

## これからの消費者政策のあり方について

— 国民生活審議会消費者政策部会最終答申

『21世紀型の消費者政策の在り方について』（二〇〇三・五）の検討を通して—

木村 惇

はじめに

昨年（二〇〇三）五月に、国民生活審議会消費者政策部会（以下国生審と略称。）が最終答申『21世紀型の消費者政策の在り方について』を公にした。そしてさらに、この答申の下に、消費者保護基本法（昭和四三年法律第七八号）が消費者基本法（平成一六年法律第七〇号）と名称を改めて改正された（二〇〇四（平成一六）年六月二日交付・同日施行）。本稿の主たる検討対象である国生審の最終答申（以下答申と称す。）は、次章でみるように、これまでの消費者政策の特徴による区分の第二段階の流れの源流に位置し、二一世紀の消費者政策のあり方を展望するものである。一九六八年（昭和四三年）における消費者保護基本法の制定以降、社会・経済状況の変化も著しく、それに伴い、消費者問題の著しい増加とその様相の変化は、同法が時代との乖離を示し、その妥当性を失ってきていることの証左であり、これまでその改正が求められてきた。そして、同法改正に当たっては、世紀初めの今日、今世紀全般に通用する消費者政策の確固とした「グランドデザイン」を必要とする。今般の答申がそれであるが、それは、今日における

わが国の経済政策上の基本的手段となつてゐる規制緩和の流れと期を一にして、「市場メカニズムの活用」を基本としてゐる。

この小論では、消費者政策の分野において「市場メカニズムの活用」のもつ意義を、この答申がその論拠としてゐる点とその「活用」を基本にした種々の具体的提案にそつた形で検討する。そして、そのことを通して、二一世紀のグランドデザインとして描かれた答申が、今日のまた将来にわたつて等身大の消費者像を十分に念頭に置いたものとなつてゐるかどうか、答申に基づいた改正消費者保護基本法すなわち消費者基本法の課題は何か、について少しでも明らかにすれば幸いである。

### 一 今回答申に至るまでの消費者政策の特徴―二つの段階―

一九六八年に消費者保護基本法が制定されて以降三五年を経て、経済・社会の有り様は大きく変化し、それとともに、この間現れた消費者問題もその様相を変化させてきた。<sup>(1)</sup>とりわけ、九〇年代以降今日に至る情報通信技術（ＩＴ）革新といわれる現象は、経済の情報化・サービス化、商品機能の高度化、国際化を飛躍的・加速的に進め、消費者取引のあり方をも一変させた。<sup>(2)</sup>この商品・サービスの情報化・高度化・多様化に伴い、また、消費者自らも高度な情報機器・ツールを手に入れたこともあひまつて、消費者による商品・サービスの選択肢が大幅に拡大するとともに、その取引のあり方も、国境を越え、瞬時になしうるといふ、まさに、時空を超えたものとなつてきている。しかし、このような状況の下で、一方では、消費者の暮らしの利便性は飛躍的に高まつたといえるが、その反面、商品・サービスの複雑化・ブラックボックス化などに乗じた悪質事業者の市場への参入とか、高度な情報機器・ツールの普及、イ

インターネットを通じた電子消費者取引の一般化に見合うサポートシステムのハード的・ソフト的不足により、消費者がトラブルに巻き込まれるリスクが高まってきている。

以上のようなこの間の消費者取引のあり方と経済・社会の変化に伴う消費者問題の現れ方が変容をみせる中で、わが国の消費者政策はどのように変遷してきたのか。およそ、大きく二つの段階に区別できよう。まず、第一は、行政による規制を基本とする段階である。第二は、最近みられる、市場メカニズムを活用する消費者政策の下、民事ルールを整備・拡充し、消費者の権利を実現していく段階である。<sup>3)</sup> このような消費者政策の変遷は、一言でいえば、「保護」から「自立」へという表現で言い表されるものである。この消費者政策も経済政策を根幹とする国策の一環である以上、日本経済・社会全体を視野に入れた全体としての国策を反映しており、消費者政策の変遷は、必ずしも、その時々々の消費者問題の解決を目指したというよりは、それぞれの段階に相応する時期における国策の変化を反映したものであるといえよう。すなわち、第一段階では、敗戦後の疲弊した経済を国のリードで立て直すことを第一とし、産業の育成の観点からの産業規制を基本的な特徴とするものであり、消費者法の分野における消費者保護基本法の制定およびその内容もその一環である。<sup>4)</sup> また、第二の段階は、今日の規制緩和の時期にあたり、一九九〇年の日米構造協議<sup>5)</sup>などにみられる外圧およびソ連の崩壊などの国際環境の変化を受けて、また、バブル不況による税収の頭打ち、著しい少子高齢化による人口バランスの崩壊などからくる国家負担増などの国内的事情を背景として、市場重視の政策がとられることとなり、消費者政策もまたその一環として位置づけられる。なお、この第二の段階初期における消費者契約法の制定では、消費者取引における市場メカニズムの活用の前提となる民事ルールの確立がはかられ、特定商取引に関する法律の強化改正とも相まって、裁判過程を通しての消費者の権利の実現が図られている。

## 二 答申の基本的特徴

このような消費者政策の流れにあつて、今回の答申に現れた特徴を端的に整理すれば、まず、政策の根幹に市場メカニズムの活用を指定し、これまでの事前規制重視の立場から事後チェックへと規制の重点をシフトしたこと、そして、それとの整合性をはかるべく、消費者の位置づけを保護の対象から自立へと転換し、従つて、消費者の権利をもかく前面に位置づけたこと、さらに、消費者の権利を実現する前提として、情報公開と事業者のコンプライアンス（法令遵守）経営を位置づけるとともに、行政・事業者・消費者のそれぞれの役割を明らかにし、安全確保など市場の活用が適当でない領域における行政の関与（規制の必要性）も重視していることなど、があげられる。

以下、今回の答申の特徴とされているこれらの諸点を中心として、さらにその延長線上で消費者保護基本法の改正法である消費者基本法にも関連する限りでふれつつ検討を行いたい。まず、基本となる消費者政策の理念とされている点からみていきたい。

### 1 消費者政策の理念

(1) 消費者像をどうイメージするか（保護の対象から自立した権利主体への消費者の位置づけの転換について）この点についての留意点は、以下の諸点である。これらをどうみればよいのか。

① 消費生活センター<sup>6)</sup>への消費者相談事例からすると、消費者の相当な部分が答申の想定する消費者像からははずれていないか、ということ。

② ネット市場という今や特殊ともいえない場面において強い消費者がいること(具体的には、ネット市場において、ＩＴツールで企業並みの力を得た消費者が登場してきていること)。

③ 現時点においてははいうまでもなく、この後においても「消費者は本来弱者である」という基本的認識が妥当すると思われること。

まず①については、答申のように二一世紀初頭にあつてこれからの一世紀を展望するという視点でみた場合、この間には消費者取引を巡る状況は少なくとも外面的には現在と相当異なったものとなつてくると思われる。しかし、イメージされるべき消費者像という点では、基本的に答申の想定するイメージでよいと思われぬのである。なるほど消費者教育が行き届き、消費者の権利意識が高まる中で、いわゆる「物申す」消費者が増えていくとともに、格差是正のための行政などの施策も充実していくものと思われる。ここで、描かれるべき消費者像としては「賢い消費者」・「自立した消費者」というものであつて、従つてまた、規制のあり方も事前規制から事後規制へとシフトしていくべきである、ということであつて、いわば理想ないし目標とすべき「像」・「規制のあり方」というものである。ただ目標としていることが即現実であるかのように描き出すことには問題がある。保護の対象としての消費者の存在(老人、子供)、とりわけ老人は、今後著しい増加傾向にあるわけで、この傾向は今後半世紀は続くと思われる。老人すべてが保護の対象というわけではないが、保護の対象としての老人消費者も増えていくのはこれからである。また、子供についても、家庭のＩＴ化、携帯端末の普及と多機能化により、消費者被害の低年齢化が著しい。この傾向は今後一層顕著なものとなつていこう。すなわち、消費者保護としての側面いけば事前規制の重要性は決して失われぬどころか今後ますますその重要性を増していくことを忘れてはならない。

②について、具体的事例をあげれば、販売価格の設定において、消費者側がＩＴ機器を使いこなすことでイニシア

タイプを握るといった場合とか、また、IT機器を駆使して、商品知識など豊富な情報を手にした消費者が代理店になることで強力な販売者になるといった場合が考えられる。<sup>(9)</sup> 後者の事例は、事業者として位置づけうることから、対象となる消費者像からはずすことが可能であり、もっぱら前者のような事例として、IT機器・インターネットを用いてこのように事業者と対等に渡り合う消費者が一部登場してくることはまず間違いないところであるが、だからといって、一般的に事業者と消費者間との間に構造的格差がある、従ってまた、消費者は構造的に弱者であるとの認識が妥当しなくなるとは到底思われぬ。

③ についていえば、今求められているのは、消費者を等身大で捉えることである。元来、消費者は、現代取引社会において、構造的にまたその性質上弱者であることを忘れてはならない。このことは、これまで通りの消費者政策で事足りるといつているわけではない。消費者政策も時代の要請を受けて保護の対象から自立に向けてというように変化することは当然である。が、例えば、「市場機能を重視する方向へのシフト」といったときには、構造的弱者とされる消費者が自立した取引当事者として登場しうるために必要とされる事柄を具体的に消費者の権利として明記し、それらを実現していくことが「シフト」の前提となっていることを忘れてはならないことである。<sup>(10)</sup>

## (2) 市場メカニズムの活用、事前規制から事後規制へのシフトについて

市場メカニズムの活用という政策は、消費者を弱者として保護の対象とみることから自立した存在としてみることに転換を図ることとセットにして論じられる。ここでは、規制の基本的なあり方が、これまでの事前規制重視から事後規制重視へと示される。

この市場メカニズムの活用ならびに規制手法としての事前規制から事後規制へのシフトは、市場機能を重視し公正競争・自由競争を促進することを目的としたこの間の規制緩和政策の流れにそったものであるといえるが、それが登

場してくるのは、消費者契約法(二〇〇〇年五月制定、施行二〇〇一年四月)の審議過程においてであろう。これが、今般の国生審の答申において、消費者取引規制の基本的な規制手法として取り入れられている。

この市場メカニズムの活用が含意していることは何か。少し教科書的な説明になるが、この市場メカニズムとは価格メカニズムと同義であり、価格が複雑な資源配分の機能を果たすことを意味する<sup>(1)</sup>。この市場メカニズムの機能が十全に働くあるいは働かせるためには、独禁法の課題である公正且つ自由な競争秩序の実現およびその維持・促進、さらには適正なコーポレートガバナンス、コンプライアンス経営がなされなければならない。規制緩和の目指すところもこの市場機能の活用というところにある<sup>(2)</sup>。消費者取引の分野において、その公正・適正を図るに、このような意味をもつ市場メカニズムを活用することは当然のことである。このことにより、消費者は、良質・廉価な商品・サービスを手にしうるからである。しかし、これを活用することと事後規制ということが必然的に結びつくものだとまではいえないであろう。例えば、悪徳事業者を例にとつて考えてみると、高い利息を取る、また、劣悪な商品を法外な価格で販売すれば、市場メカニズムが十全に機能している場においては、いずれ、このような事業者は市場から駆逐されていくことになる。ただし、また、消費者も「賢い消費者」であると想定され、また現実にもそのような者として行爲しているとすればの話である。しかし、現実はずしもこのようにはいかない。これらの事業者は、市場には顔を出すものの、機能面においては、市場からのアウトサイダーとして働くのであり、消費者の「せっぱ詰まった状態」ないし「無知」に乗じて働くものである。そして、消費者が基本的に「弱者」としての構造的性質を持っており、右記のアウトサイダー事業者は、この消費者の持つこの性質がもつとも強くあらわれる層をターゲットとしているにすぎないのであって、そうである以上は、行政による事前規制(許可、届け出など)により、この種の事業者は、市場に登場させない、とともに、取締りを強化してアウトサイダーとしても働かせないこと、消費者教育の徹底、

経済的救済制度の充実などにより、闇の場における活動を阻止していくことが重要である。

### (3) 消費者の権利の明文化

この点は、大いに評価しうる。消費者の権利を世界で始めて唱い、これを具体化したのは、一九六二年の彼の有名なケネディの四つ——①「安全を求める権利」、②「知らされる権利」、③「選ぶ権利」、④「意見を聞いてもらう権利」——の権利である。すでに、多くの国々で、およそ同様な内容の権利が明文化されている。今国会で成立をみた消費者基本法がこれ<sup>(4)</sup>を明文化して規定したことは、このような国際的な流れにそうものである。さらに、このことは求められる<sup>(4)</sup>これからの社会の有り様という点からして好ましいものである。今日、企業不祥事が多発しており、企業の法令遵守・社会的責任が問われている。企業サイドにおいても、社会的責任経営が求められ、このことがどの程度達成されているかが、投資家の投資判断基準とされ、また、より一般的に社会の企業に対する評価基準となってきた。また一方で、消費者サイドにおいても権利意識が高まり、「泣き寝入り」をせず、行政・司法への訴えを行うようになってきている<sup>(16)</sup>。このような権利意識の高まりは、消費者の自立心の高まりを意味しているが、法改正による権利の明定は、この消費者の自立心の高揚を一層推し進めるものである。消費者側の権利意識の高まりと企業側の経営姿勢の改善とがあいまって、消費者取引分野に限らず、これからの日本社会のあるべき姿を形成していくものと思われる<sup>(16)</sup>。

### (4) 情報公開・コンプライアンス（法令遵守）経営

国民主権の具体化として国民には知る権利<sup>(17)</sup>があるが、これに応える形で情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）が制定され、二〇〇一年四月より施行されている。十分なものとはいえず、今後課題を残している<sup>(18)</sup>が、従来の「護送船団」手法からの別離とともに、規制緩和・市場重視の政策の下、行政に対し一層の情報公開を追求していくことは正しい。一方では、公正な企業間競争が求められることになるが、この点、企業には、コンプラ



イアンス経営が強く求められるのであって、およそ企業不祥事はあつてはならない。しかし、残念ながら、周知の通り、企業不祥事が後を絶たない<sup>19)</sup>。経営者は自らの経営倫理を高める努力をしなければならぬが、また、実効性のあるガバナンス（企業統治）のあり方が今後とも引き続き検討されなければならない。民間レベルでも、企業は、消費者の信頼を回復するためにも、正確かつ適切な企業情報の自主的な開示の努力を怠らなければならない。

## 2 消費者政策の展開

次に、消費者政策の展開の部分についてみていく。

### (1) 消費者の安全確保

最も基本的で重要な課題であり、規制のあり方が事前規制から事後規制へとシフトされてきているとしても、この課題は事前規制を欠くことのできない性質のものである。答申は、この安全確保の課題として、商品ごとの安全基準の整備・拡充、流通過程にある危険商品の迅速な回収と適切な補償（リコール）、危害情報の収集・管理・公表、流通・販売業者の責務、消費者被害の救済を挙げている。

まず、安全基準の整備・拡充については、その対象は先行する食品分野に限られず、広く全分野に及ぶものであり、行政からは一定距離を置いた中立的な専門機関（仮称「安全基準協会」）を設置し、速やかに既存の分野について「基準」を定立するとともに<sup>22)</sup>、常時、取引分野全体を監視し、新たな取引形態の登場に注意を払うとともに、そこでのトランプル情報を収集して、「安全基準」を新たに定立していくことが求められる。基準の設定は、科学的でなければならぬが、まず、最初に「商品」に接することになる消費者の意見がきわめて重要になる。従って、情報収集については、消費者の意見を積極的に関く姿勢・体制<sup>23)</sup>が重要となる。

次に、リコールの点については、最近のリコール隠し事件<sup>(24)</sup>が示すとおり、企業倫理・コンプライアンス経営が問題とされなければならない。それを保障する実効性の有るコーポレート・ガバナンス（企業統治）のあり方が、一連の商法改正の下で一定実現されたが、引き続き、検討されていかなければならない。さらに、リコールの前提としての危害情報の収集・公表について、答申は、行政が事業者と並んで消費者からも情報を収集することの必要性を認識しつつも、一般には、事業者に行政への報告義務を課し、行政が消費者に公表するとの立場をとっているようである。すなわち、行政による収集と管理の一元化である。これについては、消費者からの収集の道筋を具体的に開いていないのは問題であるし、また一方では、事業者も自己の責任において収集し公表していく必要があるよう。

消費者についていえば、それは商品に直接接し、使用者・利用者の立場で危害およびその可能性に接する者である。従つて、技術的な立場で危害の可能性に接しうる事業者と並んで、消費者から情報をいち早く収集することはきわめて重要である。答申の姿勢は、消費者を「烏合の衆」の如くみるように思われると同時に、一方で消費者の自立を唱えながら、消費者を「保護」の対象とみている点で問題である。なお、流通過程にあつて消費者に直接接する、例えば、自動車ディーラーのような事業者がまず消費者の苦情に接することになるから、これらの事業者にも、消費者からの苦情を製造業者・行政にフィードバックさせる必要がある。この意味で流通過程にある事業者に報告義務を課すことは正当である。なお、トレーサビリティシステム（「追跡システム」）については、消費者にいち早く危険情報を徹底し、また、迅速なリコールを実現するためにも、技術的・経済的に可能となつている以上広く導入を急ぐ必要がある。

## （２） 消費者契約の適正化の推進

消費者の性質・商品の特性・取引態様などに応じて、消費者に不利益とならないように契約の適正化を図る課題で

ある。ここでは、近年消費者契約法（二〇〇一年四月施行）・特定商取引に関する法律（特定商取引法）（二〇〇〇年旧訪問販売法改称・改正、二〇〇二年最終改正）がそれぞれ制定・改正がなされたが、いずれもこの間のトラブル・判例の状況を踏まえて見直しを行う時機となっている。見直しに当たっては、特定商取引法については指定商品制の持つ「弾力性に関わる」弱点を立法的に解決する必要もあるが、一般に事業者による情報提供についての原則を明らかにするとともに、個別法令における具体的・適切な情報提供義務の明確化が求められている（消費者契約に関する重要事項、広告・表示の適正化、特定商取引法における必要表示事項など）といえよう。また、今日、貸金業者・訪問販売業者などには勧誘の悪質・執拗さ、過剰貸し付け・高金利などが目立つことから、これらを阻止するためにも、まず、消費者基本法ないしは消費者契約法の原則として、「事業者は、消費者との取引に際しては、消費者の具体的な特性（知識理解力・経験・財力など）を配慮しなければならない。」との明文をおき（なお、事業者による情報提供の在り方およびこの点については、一般の消費者基本法第五条に規定された）、貸金業法・特定商取引法など個別法令において個々の取引類型に応じた事業者の具体的な義務を導きうるようにすることが重要である。なお、消費者契約の適正化の課題は競争政策の課題（独禁法の不正な取引方法などの規制・景表法における不当表示規制など）と連携していることはいうまでもない。

### （3）消費者教育に関する問題

「消費者教育の充実」についての答申の指摘は一般に肯定できる。二、三の留意すべきところを述べる。まず、今日の消費者問題の特徴として、ネット社会の特徴としてあげられる「人と人の関係が希薄（匿名性）」といったことに由来するインターネット上のトラブルが増加してきていることがあげられている。被害が瞬時に生じ、広範で深刻なものになりがちである。消費者教育においてもその方法・内容において適切・効果的であったかつ時宜を得たものでなけ

ればならない。

学校現場での消費者教育については、今日、携帯電話の普及・ネット利用の低年齢化がすすみ<sup>(25)</sup>、それとともにトラブルに巻き込まれる層が著しく低年齢化していることに留意しなければならない。児童・生徒への教育が十全になされるのが重要である。学習指導要領の改訂により授業時間数が減少してきているが、消費者教育の機会は逆に拡充することが求められる。教育現場での様々の工夫が必要とされる。

また、社会人への教育については、高齢化社会を迎えて、今後ますますトラブルにあう高齢者が増加していくということであり、この層への教育が重要となる。現在取り組まれている「出前講座」など提供側が届けていく方式の教育が重要性を増していくが、とりわけ、低・高年齢層に対しては、教育手法として、視聴覚に訴える方式、体験型の教育、親子・グループ教室など多様な方式の効果的な組み合わせが工夫される必要がある。

教育内容も、今日の多様な消費者問題（アワのように新たに現れては消えていく消費者問題・ITに伴う消費者問題など）に正しく即応するものでなければならぬ。教育媒体も、マスメディア、インターネットなどの活用を積極的に進めなければならない。

最後に、担い手の問題であるが、国民生活センター・各地の消費生活センター、地方自治体の相談窓口・その他NGOが中心となっている。しかし、そこでの専門相談員は、現在でも不足しているし、今後、相談件数の増加を考慮すれば、増員が必要である。また、相談員の質を向上させる施策も必要である。事業者側のコンプライアンス経営・相談窓口の拡充も大いに求められているところである。

#### （4）公益通報者保護制度の問題

食品偽装事件・自動車のリコール隠しなど消費者の生命・健康に関わりうる企業不祥事の続く中、それらが、組織

内部者の通報が契機となって発覚しているということ、しかし、一方で、そのような内部通報者が「解雇」など通報することで不利益を往々にして受けていること、解雇については、解雇権濫用の法理が判例上確立してはいるものの、公益通報の場合における通報者保護要件はこれまで具体的に明らかになっていないことなどからして、公益通報者保護制度<sup>26</sup>を確立することがその未然防止をはかる上で重要な課題の一つとなっている。答申は以上のような認識の下に同制度確立の必要性を認識し、検討すべき基本的論点を提示している。

しかし、答申の把握の仕方には、それが「グランドデザイン」の提示ということから、当然のこととして今後の議論に委ねられる部分が残されている。

まず、立法形式についていえば、適用・通報範囲を限定せず、広く公益通報一般を対象とする包括法でいくかそれとも範囲を限定した個別法でいくかという問題がある。この点、答申は、前者の立場が望まれるとしつつも、最近の企業不祥事の頻発に鑑み、早急に同制度の具体化が必要であるとの認識から、範囲を限定した個別法でいくこととしているし、また、被保護者の範囲では、退職した元社員とか役員、派遣社員などが含まれないという相当狭い範囲を考えている。

さらに、保護される通報の範囲においても、中間報告の段階では、消費者問題に関係する法令等への違反に限定されるものではなく、あらゆる分野における法令違反全般、人の健康・安全への危険、環境への悪影響などの幅広い公益通報を対象として検討すべき、との指摘を行っているが、消費者政策の在り方に関する検討事項の一つとして早急に具体化することが必要として、まず、消費者利益（生命・身体、財産など）を侵害する法令違反を通報の対象としつつ、事業設備上の事故による公共の安全阻害により人の健康・安全に危険が及ぶ場合や、廃棄物などによる環境への悪影響の場合のように、国民生活に関わる分野での法令違反も消費者利益を侵害する法令違反と密接な関係がある

としてこれも通報の対象とすることが望ましいとしている。いずれも法令違反を要件としているが、保護される通報の範囲を明確にするために、規制違反と刑法犯などの法令違反とされており、ここでは、どうやら、民事ルール違反は含まれていないようであり、また、後者の対象の拡大部分(商品やサービスの提供による被害でない)事業設備における事故の発生による公共安全阻害)については、財産は含まれていないことに注意すべきである。

通報者保護の内容については、解雇および降格・減給等の懲戒処分、不利益な配置転換等の人事上の措置、業務に従事させないなどの事実上の措置などの不利益な取扱を対象としているが、刑事・民事上の免責問題が残されている。

通報先と保護要件については、まず、事業者がコンプライアンス経営に努めることは当然のことであるが、事業者内部への通報が生じた場合、事業者が内部で設ける通報先への通報で不利益な取扱を受けてはならないとして、その要件として恐喝・加害など不正な目的でないこと、また、個人的利益を図るものでないこと(誠実性)で足りるとし、事業者外部へということでは、原子炉等規制法など、また、英国公益開示法を参考として、まず、行政機関を有効な通報先と考え、この場合においては、「誠実性」と「真実相当性」の要件を満たすこととしている。これに対して、その他の事業者外部への通報においては、この二つの要件に加えてさらに、通報が適切であることと、通報先が被害の未然防止、拡大防止に相当であることが求められる。このように外部通報先が行政以外である場合に、要件がどのように相当厳格にされていることから、まず、行政以外には通報することができないという状況を生み出すであろう。今なお、旧態然として行政が業界の規制・育成に当たるという「市場メカニズムの活用」という本答申の姿勢とは矛盾するかのような態度をとっているように見受けられる現状下では、通報先が行政以外である場合に対するこのような姿勢は好ましいようには思われぬ。とすれば、外部通報先としては、行政とは異なる適切な第三者機関がもうけられる必要がある。

周知の通り、この公益通報者保護制度の導入については、内閣府（国民生活局）が、二〇〇三（平成一五）年一月一〇日、公益通報者保護法案（仮称）骨子（案）を各界からの意見を聴くために公表し、本稿執筆中の本年六月一八日に公益通報者保護法（法律第一二二号）として制定、交付されたが、内容に対しては、右記批判が当てはまる。<sup>(27)</sup>

(5) 団体訴権の導入について

消費者と事業者間には、既述のように、情報・知識力、経済力・交渉力といった面において構造的格差が存在すること、また、消費者トラブルの特徴として、個々の消費者が被る被害額は少額であるといったことから、一般に消費者は「泣き寝入り」をするのに対して、加害企業の不当に得る利益は大きく、社会に対して与える影響も見過ごし得ない。このことから、消費者に代わって、消費者団体などが公益を代表して、企業の加害行為を未然に阻止するため訴訟を提起して、例えば約款の不当条項を差し止めるなど、することが有益である。団体訴権とはこのような訴えを提起する権利を一定の団体が持つことをいう。

この制度の導入をはかり、手続法を整備している国々は少なくはない。<sup>(28)</sup>わが国においても導入の必要性については以前より議論されてきたが、具体化についてはその都度見送られてきた。しかし、周知のように、二〇〇一年四月一日より施行された消費者契約法の制定に至る議論の中で導入の必要性が強く認識され、同法制定時には見送られたものの、衆議院商工委員会、参議院経産委員会付帯決議として導入についての検討を続けることとされた。財政・経済・社会の構造改革の流れを受けて、今日、一連の司法制度改革が進行しているが、消費政策の分野においても、今回の答申においてこの問題が検討対象として大きく取り上げられるとともに、同時に、内閣府においても、消費者団体による差し止め訴訟制度の導入が必要であるとの認識が明示されている。

検討事項としては、答申によれば、まず、①いかなる団体に訴権を認めるのか、②何を差し止めの対象とするか（約

款中の不当条項・不当表示・不当広告など)、③差し止めの判決にどのような効果を認めるか、④制度の実効性をどう確保するのか、などがあげられる。

今後、これらの諸点について具体的な検討がなされていくが、消費者契約法、特定商取引法など実体法の具体的実現は、団体訴訟制度など救済法の充実があつてのことであり、この点で、同制度の早期導入が求められる<sup>30)</sup>。

#### (6) 弁護士費用の敗訴者負担の問題

この問題については、本答申では触れられていないが、現時点での争点となつていたので、少し、コメントをする。民事訴訟では、現行法上、弁護士強制制度はとられていない。訴訟当事者が各自の費用をもつて弁護士に依頼することになる。敗訴者に相手方弁護士費用を負担させうる場合としては、判例法上、提訴・応訴が不当な場合における損害賠償として、また、不法行為における損害賠償請求訴訟において、その損害の一部として相当因果関係のある範囲内において認容される場合があるとして確定している。また、法条としては、例外的に商法二六八条の二(株主代表訴訟)が勝訴株主に会社への弁護士費用の請求を認めているが(敗訴したときは、通常、会社からの請求はなされない、ということであるが)、代表訴訟の性質上、請求される会社は敗訴者とはいえないので、「敗訴者負担」の例とはいえない。このように右は例外的なものであつて、原則的には弁護士費用は敗訴者が負担する訴訟費用ではない。

一般的にいつて今日の日本社会において濫訴の弊があるとはいえない。それどころか今後より法化社会・訴訟社会となつていくものと考えられ、今日の司法制度改革はそのような動きを見通してのことであることは周知の通りである。そして、この「敗訴者負担」問題の出所は、訴訟促進という立場と訴訟抑制という全くお互いに相反する立場から唱えられているが。私はこのような取り扱いをにわかに変更する必要はないと思つてゐる。



けだし、合理的計算という面から訴訟促進となりうるとされる企業同士の訴訟であっても、企業同士であれば、そもそも訴訟の促進が要請されることもないのであって、「敗訴者負担」制度はもとより不要なもののように思われる。一方、消費者法の領域における現状からすれば、一層の訴訟の促進が必要であると考えられるが、この「敗訴者負担」制度の導入はこれに反してこの分野ではその抑制という機能をはたすことになる。本末転倒であるといわざるを得ない。

### おわりに

本答申が出されて早一年以上がたつ。二一世紀初頭という世紀の変わり目にあつて、名実共にこの社会は大きく変貌を遂げようとしている。併せて法制度も変革の時機にあつて、消費者法の分野においても大きく変化してきている。この間、消費者契約法の制定があり、本答申後において、それを具体化した消費者保護基本法から消費者基本法への改正、特定商取引に関する法律の改正がある。従つて本答申を対象として論ずることは既に時機を失しているのではないかとの指摘もあるが、答申の射程距離は今後一〇〇年であり、その姿勢全般を検討することはやはり有意義なものと思われる。

なお、本稿では、答申の基本的な姿勢について検討を加えている。各個別の項目については、関心のあるもののみコメント程度の検討を加えたにすぎない。この点、不十分なものとなっている。今後の課題としたい。最後に、裁判外紛争解決制度（ADR）について一言述べて終わりにする。

今日における消費者相談の増加からしても、裁判制度ですべてを解決することは不可能である。「迅速かつ費用の

かからない裁判」を含む紛争解決制度全般における改革がなされなければならない。裁判外紛争解決制度の充実の課題については、国民生活センター、地方自治体における各消費者センターの一層の充実（相談員の増員・研修など）レベルアップの施策などが求められるが、とりわけ、民間においては、今日の企業不祥事が消費者の信頼を大きく損ない、以下指摘することとは全く異なる状況を生み出していることはまことに残念であるが、それ故にこそ現在企業経営者の倫理、社会的責任経営が強く求められ、JIS規格（「苦情対応マネジメントシステムガイドライン」）適合企業となることが求められている。この点、和解・調停・仲裁については、約款（普通取引約款）における和解・仲裁条項の内容・効力が問題とされよう。

(1) 社会の国際化、高度情報化、少子高齢化の進展により、消費者問題の国際化、低年齢化、ネット上での発生、また老人被害の多発など。被害も著しく、深刻なものとなってきた。

(2) パソコンなどの情報機器の高機能化は、それを手にした消費者にある意味では事業者に匹敵する能力を持たらすことになった。例えば、商品価格を消費者がリードして具体的に決定することがある。ただ、このことをもって、消費者の構造的弱者としての性質を否定することにはならない。後述する。

(3) 消費者の「権利」の実現という観点からすれば、古くは利息制限法の制定（一九五四年）、割賦販売法における抗弁権の接続（一九八四年）、最近では製造物責任法の制定（一九九四年）等があげられるが、消費者政策の大きな転換点は、「市場メカニズムの活用」が重視される時期であり、それとマッチングした形で消費者の権利が重視され、消費者法制度全体としてその実現がはかられようとする点を区分点としたい。本格的な民事ルールの確立である消費者契約法の制定（二〇〇一年）がその出発点としたい。

(4) 同法の制定は、事業者と消費者間の取引を円滑にするために行政・事業者の責務を定めたものであり、消費者の権利を明定するものではなく、それらの責務の履行の結果の「反射的利益」として消費者が利益を享受する、との体裁をとっている。

- (5) 一九八〇年代に日米間において貿易不均衡からくる経済摩擦が問題となり、その原因が「日本市場の閉鎖性」にあるとする米国の仮説的な認識と世界戦略のもとに、一九八九年七月に日米首脳会議により同協議の開始が決定された。一九九〇年七月最終報告がなされた。主たる内容は、公共投資の拡大、流通システムの改善、独禁法を強化し排他的取引慣行・系列取引の監視を強めることなどである。
- (6) 国民生活センターおよび各地方自治体の消費生活センター(相談所)。
- (7) 事業者と消費者との間には情報量・知識力・交渉力などの側面において格差があり、その格差は構造的なものであるという意味で弱者と位置づけている。
- (8) ITのさらなる進展とその種のツールを利用した取引の展開。
- (9) 日経朝刊二〇〇四年一月五日「値段はお客が決めるーネット市場では力学も逆転」。
- (10) 二〇〇四年六月制定・公布された消費者基本法(旧消費者保護基本法)で消費者の権利が明定され、地方自治体においても消費者保護条例の改正で消費者の権利の具体的明記が課題となっている(例京都市)が、権利の具体化は今後の課題である。
- (11) 新版・経済辞典(有斐閣) 七三頁。
- (12) ただ、これまでの規制の中には、公正競争を実現するためのものもあり、ただ、規制緩和をすればよいといったものではないが、一般に規制緩和の目指すところは、このような公正・自由な競争秩序、適正なガバナンス、経営者の倫理・コンプライアンスなどがあって実現するものである。
- (13) 欧州連合(EU)は、ECであった一九七五年に、韓国なども九十年代には同じような内容の権利を明記している。なお、消費者団体の世界的な組織であるConsumers International(略称CIは、ケネディがこの四つの権利を明示した大統領の「消費者の権利保護に関する特別教書」を議会に送った日(一九六二年三月一五日)を記念して、三月一五日を「世界消費者権利の日」としている。現在、CIによれば、この四つの権利に加えて、生活上の基本的ニーズが保証される権利、補償を受ける権利、消費者教育を受ける権利、健全な環境の下で働き生活する権利の八つの権利を消費者の権利としている。〔2〕世紀型消費者政策のあり方について検討内容の提言〕(全国消費者団体連絡会二〇〇二・七・二五)を見よ。

- (14) 二〇〇四年(平成一六年) 法律七〇号。
- (15) 一面では、消費者のわがままとの線引きは難しい面があるのも事実である。企業の苦慮している状況については、日経夕刊二〇〇四年一月七日「生活—コンシューマー」をみよ。
- (16) 権利意識の高まり・「もの申す」消費者の増加、株式市場における社会的責任投資(SRI)への関心の高まりと企業の対応の変化(消費者対応部門の強化、法令遵守の姿勢)についての今日的状況について、日経前掲記事を見よ。
- (17) 捉え方には二説あるが、判例は請求権まで認めるものではない。
- (18) 情報公開法の成立により、これまで地方自治体レベルでは行政改革に大きな威力を發揮してきた情報公開がいよいよ中央にまで及んだことで、中央官庁が秘匿してきた文書の公開によりこれまで不明の部分が明らかになると大いに期待されたところであるが、「非開示でよい」とされる例外部分の壁も厚く、失望の感もぬぐいきれない。
- (19) よく最近では、雪印食品、雪印乳業、三菱自動車などの不祥事事例がある。
- (20) 食品安全基本法(平成一五年法律第四八号)の制定。基準の定立については、答申にもあるように、リスク分析手法がとられている。
- (21) 業者側の圧力に屈しない、業界におもねらないという姿勢が強く求められるが、既に、BSE問題を契機に、昨年(平成一五年)に内閣府の下に食品安全委員会が設置され、同年七月一日に第一回委員会が開かれている。中立・公正・科学的な立場でリスク評価がなされてきている。同委員会には内閣府に所属することで、管理を担う各省庁からは一定独立をし、一応中立公正な立場で省庁への勧告をなし得るのであるが、単に食品部門に限られず、広く全部門に及ぶところの組織上より独立性の強いあり方が模索されてもよいのではないか。
- (22) エステ、医療サービスなどにおいてはトラブルが多発している。このような急ぐ必要のある分野においては、前掲註(21)の如き中立的な機関の設置を待つてというのではなく、直ちに担当行政が「基準」を設定し、指導を強める必要がある。
- (23) 前掲の食品安全委員会では、事業者・消費者団体などの意見交換がなされているが、インターネットの普及が進んでいる今日、消費者の意見のダイレクトな収集も可能である。積極的なネット利用も視野に入れて、消費者の適正な意見を取入れ、いく体制・姿勢が求められるか。

- (24) 報道されているように、三菱扶桑・三菱自動車などの事例。
- (25) インターネットを利用し始めた年齢は、小学一年が二二%で最多で、三歳から五歳も二〇%もいる（日経夕刊二〇〇四年八月六日「低年齢化するネット利用」）。
- (26) イギリスでは、包括法である公益開示法（Public Interest Disclosure Act 1998）が、アメリカでは、内部告発者保護法（Whistleblower Protection Act of 1989）企業改革法（Corporate and Criminal Fraud Accountability Act 2002）などがあり、個別分野での保護立法がはかられている。「公益通報者保護法案（仮称）の骨子（案）」（内閣府 国民生活局平成一五年一二月一〇日）を見よ。
- (27) 結論的にいって、本法は不十分で問題を多く残している法律である。まず、通報対象事実を別途政令で定められた法律の犯罪事実に限定し、通報先を処分・勧告等の権限を有する行政機関と定め、ただ、本法の通報対象外の事実も一般の法理で保護される、という構造となっており、これを見て、通報したい事実を判断して、どの機関にどのように通報すればよいか、そして通報の結果保護されるのかどうか、正確に判断できる通報者は相当限られるのではないか。外部通報に限ってみても、その対象からは政治家や企業の政治資金規正法違反事実や公職選挙法違反事実ははずされているし、またその要件も証拠隠滅のおそれのある場合や内部通報をしても放置されたといった場合に限られ、厳しい内容となっている。もっとも、公選法違反のような対象外事実であっても一般法理が妥当しうる場合があるが、ともかく通報者にとって非常にわかりにくい法律だといわざるを得ない。わが国の社会にはいまだ「事なかれ主義」、「見ざる、聞かざる、いわざる」をよしとする気風があり、また、企業風土としても、「密告」、「タレコミ」を仲間への裏切りとして捉える傾向がきわめて強い。問題を多く残す法律であっても、これを生かしていくためには、行政・企業、法曹団体、会計士団体などの通報者への強力なサポートが必要とされよう。
- (28) ヨーロッパでは、一九九〇年代に消費者取引における不正条項についてのEU加盟国閣僚理事会指令（九三）、消費者利益保護のための差し止め命令に関する欧州議会およびEU加盟国閣僚理事会指令（九八）が出され、それに従う形で同制度導入が図られてきている。
- (29) 国民生活局「消費者団体を主体とする団体訴訟制度と消費者団体の役割」（消費者組織に関する研究会報告平成一五年五

(30) 国政審消費者政策部会消費者団体訴訟制度検討委員会で現在鋭意検討中(第三回委員会・平成一六年七月二〇日)。  
月)。