

消費者政策の転換と消費者法の課題

後藤 卷則

(早稲田大学大学院法務研究科教授)

1. はじめに

消費者問題は、わが国では、第2次世界大戦後の1950年代ころから顕在化し、それへの法的対応として1968年には消費者保護基本法が制定された。その後、徐々に事業者を規制する法整備が進んだが、わが国の消費者関連法の多くは、行政法規中心のいわゆる業法であり、事業者規制への反射の効果として消費者の保護が図られたにすぎなかった。

このような反省に立ち、2000年に消費者契約に関する統一的民事ルールとしての消費者契約法が成立したのをはじめとして、消費者関連法の整備が進み、2004年には、消費者保護基本法の改正法である、消費者基本法が成立した。

今日、これらの法整備を支える消費者政策の転換の必要性が強調されている。これは、従来の事業者への事前規制を中心とした消費者政策の手法から、市場メカニズムを活用する手法へと重点をシフトするとともに、消費者の位置付けを「保護される者」から「自立した主体」へと転換し、消費者が、安全に生活し、必要な情報を得て適切な選択が行えること等を消費者の「権利」と位置づけるものである。

本稿では、これまでの消費者問題の展開を概観し、これに対処するための消費者関連法の進展を検討したうえで、最近における消費者政策の転換の意義とその問題点につき考察することにした。

なお、本稿で扱うテーマについては、これに関連する諸問題をすでにいくつかの拙稿で扱っている（本稿の注や文献に掲げた）。本稿は、これら

に依拠して執筆されたものであり、論旨の展開に必要な範囲で、それらと重複した内容を含む部分があることをあらかじめお断りしておきたい。

2. 消費者問題の展開

消費者問題が社会問題化した1950年ころからしばらくの間は、経済混乱期である。この時期には、主婦たちによる不良商品追放運動など、生活防衛的・生活維持的な性格の消費者運動が展開された。その後、経済混乱期から豊かな社会への移行期が到来するが、この時期に、粉ミルクの製造過程で使用した食品添加物に混入されていたヒ素が原因で、130名の乳児が死亡した「森永ヒ素ミルク事件」（1955年）、睡眠薬ないし妊婦のつわり防止薬の成分であるサリドマイドにより先天性の奇形をもった子供が誕生した「サリドマイド事件」（1962年）などの「欠陥商品」問題が起こり、また、鯨肉が牛肉ロース大和煮と表示されていた「にせ牛缶事件」（1960年）を契機として、「不当表示」問題に関心が集まった。

これに続いたのは、経済の発展・科学技術の進歩によって生じた豊かさや便利さと引き換えに、「物価問題」などの高度経済成長のひずみが生じた時期である。この時期に、農林省（1963年）と通産省（1964年）が相次いで専管課である消費経済課を設置し、経済企画庁に消費者行政を総合調整する機関である国民生活局が設置された（1965年）。また、わが国の消費者保護施策に基本的な枠組みを与える「消費者保護基本法」が制定され

た（1968年）。

続いて、消費者問題の多様化・複雑化の時期が到来する。販売組織が、子供・孫・曾孫というようにピラミッド状の階層に延びるにつれて上部の会員に多額の利益が得られるとして勧誘する「マルチ商法」による被害が1970年代から社会問題化し、また、訪問販売・通信販売が広範に行われるようになったことから、訪問販売法（「訪問販売等に関する法律」）が制定された（1976年）。

さらに、貸金業者による過剰貸付・高金利・過酷な取り立てなどによる「サラ金被害」の社会問題化に伴って、貸金業規制法（「貸金業の規制等に関する法律」）が制定され、出資法（「出資の受け入れ、預り金及び金利の取締に関する法律」）が一部改正された（1983年）。

クレジットによって商品を購入した購入者が販売業者に対して有する抗弁権をクレジット会社に対して主張することができるか否かについては、販売業者・購入者間の売買契約とクレジット会社・購入者間の立替払契約が密接不可分の関係にあり、販売業者とクレジット会社が提携関係にあることなどを理由として、抗弁権の接続を認める判決が積み重ねられてきていたが、割賦販売法の改正（第30条の4の創設）により、抗弁権の接続が立法上認められたのもこの時期である（1984年）。

1980年代後半からは、消費者を取り巻く社会的・経済的環境は急激に変化し、エステティックサロン、外国語会話教室、警備保障契約、結婚情報サービスなど、商品ではなくサービス（役務）を対象とする「サービス取引」の増加に伴い、これをめぐるトラブルが増加した。また、抗弁権接続問題をめぐるトラブルは、割賦販売法第30条の4の創設後も跡を絶たず、さらに、販売業者が消費者の名義を借りたり冒用したりしてクレジット契約をする「名義貸」や、「過剰貸付」などの「ローン・クレジット」をめぐる問題が重要な課題となった。最近では、インターネットで購入した商品をめぐるトラブルなどの「電子商取引」の問題が緊急の課題になっている。

この時期を特徴づけるのは、消費者取引の多様化・複雑化・サービス化を背景にした消費者契約

（事業者・消費者間の契約）をめぐるトラブルの大幅な増加であり、これを背景にして「消費者契約法」が成立した（2000年）。

3. 消費者関連法の進展

消費者問題に対処するための消費者関連法の進展を、主要な立法について見てみよう。

(1) 消費者保護基本法

消費者保護基本法は、わが国の消費者法の基本的枠組みを定める法律である。この法律は20か条からなり、①国・地方公共団体が消費者保護の責務を負っていること（第2、3条）、②事業者の責務（第4条）、③消費者の役割（第5条）、④国・地方公共団体の施策の内容（危害の防止、計量、規格、表示の適正化、公正自由な競争の確保など）（第7～17条）、⑤消費者保護会議の設置（第18、19条）、⑥国民生活審議会の果たすべき役割（第20条）について規定している。しかし、この法律は、消費者保護立法や行政に指針を与える「基本法」であり、消費者の具体的権利を定めるものではない。そのため、消費者が事業者と対等の立場にたつて行動することができるように、消費者契約の適正化を図るといった施策はこの法律には含まれていない。

(2) 各種の業法

わが国では、消費者を具体的に保護する法律として、いわゆる「業法」が一定の役割を果たしてきた。業法とは、事業者ないし事業活動に対する監督官庁の監督・指導権限を定める法律であり、行政法規中心の個別法である。業法に属する法律には多数のものがあるが、以下で主要なものについてその進展を見ておこう。

(a) 特定商取引法

訪問販売法は、当初は訪問販売、通信販売、連鎖販売取引、ネガティブオプションを規制対象としたが、その後、いわゆるアポイントメントセールス、キャッチセールスや、商品の展示会などで

消費者を閉鎖的な会場に集め、独特の雰囲気を作って勧誘する「催眠商法」にも適用対象を拡大し(1988年)、電話勧誘販売を規制対象とし、連鎖販売取引(マルチ商法)のいっそうの適正化を図り(1996年)、特定継続的役務提供(エステティックサロン、語学会話教室、学習塾、家庭教師派遣)について規制を新設した(1999年)。

さらに、2000年の改正では、①「浄水器のモニターに応募したところ浄水器を購入させられたが、契約後数カ月したらモニター料の支払いがなされなくなった」などの問題に対処するために、いわゆる「内職・モニター商法」を「業務提供誘引販売取引」として規制対象とし、②連鎖販売取引の定義を拡大し、また、広告規制を強化し、③インターネット取引に配慮した規則の整備を行った。これにより、法律の名称も、「訪問販売等に関する法律」(訪問販売法)から「特定商取引に関する法律」(特定商取引法)に変更された。

(b) 割賦販売法

割賦販売法は、代金を2カ月以上の期間にわたり、かつ3回以上に分割して受領することを条件として、政令で指定された商品(指定商品)を販売する場合を対象として、1961年に制定されたが、1984年の改正で、抗弁権の接続規定が置かれた。さらに、1999年の改正では、指定権利、指定役務も規制対象になり、また、ローン提携販売についても抗弁権の接続が認められた。

(c) 貸金業規制法、出資法

貸金の利息については、利息制限法と出資法(出資の受け入れ、預り金及び金利の取締に関する法律)の規制がある。利息制限法は、制限利率を超える利息の定めを無効としており、これを超えて利息を支払った場合には、元本に充当され、過払い分は不当利得として返還請求をすることができる(判例)。借主が制限利率を超えて任意に支払った場合には、超過部分について返還請求することはできないが(利息制限法第1条第2項)、この規定は、上の判例法理によって空文化している。

ただし、貸金業者に適用される貸金業規制法

(貸金業の規制等に関する法律)は、債務者による利息制限法上の超過部分の任意支払いは有効な利息債務の弁済とみなすと規定しているから(同法第43条)、超過部分の任意支払いに関する上の判例法理は、貸金業者以外の者による貸付の場合にのみ効力を有する。出資法では、貸金業者の場合に、年29.2%を超える利息の特約を禁止し、これを超える特約をした場合には、処罰規定を設けている。この規制金利は、従来は、40.004%だったが、中小企業向けに限定根保証を利用する商工ローンが登場し、この根保証をめぐるトラブルに加えて、脅迫的・強引な取り立ても大きな問題になった(商工ローン問題)。これを契機として、1999年に出資法が改正され、貸金業者がそれを超える金利を特約した場合に処罰される規制金利が、年40.004%から年29.2%に変更された¹⁾。

4. 消費者政策の転換の必要性和消費者基本法の成立

(1) 消費者政策の転換の必要性

なぜ消費者政策の転換が必要とされているのであろうか。まず第1の理由は、食品の偽装表示、自動車のリコール隠しなど近年の企業不祥事の続発である。これらは、企業が遵守すべき基本的な事項に関するもので、このような初歩的なところにおいてさえ消費者政策が機能していないということは、消費者政策の根本的な見直しが不可欠であることの証左と考えざるをえない(落合 2003: 6)。

第2の理由は、消費者を取り巻く環境の変化、とりわけ世界的な規制緩和の流れである。バブル経済が崩壊し、経済の長期低迷を背景に、自立的な事業活動の推進の必要性が顕著になっている今日、規制緩和を推進し、市場メカニズムをより重視する社会への転換が必須になっている。すなわち、戦後政府の経済政策運営は、目指すべき方向性を行政が提示して民間部門を誘導するという観点から、主な政策手法として、事前規制や行政指導等が用いられたが、1980年代には、規制緩和をはじめとする構造改革の動きが始まり、1990年代に入ると、経済の長期低迷を背景に、経済を活性

化して、持続的成長を達成する必要性が一層強く認識されるとともに、社会の価値観も多様化したため、このような経済社会の変化に対応するため、個人や企業の創造力や行動力が最大限に発揮され、自己責任の下に自由な選択と活動が確保できる環境が整備されることが求められることとなった。そのために、事業者に対する規制を撤廃ないし緩和しようというのが、規制緩和の流れである。

他方、事業者への規制は、一定の範囲で消費者保護の役割を果たしてきたため、規制緩和を推進すると、消費者は不利な立場に立つ。そこで、規制緩和の推進と一体として、市場参加者としての消費者が満足できる取引を行うことを可能とする市場ルールを充実させることが必要となる（内閣府国民生活局編 2003）。

第3は、第1、第2の点を踏まえ、消費者を権利の主体として把握する必要があるということである。従来の消費者政策は、事業者を業法等に基づき規制するという手法を中心に展開されており、そこでは、消費者は行政に「保護される者」として受動的に捉えられてきたが、近年、規制緩和が進展し、市場メカニズムの活用が進められているのに加え、IT化や国際化の進展等により、新しい商品やサービスが登場し、消費者トラブルも多様化・複雑化していることから、従前のような事前規制を中心とする行政手法のみに依存することは困難となっている。そこで、消費者が自らの頭で判断して「自立した主体」として市場に参画し、積極的に自らの利益を確保するよう行動することが求められる。

そのためには、安全が確保されること、必要な情報を知ることができること、適切な選択を行えること、被害の救済を受けられること、消費者教育を受けられること、意見が反映されること等が重要であり、これらを消費者の権利として位置づけ、消費者政策を推進する上での理念とすることが必要である（内閣府国民生活局編 2003: 9）。

(2) 消費者基本法の成立

消費者保護基本法から40年近くを経た2004年に、消費者保護基本法を根本的に改正した、「消

費者基本法」が成立した。上記にみたような消費者政策の転換を基礎に置く消費者法の基本法が成立したわけである²⁾。

消費者基本法は、目的規定の中に、「消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差」を踏まえて消費者政策を推進する旨を明記する（第1条）。また、消費者政策の基本理念として、「消費者の権利を尊重する」とともに、「消費者の自立を支援する」ことを定める。そして、消費者政策の推進は、「国民の消費生活における基本的な需要が満たされ、その健全な生活環境が確保される中で、消費者の安全が確保され、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され、消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映され、並びに消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されることが消費者の権利であることを尊重するとともに、消費者が自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるよう消費者の自立を支援することを基本として行わなければならない」と規定しており（第2条）、「消費者の権利」を明記した点が、最も重要な改正点である。

また、同法は、適正な取引を確保するため、「事業者による情報提供及び勧誘の適正化、公正な契約条項の確保等必要な施策を講ずる」旨の規定を新設している（第12条）。さらに、「地方公共団体は、事業者と消費者との苦情が専門的知見に基づいて適切かつ迅速に処理されるようにするため、苦情の処理のあっせん等に努めなければならない」と定めたうえで、「都道府県は、市町村（特別区を含む。）との連携を図りつつ、主として高度の専門性または広域の見地への配慮を必要とする苦情の処理のあっせん等を行うものとする」旨を定める（第19条第1項）。さらに、このような苦情処理とは別に「紛争解決」のための施策を講ずべきことを規定している（第19条第3項）。

5. 消費者政策の転換と消費者法の課題

市場メカニズムの活用を基本として、消費者を

自立した権利主体ととらえ、そのための環境整備を推進する。これが、消費者政策の転換である。以下では、こうした政策転換の進行状況を検討しつつ、今後の課題を指摘することにした³⁾。

(1) 市場メカニズム活用のための環境整備

市場メカニズムの活用は、消費者が市場において主体的に行動し、自由で多様な選択を行うことを可能とするものである。しかし、消費者が自立し、自己責任を負う主体となるためには、消費者が市場参加者として主体的な役割を果たしうするための支援が欠かせない。

消費者の自立支援の最も重要な課題は、消費者が市場参加者として主体的な役割を果たしうる環境の整備である。そのための課題は多岐にわたるが、以下では消費者契約の適正化の場면을例にして述べることにしたい。

(a) 消費者契約法の成立

消費者契約法による消費者取引についての民事ルールの創設は、上記のような意味での消費者支援と考えることができる。すなわち、現代の社会では、事業者・消費者間で、商品やサービスに関する知識、情報の格差は明白である。また、事業者は、知識、経験の豊富な人材を用いて交渉に当たることができるため、交渉力についても消費者より圧倒的に優位な立場にある。そこで、事業者と消費者の間で結ばれる契約（消費者契約）においては、消費者が十分な知識、情報をもたないで契約をし、あるいは言葉巧みな勧誘によって、よく考えないで契約をしてしまうといったことが生じやすい。従来、消費者保護のために各種の業法が一定の役割を果たしてきたが、業法の基本的な目的は、当該事業の健全な発展であり、消費者利益の確保はその直接の目的ではない。そのため、業法における消費者の救済は、反射的・間接的なものとどまり、契約の効力の否定など私人間の権利義務に直接的な効果をもたらすものではない。そもそも業法による行政規制は、規制緩和を推進し、事業者の自立的な事業活動を活発化させようという方向とは対立的な手法であるが、他

方、業法による規制によって消費者が反射的に保護されているという面もある。そのため、業法による行政規制を緩和すると、事業者との取引において消費者が不利な立場に立つことは否定できない。そこで、事業者・消費者間の情報格差・交渉力格差にかんがみ、消費者契約を適正化するためのルールが必要になる。このような要請から、すべての消費者契約を対象とする包括的民事ルールを定めた消費者契約法が成立したのである。

消費者契約法は、消費者と事業者の間の情報、交渉力の格差に着目し、消費者が誤認、困惑して契約した場合に、消費者が契約を取り消すことができることを規定する（消費者契約法第4条）とともに、消費者に一方的に不利益な条項により消費者の正当な利益が害されることを防ぐために、当該不当条項の全部または一部を無効とする規定を置いた（同法第8～10条）。

しかし、消費者契約法には、なお課題も少なくない。差し当たり、①情報提供の努力義務（第3条第1項）を法的な効果を伴う義務とするとともに、②不利益事実の不告知（第4条第2項）、不実告知（第4条第1項1号）、断定的判断の提供（第4条第1項2号）との関係を整理すること、③「重要事項」（第4条第4項1号・2号）に関する限定を見直すこと、④不退去、退去妨害に限定されている困惑類型（第4条第3項）をより広く適用可能な規定にするとともに、消費者の意思の表明という要件を見直すこと、⑤不当条項リスト（第8条、第9条）の拡充、⑥不当条項の一般条項（第10条）の要件の見直しなどが緊急の課題である（後藤 2003a: 8）。

(b) 特定商取引法の改正

消費者契約法は、すべての消費者契約を対象とする包括的民事ルールを定めているが、これを土台として、個別的、具体的類型ごとの民事ルールを構築していくことが重要な課題である。この点の取り組みはすでに始まっており、たとえば、2004年に、特定商取引法に重要な改正がなされた。

すなわち、産業構造審議会消費経済部会は、2003年6月に、「消費者政策の実効強化に向けて」

と題する報告書を取りまとめた。これを受けて、特定商取引法の改正に向けての検討が行われ、2004年1月に報告書として公表された。これによると、特定商取引法の対象である各取引類型は、通常の店舗販売とは異なる特性を持っており、それゆえに、同法は、悪質行為の取り締まりのための行政規制を定めているが、近年の悪質な消費者トラブルの増加を踏まえて、行政規制の強化に加え、各取引類型の特性を踏まえた適切な民事ルール（勧誘時における事業者の不実告知や故意の事実不告知に基づき、消費者に取消権を認める等）を整備することが必要であるとされている。これに基づき法案が上程され、2004年5月に改正法が公布された。

これによる主要な改正点は、①販売目的を隠匿した勧誘に対する規制強化、②不実告知および故意の事実不告知に関するルールの強化、③クーリング・オフ妨害に対する措置、④連鎖販売取引における中途解約時の返品ルールにわたる。とりわけ、②に関し、訪問販売、電話勧誘販売、特定継続的役務提供、連鎖販売取引、業務提供誘引販売取引において、販売業者等が、勧誘時に特定商取引法で禁止されている不実告知や故意の事実不告知を行い、これによって消費者が誤認し、これによって契約の申し込みまたは承諾の意思表示をしたときは、消費者がこれを取り消すことができるようにしたことが重要である（同法第9条の2、第24条の2、第40条の3、第49条の2、第58条の2）⁴⁾。この改正は、消費者契約法で実現した誤認取消類型の創設の延長線上にある法改正であり、消費者契約法を土台とする個別的、具体的類型の民事ルールの構築として重要な意義がある。

今後の課題としては、最も根本的な問題であるが、特定商取引法や割賦販売法における指定商品（役務・権利）制については、新たな商品・サービスの出現に対応できないため、これを廃止する方向で検討する必要がある。

(c) その他の重要課題

(ア) 消費者信用

今日トラブルが深刻化している消費者信用につ

いては、割賦販売法、貸金業規制法、出資法などがあるが、諸外国の例にならい販売信用と消費者金融を統一的に規制し、過剰与信、高金利、抗弁権接続、広告規制などの問題に対処すべきである⁵⁾。

(イ) 金融取引

消費者がよく理解しないまま金融商品を購入して被害を被ることに対処するために、金融商品販売法が制定されたが（2000年）、同法は、英国の金融サービス法（1986年）を参考にした包括的な金融サービス法構想が挫折した結果の産物であり、包括的金融サービス法のうち勧誘・販売ルールの部分のみを法定したものすぎない⁶⁾。勧誘・販売ルールにおいても、その中心に位置すべき電話勧誘・訪問販売・適合性の原則が法定されていないなど、なお多くの問題が残っている。目に見えず、手にとって触ることもできず、価格が変動するという金融商品の特質からすると、消費者契約法による勧誘規制（誤認・困惑類型）ではもとより不十分であるが、金融商品販売法は不適切な勧誘に対する規制について規定していない。消費者契約法が適用されない場合を含めて不適切勧誘を幅広く禁止し、遵守すべき義務の内容と義務違反の場合の民事効果を定めるべきである。また、金融取引に関する被害実態を見ると、リスクの高い商品について、とくに訪問販売や電話勧誘販売における説明不足、理解不足が目立つ。これを踏まえると、少なくとも一定顧客に対する一定商品の勧誘については、顧客側から求めがない限り勧誘を禁止（不招請勧誘の禁止）すべきであり⁷⁾、これに違反した場合の民事効果も定めるべきである。さらに、金融取引が多様化・複雑化・ハイリスク化している現状では、顧客に適合しない勧誘をしてはならないという「適合性の原則」が重要である。

(ウ) 競争政策との連携

以上は、消費者契約の適正化のための課題を各種法令の見直しという観点から述べたものであるが、各種法令を横断する課題も重要である。消費者契約における情報提供、広告、表示の適正化、

表示ルールの充実、執拗な勧誘の禁止、消費者の特性に応じた勧誘など（内閣府国民生活局編 2003: 20）、検討すべき課題は多いが、ここでは、競争政策との連携の重要性を指摘したい。

すなわち、市場メカニズムは、供給サイドにおける競争促進と需要サイドにおける消費者の適正な選択によって、より有効に機能する。そのため、企業間の競争を維持・促進することにより市場メカニズムを有効に機能させるための競争政策（狭義の競争政策）と並んで、消費者の選択がゆがめられないような環境整備を図る競争政策（広義の競争政策）の展開が重要である（山本 2003: 13）。欺瞞的勧誘行為や、不退去・退去妨害等困惑行為は、消費者の選択をゆがめる行為であるから、上記の広義の意味での競争法の参入場面である。業種横断的に適用される一般法として業法より幅広い適用が可能である競争法の参入により、これらの行為を効果的に規制していくことが期待される。そのための新たな法的枠組みの検討が必要である。

(2) 市場メカニズム活用の限界を見据えた消費者法の必要性

消費者が市場において主体的に行動し、自由で多様な選択を行うことを可能にすべく、事業者の事前規制を中心とした手法から市場メカニズムを活用した事後チェック型への政策手法の転換が必要であるが、他方で、消費者の安全等、市場メカニズムの活用が適切でない領域では、引き続き規制などによる行政の関与が必要である。

そのような領域として、高齢者、障害者、未成年者などがあるが、とりわけ、消費者の生命、身体、健康が害されることなく安全に保持され、その財産に危害が及ばないことは、消費者が最も強く求めていることであり、事業者規制から市場ルール重視へという消費者政策の転換にあっても、消費者の生命・身体の安全性については、事前の規制を軽減してよいということにはならない。

規制緩和の根拠としては、第1に、規制にはコストがかかるから、国家の過剰な介入は望ましくないということがある。このような考え方が強調

されるに至った背景には、1980年代に入り、肥大化した国家財政の立て直しを図るべく、行政改革・民営化を説く流れが大きくなったことがある。

規制緩和の第2の根拠としては、消費者取引の多様化に伴い、事業者がなすべき行為の水準について意見が分かれ、何が適正な規制かを決定することが困難になっているという事情がある。規制の水準を事前に決めるよりも個々のケースごとに諸般の事情を考慮しつつ、事後的な紛争解決の場で、なされるべきであった行為の水準を決めていくほうが、全体としてコストがかからないと言えよう（大村 2003: 278）。

しかし、消費者の生命・身体の安全性については、事後的救済を強化するからといって、事前の規制を軽減してよいということにはならない。わずかに危険性があっても安価な商品を選択する自由を消費者に確保すべきだという考え方もあるが、安全性を保証された商品のみが市場に流通することが許されるとするほうが、むしろ実質的な選択に費やす時間的余裕が生まれる（大村 2003: 275）。事前規制は事業者側にとってコストがかかるが、事前審査をパスした場合の利益は非常に大きくなるため、事前規制によるほうが開発に対するインセンティブが増大するというメリットもある（落合 1999: 22）。生命・身体に関するリスクについては、消費者自身が回避することが困難で、ひとたび被害が生じた場合には容易に回復することができないから、事前規制により危険な商品やサービスを市場から排除することを考え方の基本とすべきである⁸⁾。

(3) 消費者の権利実現のための実効性確保

(a) 消費者団体訴訟

消費者を権利主体として位置づけることは、消費者が具体的に行使しうる権利を与えられることを意味する。しかし、被害を受けた消費者が個人で訴訟を起こすことは、情報収集、時間、費用等の面で困難が伴う。そこで、消費者の権利の実効性確保のために、消費者団体訴訟制度の導入が必要である。その際、不当条項の使用や不当な勧誘行為に対する差止めを求める訴訟に限定するか、

それとも個々の消費者が被った損害を集積して賠償を求める訴訟も含むかが問題となる。また、提訴権限を有する団体の資格を選別する仕組みをどうつくるかも重要な検討課題である。消費者団体訴訟は、個々の消費者の利益を団体が代わって行使するものなのか、それとも集団としての消費者の利益を実現するための団体固有の権利なのか、という基本的な視点も重要である。これは、団体によって提訴される請求の範囲や判決効の及ぶ範囲、和解の可否などの問題に関係してくる（上原2003; 町村2002）。

(b) 裁判外紛争解決

訴訟は費用と時間がかかるため、とくに少額訴訟では利用しにくい面がある。そのため、裁判による消費者被害救済を受けやすくするための仕組みづくりが不可欠であるが、これとならんで、ADR（Alternative Dispute Resolution；裁判外紛争解決）の役割が重要である。事業者団体の中には、製造物責任法の制定を契機に、各商品部門別にPLセンターを設置しているものあり、このような活動を背景に、最近では事業者団体によるADR（民間型ADR）が注目されている。しかし、消費者問題は、事業者と消費者の間の情報力・交渉力の格差をその根底に置くから、消費者を支援しつつ公平な解決を図る行政型ADRの重要性は変わらない。それどころかますます深刻化する今日の消費者トラブルに適切に対処するために行政型ADRのいっそうの拡充が望まれる。

1999年7月に設置された司法制度改革審議会では、裁判と並ぶ紛争解決の選択肢としてのADRの活用が当初から重要な論点の一つになっていた。2001年6月に提出されたその意見書は、ADRの利用促進、裁判手続きと連携強化のための基本的な枠組みを規定する法律（ADR基本法）の制定を視野に入れ、必要な方策を検討すべきであるとした。2001年12月に内閣に設けられた司法制度改革推進本部の下に設置されたADR検討会は、上記の意見書が提示した課題に答えるべく検討を重ねた。予定では、2004年初めごろまでの法案作成を目指してきたが、ADRが必要か、ADRの健全性

をどう確保するか、時効中断効や執行力のような法的効果の付与を認めるか、認めるとして事前にある程度の要件を確認したADRだけに認めるか、といった基本的な論点についてもう少し時間をかけて検討していくこととなった。

(4) 消費者への情報提供・消費者教育

消費者は、必要な情報を収集し、合理的に判断・選択し行動することが必要であるが、消費者個人は自ら必要な情報を入手したり被害の救済を求めることにおいて限界があることから、行政および事業者は消費者への情報提供に努める必要がある。

また、消費者教育も重要である。具体的には、消費者教育の機会の拡充（学校における消費者教育の充実、社会人に対する消費者教育の充実）、消費者教育の内容の充実（消費者問題の変化に対応した教材の開発・提供、体験型学習の充実）、消費者教育の担い手の強化（消費者教育の担い手の資質向上と裾野の拡大、消費者教育の担い手間の連携強化）などが必要である。今日の社会が非常に速いスピードで変化していることを考えると、消費者の自己決定能力を高めるという観点から、①消費生活センターが、その相談処理を通じて得た情報を分析し、適切な情報を消費者に提供するための仕組みづくり、②消費者自身が問題を発見して解決する能力を養成するための仕組みづくり、③ひとりひとは孤立している消費者の間での情報のネットワークづくり（滝沢2003: 7）などが重要である。

(5) 違法・不当行為の抑止と監視

食品業界を中心とした近年の企業不祥事の続発や、法外な金利で貸し付ける「ヤミ金」被害や、何の根拠もないのに貸金等の債権があるとして脅迫的な書面やメールを送って支払いを請求する「架空請求」による被害など、悪質事業者による犯罪的な消費者被害が多発している今日、このような違法・不当行為の抑止と監視が欠かせない。市場ルールを重視し、規制緩和を図るという政策の下では、悪質業者の市場参入の危険が大きくな

るから、この点はとりわけ重要である。今日、続々と登場する悪質商法への行政の対応が常に後追的になっているのは、それを取り締まる十分な権限が行政に与えられていないためである。わが国でも、例えば米国の連邦取引委員会 (Federal Trade Commission; FTC) のような市場監視型の機構の整備が不可欠である⁹⁾。

6. むすびに代えて

消費者の保護から権利主体として自立した消費者への政策転換が強調されているが、消費者の自立は、これに関連する消費者支援、および違法・不当行為を抑止し、監視する制度の整備を前提とする。この前提なくして、消費者の自立、自己責任を語ることは厳に慎むべきことである。たとえば、最近では、消費者の自己責任の強調の下、各地の消費生活センターの処理の方針として助言による自主交渉を重視すべきだとする傾向も現れているようであるが、助言だけで自主交渉に委ねることは、公正な紛争解決を果たしたことになる(池本 2002: 12)。自己責任は、それを支える支援体制の整備があってこそその問題である。

また、高齢者、障害者、未成年者の保護、さらには消費者の安全確保が重要な課題であり、この観点から、市場メカニズムの活用を図りつつ、その限界を見据えた消費者法の整備が必要である。

これらの課題を踏まえた消費者法の展開を図ることが、今日の重要な課題である。

注

1) その後、2003年に成立したヤミ金融対策法(貸金業規制法及び出資法の一部改正法)は、深刻な社会問題となっているヤミ金融問題に対処するため、①貸金業登録制度を強化し、②高金利貸付け、無登録営業に関する罰則を大幅に引き上げ、③行ってはならない取り立て行為の具体例について法律で明確にするとともに、罰則も引き上げ、④登録業者・無登録業者を問わず年109.5%を超える利息での貸付契約を行った場合には、当該契約は無効であり、利息については一切支払う必要がないことを規定した。なお、以上の消費者問題の展開および、消費者関連法の進展について、詳細は、後藤(2002: 219-)、後藤・齋藤・村(2005)の第1章(後藤執筆)を参照。

- 2) 消費者基本法をはじめとする最近の消費者法制の動向については、後藤(2002; 2004)参照。
- 3) 後藤(2003b: 24-)、後藤・齋藤・村(2005)第1章(後藤執筆)でもこの問題を扱っているの、あわせて参照されたい。
- 4) 特定商取引法の改正については、野村(2004)、齋藤(2004)を参照。
- 5) 後藤(2002: 307-)で、わが国の消費者信用法制の問題点を扱っている。また、後藤(2003a: 9-)を参照。
- 6) 桜井・上柳・石戸谷(2002: 10)(上柳執筆)。英国の金融サービス法およびそれを前身とする金融サービス市場法(2000年)については、国民生活センター編(2002b: 123-)(河村執筆)参照。
- 7) 国民生活センター(2002a: 71)(上柳執筆)。
- 8) 他方、販売方法や取引条件については、あまり厳しく事前規制せず、事後的な救済に委ね、簡易・迅速・廉価な紛争解決制度の充実を図るという方法が考えられる(大村 2003: 275)。
- 9) FTCについては、国民生活センター調査室(2003: 17-)参照。

文献

- 池本誠司, 2002, 「裁判外紛争処理の充実と消費生活センター」『国民生活』32(6): 10-13.
- 上原敏夫, 2003, 「消費者団体訴訟制度(団体訴権)の必要性とその論点」『国民生活』33(3): 6-9.
- 大村敦志, 2003, 『消費者法(第2版)』有斐閣.
- 落合誠一 監修, 1999, 『消費者契約法と規制緩和に関する基本問題(安田火災記念財団叢書No.60)』安田火災記念財団.
- , 2003, 「21世紀型消費者政策の理念」『国民生活』33(5): 6-9.
- 国民生活センター編, 2002a, 『金融商品に係る消費者トラブル問題』国民生活センター.
- 編, 2002b, 『金融商品の多様化と消費者保護——横断的金融市場ルールに向けての提言』財務省印刷局.
- 国民生活センター調査室編, 2003, 『米英韓三カ国の行政による消費者被害救済制度に関する調査研究』国民生活センター.
- 後藤卷則, 2002, 『消費者契約の法理論』弘文堂.
- , 2003a, 「21世紀型消費者政策の展開と消費者関連法の見直し」『国民生活研究』43(2): 1-15.
- , 2003b, 「今日の消費者問題と消費者政策の課題」『法律時報』75(10): 24-29.
- , 2004, 「消費者法制をめぐる動向」『国民生活』34(5): 18-21.
- 後藤卷則・齋藤雅弘・村千鶴子, 2005(予定), 『アクセス消費者法』日本評論社.
- 齋藤雅弘, 2004, 「悪質な勧誘行為に対する規制・民事ル

ールの強化』『国民生活』34(7): 10-13.

桜井健夫・上柳敏郎・石戸谷豊, 2002, 『金融商品取引法ハンドブック』日本評論社.

滝沢昌彦, 2003, 「複雑化・多様化する消費者問題と消費者教育の課題」『国民生活』33(4): 6-9.

内閣府国民生活局編, 2003, 『21世紀型の消費者政策の在り方について』国立印刷局.

野村豊弘, 2004, 「特定商取引法の意義と課題」『国民生活』34(7): 6-9.

町村泰貴, 2002, 「団体訴権と消費者団体」『消費者法ニ

ユース』52: 1.

山本豊, 2003, 「消費者契約ルールの実効に向けて」『国民生活』33(5): 10-13.

ごとう・まきのり 早稲田大学大学院法務研究科教授。
主な著書に『消費者契約の法理論』(弘文堂, 2002)。民法、消費者法専攻。