの可能性があります。

可能性その1は、〔安いものだけが売れる市場〕です。消費者は市場

で、信じられる情報が何もなくても価格は分かります。そうすると消費者は価格だけを見て、安いものを買うことになります。こんな市場で選ばれた安い商品の付加価値は低く、コストの多くは原材料費です。

可能性その2は、〔だます勧誘や嘘の広告がうまい方が勝つ市場〕です。事業者の中には、うまくだますのが社会人として立派だという従業員教育をやっている組織がありました。今もまだ、こんな組織が生き延びているかもしれません。

こうなると、個人消費のより多くが資源消費と悪質行為の報酬に回ってしまいます。日本経済500兆円の中で、輸出や財政支出等を除く約300兆円の個人消費が誰の懐に入るかが日本の将来を決めるのに、これでは経済が停滞し、人材が劣化します。消費者政策が支えようとしているものは、正義であると同時に、日本の経済の根幹です。

第2 対策の分類

問題が起きると、国が事業者に法で強制すべきだと言われがちです。でも、対策はそれだけではあり得ません。

個人消費の取引は、1件当たりいくらでしょうか。大小ありますが、平均すると1件当たり1,000円位としても不自然ではないでしょう。もし1件の消費者取引が1,000円だったとしたら、300兆円の個人消費の背景には、3,000億件の消費者取引があるわけです。この中で、問題がある取引がどのくらいかについてはいろんな議論がありますが、数年前の国民生活白書が、3兆円位と試算しました。これは私の実感とも合います。1%位は問題だということです。3,000億件の1%としたら、30億件になります。問題が起きる取引の金額は1,000円より多いかもしれませんが、それでも国が全部を取り締まれる件数ではありません。問題の多くは、取締り以外のところで対応する必要があります。

誰が誰に対策をとるのか、考えてみたのが資料3(対策の主体と対象)です。

大きく分けると、対策の主体には、行政組織、司法組織、自主組織があります。自主組織には、業界団体、学会、消費者団体などがあります。この司法組織の中で、民事と刑事は若干違います。民事組織の中に、

〈10〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

資料3

問題が起きると「国が事業者に法で強制すべき」と 言われがちだが、対策はそれだけではない。					
対策の主体と対象					
対策の主体		行政 組織	司法組織		自主 組織
			民事 組織	刑事 組織	
対策の対象					
事業者	法人				
	経営者、 雇用者				
消費者、投資家					

裁判所だけではなくて、普通は行政組織と考える地方自治体の消費生活センターで斡旋をするところも含まれると私は考えます。刑事組織には、警察も含むと思います。

対策の対象は、普通は事業者と消費者に分けますが、この事業者を、法人とそこで働く経営者、雇用者に分けてみたいと思います。また、消費者には、投資家としての側面もあります。悪質の海外商品先物などの被害者には、投資家としての側面があると思います。個人は消費者と投資家の両方の側面から、被害にも遭いますが、事業者に対して規範を守る動機を提供することもできます。正直にした方が投資してくれる、あるいは買ってくれると思えば、事業者は正直に良いものを適切に売ります。

これとは別の分類もあります。資料4(市場の規範の作り方と守り方)をご覧ください。市場の規範をどう作るか、どう守るかまで表を作ってみました。作り方は、法と法以外です。守り方は、【強制】、【圧力】、【良心】に分けました。

【強制】は分かりやすいと思います。【圧力】には、買わないとか契約しない、というネガティブな圧力もありますが、買うとかほめるとかい

資料4

市場の規範の作り方と守り方			
作り方\守り方	強制	圧力	良心
立法	①	②	③
立法以外	④	⑤	⑥

① 法のうち、行政処分や罰則を伴う規定と、裁判で履行が強制される民事ルール
 ② 法の努力義務規定、プログラム規定、批准手続きを経た国際法の一部
 ③ 法の努力義務規定の一部
 ④ 商慣習が裁判で強制される可能性・消費者取引では知らず
 ⑤ 自主行動基準、標準等、批准手続きを経ない国際合意
 ⑥ 家訓、社内システム等
 注:「圧力」には、「買う」、「ほめる」などポジティブな圧力も含む
 「良心」は規範の内面化。「良い」という価値を含まない。

うポジティブな圧力も含まれます。

【良心】は説明が必要でしょう。心理学や社会心理学で使われる「内面化された規範」という概念を、ここでは「良心で守る規範」と表しました。内面化された規範という言い方はあまり一般によく知られた言葉ではないので、良心と呼ぶことにしました。ただ、ここに「良い」という価値観を含むつもりはありません。内面化された悪い規範もあり得ます。

このように分類すると、規範は①から⑥までの6つに分けられます。①は、行政処分や罰則を伴う規定、それから裁判で履行が強制される民事ルールです。②は、法の努力義務、プログラム規定と、批准手続きを経た国際法の一部です。③は、法の努力義務規定の一部にあると思います。④は実は私はよく分かりません。東京大学の藤田友敬先生が商法関係で、商習慣が裁判で強制される可能性があると書いておられますが、消費者取引では、私は具体例を知らないため書けませんでした。⑤には、自主行動基準や標準とか、批准手続を経ないほとんどの国際基準が入るでしょう。⑥の立法以外を良心で守るものは、家訓や、最近よく言われる社内システムです。社内システムは、社内では成文化されたルールに

〈12〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

なっているわけですがけれども、その会社を1つの主体として考えた場合には、これは内面化された規範と考えられます。

さて、この分類に沿って、まず①の【強制】について、次に【圧力】で守る②、⑤について、最後に【良心】で守る③、⑥について、具体例をお話しします。私の知っている具体例は〔製品安全〕と〔悪質商法〕の2つの分野です。これは、いろんな市場の問題を2つに分けた時の典型例です。市場の問題を2つに分けると、1つは取引される財について、品質や安全の問題があります。もう1つは、取引の方法の問題があります。例えば悪質な勧誘などの取引形態です。この2つの分類で、製品安全が前者、つまり取引される財の問題の典型例で、悪徳商法は後者、つまり取引の形態の典型例だと言えるのではないかと思います。ということで、【強制】、【圧力】、【良心】について、〔製品安全〕と〔悪質商法〕の対策の具体例をご紹介します³⁾。

第3 強制

1 製品安全

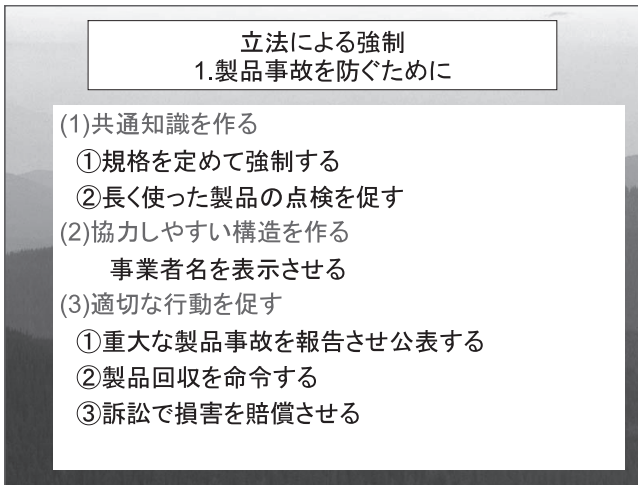
まず、立法による強制で製品事故を防ぐ対策を、資料5(立法による強制 1. 製品事故を防ぐために)の(1)(2)(3)に分けました。

立法による強制と言うと、すぐこの(3)の「具体的に適切な行動を強制する」と思うのではないのでしょうか。ところが、消費者取引は膨大な数があります。その中で、法による強制はきちんと執行しないとダメです。確かに法律には書いてあってもあまり執行されないものもあります。でも、製品安全について法律に強制すると書くけれど、違反しても何も執行されないということになると、法や国家に対する信頼を損なうおそれがあります。立法して強制すると書くからには、実際に、すべてのケースではないとしても、いざとなれば執行可能で、人々もそう思わないといけません。そうすると、個別に行動を促すだけでなく、集団として規範を守る構造を作るようなやり方が必要です。

集団として規範を守る構造を作る方法の1つが(1)の「強制で共通知識を作る」ということです。共通知識とは、単に一人ひとりが知ると

3) 詳細は、2012年に新曜社から出版予定の『消費者の信頼を築く』に記載。

資料5



いうこととは違います。一人ひとりが知っていることに加え、他の人も知っている、ということも知っていることです。集団の中に共通知識ができれば、個別の取引について強制しなくても規範が守られる可能性が高まります。

もう1つは、(2)の「協力しやすい構造を作る」ということです。例えば、相手をだましにくい構造を作るように強制できれば、個別の取引について強制しなくてもよいことになります。で、それもできない時、仕方がないので、(3)で個別に「適切な行動を促す」ということだと私は思います。

この3つの方法の中で、「共通知識を作る」ということが製品安全では大変重要な役割を果たしています。(1)の①の強制規格です。また、最近、長く使った製品の点検を促すという強制も始まりました。

(2)の「協力しやすい構造を作る」方法は、なんといっても事業者名の表示義務です。誰が売ったか分からなければ、協調構造には至りません。

(3)の個別の「適切な行動を促す」ものとして、3つあります。①の重大な製品事故を報告させ公表するということは、非常に重要です。②

〈14〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

の製品回収を命令するという制度は昔からありましたが、初めての命令は2005年でした。③は、訴訟で損害を賠償させるということです。

強制規格の例として、最近の例をご紹介します。ガスコンロや石油燃焼機器について、技術基準をきちんと定めることになりました。例えば、ガスコンロではてんぷら油の過熱による事故が多く起きています。以前は、消費者の不注意として、消費者に対して注意喚起するだけでしたが、最近は、「過熱を防ぐ装置をそれほど高価でなく付けられるのなら、それを強制しようではないか。」ということで、強制規格になりました。このような技術基準を満たしたことを示す表示があるものしか販売できなくなっています。また、ライターを子どもが使いにくくするというチャイルドレジスタンスの機能を付けるとか、おもちゃの形のライターは禁止するとかいう強制規格もできています⁴⁾。

2 悪質商法の防止

次に、立法による強制で悪質商法を防ぐことについて、資料6(立法による強制 2. 悪質商法を防ぐために)をご覧ください。

悪質商法では製品安全と違って、(1)の「共通知識を作る」という対策があまり働きません。製品事故は、過失で起きます。製品事故を起こしたくて製造したり輸入したり販売する事業者はおらず、彼らも事故を起こしたくないため、共通知識を作ると自主的にそれを守ることが期待できます。もちろん、守るためのコストにもよりますけれども。ところが悪質商法では、事業者が故意に消費者をだましています。従って、共通知識を作ったぐらいのことでは規範を守るようにはなりません。ただ通信販売では、これから通販業界を良くしていきたいと思っている事業者が多いので、この返品ルールを共通知識として作ると、それを守る人が多いのではないのでしょうか。

(2)の「協力しやすい構造を作る」ということは、非常に重要です。長期間高額の契約を規制することについては、特定商取引法の特定継続的役務提供で規定があります。ゲーム理論で1回だけの取引では協力に至りにくいと考えられますが、長期間の継続的役務を1回で契約してしまう

4) 製品安全に関する技術基準の改正等は、経済産業省のサイト「製品安全ガイド」に掲載されている。http://www.meti.go.jp/product_safety/index.html

資料6

立法による強制
2.悪質商法を防ぐために

(1)共通知識を作る:通信販売の返品ルール

(2)協力しやすい構造を作る

- ①長期間・高額の契約を規制する・・特定継続的役務提供
- ②クレジット事業者と悪質商法の縁を切る
- ③広告メールを規制する
- ④「不招請勧誘」を規制する

(3)適切な行動を促す

- ①行政処分を出す
- ②刑事罰を科す
- ③訴訟で紛争を解決する
- 消費者団体訴訟制度

例に、以前処分した時のNOVAがありました。月謝制であれば、生徒はいやなら来月は来ないわけですから、事業者は消費者が満足するようなサービスを提供しようと努めます。ところが、当時は、例えば一度に600回チケットを約90万円で売っていました。レッスン600回分を一度に買わせてしまうのは、消費者が不満でも事業者はもうお金は取っているので、協力しにくい構造の契約です。このような契約を規制するのは、協力しやすい構造を作る効果が期待できます。

クレジット事業者と悪質商法の縁を切るということは、前回の特定商取引法、割賦販売法改正の重要な点です。例えば悪質訪問販売は、相手を1回だけだまして後は知らない、ということになります。ところが悪質事業者も、クレジット事業者とは繰り返し取引をせざるを得ません。クレジット事業者の加盟店になって、クレジットを使うわけですから。この繰り返し取引は、相手と協力に至りやすい構造です。クレジット会社からもうお前とは取引しないとされると、クレジットが使えなくなってしまうからです。そこで、割賦販売法改正で、悪質商法と縁を結んでいるとクレジット事業者の損になるような構造を作りました。こうすると、国が個別の消費者取引を規制しなくても、限られた数のクレ

〈16〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

ジット事業者を規制することによって、クレジット事業者が悪質商法との縁を切る構造になります。このような立法によって、実際に効果が出ています。

広告メールの規制もあります。この広告メールも、たくさん出して、1回だけの取引で儲けるようにするものの1つです。不招請勧誘にも協力しにくい構造があります。こういったものを規制することで、事業者と消費者が協力しやすい構造を作ることができます。

(3) の適切な行動を促すには、行政処分を出す、刑事罰を科す、訴訟で紛争を解決するという方法があります。今検討中の消費者団体訴訟制度も、この中に入ります。

悪徳商法の事業者は、消費者の権利が法律や条例で規定されても知ったことではなく、自分の身に何かの害が及ばないと行動を変えようとしません。このため、私たちは業務停止命令を増やしてきました。国の業務停止命令は、2003年度はゼロでしたが、2004年は10件出しました。2005年は22件、2006年は25件、2007年は34件出しました。私が関わった執行の1件1件に、本省や経済産業局の職員の多大な努力がありました。

行政訴訟もありました。これまで、国家権力からどう国民を守るかという視点での行政法の議論が活発で、行政訴訟がやりやすい、国家権力の行使がより抑制されやすい法律構造になってきました。確かに、私たちの行政処分のせいで潰れた会社や、職を失った人は大勢います。その他にも、行政が処分をしなければお金を返してもらえたのに、処分をしてしまったからお金が返らなくなったという不満を持つ消費者と法律関係者もいらっしました。ただ、悪質商法の事業者が一部の消費者に返金する時、多くの場合は、次の消費者をだまして取った金で返します。私たちは、次の悪質行為を止める方が重要と言い、業務停止命令を出しました。

いろんな議論がありますが、私は、法執行は日本のために必要であると思っています。その後、特定商取引法の執行が経済産業省から消費者庁に移っても、地方では経済産業局の職員が引き続き法執行に頑張ってくれています⁵⁾。

5) 悪質商法の防止に係る制度や執行実績は、「消費生活安心ガイド」に掲載さ

3 強制まとめ

資料7(立法による強制 まとめ)では、立法による強制を対策の主体と対象でまとめてみました。

資料7

立法による強制 まとめ					
対策の主体		行政組織	司法組織		自主組織
対策の対象			民事組織	刑事組織	
事業者	法人	強制規格 長期使用製品安全点検・表示 事業者名の表示 重大製品事故の報告 製品回収命令 長期・高額の契約規制 クレジット規制 公告メール規制 不招請勧誘規制 特定商取引法の行政処分	民事訴訟 (通信販売の返品 ルール、 長期・高額の契約規制、クレジット規制等を含む)	(特定商取引法の罰則)	
	経営者、 雇用者	特定商取引法の行政処分 の一部	民事訴訟	特定商取引法の罰則	
消費者、投資家					

行政ができる法執行のほとんどは、法人に対するものです。経営者については名前を公表することができますが、強制力は弱いのです。業務停止命令を受けても知らん顔で次の悪徳商法を始める経営者は多くいます。それで、数年前、経済産業省が刑事告発をやりはじめました。1番最初が、数年前の、北海道経済産業局による刑事告発です。警察も検察もよく動いてくれまして、告発の対象になった人は刑務所に入ったと聞きました。これこそ、正しい国家権力の行使であると私は思います。ただ、業務停止命令や刑務所に入れるとかでは、問題がある取引のごく一部にしか対処できません。民事訴訟もありますが、強制できるものは問題の氷山の一角だということは、よく分かっております。

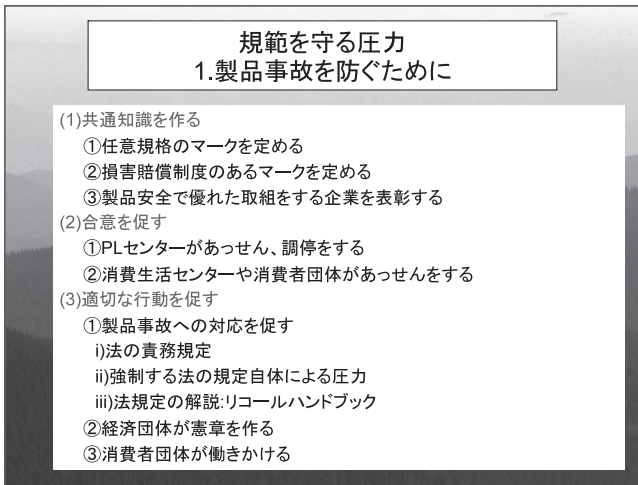
そこで、【圧力】をどうかけるかが重要になります。

第4 圧力

1 製品安全

資料8(規範を守る圧力 1. 製品事故を防ぐために)は、製品事故を防ぐために圧力で何ができるかということです。

資料8



(1)「共通知識を作る」ということはここでも重要です。①の任意規格のマークとして、JISがあります。②損害賠償制度のあるマークとしては、SGマークなどがあります。③製品安全の企業表彰もあります。

(2)「合意を促す」ということでは、①PLセンターによる斡旋、調停や、②消費生活センターや消費者団体による斡旋があります。

(3)「適切な行動を促す」としては、①製品事故への対応を促すということで、i)法の責務規定があります。また、ii)強制する法律でも、その規定が執行される以外に、規定があること自体による圧力もあります。例えば、PL法自体はそんなに使われていませんが、PL法ができたということによる圧力で、企業行動が変わることもあります。iii)法規定の解説としては、リコールハンドブック等を作っています。②経済団体による企業行動憲章や、③消費者団体の働きかけも意味がありま

す。

製品安全では、規格が大変重要な役割を果たしています。最近の例では、介護ベッドなどで首などを挟む事故が結構起きています。このため、JIS規格では、2009年の3月、介護ベッドについて、手すりの隙間の基準を強化しました。ここで改訂された規格は、隙間の幅だけでなく、この隙間に一定の物を一定の圧力で押し込んで中に入り込まないという試験方法も定めています。そして、業界団体に注意喚起の呼びかけをしています。事故情報が正しく伝わる市場であれば、消費が安全な製品に向かい、安全な製品を作る人や売る人が報われます。任意規格の役割は今後とも非常に重要だと思っております。

2 悪質商法の防止

次に、資料9(規範を守る圧力 2. 悪質商法を防ぐために)で、規範を守る圧力の2番目、悪質商法関係についてお話しします。

資料9

規範を守る圧力 2.悪質商法を防ぐために

- (1)共通知識を作る
- (2)合意を促す
 - ①消費生活センターなど行政があっせんをする
 - クーリングオフ
 - 指定商品制の廃止
 - ②行政以外の裁判外紛争解決手続きを行う
 - 電話機リースに関する通達
- (3)適切な行動を促す
 - ①適切な消費者契約を促す
 - ②クレジットを使う販売事業者の適切な取引を促す
 - ③法に規定された事業者団体が会員の行動を促す
 - i)訪問販売協会 ii)通信販売協会
 - iii)日本クレジット協会 iv)商品先物協会
 - ④自主規制団体が広告の改善を促す
 - ⑤消費者団体が働きかける

〈20〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

悪質商法の事業者は故意に消費者をだましていますから、(1)の共通知識では行動を変えません。しかし、(2)の合意を促す圧力は働きません。

①消費生活センターなどの行政組織による斡旋は、非常に多いです。クーリングオフがよく使われます。斡旋がうまく行われるためにも、指定商品制の廃止は非常に重要だと思っていました。指定商品制があった間、消費生活センターから経済産業省に来るお問い合わせの多くは、「これは指定商品に含まれるんでしょうか、含まれないんでしょうか。」というものでした。膨大な指定商品リストを完全に頭において、その解釈も理解しなくてはならないとなると、斡旋は実態上行いにくい。悪質事業者はそれをよく分かっていますから、指定商品制の外縁部のところでいろんな悪いことをやっていました。この指定商品制の廃止は、行政処分のためにも役に立ちますが、強制でない形で合意を促すために非常に重要であると思っております。

②行政以外の裁判外紛争手続も重要です。これに資することの1つとして、行政が法律の解釈をきちんと示すということがあります。例えば、電話機リースの問題について通達を出したことがありました。

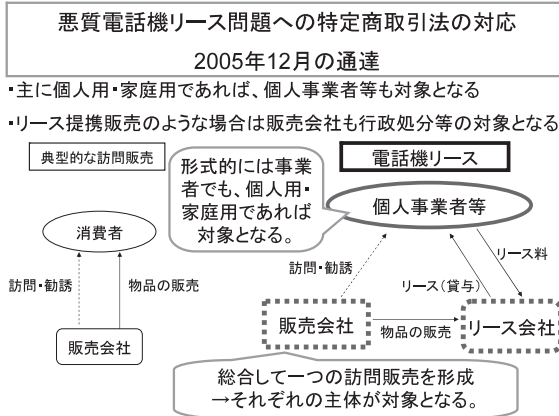
(3)適切な行動を促す圧力としては、①適切な消費者契約を促す、②クレジットを使う販売事業者の行動を促す、③法に規定された事業者団体が会員の行動を促すということがあります。訪問販売協会、通信販売協会、日本クレジット協会、商品先物協会などがあります。④自主規制団体が広告の改善を促すとしては、JAROの活動があります。⑤消費者団体が働きかけるという圧力もあります。

電話機リースの通達については、資料10(悪質電話機リース問題への特定商取引法の対応)をご覧ください。

2005年12月の通達です。当時、高額な電話機リースの契約を長期間結ばせる問題がありました。勧誘の対象は、個人事業者や幼稚園のほか、教会、寺院、神社もありました。この問題について、主に使用するのが個人用、家庭用であれば、個人事業者なども特定商取引法による消費者保護の対象になると解釈しました。また、販売事業者とリース会社が総合して1つの訪問販売を形成しているという解釈も示しました。この後、行政処分も出しましたが、処分の前でも、圧力をかけるという効

果が相当あったと思います。

資料10



3 圧力まとめ

規範を守る圧力のまとめは、資料11(規範を守る圧力 まとめ)の通りです。

資料11

規範を守る圧力 まとめ					
対策の主体		行政組織	司法組織		自主組織
			民事組織	刑事組織	
事業者	法人	任意規格マーク 法の努力義務 優良企業表彰	消費生活センター等のあつせん(クーリング・オフを含む)		任意規格マーク 損害賠償制度のあるマーク PLセンターのあつせん 行政以外のADR 企業行動憲章 消費者団体の動きかけ 事業者団体、自主規制団体の活動
	経営者、雇用者	優良企業表彰			企業行動憲章 事業者団体、自主規制団体の活動
消費者、投資家		任意規格マーク 優良企業表彰	消費生活センター等のあつせん		任意規格マーク 損害賠償制度のあるマーク

〈22〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

行政組織の活動は大切ですが、それだけではなく、民事組織、中でも消費生活センターの斡旋は、大変重要な役割を示しています。自主組織では、任意規格のマーク、あるいは事業者団体、自主規制団体の活動などが非常に重要です。

第5 良心

1 製品安全

3番目の良心の喚起について、資料12(良心の喚起 1. 製品事故を防ぐために)をご覧ください。

資料12

良心の喚起 1.製品事故を防ぐために
(1)情報を共有する ①製品事故を公表する ②事故防止に役立つ情報を伝える i)事故を再現して見せる ii)製品安全セミナー iii)子ども向けのまんが iv)消費者基本法7条 「消費者は、自ら進んで、その消費生活に関して、必要な知識を習得し、及び必要な情報を収集する等自主的かつ合理的に行動するよう努めなければならない。」
(2)共通知識を作る ①ともに行動することを確認する ②自主行動計画をつくる: i)政府の指針 ii)業界団体による自主行動計画の推進 ③表示を伴わない規格をつくる: i)苦情対応の規格 ii)リコール社告についての規格 ④リスク評価の考え方を共有する ⑤製品安全に関する教育
(3)切磋琢磨する ①企業の消費者関連部門で働く人が集まる i)消費者関連専門家会議(ACAP) ii)ヒーブ協議会 ②学会と事業者・消費者が集まる: i)日科技連のシンポジウム ii)「知の市場」の講座

良心の喚起では、まず(1)「情報を共有する」ということが大事です。この情報共有と、(2)の共通知識は違うこととして考えています。情報の共有は、例えば製品事故を公表し、一人ひとりが製品事故が起きたということを知ることです。あるいは事故防止に役立つ情報を伝えたり、NITEのホームページで事故を再現した動画を見せたり、製品安全セミナーを開いたりすることです。

製品安全セミナーで出した資料は全部ホームページで公表していま

す。子ども向けの漫画も描きました。「製品安全ガイド」というサイトのキッズページに載っています。

消費者基本法の7条も、良心を喚起する規定だと私は考えています。「努めなければならない」という責務規定の書き方で、圧力をかけているという解釈もあり得ると思いますが、法律で圧力をかけると消費者が行動を変えるとはあまり思えません。しかも「自ら進んで」と書いてありますから、良心を喚起する書き方ではないでしょうか。

(2)「共通知識を作る」というのは、自分が情報を知っているだけでなく、他の人も知っているということをもみんな知っているということです。例えば、共に行動することを確認するということです。

例えば、2006年に、製品安全関係の催しを開催しました。業界団体や消費者団体の人などが、主婦会館に集まり、大臣も出席して、一緒になって共に製品事故を防ごうという会合でした。これはそれぞれの人が情報を得るだけでなく、共に行動するというを確認する、共通知識にする、これが行動のために役に立つ、ということだと思います。

『儀式は何のためにあるか』というアメリカで書かれた本があります。「儀式」というのは、その場で、ある情報が伝えられただけではなく、みんなの共通知識になったということを確認するものだということです。このような共通知識が行動を促すと私は思っています。

自主行動計画もこのような活動です。製品事故を防ぐために、政府が指針を作り、業界団体が推進して、自主行動計画が作られました。これについて、政府の指針は圧力だという人もいるかもしれませんが、政府の指針は決して、やりたくないことをやらせる指針ではありません。業界には心ある人たちも多く、例えば、本当にいいものを作りたいエンジニアたちが大勢います。その人たちが、本当はやりたいたような指針が出て、自主行動計画を作ることによって、その内容が技術者だけではなく、経理も営業も含むみんなの共通知識になります。

表示を伴わない規格もあります。規格はJISマークのような表示のあるものだけではありません。苦情対応やリコール申告など、表示もなく、もちろん第三者認証もない規格があります。これは良心の喚起ではないかと思います。

リスク評価など、考え方の共有では、工学系の学会での活動がいろいろ

〈24〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

ろあります。製品安全に関する教育もあります。教育は、単に情報を伝えるというだけではありません。製品安全に関する教育の方針が出てことによって、その内容が人々の共通知識になることが重要だと思っております。

(3)「切磋琢磨」については、企業の消費者部門で働く人たちが集まるACAPや、ヒープ協議会などの団体があります。これらの活動内容は、製品事故だけではなく、

学会と事業者、消費者が集まる場もあります。例えば日科議連は、企業のエンジニアと工学系の学者が集まる場です。また、NITEや主婦連が関わっている「知の市場」での製品安全関係も、非常に面白いと思います。

良心に基づく行動として事業者ができることは大変多く、これが製品安全の基本だと思います。例えば、リコールで政府の製品回収命令はこれまで2回しか出したことがなく、本当に例外的なものだけです。初めて回収命令を出した事例では、企業が立派に行動してそれを消費者が支持しました。リコールは、する人が悪いではありません。最も良くない対応は、製品事故を隠すということです。それより、リコールをする方がずっと偉いと思います。多少のことでもリコールをするのが良い事業者です。消費者がそう思うことによって、良い市場ができます。

事業者は販売者であるだけでなく、購入者・管理者であることも多くあります。温風暖房機の回収命令を出すきっかけになった秋の事故は、民宿で起きました。瞬間湯沸器の回収命令のきっかけになった事故が起きたのは、アパートでした。製品の購入者・管理者は、消費者ではなく、民宿やアパートの経営者でした。事業者は、購入者・管理者としても製品事故に注意しないとイケません。

自分が製造輸入販売した製品の事故を知れば、リコールができます。販売者も、販売を止めることができます。また、もし原因が特定できれば、設計製造過程を改善できます。もし原因が消費者の誤使用であれば、設計や取扱説明書を改善できます。

例えば、つまみが飛び出した電気コンロで火災が多発しています。電気コンロの上に燃えやすい紙などが置いてあって、何かの拍子にそのつまみに触って火がつく事故です。コンロの上に燃えやすいものを置いて

はいけません。明らかに誤使用です。でも、つまみがひっこんでいれば事故は起きません。そこで、つまみにカバーをつけるというリコールが行われています。

2 悪質商法の防止

次に、資料13(良心の喚起 2. 悪質商法を防ぐために)をご覧ください。

資料13

良心の喚起 2.悪質商法を防ぐために	
(1)情報を共有する	
①行政処分や消費者相談、逮捕等を知らせる	
②消費者への啓発活動を行う	
i)高齢者に対して ii)若者に対して iii)一般に対して	
iv)消費者契約法第3条第2項	
2 消費者は、消費者契約を締結するに際しては、事業者から提供された情報を活用し、消費者の権利義務その他の消費者契約の内容について理解するよう努めるものとする。	
(2)共通知識を作る	
①消費者教育を行う	
②電子商取引に関する法律の解釈を示す	
③業界団体の内規をつくる	
(3)切磋琢磨する	
①学会で議論する	
②消費者団体に話し合う	

悪質商法対策としては、(1)「情報を共有する」ということが大切です。行政処分の数は限られていますが、それを広く周知することによって良心を喚起できます。消費者が悪徳商法から買わないように気をつけるという良心を、喚起できます。今もその悪質行為をしている事業者にも、(やばいな、そろそろやめようかな。)と思ってもらいたいですね。

消費者への啓発活動もあります。高齢者、若者、一般向けで、様々な活動が行われています。消費者契約法第3条第2項も、私は良心の喚起だと思っています。

(2)「共通知識を作る」こととしては、製品安全と同様、消費者教育があります。電子商取引に関する法律の解釈を示すこともしています。業界団体の内規もあります。

〈26〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

(3)「切磋琢磨する」ということでは、学会の議論、消費者団体の議論などがあります。

3 良心まとめ

資料14(良心の喚起 まとめ)をご覧ください。

行政組織は、製品事故の公表とか、法解釈を示すこと、行政処分の周知などが非常に重要だと思います。

司法組織も、判決を周知できます。また、刑事組織が特定商取引法違反で逮捕したことを発表すると、非常にインパクトがあり、周知することによって良心を喚起するという効果があると思います。

自主組織には、非常に大きな役割があります。情報提供、意思確認、自主行動計画、表示のない規格があります。専門家団体、学会などでの切磋琢磨、消費者団体での切磋琢磨も重要です。

この表には、どこにも白い箱がありません。良心の喚起は、どんな組織でも誰に対してもできる、ということです。

私たちが目指すものは、消費者が安全に、安心して買えるような、消費者が信頼できる消費市場です。そのために、市場の規範を作ろうとしているという全体像の中で、消費者政策と言われる部分は何か、重点はどれか、外縁部はどこかという風に考えないといけません。

消費者庁が設立されましたが、これは、消費者政策そのものの一元化であってはいけないと思います。市場のためにやらなくてはならないことには、幅広い外縁があります。おかしな消費者取引だけでも毎年何億件もあるのではないかと思われる中で、あらゆる人の力で、みんなで市場の規範を支える必要があります。そこで消費者庁のやるべきことは、いろんな人たちの力を出せるようにするというのではないかと思います。

何でも消費者庁がやるというのは無理です。消費者政策は消費者庁に任せて、他の人は何もしないということになると困ります。消費者庁ができたから、経済産業省は事業者の方を向いて、消費者のことは消費者庁に回すということになっては、健全な消費市場は守れません。消費者政策は消費者庁に一元化するとなると、消費者庁を作ったということが、日本国の消費者政策を悪くすることにつながってしまいます。

資料 14

良心の喚起 まとめ					
対策の主体		行政組織	司法組織		自主組織
対策の対象			民事組織	刑事組織	
事業者	法人	製品事故の公表、情報提供、ともに行動することの確認、自主行動計画、表示のない規格、リスク評価の解説、行政処分の周知、法解釈	判決の周知	逮捕等の周知	情報提供、意思確認、自主行動計画、表示のない規格、事業者団体の活動
	経営者、雇 用者	製品事故の公表、情報提供、ともに行動することの確認、リスク評価の解説、安全教育、行政処分の周知、法解釈	判決の周知	逮捕等の周知	情報提供、意思確認、事業者団体の活動、専門家団体/学会等での切磋琢磨
消費者、投資家		製品事故の公表、情報提供、ともに行動することの確認、消費者啓発、消費者教育、行政処分の周知、法解釈	判決の周知	逮捕等の周知	情報提供、消費者啓発意思確認、消費者団体での切磋琢磨、

消費者庁がやるべきことは、情報の流れを良くすることです。情報がここに集中し、ここから情報が流れる組織です。しかもその情報の流れは、政府だけではなく、地方自治体、消費者団体、事業者団体、学会など、日本国全体の力を結集する力となってほしい。そのための消費者庁であってほしいと思います。

第6 国際的な対応

これからの課題はたくさんありますが、1つの大きな課題として、商圏が国境を越えて拡大していることへの対応があります。消費者が使う製品も、昔は日本で作られたものと思っていましたが、今は何度も国境を超えながら最終製品になって、日本の消費者に届きます。製品安全については国際間の連携が大事ということで、私が消費経済部長の時に、アメリカの製品安全当局と情報交換などの合意をしました。

インターネット通販ですと、知らないうちに海外の通販サイトにつながることもあります。アマゾンで洋書を注文したら、ロンドンの本屋から届いたこともあります。国内に在庫がないのでロンドンの事業者と私

〈28〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

資料15

国際組織の活動の例
電子商取引(ネット通販等)に関する
OECDの会議(2009年12月)

<http://www.oecd.org/dataoecd/32/10/45061590.pdf>

以下のような課題で、1999年のOECDのガイドラインの改訂を視野に入れた議論が行われた。

- ・B2C: 支払いの保護、個人情報の保護、不公正な契約条項、詐欺
- ・C2C: 消費者が売り手の場合の詐欺等への対処、消費者教育
- ・デジタルコンテンツ: 不公正な契約条項、互換性、偽物と補償メカニズム
- ・子供を対象にした広告、取引等への懸念
- ・携帯機器での取引の課題
- ・法執行等での国際協力の強化、国による規制の違いによる問題
- ・インターネット仲介者の役割

との国際的な契約になっていたわけですが、私はあまり意識しないまま、いつもの調子で注文していました。ネット通販についてはOECDでも話題になっています。2009年の会議の資料を資料15(国際組織の活動の例)にまとめましたが、最近のOECDの消費者委員会等でも議論が続いています。

次に、資料16(海外関係の対策の主体と客体)をご覧ください。

立法による強制がいろいろあります。立法以外の圧力で、私が感銘を受けたのは、アメリカの商品先物取引の自主規制です。2006年頃、自主規制団体が、職員をおとりにして先物事業者にアプローチし、不適切な勧誘の証拠をとって、先物取引業者と勧誘者の実名入りで公表しました。何月何日に誰が何と言って勧誘したか、インターネットにすべて出しています。結局その事業者は自主的に退会しました。自主規制というのは、本来こういうことかと思いました。業界をかばうのではなく、悪いことをやっている人たちを断固排除するわけです。

資料16

海外関係の対策の主体と客体				
対策の主体	行政組織	司法組織		自主組織
		民事組織	刑事組織	
事業者	法人	オランダ消費者庁の処分 米国の電話勧誘規制 豪州消費者法による重大事故報告義務 製品安全当局や悪質商法の取締り当局による国際協力 豪州消費者法が定める不公正な商行為等のガイダンス ベトナムの消費者法による調停等 欧州委員会のリスク評価ガイドライン OECDのガイドライン	ベトナムの消費者法による製造物責任等 韓国消費者院の集団的紛争解決	製品関係の第三者認証を伴う国際規格 苦情処理や社会的責任の国際規格 米国の商品先物取引の自主規制
	経営者、雇用者	豪州消費者法が定める不公正な商行為等のガイダンス		苦情処理や社会的責任の国際規格 米国の商品先物取引の自主規制
消費者、投資家	オランダ消費者庁の情報提供 韓国消費者院の情報提供 豪州連邦政府の情報提供		韓国消費者院の集団的紛争解決	消費者団体の国際協力

第7 市場の規範を築くために

1 製品安全

今後に向けた考え方の一案として、資料17(製品安全対策の考え方：リスクによる)では、ごく雑駁な私の考え方を提示します。

製品安全対策をリスクによって分類することは、多くの国でやっています。普通はグラフにして連続的に考えますが、ここではごく大まかに4つのボックスに分けました。

まず②の「被害も大きく確率も高い」場合は大変です。行政組織が安全規格などの法令を強制する必要があります。それから、被害拡大が予想されれば回収命令です。もし事故原因が事業者であれば、民事賠償、刑事罰があります。自主組織も情報共有などの活躍、活動をすべきですし、こういう危険をいち早く知って対処するために、海外との協力も重要です。全力で、みんなで取り組む課題です。

①の「事故の確率は高いけれども被害は小さい」場合では、任意規格が1番重要ではないでしょうか。自主行動基準も含め、圧力が役立つと思います。業界団体や消費者団体という自主組織に役割があります。規

〈30〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

資料 17

製品安全対策の考え方:リスクによる		
一件の製品事故の被害 製品事故が起きる確率	被害が小さい	被害が大きい
確率が高い	①	②
確率が低い	③	④

① 任意規格、自主行動基準などの圧力が有効。業界団体、消費者団体等の自主組織の役割が大。規格の制定、周知で行政の役割も。

② 行政組織が安全規格などの法令を強制。被害拡大が予想されれば回収命令も。事故原因が事業者であれば、民事賠償や刑事罰。自主組織も情報共有等の活動。危険をいち早く知って対処するため、海外との協力も重要。

③ 被害が起きた時、代替品の提供等。大事故の前兆となることを防ぐには、業界団体や専門家集団、学会等で情報共有、切磋琢磨。

④ 事故の原因が事業者であれば民事賠償。刑事罰もありうる。低い確率の大きな被害を察知するためには、海外との情報交換が役立つ。行政による強制の必要性は、場合によって異なる。

格を制定する過程や、制定された規格の周知など、行政の役割もあります。

④の「被害が大きいがあめったに起きない」場合では、事後的に、被害の原因が事業者であれば民事賠償が行われるべきです。刑事罰もあり得ます。低い確率の大きな被害を察知するためには、海外との情報交換が役立つこともあります。行政による強制は、必ずしも行う必要はないと思います。

被害の大きさにもよりますが、①と④の区別は大事です。経済産業省関係ではありませんが、④の例としてBSEがあり、①の例として食中毒があります。この食中毒で、ユッケによる死者が何人も出ましたが、こうなると②に近づきます。これから人口も減り、被災地の復興も必要で、お金も人員も減るという前提で行政を考えないといけないう中で、正しい優先順位をつけるということがとても重要だと思います。

③は「被害が小さく確率が低い」場合で、これは、被害が起きた時に代替品提供などを、自主的に行うのだらうと思います。ただ、これが大事故の前兆となることを防ぐのは大事なので、業界団体や専門家集団、学会等での情報共有、切磋琢磨が行われるべきではないかと思います。

2 悪質商法の防止

悪質商法では、製品安全と考え方が違います。悪質事業者は自分に対する苦情の件数が多くなると行政処分をされると思い、いろんな事業者名を使い分けます。手口も次々に変えます。ですから、製品事故のような確率による区分はできません。

最も重要な要素は、手口の悪質性だと思います。悪質な手口なら、業務停止命令などの行政処分、刑事罰を実施します。情報提供、消費者啓発も行います。クーリングオフや、民事訴訟による賠償も大切です。ここで集団的な被害回復という視点が出てきます。事業者団体、専門家集団、学会の活動も重要です。

このような悪質な手口とは別に、改善の余地がある広告や顧客対応があります。これについては、自主組織による圧力や良心の喚起が働くのではないのでしょうか。

3 集団的被害回復

集団的被害回復は、まずは悪質事業者への対応として期待したいと思います。訴訟を行いやすくすることによって、日本の消費市場をどうしようとしているのか考えることが、非常に重要です。

アメリカでは、リコールをしたから中古製品の価格が下がったとしてこの被害を回復するという訴訟ができるから、日本でもこれをやりやすくすべきだという議論がありました。でも、私はこれまで事業者に、消費者のためにリコールを進めてほしいと言ってきました。リコールを積極的に実施する事業者が良い事業者だという形にしたいと思いながら、行政をしてきました。こういう考えからすると、世の中に、回復したい悪質商法からの消費者被害がたくさんある時に、リコールをしたために中古製品の価格が下がった損害を回復することに力を注ぐべきではないと思います。本質は、この国の消費市場をどうするか、という市場設計です。このことを頭に入れて考える必要があります。

4 適切な市場の規範がある国が繁栄

2,000年前、広くて人口が多い国が繁栄していた時代、国は領土を奪い合って戦いました。秦の始皇帝もローマのユリウス・カエサルも、戦

〈32〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

うことで国が強くなりました。生産要素の多い国が繁栄していた時代、国は資源を奪い合って戦いました。ところが今は、そんな戦いに意味はありません。生産要素なんてあっという間に国境を越えます。領土がいくら広くても、経済は良くなりません。今は、適切な市場の規範がある国が繁栄する時代です。

市場の規範と資源や領土には、大きな違いがあります。市場の規範は公共財だということです。使い減りしません。他の国がいいものを持っていると思ったら、奪う必要はありません。まねをすればいいのです。市場の規範の築き方を互いに学び合えばよいのです。市場の規範は、経済も築きますが、世界の平和も築きます。

こんな市場の規範を築くために貢献する機会を持っていることを自覚して、市場の規範をご一緒に築いてまいりたいと思います。ありがとうございました。

討 論

討論者は以下のとおりである（発言順）

- 千葉恵美子（名古屋大学教授/民法・消費者法）
- 林 秀弥（名古屋大学准教授/経済法）
- 谷 みどり（経済産業省 商務流通グループ 消費者政策研究官）
- 角田美穂子（一橋大学准教授/民法・消費者法）
- 小田 典靖（ACネット/名古屋第一法律事務所弁護士）
- 丸山千賀子（金城学院大学教授/生活科学・消費者政策）
- 長谷部由起子（学習院大学教授/民事訴訟法）
- 丸山絵美子（名古屋大学教授/民法・消費者法）
- 神宮司史彦（前公正取引委員会中部事務所長・現消費者庁審議官）

司会（千葉恵美子）：谷先生、ありがとうございます。この国の消費者市場をどのように制度設計するのかという大変大きなテーマを具体的な問題に即してご報告をいただきました。ご自由にご発言いただいて、質問していただけたらと思います。どうぞよろしくお願いします。

●消費者政策の立案と学際的なアプローチ

林秀弥：名古屋大学の林と申します。本日の御講演は、大変勉強になりました。今日の御講演を拝聴して、最近読んだ本を思い出しました。大変面白い本でして、経済学者の矢野誠先生が編著になった『法と経済学—市場の質と日本経済』という本でございます。これによりますと、経済学では、今まで「市場」というのは、外生的に所与のものとして与えられていて、それ自体分析の対象になってはいなかったとのことです。しかしながら、その「市場の質」を我々はこれから研究していかなくてはならないとされています。ここでいう「市場の質」とは、3つの要素から成り立っています。1つは「競争の質」であって、なぜ競争の質が重要かという、談合のような市場競争を歪める行為があったので

〈34〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

は市場の質はよくなるということですが。第2は、「情報の質」です。これも非常に重要で、例えば、詐欺や欺瞞的な顧客誘引が日常的に行われるような取引は、市場の質を低下させるものです。最後に、「製品の質」であります。粗悪品が横行するような市場もまた、市場の質を悪化させます。そして、市場の質を担保する一次インフラとしての法律やルールがあって、その上に様々な二次インフラとして、今日の御講演では、立法と立法以外という形で先生は分けていらっしゃると思いますが、例えば慣習とか組織とか規範とか倫理とか文化とかですね。これらの一次インフラと二次インフラのコーディネーションが適切に図られないと、市場はうまく機能しないわけです。そして、ルールの設定と当該ルールの遵守とがセットになって、良いルールが作られれば、自然とルールが守られていって、それが市場を良くしていく。そういう市場の制度設計が重要であると感じた次第です。そういう観点から、法律家だけではなくて、経済学者や実務家を含めた学際的な研究がこれからは求められているんだということを、先ほどの御講演でお話されていたのは、まさに我が意を得たりの心境でございます。経済産業省には、独立行政法人として経済産業研究所があって、いろいろな学際的な研究をやられていると思いますが、法律学においても学際的な研究の重要性を我々法学研究者は意識していなければいけないと、今日の御講演を拝聴して感じた次第です。以上、雑駁な感想になり、大変恐縮ではございますが、もし追加的なご説明があれば、ご教示いただければと思います。

谷みどり：ありがとうございます。今日の資料には、RIETI：経済産業研究所で、製品安全を含む安全や環境の規制についての研究会に参加した成果も生かしています。この研究会には、法と経済や法社会学がご専門の東京大学の太田勝造先生をはじめ、心理学、経済学、社会学等の先生方がおられ、資料3(対策の主体と対象)はその研究会のまとめとして私が作ったものです。

ご指摘の通り、学際的な視点が重要だと思います。経済学の方の反省として、市場のルールが完全にできていることを前提としていることがあります。いわゆる近代経済学は情報の完全性を前提にした精緻な分析

をしています、それだけではいけないと思います。

ただ、学際的な研究というのは、言うは易く行うは難いです。どういう論理が論理なのか、という考え方が、法律学と経済学とで違うところがあります。どうしたらよいかと思って、それでこんな分類を作ってみました。これからの学際的な研究をどうするかは、1つの課題だろうと思っています。

学際的という言葉をいただいたのでもう1つ申し上げると、法律学の中でも学際的になってほしいと思うことがあります。この研究会も日本消費者法学会も、行政法の先生にお入りいただきたいとずっとお願いしています。悪質商法についての議論は民法関係の方々を中心にがちで、そこで行政がもっと役割を果たすべきだという議論がよくされます。これと同時に行政法関係では、国家権力の行使をどのように規制するかという議論が行われています。実際に特定商取引法を執行しようと思っていると、逆のことを言われているように感じられます。それぞれの土俵が違うし、それぞれの論理が違いますが、法律学の土俵で統一的な議論ができるといいと思います。ありがとうございました。

千葉：このライフ・イノベーション研究会では、谷さんのご期待に添えるように頑張ろうと思っていますが、やはり行政法の研究者が消費者行政にあまり関心がないという問題があります。日本の消費者法の発展は、行政的な規制から始まっており、多数の公的規制がかなりの領域を占めています。行政法の分野が抜けると、多分日本の消費者政策・消費者法自体がよく分からないということになってしまいます。

一応我々の研究会のメンバーには、行政法分野については九州大学の原田さん、競争法分野については鈴木さんと林さん、税法については高橋さんが入ってくださっています。官庁のことをセクショナリズムだと批判しますが、法律の世界も全くセクショナリズムで、互いに何をやっているかよく分からないという状態ですね。

我々の現在の目標としては、競争政策という視点と消費者政策という視点から、学際的に、集団的な被害の救済制度を明らかにしたいと考えています。集団的な利益というものを実現するためにどのような法分野からアプローチをしたらよいか、また、どのような組合せがよいか

〈36〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

を考えています。

●消費者概念とその外延・消費者契約法3条2項の意義

角田美穂子：本日は大変興味深いお話をありがとうございます。私、今、消費者契約法について、いろいろと悩んでいる最中でございます、特に担当の関係上、消費者契約法の総則規定について、いろいろ考えておまして。消費者とは何かとか、消費者契約法の3条がどのような機能を担っているか、そもそも消費者契約法はいかなる機能、役割を果たすべきなのかということ、今一生懸命悩んでいる最中でしたので、本日の先生のお話、大変刺激的と言いますか、いろいろなものを教わりました。ありがとうございます。その上で伺いたいのですけれども、例えば、電話機リースの問題等も言っておられまして、私もその消費者契約法として何とかできないだろうかということを考えている最中でしたので、非常に興味深く伺ったのですが、先生が捉えておられる悪徳商法の被害者というのは、消費者としてお考えなんでしょうか、という質問です。それとの関係で、消費者契約法1条には、事業者と消費者にある情報の質及び量、ならびに交渉力の格差という概念があるのですが、そういう格差がある主体間として事業者・消費者というのを捉えるというのが消費者契約法であると理解し、その格差にかんがみて消費者は保護しなければならない、そういう命題を宣言しているのだと捉えた場合に、今日のお話のテーマであります特定商取引等というのは、その命題の延長線上にあるのか、あるいはそれからは外れるものとしてとらえておられるのか、その関係ですね、消費者に当てはまらないその個人事業者等も、特定商取引法で対処するという通達を出されたと思うんですけども、それはどう捉えたらいいのだろうかというのが、1点目です。

それから、消費者契約法3条2項についてなんですけれども、私はこれは削除した方がよいのではないかと何となく考えていたものですから。といいますのも、弊害というのも実際に発生しておりまして、不法行為損害賠償を消費者が事業者に対して請求をした際に、消費者契約法3条2項を引き合いに出して、消費者側の過失相殺をしてしまうという下級審裁判例がありまして、必ずしも先生がお考えになっているような

意図が実現していない運用実態があるのではないか。これはうまく機能していない規定なのではないか。弁護士会等からも削除の提案がなされている状況だと思います。この3条2項をどのようにしていったらいいのであろうか、というのは非常に悩みどころでございまして、良心の喚起という点から、先生がこの条文に期待しておられる思いというのを、もう少しお伺いできればと思います。よろしくお願いします。

谷：ありがとうございます。まず2番目のご質問から。削除するのも1つですが、この条文がなくなったら過失相殺がなくなるかというのと、そうでもないと思います。消費者がどれほどの注意力を持って臨まなければならぬかについては、その時代時代の相場感があって、おそらく裁判官としてはその相場感をどう反映するかと考え、その結論を表す時のツールの1つとしてこの条文が使われたのではないかと思います。いろんな情報を出すことによって、どこまでが消費者の過失で、どこまでが事業者の責任かという相場感が変わり得ると思います。

例えばコンロの上に燃えやすいものを置くのは完全に消費者の過失ですが、今は、飛び出したつまみで事故が起きるということで、事業者が自主的にリコールをしていますし、今日本で売られている電気コンロはみんなつまみがひっこんでいると思います。これが継続した後、万が一、外国からつまみが出張った電気コンロが持ってこられて、売られて、それで火事が起こったとしたら、単なる消費者の過失として片付けられることにはならないのではないのでしょうか。それは、法律の条文がどうなったかということではなくて。私たち行政は、事実こんな事故が起きているということを全力で周知してきました。そして、このような事故は、もちろん消費者の不注意もあるけれど、それにプラスしてこの飛び出たつまみが問題だという相場感が形成されてきているのではないのでしょうか。

もう1つの例は、ガスコンロです。今は強制規格で、過熱防止機器をつけたものでないと売ってはいけないことになっています。こういったことの積み重ねで、どこまでが消費者の責任かという相場感として合理的な範囲は、いろんな形で変わっていくと思っています。特に、今後高齢者が増えます。例えば電動ベッドは、認知症の人も使うものだという

〈38〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

前提で考えないといけないと思います。こういう活動を、個別に積み重ねていくということが非常に重要だと思っています。

他方、私は、日本の若者が諸外国の若者と比べて契約の観念が薄く、何か起きたら国が守ってくれるのが当たり前だと思っているという、おかしい形になっていると思うことがあります。消費者相談でも、本人からではなくて、もう20歳過ぎた子どもなのに、お母さんから「息子がこんな形でだまされているのはおかしい。」という相談が来て、「こういうことは行政が守ってやるのが当たり前でしょう。」と言われたと聞きました。グローバル化が進んでいる中で、これでは日本の若者が世界のカモになるおそれがあります。

高齢者は、守らないといけないと思います。判断力が弱まった高齢者をだます事業者はたたきつぶしたいと思います。一方で、若者は、消費者契約は基本的には自分の責任だということを理解して大人にならないといけないと思います。

これから、国家が消費者の取引を守れない分野がどんどん出てきます。もし、3条2項はおかしいから削除するとするなら、大規模な社会運動をしないとイケないでしょう。この社会運動が、若者に間違った認識をもたらすおそれがあります。消費者取引は大変数が多くて、しかも多様です。次々に、新しいもの、新しい手法が出てきます。そこでは、消費者が自分で身を守ることが基本で、例外として国が出ます。これは役人の責任逃れではなく、現実です。認知症の人をだますなら、国が出るべきです。でも、若者が、消費者は注意しなくていいという感覚を持ったままで大人になってはいけないと思います。

一部で、本来行政が消費者を守るべきだが日本は遅れている、と教えていたと聞きました。一方、法律を教えているところで、クーリングオフで身を守ることを教えていません。経済を教えているところで、例えば年率18%で借りたら何が起こるか教えていません。これは若者のためになりません。消費市場で身を守るのはまず一義的には消費者自身だということは、今の高齢者は戦後の混乱期も経験して、まだ理解しています。ところが今の若者には、分かってない人が結構います。このままではグローバル化社会を迎えられません。何とかしないとイケないと思っています。

次に1番目の、消費者とは、というご質問ですが、これは、いろいろな考え方があると思います。リースの通達を出す時もいろいろな議論がありました。私は法律の条文解釈を細かく覚えているわけではありません。けれども、この日本の国の市場でおかしなことが起きていることはもう明らかではないか、消費者をだまして歩いている事業者がいるのだから、私たちがやるべきことの基本は、これを止めないといけないということだと言いました。私たちは、事業者の行為が法律の範囲に入らなければ行政処分はできません。それなら、解釈で合理的な説明がつかのらつかけようと言いました。

角田：それは消費者だからそうお考えになったということですか？

谷：いえ、明らかに間違ったことをやっている事業者を、何かによって止めないといけないと考えました。で、止めるツールとして私たちが持っていたものは特定商取引法で、この範囲に入るなら行政処分を行うことができ、本件が国家による強制の範囲であるということの大々的に宣言し、周知徹底することができると考えました。これが合理的に説明のつく範囲であるということを説明しきれものなら、それはやるべきだという気持ちでした。被害者はお坊さん、教会、タバコ屋さんなど様々でしたが、特定商取引法の範囲だということが合理的に説明のつく範囲を示したわけです。

小田典靖：特定商取引法の適用範囲については、同法26条により、消費者か否かではなく、営業のための契約か否かにより画されると思います。従って、直接的には消費者だから特定商取引法上の保護が与えられるというわけではないと思います。実際の裁判例でも、名古屋高裁平成19年11月19日判決は、零細事業者について営業のための契約ではないとして特定商取引法を適用しています。この判決は、営業のための契約か否かについて詳細な事実認定の上で判断しているので、参考になると思います。

千葉：電話リースの場合、ユーザーにいろいろな人がいたことは確

〈40〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

かだと思えます。消費者契約法と特定商取引法の適用範囲の考え方には違いがあります。消費者かどうかを一義的に明らかにし、そこから外れる人についてどのように取り扱うかではなくて、当該取引が問題となっている市場において取引主体として登場する人について、当該取引市場を健全化するために、規制の対象、法律の適用範囲としてよいのかという視点から行政的な介入の可否を判断していくことは必要のように思えます。

多分、電話リース市場において営業方法とか業態とかを観察し、当該市場の健全化という観点から法執行の必要性を判断しているというのが今日の谷先生のお話だったと思うのですが……。

消費者契約法の適用範囲については非常に難しい問題があります。民法の意思表示規定と消費者契約法との関係、それから3階部分と言われている特定商取引法とか割賦販売法の民事的規定と消費者契約法との関係がありますので、消費者の行った意思表示という観点から適用範囲・特別法としての意義を考えていくのか、それとも取引市場における取引の意味・内容という観点から適用範囲・特別法の意義を考えるのかによって、だいぶ立法政策のあり方も変わってくると思います。

●消費者庁と国民生活センターの組織のあり方

丸山千賀子：先生のお話の中で、消費者庁がいろんな人の力を出せるように、コーディネーター的な役割を果たすべきだとおっしゃったので、すごく感銘を受けたんですけども、その考え方からしますと、現在行われている国民生活センターを吸収しようとしている方向はちょっと違うように思うんですけども、その辺はどのようにお考えでしょうか。

谷：なんだかよく分からないと思っています。

●行政と司法の役割分担

長谷部由起子：先生がおっしゃった、国民が行政に対して何を期待するか、そういう問題についてなんですけれども、我が国の場合、おっしゃる通り、国が何でも規制してくれるものだから、行政がやるべきも

のだとかといった観念が伝統的だったと思います。それが最近、規制緩和で事後的救済に切り替えていくという話になってきて、それで司法制度改革をしましたが、法曹人口は当初予定したほどは増えていません。訴訟制度がそんなに使いよくなったかという、少額多数の消費者被害については、集合的権利保護訴訟制度のようなものを作らないと、うまく機能しない。そういう方向になっていると思うんですが、行政で全体的に事前規制する、あるいは悪質商法の被害が発生した時に消費者に対して警告を発するという方向と、個々の被害者が司法の場を使って損害賠償を求める形で是正していくという、両方ありうると思うのですが、その切り分けの問題なのですが、谷先生もおっしゃったように、行政もできることは限られていますし、また司法にも、コストが非常にかかっている。その通りでありまして、ひとつひとつの事件にかかる費用と時間を考えますと、迅速な救済ということではやはり司法だと限界があるのですが、どういう事件だったら行政の規制がより適切であり、どういう事件は司法で救済すべきかというそのあたりの基準を伺えればと思います。

谷：ありがとうございます。1つの私の暫定的な考え方として書かせていただいたのが、資料17(製品安全対策の考え方：リスクによる)です。被害が大きく確率が高い②であれば行政の強制や民事賠償を考えるべきですが、特に難しいのは、被害が大きくて確率が低い④です。この場合は、行政による事前規制の方がむしろコストが大きい可能性があります。起きたら被害が大きい、けれども起きる確率が非常に低いという例としてBSEがありますが、この場合は全頭検査はやらず、万が一BSEにかかったら手厚い損害賠償を行う方が適切なやり方だろうと思います。

長谷部：そこの点について、確率の問題で切り分けられたんですけども、確率が低いけれども損害額が大きい場合というのは、確かに訴訟に親しむのかもしれないんですが、それ以外に何か切り口があるのではないかなあと。損害額が少なく確率が高いものも、司法に親しむとは考えられないでしょうか。私個人の考え方を申し上げさせていただきます

〈42〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

すと、法の解釈に不明確な部分があって、それを明らかにすればいろいろなルールができてきて、それで、将来的な紛争の未然の解決にもつながるようなものは、多少コストがかかっても、司法で事実関係をきっちり解明して、それに適用される法的なルールは何かということを経験所で、中立的なところで明らかにしてもらいたいと思うのです。これに対して、行政による規制はというと、消費者にもいろいろな人がいるし、業者にもいろいろな業者がいるけれども、典型的な場合を想定して、それで効果的な規制を行うということになるのかなと思います。そのように考えますと、もう少し個別事件の具体的な事実関係に則して、権利義務が存在するか否かを、公権的に、あるいは、有権的に確定する必要があるものが司法になじむのかな、司法に期待されるのは、そういう事件の解決なのかなと思っているのですけれど、いかがでしょう。

谷：おっしゃる通りだと思います。特に悪質商法では、行政と司法のどちらの方が早くてうまくいくかは、ケースバイケースだと思います。

悪質電話機リースでも、もしこれがアメリカであれば、行政はあまり動かず、誰かが訴えて判例が出るということで済むかもしれないと思うこともあります。ただ、それもそれで時間がかかります。悪質商法で悩ましいのは、次から次へと新しい手口を生み出すことです。そうすると、行政が迅速に解釈を出すことが適切ではないかとも思います。

また、例えば悪質商法の場合では、クレジット業者の登録制を割賦販売法の改正で始めました。これは、単にそのクレジット業者の行動を正させるということではなく、膨大な数の訪問販売業者などの行動を一斉に良くできます。比較的少ない数のクレジット業者を規制することによって大きな効果が得られるということで、許容される規制強化だと思います。どんな規制が効率的に実行できるかということとの兼ね合いかもしれません。訪問販売業を登録制にすべきだという議論がありましたけれども、それは費用が膨大で、実行できません。クレジット事業者という限られた事業の登録制によって大きな効果を及ぼすような行政規制は良いと思います。

千葉：谷さんがおっしゃったのは、資料17のリスク分類による表で

すね。財の質が問題で、損害が主に人損の場合ですよね。このような紛争事例の場合には、確かに今の分類は意味があるように思います。しかし、価格や取引方法が問題となる場合はどうでしょうか。悪質商法で取引方法に問題があり、役務の提供が契約の目的であるような場合——現在の財のあり方っていうのは物だけではなく、サービスの部分がものすごく多く、経済的損失が損害の中核であると思うのですが——、そこで行政と司法の役割分担がまさに問題であり、議論になってくるのだらうと思います。先ほどの長谷部先生のご指摘からすると、事件によってとおっしゃったんですが、どういう事案類型のどの紛争類型かを考慮して分析しないといけないのではないのか、役割分担はそうは単純ではないように思います。

谷：単純にはいかないというのは、全くおっしゃる通りです。ただ、ものすごく混沌とした話を見えるようにしたいと思う時に、1つの割り方で割って、こんな考え方があるのではないかと提示してみることに、意味があると思います。この表は、別に人損だけではなく物損も含まれますが、被害の大きさと確率で考えるというのは、製品事故ではOECDや欧州委員会でもよく見られます。

千葉：ですからそれは、製品事故ですよね。

谷：はい。製品事故です。

千葉：製品事故の類型だったらそれで行けるかもしれないと思います。が、他の事案類型であったらどうでしょうか。

それから、そもそも行政と司法に2つに分類できるのかという問題があります。これまで公益が対象となる場合は、民主主義の原理との関係で、国会及び国会が制定した法律に基づき授権された行政が対応すべき分野とされ、三権分立の関係でも、違法行為を取り締まるのは行政であると考えられてきました。しかし、行政過程における裁判所の役割というか、行政権と司法権の関係が今日まさに問われているのではないかと思います。

〈44〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

長谷部：谷先生の分類で、BSEといった具体的な事例が出てきて、特にそれが印象的だったんですけども、起きるか起きないかよく分からないけれども、起きればすごく損害が甚大だという事例では、事後的な救済に委ねるということも事件によってはある程度やむを得ないと思うところもあるんですが、そういう大量損害と、ひとつひとつは少額な損害を行政と司法とで、どう切り分けていくかが問題なのだと思います。千葉先生のご指摘のように、両方競合するところもひょっとしたらあるのかなあと。協力し合っていくところもあるのかなあとということもあるように思います。

●規制の組合せとその選択

丸山絵美子：業法の専門家の方にお伺いしたいのですが、業法には、行政的な規制から、クーリングオフといった民事的な規制まで、備わっているわけですが、例えば割賦販売法の過剰与信規定のように、民事効はなく、行政規制だけでルール化している場合と、特商法の禁止行為のように、一部は取消権に結び付けている場合、そのほか、損害賠償額の予定条項の規制のように民事ルールとしてだけ置いているような場合がありますが、業法の立法を担当している時、これは民事ルールとして、これは行政規制と民事効の組合せで、これは行政規制のみでということ、どのような考えに基づいて、法律を作っているのでしょうか。

谷：特定商取引法にも行政と民事と刑事がありますが、いろんな議論があって一言では言えないと思います。資料3(対策の主体と対象)も作りましたが、どこがやるのが費用対効果が一番高いかということだと思います。行政だと、ある程度一般的な規定でも行政の判断でと言えるかもしれませんが、民事ルールは民法の特別法でもありますから、民法のいろんな議論とどう整合性があるのかということとを厳しく問われるので、そこの説明がつかないと規定できません。あと、刑事の方は、例えば、罰則の横並びの難しい議論があります。つまり、民法の論理や刑法関係の論理との整合性が問われるという感じです。

神宮司史彦：私、お答えする立場じゃないかもしれませんが、特定商

取引法が改正される前、訪問販売法だった時代には、古くからの改正経緯をたどれば、最初から行政の関与ってというのは非常に薄い法律から始まり、民事と刑事が基本的な規律であるところから始まりまして、その後、行政処分に関する規定ってというのはかなり拡充されてきています。そういうのは、結局理屈の問題ではなくて、当時豊田商事の事件があって、行政が何もしないということに対する、例えば社会的非難といったものが、立法事実になっていたところはあると思うんですね。そういう意味では、結局試行錯誤で決まってくる。あらかじめ、行政と民事と刑事の割合はどうすべきかっていうことを頭の中で考えて決まるといっても、社会的要請なり非難なりによって試行錯誤で、例えば特定商取引法の行政処分の規定もできたところはあると思います。

独占禁止法はむしろ逆で、非常に行政的規律の部分に依存した法律体系から始まって、それに対して、刑事罰の規定は最初からあったわけですが、民事、特に損害賠償の規定も当然あったんですが、差止請求について言えば、これは後から入ってきたんですね。その時にあった立法事実ってというのは非常に生々しいところを言えば、これは私の理解ではありますが、要は、中小事業者かつ特定の旧通産省所管の業界においてですね、要するに独占禁止法を使って、例えば不当廉売なり差別対価なりということを止めたいんだけど、公正取引委員会は非常に行政処分っていうことになる、慎重あるいはまあ、消費者よりの解釈しかしないので。それならば、事業者が事業者に対して、競争業者が競争業者を訴えるということによって、その部分を規律していこうということが、これは明確な立法事実としてあったということがありますね。その意味で言えば、非常に生々しく言えば、立法事実は、当時の特定の業界の公正取引委員会は何もしないということに対する非難だったということです。そういったモザイクの中で、こういうふうやってきた。

他方、刑事罰について言えば、以前は、検察庁というものが独占禁止法の刑事罰規定を使って摘発するっていうのに非常に消極的だったにもかかわらず、むしろその検察の方の意識が変わる、あるいは検察自身が国際的な活動に触れて、諸外国の検察当局と交流していくことの中で、独占禁止法違反を刑事訴追することについての意義を自分で感じるよう

〈46〉 消費者政策のこれまでとこれから（千葉、谷）

になると、検察の方から公正取引委員会に対して告発を促すような事件も出てくる。そういうこともありますので。あらかじめこういったタイプの違反行為類型については、刑事と民事と行政のバランスとして、こういうのが望ましいと頭の中で考えてもしょうがないってということだと思いますね。

千葉：行政的規制については、神宮司さんのおっしゃる通りなんですけれど、民事的規制に着目してみると、訪問販売法は、やはり最初は割賦販売法を念頭において作られたと思います。業法としての成長過程を見れば、割賦販売法に準じる形で行政的ルールが入っていったように思います。

割賦販売法は、昭和43年でしたか、購入者の利益の保護が1条の目的規定に追加されてから、消費者法としての性格を持つようになったと思うんですが、それまでは割賦販売などを行う中小企業を保護する一方で、取引に一定の規制を加える分野調整的な法律であったといえます。このような法律から発展していったことが、日本の消費者法の発展に影響してるんじゃないかなと思います。

それから、谷さんのお話を聞いて意外だったのは、確かに行政庁は非常に悪質な業者を摘発するという点に意味があるだろうと思いますが、民事の方のルールが厳しくて、行政庁のルールの方がアバウトだ、という点です。

行政権を発動することは、国家対個人の関係になりますので、適用領域を厳しく考えるということになるのではないのでしょうか。業法の場合には、まずは行政規制があって、そこに民事ルールが導入されると適用範囲が狭すぎるという問題が生じます。民事的規定の場合には、被害を受けた消費者が裁判所に救済を求めるだけですから、そんなに厳格な適用範囲を設ける必要もありませんし、類推適用をしないと考える必要もないと思うのですが……。行政官との間にずいぶん認識の差がある感じた次第です。

谷：行政の方は、国家権力を制限するという議論が多く、手続など厳しいものがあります。一方、民事ルールには、民法関係のこれまでの解

釈や判例などとの整合性をとる必要があり、私はこれがなかなか難しいと感じました。民法の論理と行政法の論理がちょっと違うということかもしれません。

千葉：本日は、消費者政策のグランド・デザインを設計していく際に、どのような考慮が必要か、大変興味深いご報告をいただきました。谷先生、心より御礼申し上げます。