

消費者保護政策の今日的展開

— 消費者契約法の成立と消費者の「自立」をめぐる —

草 地 未 紀

はじめに

一 消費者保護基本法下の消費者保護政策

二 消費者の保護から消費者の自立へ

三 消費者契約法の内容とその実効性

おわりに

はじめに

消費者保護基本法の制定から30年が経過した今日、消費者保護に関する法政策にこれまでとは全く違った動きが生じている。それは、消費者を「保護」することのみを念頭においた法政策から、自由な市場メカニズムの中で消費者の「自立」を促す法政策へと移行させようという動きである。このような動きの一環として、2000(平成12)年4月28日に「消費者契約法」が制定され、2001(平成13)年4月1日から施行される。同法は、公正な市場秩序の強化は結果的に消費者の利益ともなるという考えに基づいて、「規制緩和の時代にふさわしい消費者のための新たなシステムづくり」(「消費者契約法(仮称)の制定に向けて—国民生活審議会消費者政策部会報告—」(以下、「部会報告」という。), p.1)をスローガンとする新しい民事ルールである。この消費者契約法は、従来、経済秩序において流通構造の末端に位置し、受動的にのみ経済活動に参加すると捉えられていた消費者が、今後、経済秩序形成の一翼を担う主体となることを期待している。しかし、今日一般的に言われ、ここでも期待されている消費者の「自立」は、果たして実現可能なのだろうか。本稿では、過去30年間の消費者保護政策を振り返った上で、「自立」概念の枠組みを再検討するとともに、消費者契約法が消費者の「自立」の実現に寄与し得る可能性とその限界について検討する。

一 消費者保護基本法下の消費者保護

(1)消費者保護の理念

なぜ、消費者¹を保護しなければならないか。最も有力な主張の一つは、消費者は、事業者²に対して

「弱者」であるからとするものである(竹内1975, pp.14-31)。近代市民法では、契約自由の原則によって、契約当事者は、個々の具体的特性を捨象され、対等な法人格として取扱われてきた。しかし、実際は、商品・サービスを提供している事業者はその商品やサービスに対する専門家であるが、購入する消費者は、提供される商品・サービスに関してほとんど無知であることから、ひとたび商品・サービスに問題が発生すると、生産者である事業者には経済的被害のみが生じる一方で、消費者には、財産だけでなく、生命・身体にも多大な被害が生じやすい。特に、わが国では、高度経済成長期より、商品・サービスの高度化・複雑化が飛躍的に進展し、また同時に、大量生産・大量消費の時代に入るにつれ、安全性を欠く商品や欠陥のある商品などを購入したことによる消費者の被害は、より深刻になってきた。このような状況において、近代市民法の原理では消費者は十分に救済されないため、弱い立場にある一方当事者を中立な第三者である行政が援助することによって、両者のバランスを回復させることが必要になる。これを正当化理由として、行政は規制による市場介入を通じて消費者保護政策を実施してきたのである。したがって、わが国でも、高度経済成長によるひずみが露呈し、消費者の被害が顕著になってきた時期に、「弱者保護」を念頭においた消費者保護基本法が制定された。

消費者保護基本法は、1968年5月に、「これからは国民生活優先の原則にのっとり一切の行政運用が行われるべきである」(木元1986, p.86)という考えから、消費者保護の新しい在り方や保護政策の基本方針を明らかにするために制定されたものである。ただ、本法の性格は、基本的にはプログラム規定であり、それゆえの問題点も多く指摘されてきた。例えば、消費者保護基本法は消費者保護行政の方向性を示しているが、具体的な措置については詳細に規定していないため、掲げられた政策理念は、個別法の制定や改正、また、とりわけそれらに基づく規制等³によって具体化されることになる。例としては訪問販売法や割賦販売法等が挙げられるが、これらは行政が事業者に対して規制を行うための業法であり、それぞれ所管の省庁ごとに策定されてきたため、統一性や連携を欠くものであると批判されてきた(北川1980, p.26)。また、同法5条において消費者の役割が規定され、賢い消費者になることが期待されている反面、消費者の権利⁴は明示的に保障されていないことにも問題がある。

しかし、このような問題があるにもかかわらず、過去30年間、消費者保護基本法に基づく様々な消費者保護のための施策が行われ、それらは一定の成果を上げてきている。以下、行政と事業者が行ってきた対応を概観する。

(2) 行政の対応

消費者保護基本法は、2条で、国が「消費者の保護に関する総合的な施策」を策定し、実行する責務を定め、3条で、地方公共団体が国の施策に準じ、地域の社会的・経済的状况に応じた施策を策定し実行する責務を定めている。そして、16条で、国及び地方公共団体に対し、消費者保護施策を講ずるに際して総合的見地からの行政組織の整備や行政運営の改善に努めるよう促している。

これを受けて、行政は、事業者への規制を中心とした消費者保護施策を行ってきた。わが国には、

消費者行政を一括して行う専門機関が存在しないために、これらの規制は、業種ごとに、所管の各省庁によって行われ、関係各省庁の総合的な調整を経済企画庁が担っている。経済企画庁には国民生活局消費者行政第一課・第二課が置かれており、製造物責任法や消費者契約法に関する審議を行った国民生活審議会等の事務局の役割も担っている(石田1993, pp.54-58、大村1998, pp.219-222、藤岡1998, p.10)。各省庁による消費者行政は、一般に、製品の安全性に関する規制、販売方法に関する規制、取引方法に関する規制に大別される⁵。

製品の安全性に関する規制は、過去のカネミ油症事件やスモン事件に見られるように、食品・薬品など人体に直接摂取されるものに有害な物質が混入されていたり品質が劣化していたりすると、食品公害・薬品公害として、広範囲に深刻な被害が発生するおそれがあるため、消費者にとっても重大な関心事となっている。そこで、それぞれ食品衛生法と薬事法(共に厚生省所管)によって規制がなされている。また、食品・薬品以外にも、ひとたび事故が発生すれば消費者の身体・生命に重大な被害が生じるものについては、個別法によって安全性に関する規制が行われている。具体的には、電器用品については電器用品取締法、ガス器具についてはガス事業法と液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律(いずれも通産省所管)、自動車については道路運送車両法(運輸省所管)などがある。更に、これらの個別法では規制の対象とならない他の製品について安全性を確保するために、消費生活用製品安全法(通産省所管)や有害物質を含有する家庭用品の規制に関する法律(厚生省所管)が、安全性に関する規制を包括的に行うための一般的規制となっている。また、安全性に関する規制には、品質の表示に関する規制も含まれる。特に重要なものとして、工業製品については工業標準化法(JIS法)と家庭用品品質表示法(共に通産省所管)、農業製品については、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律(JAS法)(農水省所管)が挙げられ、規格に適合した商品にJIS規格やJAS規格を付与したり、製品ごとに品質表示に関するガイドラインを設け、それに基づいた規制を行ったりしている。

販売方法に関する規制については、例えば先物取引や預託等取引などのように、投機性が高く、一般の消費者には取引の仕組みや生じ得るリスクに関する知識が乏しいと思われる商品の販売に関して、海外商品市場における先物取引の受託等に関する法律や特定商品等の預託等取引契約に関する法律などの個別法を定め、事業者に一定の規制をしている。これらの法律により、事業者には、情報開示義務が定められたり、不当な勧誘行為が禁止されたりするとともに、消費者には、クーリング・オフないしクーリング・オフ類似の制度が保障されている。更に、投機性の高い商品以外に、取引内容の複雑性が高い不動産取引、契約履行前の不可視性が高い旅行契約、複雑性と不可視性の両方の性質を持つ保険契約などについて、宅建業法、旅行業法、保険業法などによって事業を免許制にするとともに、情報開示義務を課したり不当勧誘を禁止したりすることによって、消費者の意思決定の実質性を高めている。また、営業コストが低く、顧客を積極的に開拓し得ることから規模が拡大している無店舗販売については、その勧誘がキャッチセールスのように対面で行われる場合には、強引に契約を締結させられやすいとか、通信販売のように非対面で行われる場合には、商品を実際に見て熟慮した上での契

約締結ができないなどの問題から、一定の規制がなされている。具体的には、訪問販売法において、訪問販売、通信販売、ネガティブ・オプションなどが規制の対象となっている。

取引条件に関する規制については、まず、金利規制が挙げられる。金利規制には利息制限法1条による利率の制限(民事違法金利)と、出資の受入れ、預り金及び金利等の取締に関する法律(大蔵省所管)5条による刑事違法金利⁶とが定められているため、例えばサラ金の利息などは、この二つの金利の間に設定されている。民事違法金利については、債務者が任意に利息を弁済した場合には制限を超える部分の利息について返還請求することはできないこととなっている(利息1条2項)が、判例⁷は、まず、任意弁済された利息の元本充当を認め、更に返還請求も認めるという解釈を示している。この解釈は利息制限法1条2項をほとんど実質のないものとしていると言える。元来、利息制限法は経済的に弱者である債務者を保護することが趣旨であることに鑑みれば、1条2項の規定は、その基本理念に合致しないものであると考えられるため、この判例の解釈は債務者の保護に大きく貢献した(鹿野1995, pp.154-155)。ただ、その後、貸金業の規制等に関する法律(大蔵省所管)の制定に際し、43条で適用除外が認められ、この判例の意義の大半が否定されることとなった。しかし、更に再び判例によってこの貸金業法の規定に新しい解釈が施される可能性がないわけではない。現時点ではそのような判例は出ていないが、この規定に関して再び判例が利息制限法の基本理念に基づいた解釈を示すことが期待される。

また、取引方法に関する規制としては、約款規制も挙げられる。大量販売・大量取引においては、多くの場合、事業者が一方的に、約款として消費者に対して契約条件を提示し、消費者がそれを受け入れることになる。その結果、消費者は予期しない契約条件や、不当に不利な契約条件に拘束されるという事態に陥りやすいため、約款規制が必要となるが、わが国には包括的に約款を規制する法は存在しない。ただ、1993年に消費者契約における不公正条項に関するEC指令が発令されたこともあり、2000年4月に成立した消費者契約法(後述)では、8条から10条において、消費者契約について、契約内容に関する不当な条項に対する規制が盛り込まれた。

行政は、規制による消費者保護だけでなく、消費者保護基本法12条に基づいて啓蒙活動及び教育の推進のための措置も講じており、このような活動は主に国民生活センターによって行われている⁸。国民生活センターは、情報提供(国民生活センター法18条)を中心に、苦情処理(同2条・3条・6条を根拠とする)などの業務を行っている。また、国民生活センターは、後述する消費生活センターのナショナルセンターとしての役割も果たしており、国民生活センターに持ち込まれた相談内容等のデータベースであるオンライン・システム「PIO-NET」などを利用した情報提供を行っている。国や地方の消費者行政は各地の消費生活センターから国民生活センターのホストコンピューターにアクセスして全国の被害相談に関する多様なデータをPIO-NETから引き出し、それらを活用しているとされる(大村1998, pp.223-227、小島=伊藤1998, pp.129-130、田口1993, p.51)。

消費者行政については、国だけでなく、地方公共団体によっても様々な取り組みがなされている。

地方公共団体による消費者行政は、地域に密着し、消費者に対してきめ細かいサービスを提供することができるという点で、大変重要な意義を有していると考えられる(宮坂1990, pp.62-64、大村1998, pp.227-228)。ここでは特に各地方自治体の消費者行政の指針を掲げる条例と、その指針を具体化するために実効的な活動を行っている消費生活センターを取り上げる。

消費者保護基本法において消費者の権利が明確にされていないことは既に指摘したが、国の施策を補完し、地方自治体の消費者行政の指針である条例には、消費者に明確な権利を保障しているものがある。中でも東京都消費生活条例(1975年制定、1989年・1994年改正)⁹は、地域住民の要請を背景に、消費者の権利を中心に諸制度を体系化しているものとして注目される¹⁰。

消費者行政に関する条例は強制力を持たないものが多いため、どれほど優れた規定が設けられていても実効的な消費者行政は行い得ないとの指摘もある。しかし、条例によって規定されると、行政は事業者に対して指導をする法的根拠がより明確になるのみならず、条例違反の疑いがある場合に調査・勧告・公表等の手続を行使すれば、「信用」を重んじる事業者に対し事実上のサンクションとして十分に機能し得るし、たとえ条例には強制力がないとしても、取引上の慣習や裁判規範となる可能性もある。例えば、東京都消費生活条例の「不適正な取引行為」¹¹リストは、紛争解決の基準として消費生活センターなどの紛争処理機関において実効的に用いられるものであると考える。また、東京都消費生活条例の措置申出権のように住民に措置請求権を与えたり、自治体から国へ措置を請求するための手続が用意されていたりする場合には、自治体は消費者の要求の窓口となって、国の消費者施策にも多大な影響を与えることが期待できる(大村1998, pp.228-230)。

次に、消費生活センターは、都道府県、市町村といった自治体が設置する行政機関¹²であり、消費者に最も身近な行政の窓口として、情報提供や各種の商品テスト等を実施するのはもちろん、苦情処理を重要な業務としている(田口1993, p.50)。消費生活センターに主に電話で持ち込まれる消費者の苦情相談は、簡易なもの等については、消費生活相談員による必ずしも法規範に縛られない助言や、他の相談窓口の紹介、情報提供等によって即答処理され、内容の複雑なもの等については、関係機関への照会や事実関係の確認・追跡調査等を行った上で、あっせん等による紛争解決や被害救済が図られる。更に複雑で解決が困難な苦情等については、多くの自治体で、学識経験者・消費者・事業者等から構成される苦情処理委員会が消費者保護条例等に基づいて設置され、そこでのあっせんや調停による解決が図られている(田口1993, pp.50-51)。苦情相談に関する課題としては、①「相談内容の複雑化、多様化に対応して、的確な法令解釈などの処理の高度化、専門化を図ること」、②「消費者問題が広域化、全国化の傾向を強める中で、多数の類似相談案件の処理がばらばらであってはならず、処理の公平化を図ること」、③「新しい消費者問題の発生に対して必要な政策措置が迅速に講じられるようにセンターの相談処理業務が消費者行政のアンテナ機能を果たすこと」等が指摘されている(田口1993, pp.52-53)。特に①に関しては、センターの業務に過大な期待をかけるのではなく、センターが十分に解決し得る事件類型以外は、国の機関と連携するなど受け皿のしっかりしたセンター外の機関に持ち出したり、

センター内に苦情処理委員会よりも手続が柔軟で迅速に活動できる特別な手続の機関を設置したりするなどの措置を講じる方がよいとの意見もある。なぜならば、事業者としても、センターからの問い合わせやあっせん等があった場合に、少額紛争や簡易な紛争ならば、それに応じた方が処理コストを軽減することができるだけでなく、行政との関係を悪化させずに済むため紛争解決に協力するが、逆に、紛争の対象が高額である場合や多数の消費者が同様の苦情を申し出ている場合などには、事業者も簡単に応じることはできないし、元々行政との関係悪化に関心のない悪質な事業者の場合には紛争解決への協力は望めないからである。このようなセンターの限界を補うために、センターでは解決の難しい紛争については別の解決方法を検討する必要があると思われる(大村1998,p.307,pp.316-317)。

(3)事業者の対応

消費者保護基本法は、4条で、事業者の責務を定めている。4条1項によれば、事業者は、自己の供給する商品及び役務について、危害の防止、適正な計量、表示の実施など必要な措置を講ずるとともに、国や地方公共団体の消費者保護に関する施策に協力しなければならない。また、4条2項により、供給した商品及び役務について、消費者から意見や苦情があった場合には、適切にこれらを処理することが求められている。

事業者による消費者保護に関する施策は、主に、事業者団体や業界などの団体によって行われている。これらの中には自主的に活動する団体も多いが、例えば訪問販売法(10条の2・10条の5)や抵当証券業法(38条)などの個別法には、業界団体の設立を促し、この団体に自主的な紛争解決の義務を課しているものもある。

これら事業者団体や業界の活動については、提供する商品・サービスに関する調査・研究活動、消費者に商品・サービスへの理解を求め、更なる関心を高めるための広報活動、自主規制、消費者の商品・サービスに関する相談に対して窓口を設置する相談業務、消費者の苦情に対する紛争処理機構の設置、被害者救済のための保険制度の導入や基金の設立などが挙げられる(大橋1998,pp.123-128)。これらの中でも特に重要な自主規制の概要と紛争処理機構の設置について簡単にみておく。

まず、自主規制は、後述する規制緩和の流れの中で、今後の有用性が期待される。行政は、商品・サービスの品質やその管理、勧誘方法や契約内容について、個々の事業者のみならず、業界の信用確保に関心を持つ事業者団体の自主規制に委ねることにより、法の制定や改正のように過剰に事業活動に干渉することなく、消費者被害の防止や救済を促すことができる。のみならず、事業者側にとっても、法的規制に拘束されることを避け、また、適正な自主基準を策定することにより消費者の信用も得られるという点において、自主規制は有益である。他方で、自主規制は、元来、策定した団体の内部ルールであり、事業者団体に属しない、いわゆるアウトサイダーに対しては効力が及ばないという問題がある。しかし、例えば全国クリーニング環境衛生同業組合連合会の「クリーニング事故賠償基準」などは、既に述べた国民生活センターや消費生活センターにおいて、消費者がクリーニングに関する相談・苦情

を持ち込んだ際の紛争解決基準としても機能しているため、アウトサイダーに対しても拡張的に運用されるようになってきている点で消費者に有利な効果も果たしており、その限りでかなり評価できるだろう(大橋1998, pp.125-126)。

紛争解決機構の設置については、特に、1994年に制定された製造物責任法の施行に伴って各業界ごとに設置されたPLセンターが代表例であろう。具体的には、住宅部品PLセンター、家電製品PLセンター、消費生活用製品PLセンターなどがある。PLセンターの主な業務は、中立公正な立場で、消費者から持ち込まれた相談に応じ、製造者に対する照会、紛争解決のためのあっせん・調停(センターによっては、裁定・仲裁などを行う場合もある。)を行うとともに、業界に属している各企業からの製造物責任に関する対策についての問い合わせがあった場合に相談に応じるといった各企業に対する指導機関としての役割も担っている。このような苦情受付・紛争解決機関を設置したことによって、製造物責任法は、より実効的に運用されるのである¹³。

自主規制にせよ、紛争解決機構にせよ、アウトサイダーに対する運用の拡大には、まだ問題も残されている。しかし、これらが取引市場において慣行となることによって、新たな規範が形成される可能性もある。既に、有料老人ホーム協会が策定した自主基準である「有料老人ホームの広告等に関する表示の基準」は、厚生省によって各県へ通達され、協会に加入していないアウトサイダーのホームに対しても指導基準として用いられており、各業界団体内部の自主的な基準が、社会的基準ないし行政的基準としても認知されることが期待されるのである(大村1998, pp.283-284、大橋1998, pp.127-128)。

(4) 新たな消費者問題の発生

以上のように、行政や事業者は消費者保護という観点から様々な対策を行ってきたが、それでもなお、消費者被害は後を断たず、次々と新しい悪質商法が噴出している。

今日わが国では、高齢化、グローバル化、情報化、及びサービス化の進展等を背景に、消費者を取り巻く環境は急速に多様化・複雑化してきており、従来の法や規制では対応しきれない、新たな消費者問題が多く発生している。例えば、クレジットカードを利用できることにより、消費者の利便性は増したが、取引が非対面化したことよって消費者の同一性や意思の確認が困難になり、不正使用や過剰与信など様々な問題が発生してきた。

取引形態の変化による消費者被害の拡大のみならず、悪質商法による消費者トラブルも多く発生している。頻発する悪質販売としては、点検商法のように高齢者を狙った強引な販売¹⁴、不況下における資格商法のように人の弱みにつけこんだ販売¹⁵、インターネット等を通じた電子商取引を悪用した販売¹⁶などがある¹⁷。

このような新たな問題への対応を含めて、現在、消費者の関心は、リサイクル法の施行をも意識しての地球環境問題、食品の容器から溶出する環境ホルモンが人体に与える影響などのような生活環境問題、新しい介護保険制度や任意後見制度を含めた高齢者問題等にも寄せられてきており、「これに伴っ

て多様化しつつある消費者ニーズが、今後のわが国の経済社会の在り方に大きな影響を与える」(藤岡1998,p.15)との指摘がある。また、従来消費者問題として取り上げられてきた不当表示や欠陥商品による危険などは明らかに消費者被害を発生させるものであると言えたが、投機性商品の売買など、市場においては自由な経済活動として認められており、ただハイリスクであるがために知識の乏しい消費者が取引を行うことは好ましくないとされるような場合に、その取引によって生じた損害が消費者被害と言えるか否かが判別しにくい消費者問題も増えてきている。

そこで、今後のわが国の消費者政策を考えるに当たっては、多様化する消費者ニーズを的確に捉え、市場メカニズムを最大限活用しながら対応を図ることが非常に重要になってくる。努力目標を定めた訓示規定やプログラム規定が多い抽象的・包括的な消費者保護基本法の問題性を補い、個別法の間隙を縫った消費者紛争の新たな類型が発生するのを防止し、また、事業者が自主規制をより適正な条項を備えたものにすることも重要であるが、他方で、消費者が日常の消費生活において、自己の自由な意思によってなし得る選択行動をいかにして手続的に保障するかという問題が浮かび上がってきた。つまり、製造物責任法が被害の事後救済を目指しているのとは対照的に、事前の契約締結過程等において消費者が自己の意思に合った交渉をし得るようにするための法や施策が必要なのである。以下において、今日一般的に言われている消費者の「自立」概念に関する問題点に焦点を合わせながら、今後の新たな消費者保護についての具体的な方策を考察する。

二 消費者の保護から消費者の自立へ

(1) 規制緩和と消費者

1993年9月16日、経済対策閣僚会議は「緊急経済対策」を発表し、冒頭に「規制緩和等の推進」¹⁸を掲げた。そこでは、規制緩和の推進が「内需拡大や輸入促進に直接的な効果」を持つことや、「手続の簡素化・円滑化を図ることにより経済の活性化を図る」こと、「公的規制がもたらす国民や企業の実質的な負担や制約を軽減し、国民生活の質の向上や民間活力の発揮を確保する」ことが確認されている(根岸1993,p.36)。続いて、1993年11月8日に、経済改革研究会が、当時の細川首相に規制緩和についての中間報告を提出した。そこでは、公的規制は、経済的規制¹⁹と社会的規制²⁰に分けられ、前者については「原則自由・例外規制」を基本としてできる限り早期の撤廃が求められ、後者については、事業者の「自己責任」を原則に、本来の政策目的に沿った必要最小限の規制に留められることが要請された。他方、消費者保護との関係では、「自己責任原則を重視し、技術の進歩、消費者知識の普及などを踏まえ、必要最小限の範囲、内容」に規制をとどめることや、「安全・環境保全の見地から行われる規制も同様最小限にとどめる」ことも確認された。規制緩和が必要であることの理由としては、中間報告では、「内外を通じた自由競争を促進し、わが国経済社会の透明性を高め、国際的に調和のとれたものとする」ということが挙げられた(松本1995,pp.703-704)。

規制緩和において、最も問題となるのは、社会的規制の緩和である。第三次行革審の最終答申でも、「社会的規制は、経済的規制と同列には論じられないが、技術革新の進展に伴いその意義・必要性が薄れてきているもの見直しが必要であり、社会的規制の名の下に既得権益の温存が図られることがあってはならない」とされている。更に、正当な社会的目的を有する規制であっても、その社会的規制を行うことによって犠牲となる他の利益を考慮した場合、それほど重要性の見出せない規制は、本来の政策目的を果たすために他の有効な手段があるならば、緩和し、撤廃することが望ましいとの指摘もなされており(松本1995, p.705)、とりわけ社会的規制の中でも、間接的に市場経済秩序に影響を与え、競争制限的に機能し得るものについては、本来の政策目的実現のために、競争制限的な規制以外の代替的な手段の有無を検討する必要があるとの議論がある(正田1994, p.39)。

また、従来、行政による規制は、事前に行われることにより、事後の被害発生を防止してきたため、事前の社会的規制の中には、事後の救済機関を設けるなど、それに代わる効果的な手段があるときには、ある程度、事前の被害発生を事業者の自己責任に委ねてもよい場合があると思われる。例えば、消費生活用製品安全法は、消費生活用製品のうち「一般消費者の生命又は身体に対して特に危害を及ぼすおそれが多い」製品を「特定製品」と呼び、検定ないし登録・形式承認が必要な第一種と、事業の届出をするだけでよい第二種とに分類している。この分類は、1995年の規制緩和5カ年計画において、第一種の消費生活用製品6品目中4品目を第二種とし、第二種の消費生活用製品中2品目を削除するとされたが、消費生活用製品安全法36条は、規制対象にならない製品による被害の事後救済を担う機関として、製品安全協会という事業者団体を予定している。この団体は、「特定製品」の検定事務を行うとともに、「特定製品」以外の消費生活用製品について、その欠陥による損害が生じた場合に、被害者が確実に損害賠償を受けることができるようにするための措置をとることができる(63条)。そしてこの規定に基づく措置のとられる製品には、責任保険が付されたSGマークが付与され、当該製品の欠陥が原因で発生した被害には、最高3000万円が支給されることになっており、事後の被害救済手段として、各業界における同様の制度のモデルともなっている(大村1998, p.250, pp.254-256)。

他方、社会的規制の中には、更に強化することが求められる場合がある。消費者が得る選択機会の増加や、商品価格の低下などの利益を目的として、例えば競争制限的な機能を併せ持つような社会的規制を緩和したり撤廃したりすることにより、これまで保障されてきた消費者の安全が脅かされることがあってはならない。特に、事前規制を撤廃することによって起こり得る事後の被害が、消費者の生命・身体に関わる重大なものである場合には、事後の救済手段を整備したからと言って、事前の被害防止のための規制を撤廃してよいということにはならないだろう。例えば、商品の安全について考えてみても、現代社会においては、多様化・複雑化した商品が大量に生産されて販売されており、その中から消費者が安全な商品を選択することは、事業者と消費者の情報に関する力の格差から考えても、かなり困難なことである。特に人間の生活に欠かせない食品などは、細菌感染による食中毒などの事故が発生すると被害が大規模化することが避けられないとか、ある食品添加物が事前の検査を求めら

れないで食品に多用されていたにもかかわらず、かなりの期間が経過した後で初めて発ガン性物質であったことが判明するなどというように、事前の製品検査による被害防止を強化していかなければならない場合がある(鈴木1994,p.119, 岸井1994,p.42)²¹。

したがって、消費者の保護に関する社会的規制は、今日においてなお維持・強化しなければならないものがあり、社会的規制を緩和するに際しては、当該緩和によって得られる市場経済的な利益と、当該緩和から生じる消費者への不利益とのバランスを十分に考慮する必要があると思われる(根岸1993, p.41)。

(2)消費者の「自立」

消費者には過剰な保護がなされており、これ以上手厚い保護を与えると、消費者は自立した消費生活を営めず、かえって悪質商法の被害者も増える一方であるとか、保護を笠に着た悪質な消費者が出現して事業者の営業活動を脅かすのではないか、などの危惧が、しばしば指摘されている。そのような考え方から、消費者に「自立」を促す動きが生じてくる。しかし、日常生活において、消費者は、本当に過剰な保護を受けていると判断してよいのだろうか。

既に述べた規制緩和に関する各種政策提言などにおいても、消費者に対して「自立」や、「自己責任」に基づく行動が求められている。ここで、「自立」とは、「個人が社会的経済的な生活関係において、自らの自覚的な意思に基づく行為を通じてその生活を築き上げること」であり、また、「自己責任」とは、そのような「自己の行為の直接的な結果として生ずる経済的、社会的な問題は、自らの負担において解消すべきこと」をそれぞれ意味する(宮坂1995,p.21)。もちろん、近代市民法から現代市民法への転換において、今日では、消費者に「自立」や「自己責任」を求めることの前提として、売主(事業者)側の瑕疵担保責任や情報提供義務が強調されてきている。しかし、消費者の「自己責任」を考える場合に、上述の政策提言のように、「自立」した消費者を仮定してしまうと、消費者の「自己責任」は、ある結果に対して、実際には「自立」していない消費者であっても、自己の負担において事業者と取引関係に入らなければならなくなり、何らかの問題が生じたとしても事業者に責任を問えなくなるという状況を作り出してしまふ。また、たとえ事業者の責任が強調されるようになったとしても、事業者が積極的に自己の義務を果たすような法制度が整備されなければ、消費者は自己の負担において事業者の責任を追及しなければならなくなる。したがって、消費者の自己責任原則を重視するためには、消費者が事業者の責任を追及するための手段や、「自己責任」ないし「自己負担」において問題を解決することを実効的に支援し得るような公的制度が整備される必要がある(松本1995,p.712)。

これまで見てきたように、従来、消費者保護政策は、「弱者」である消費者の保護を正当化理由とした規制行政であった。つまり行政による規制は、市場に行政が介入することにより、事業者の自由な経済活動に干渉し、その結果として消費者保護を図ってきたと言える。しかし、消費者と事業者との間には、とりわけ情報力や交渉力の点で大きな格差が存することは確かであり、消費者保護は、そも

そもこの構造的な格差を前提として計画されてきたのであるから、法がこの格差の是正のために何らかの対応をとらなければ、今日において、ただ規制緩和の推進と消費者の「自立」を強く主張するのみでは、ただちにそれが実現するとは考えられない。それゆえに、近年、消費者の「保護」と「自立」の両立を重視した上で、消費者を主体にした法システムを整備することが強く求められてきたのである。ただ、最近まで、現実には製造物責任法が実現されているだけで、未だ消費者を主体とした法システムが実現しているとは言い難かったが、2000年4月、消費者の選択行動や紛争解決に関して、消費者の「自立」を支援し、結果的に消費者保護を強化することが期待される「消費者契約法」が成立した。まずこの消費者契約法の制定過程について見ておく。

(3) 消費者契約法の制定

現行法下での消費者契約の適正化は、個別法の行政規制による面が強く、消費者が自ら問題を解決するための手段はほとんど与えられていない。したがって、「消費者契約の領域において、消費者と事業者双方がそれぞれルールを認識し、自己責任に基づいて問題を解決することを可能とするとともに、市場メカニズムを有効に機能させるものとして、消費者利益の確保に資する民事ルールを整備する」必要が指摘された(部会報告, p.21)。また、わが国の経済社会の活力を維持・向上する観点から、規制緩和等の構造改革が進められ、消費者を取り巻く環境は急速に多様化・複雑化し、消費者と事業者との間の取引におけるトラブルが大幅に増加している。このようなトラブルは、消費者と事業者との間に情報や交渉力等において大きな格差が存在するために、消費者は契約を締結するに当たって主体的な判断ができず、結果として不当な内容の契約を締結してしまうことから生じており、そのため、契約締結過程及び契約内容の両面にわたるルールの整備が求められた(「消費者契約法(仮称)の具体的内容について—国民生活審議会消費者政策部会中間報告—」(1998(平成10)年1月(以下、「中間報告」という。), p.1)。

消費者契約法成立までの経緯を大まかに見ておくと、1994(平成6)年11月、国民生活審議会消費者政策部会に設置された消費者行政問題検討委員会の報告において、今後の消費者取引の適正化の基本的な方向性として「情報提供の推進」、「契約条項の内容」、「規制の検討」、「事後規制の活用」の必要性が指摘された。これを受けて、消費者政策部会は1996(平成8)年12月に、消費者・事業者双方が自己責任に基づき行動することを促すような環境整備として、特に、「消費者取引における契約締結過程及び契約条項についての具体的かつ包括的な民事ルールの立法化が必要である」との提言を行っている²²(中間報告, pp.1-2)。

以上の議論を受けて、国民生活審議会では、1997(平成9)年7月に消費者政策部会の下に消費者契約適正化委員会を設け、(a)消費者契約の適正化のための民事ルールの具体的内容、(b)紛争解決のための具体的な方策など民事ルールの実効性を確保するための方策を柱として調査審議を行った。そして、1998(平成10)年1月に中間報告が出され、上記(a)についての検討状況が示された(中間報告, p.2)。

その後、意見聴取によってなされた指摘や関係各界における様々な観点に基づく活発な議論を踏まえて、本法の具体的内容及びその実効性を確保するための方策について更に検討が進められ、1999(平成11)年1月に、2年間の調査審議の成果をとりまとめた「消費者契約法(仮称)の制定に向けて」(部会報告)が出された。

しかし、1999年11月30日の消費者契約法検討委員会が出され、12月24日に経済企画庁国民生活局消費者行政第一課編「消費者契約法(仮称)の立法に当たって—国民生活審議会消費者政策部会報告と関連資料—」(以下、「最終答申」という。)にまとめられた「消費者契約法(仮称)の具体的内容について」では、特に契約締結過程に見られる消費者にとって有利な規定が、それまでに議論されてきた内容から大幅に縮小されるに至っている。新法の制定に際しては、当該立法によって影響を受ける当事者間の利害関係を調整するために双方の妥協点が探られることは往々にしてあり得ることであり、この消費者契約法についても、消費者と事業者双方の利害調整のために、このような最終答申が出されるに至ったのであろうと考える。

以上のような経過を踏まえ、2000年3月12日に消費者契約法案(以下、「法案」という。)が閣議決定され、2000年4月28日に消費者契約法が成立した。

以下、消費者契約法の概要とその実効性について検討する。

三 消費者契約法の内容とその実効性

(1) 消費者契約法の概要

ここでは、2000年5月に経済企画庁が公表した「消費者契約法の解説(簡略版逐条解説書)」(以下、「簡略解説」という。)を参考にしながら、特に契約締結過程に関する規定について概観しておく。

消費者契約法は、1条において、消費者と事業者との間に存在する構造的な「情報の質及び量並びに交渉力の格差」に着目し、消費者に自己責任を求めることが適切でない場合のうち、契約締結過程及び契約条項に関して、消費者が契約の全部又は一部の効力を否定することができるような場合を法律によって新たに定めることに、その目的を置いている。そして、消費者契約に関してトラブルが生じた際に、消費者自ら事後の紛争解決に参加しやすくすることによって「消費者利益の擁護」を図り、もって「国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展」を達成することが期待されている(簡略解説、pp.1-2)。

また、本法においては、「消費者」は「個人(事業として又は事業のために契約の当事者となる場合におけるものを除く。)」と定義され、「事業者」は「法人その他の団体及び事業として又は事業のために契約の当事者となる場合における個人」と定義されている(2条)。この定義によれば、「消費者」はEC指令や本法の立法過程で出された各報告²³と同じく、最狭義の消費者概念が採られているように見受けられる。しかし、簡略解説では、個人事業者が事業のためにでもなく、又は事業としてでもなく契約の

当事者となる場合には、消費者として取扱うことが初めて明言されている²⁴。

消費者契約法3条は、1条の目的に沿って、事業者・消費者双方の努力義務を規定している。事業者は、消費者契約の条項を定めるに当たって、「消費者の権利義務その他の消費者契約の内容が消費者にとって明確かつ平易なものになるよう配慮する」²⁵とともに、消費者契約の締結について勧誘をする際には、「消費者の理解を深めるために、消費者の権利義務その他の消費者契約の内容についての必要な情報を提供する」²⁶ように努めなければならない²⁷とされる。他方、消費者は、消費者契約を締結するに際して、「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²⁸ものとされている。なお、3条は努力規定であり、私法的効果は発生しない(簡略解説,p.6)。

4条から7条は、消費者契約の申込み又はその承諾の意思表示の取消しについて規定している²⁹。

まず、4条1項・2項においては、事業者から消費者への情報提供に関する新たな民事ルールとして、消費者の意思表示に瑕疵をもたらすような不適切な勧誘行為により消費者が「誤認」し、それによって当該消費者契約の申込み又はその承諾の意思表示をしたときには、これを取り消すことができる³⁰とした。これは、消費者が事業者の不適切な勧誘行為に影響されて自らの欲求の実現に適合しない契約を締結した場合には、民法96条の詐欺が成立しない場合でも、契約の成立についての合意に瑕疵があるにも拘わらず消費者が当該契約に拘束されることは衡平を欠くものであるため、消費者は当該契約の効力を否定し得るとすることが適当だからである。そこで、消費者は、事業者の不実告知(4条1項1号)³¹、断定的判断の提供(4条1項2号)³²、不利益事実の不告知(4条2項)³³により「誤認」し、それによって当該消費者契約の申込み又はその承諾をしたときには、これを取り消すことができるとされている(簡略解説,p.9,p.13)。また、4条1項1号と4条2項の要件である「重要事項」については、4条4項において、「消費者の当該消費者契約を締結するか否かについての判断に通常影響を及ぼすべきもの」と定義されている(簡略解説,pp.19-21)。

次に、4条3項においては、事業者が消費者契約の締結について勧誘をするに際し、「消費者がその住居又は業務を行っている場所から退去すべき旨の意思」を表示したにもかかわらず、それらの場所から退去しないことや、事業者がその勧誘をしている場所から「消費者が退去する旨の意思」を表示したにもかかわらず、その場所から消費者を退去させないことによって、消費者を「困惑」させ、そのことに起因して消費者が契約の申込みまたは承諾の意思表示をした場合に、消費者はこれを取り消すことができるとしている。これは事業者の不適切な勧誘行為によって消費者が自らの欲求に適合しない契約を締結した場合には、民法96条の強迫が成立しない場合でも、契約成立についての合意の瑕疵が重大であるために、消費者に取消権を与えるという趣旨である。「困惑」とは、困り戸惑い、どうしてよいか分からなくなるような、精神的に自由な判断ができない状況であり、畏怖(おそれおののくこと、おじること)をも含む広い概念であるとされている³⁴(簡略解説,pp.16-18)。

8条から10条は、消費者契約条項の無効について規定する。いわゆる不当条項規制である。今日の

消費者契約においては、事業者が大量取引を迅速かつ画一的に処理する目的で、消費者の権利義務や契約内容を定型化して消費者に対して一方的に提示することが多く行われている。しかし、このような契約の定型化が、事業者にとって一方的に有利に行われる可能性は十分にある。そこで、消費者にとって不当な契約条件は、消費者の正当な利益を保障するために、当該条項の効力の全部または一部を否定することが適当である。具体的には、8条で、事業者の損害賠償の免責を定める特約は無効となること、9条で、事業者が、消費者の債務不履行に備えて損害賠償額を予定したり、違約金を定めたりする際に、その額が一定限度を超える場合には、その限度を超える部分について無効となること、10条で、8条および9条に規定する条項以外で、民法や商法その他の法律の任意規定の適用に比して、消費者の権利を制限し、その義務を加重する条項で、信義則に反し消費者の利益を一方的に害するものは無効となることが規定されている(簡略解説,p.32-49)。この不当条項規制に関しても多数の重要な論点があるが、既に立法段階より多く議論されてきているため、それらに譲ることとする³⁵。

(2) 消費者契約法の意義

前節において、消費者契約法における契約締結過程に関する規定について大まかに見たが、消費者の「自立」を促すという観点からは、これらの規定は、当事者、特に消費者が主体となった契約締結をより実効化させることにおいて有用であり得る。

近年、手続的正義という考え方が重要視されてきている。手続的正義とは、伝統的には「正義に適った結果がめざされている決定過程において、利害関係者各々の競い合っている主張・意見・要求に公正な手続にのっとった公平な配慮を要請すること」(田中1985,p.37)であり「裁判過程と行政過程において遵守されるべき重要な価値」(田中1985,pp.37-38)とされてきた。更に最近では「実定法自体の一定の内容やその適用の結果について、それらの実質的正当性の評価基準」(田中1985,p.43)であるとされる実質的正義との関係においても、「一定の手続過程による決定の結果の内容的正当性だけでなく、公正な手続過程の保障のもつ独自の正統化機能にも正当な位置づけを与えるべきことが強調され」(田中1985,p.39)ることにより、手続的正義の観念は独自の重要な意義を持つに至っている。

つまり、争いのある当事者間で話し合いをする場合に、その話し合いの結果出された結論が実定法に照らして妥当であるか否かということに関心を向けるのではなく、公正な手続によって話し合いが行われ、双方の納得のいく結果が合意されれば、その結果を尊重しようとするのである。これを消費者契約に当てはめて見た場合、事業者に対して消費者は圧倒的に「弱者」であると位置付けられているが、契約締結の交渉過程において、例えば消費者契約法4条に則って契約に関する重要事項を事業者が消費者に適切に告げ、消費者側も自己の契約に関する意思を十分に表示して契約が締結されたならば、その契約は有効に効力を生じる。特に、投機性商品のように現実に生じている損害が消費者被害と言えるか否か明確でない最近の消費者問題のように、たとえ契約の対象となる商品・サービスが危険なものであったり、消費者に不利とも思われる契約条項が含まれていたとしても、事業者による適

切な情報提供がなされ、消費者が熟慮した上での契約締結が行われるという手続的な保障がなされているならば、消費者の選択や意思決定は尊重されるべきことになる。

以上のように考えると、今日一般的に言われる「自立」概念とは内容を異にするが、消費者が自己の意思に基づき、適正な手続において、納得のいく契約を締結するという意味での消費者の自立を支援し得るものとして、消費者契約法の契約締結過程に関する規定を意義づけることも可能である。その結果、これまで「弱者」として捉えられ、積極的な経済的主体とは見なされてこなかった消費者が、新しい主体として現れてくる。そして、従来、商品選択や契約締結、紛争解決のあらゆる面で受動的にしか手続に参加しなかった消費者が、実体的な保護ではなく、手続的に保護されることによって、経済秩序形成の一翼を担う能動的な経済主体となることが期待できるのである。

(3) 実効的運用の可能性

既に見たように、消費者契約法は、最終答申や法案の段階で、当初予定されていたものに比して、その内容はかなり縮小されたものになっている。しかし、関係当事者間の妥協が法に盛り込まれたからといって、それが直ちに消費者契約法の立法意義を大きく損うとは限らない。法の運用に工夫を凝らすことにより、消費者と事業者双方に契約当事者としての責任に基づいた行動を促して紛争の発生を防止したり、紛争が生じた場合に消費者契約法の適用判例を積み重ねることによって適用基準を明確化したりすることが期待できる。要するに、そもそもなぜこの消費者契約法を立法する必要があるのかという原点に立ち返り、消費生活センターなどでの消費者紛争処理実務において現実の紛争に即した法の解釈がなされることが大切なのである。

このことは、消費者契約法の成立に際しての衆議院・参議院における各付帯決議にも示されている(簡略解説, pp.68-70)。具体的には、政府は、本法の立法趣旨や内容について、消費者、事業者、各種の裁判外紛争処理機関、都道府県及び市町村自治体における消費者行政担当者に周知徹底することはもちろん、特に国民生活センターや消費生活センターにおける情報提供や苦情相談、紛争解決などの役割を強化・充実させること、弁護士会の仲裁センターが消費者契約に関する紛争解決についても利用しやすいものとなるよう日弁連に協力要請すること、消費者が本法を活用しつつ自己責任に基づいて主体的・合理的に行動できるように、学校教育などにおける消費者契約に関する消費者教育の支援に積極的に取り組むこと、司法制度改革の動向を踏まえた上で差止請求に係る団体訴権について検討すること、今後の消費者契約の多様化・複雑化に鑑み、本法の実効性をより高めるために、必要があれば5年後を目途に本法の見直しを含めた措置を行うことなどが確認されている。

また、1998年1月1日より施行された新しい民事訴訟法で新設された少額訴訟手続も、消費者契約法の実効的な運用に資すると考えられる。これまで、少額少数被害は、消費者被害の中でも最も件数が多く深刻なものでありながら、立証の困難さや裁判期間の長期性、訴訟費用の問題などから、消費者は泣き寝入りせざるを得なかった。しかし、この少額訴訟手続は、原則一期日で審理が行われ、そ

の日の内に判決が出ること、弁護士を依頼せず、当事者訴訟が主であること、裁判官の立会いの下、当事者同士の話し合いが重視されていることなどから、少額少数の消費者被害にとって、利用しやすい裁判制度になっていると思われる(川嶋1996参照)。

問題となるのは、既に述べたように、製造物責任法は、その施行に際してPLセンターが設立されたが、消費者契約法には、これに見合った専門の相談受付や紛争解決のための機関が存在しないこともあり、消費者が実際にこの消費者契約法をどの程度、利用できるかどうかが不確定的であるということである。もちろん、各地の消費生活センターがPLセンターのような役割を担うこともあり得るが、その場合には、付帯決議にあるように、消費者契約法の内容を周知徹底した上で、全国の他のセンターと連携することや、PIO-NETに情報を集積することが期待されるのはもちろんのこと、センター以外の他の機関との連携も非常に重要になってくるだろう。例えば、センターに持ち込まれた苦情について、今後は、当事者が望めば、消費者契約法に基づいて少額訴訟手続を利用することも勧めやすくなると思われる。ただ、重要なのは、このように制度が充実したからと言って、消費者が積極的な利用をするとは限らないということである。消費者が法や制度を積極的かつ適切に利用できるようにするためには、やはり、消費者教育の推進や改善が必要になる。学校教育や自治体による地域交流活動等において、消費者が消費者問題への関心を高めたり、悪質商法の手口に関する情報を得たり、トラブルが生じた際の対処方法などに関するアドバイスを受けたりすることができるような場を設け、消費者が制度をより利用しやすくする支援がなされるべきである。

このようにしてより適切な実効化方法を考えていくなれば、たとえ消費者に有利な契約締結過程に関する規定が当初の立法構想より縮小されたものになっているとしても、消費者契約法の制定は、消費者契約全般の適正化を行い、消費者が公正に扱われるようなシステムを作るための重要な一つのステップであると評価し得るのではないだろうか。

おわりに

これまで見てきたように、従来、消費者保護のための施策は、行政規制等により、上から消費者に保護を与えるためのものが大半であった。しかし、わが国の特色である縦割り行政や、問題が発生するたびの後追い行政では、次々と現れる新しい消費者被害に十分に対応することが困難であり、また、行政規制は、事業者の自由な経済活動を阻害することから、大企業による市場の独占や物価の高騰など、そこから生じるコストは、結局、消費者の負担となっていた。そのために、近年、行政による市場介入を必要最小限にし、市場秩序維持や消費者保護の大部分を事業者の自己責任に委ねるとともに、消費者にも「自立」を促して、右のコストを軽減しようとする新たな試みが見られる。規制緩和も消費者契約法制定もその一部である。

しかし、消費者に「自立」することや賢い消費者になることを求め、それを支援するための様々な方

策を練り、具体化するための制度を作ったとしても、消費者と事業者との間になお力関係の格差が残ることや次々と新しい消費者被害が発生しているという状況が、今後とも大きく変化することはないだろう。したがって、新しい消費者保護政策の在り方が模索される今日において、「消費者の保護から自立へ」というスローガンが掲げられてはいても、従来行われてきた消費者への「保護」が完全に不要となるというわけではない、ということに十分留意しなければならない。例えば、消費者が事業者に対して不利な条件にあるとか、かなり悪質な事業者が犯罪的な勧誘を行っているとか、事業者の自己責任に任せておくだけでは回復困難な被害が起こり得る危険な商品の製造販売が行われるといった場合には、行政や行政の指導に則った各事業者団体等が、上から消費者に与える保護も必要であるということになる。

ただ、消費者契約も契約自由の原則から行政による介入は最小限に留めなければならないことから、従来のような規制による保護のみでは、過去の経験から言っても、新しく生じてくる消費者被害に十分な対応をすることは困難である。そこで今後は、消費者が、自己の意思によって行う選択行動や契約締結を、結果がどのようなものであれ十分納得して受け入れられるようにするために、公正な手続に則って契約を締結する権利を消費者に与えていかなければならない。消費者契約法は、その手続的正義の保障を支援するための一つの方策としても意義づけられるのである。

¹ 流通社会において、商品やサービスは個人・団体を問わず、すべての法主体によって購入され、消費される。この場合には、生産財を購入する事業者や行政組織もすべて「消費者」と言える(最広義の消費者)。しかし、事業者が生産財を購入する場合を含めず、消費財を購入する場合のみを念頭に置くとすると、広義の消費者が現れてくる。更に、流通構造の末端にあって商品・サービスを購入する自然人たる法主体のみを消費者とする場合に、これが最狭義の消費者となる(木元1986, p.24)。また、不公正条項に関する1993年4月5日付EC指令が対象とする消費者契約においては、消費者とは、「自己の取引、事業、プロフェッション以外の目的のために行為するあらゆる自然人である」(Quigley1997, p.265)とされ、最狭義の消費者が採用されている。

² 流通社会において消費者の購入する商品・サービスを提供する者をいう。不公正条項に関する1993年4月5日付EC指令が対象とする消費者契約においては、「公的経営であると私的経営であるにかかわらず、取引、事業、プロフェッションに関する目的で行為するあらゆる自然人もしくは法人」であるとされている(Quigley1997, p.265)。

³ 事業者に対する規制によって間接的に消費者の保護を行っているだけでなく、消費者に対する直接の保護として、情報提供や苦情処理のサービスも行っている。

⁴ 古くから、「消費者の利益」は「消費者の権利」として捉えられてきた。最も先駆的な例としては、1962年にケネディの「消費者保護に関する大統領特別教書」が掲げた「消費者の四つの権利」がある。これは、「安全を求める権利」、「知らされる権利」、「選ぶ権利」、「意見を聞いてもらう権利」(フォード大統領時代に「消費者教育を受ける権利」が追加された)であり、わが国の消費者保護基本法にも影響を与えているといわれる(大村1998, pp.29-30)。また、木元博士は、「現代の経済社会のように、技術革新、独占化、情報化が進化した状況」下においては、「資本力、技術力、情報力および価格決定力」のすべてが、「企業に独占または集中」しており、「消費者の自立と自治(私的自治と団体自治を含む)による権利確保には限界がある」と言う。

したがって、消費者には、「安全である権利」、「知る権利(表示させる権利と情報を求める権利とを含む)」、「商品または役務を選択する権利」、「意見が反映される権利(意見具申権または措置申出権)」、「参加権」、などの権利が認められなければならないとする(木元1986,p.77)。

⁵ 消費者行政を扱う文献には、消費者問題の時代的な流れに沿って政策を順に紹介していくもの(例えば藤岡1998など)、各省庁の政策を個別に紹介していくもの(例えば石田1993,佐味1993,牧元1993など)、規制対象を分類してそれに対する個別の政策を紹介していくもの(例えば大村1998など)があるが、本稿では、大村教授の分類に従った(大村1998,pp.233-246)。

⁶ 2000年6月施行の改正法により、これまでの年40.004%から年29.2%まで引き下げられている。

⁷ 最大判昭和39年11月18日民集18巻9号1868頁、最大判昭和41年11月13日民集22巻12号2526頁。

⁸ ただ、厳密に言えば、国民生活センターは、国民生活センター法(1970年)によって設立された行政とは別個の独立法人であるという点に留意する必要がある。

⁹ 「生活物資の危険の防止、表示等の事業行為の適正化及び消費者被害の救済」に関して、都が実施する施策について必要な事項を定め、「都民の自主的努力」と相俟って、「消費者の権利を確立」することにより、都民の消費生活の安定と向上を図ることを目的としている(1条)。

¹⁰ この条例においては、都民参加が実質的に行われて初めて消費者の権利の確保を期待できる旨が宣言されている。消費者の権利としては、①生命及び健康を侵されない権利、②適正な表示を行わせる権利、③不当な取引条件を強制されない権利、④公正かつ速やかに救済される権利、⑤速やかに情報を提供される権利、⑥消費者教育を受ける権利を掲げている(1条)。そして、この条例は、消費者の権利を確立するための規制と、消費者被害を救済するための制度の設立という二つの主要な観点から構成されている。

¹¹ 不適正事業にかかわる規制については、25条1項で7類型の「不適正な取引行為」が列挙され、25条2項でこれらが禁止されている。

¹² 消費者行政の進展に伴い、1998年現在で全国に300を超えるセンターが設置されている(小島=伊藤1998,p.131)。

¹³ 1999年末までに、裁判において製造物責任法が適用された事例は、名古屋地裁平成11年6月30日(判時1682-106)のみである。なお、PLセンターの業務内容及び実績等については、田尾桃二「自動車製造物責任相談センター(自動車PLセンター)について(PLセンター・シリーズ1)」(法の支配105号,pp.23-29)、林田学「PL問題の裁判外紛争処理——住宅部品PLセンターを例として」(法の支配107号,pp.21-35)出口高明「消費生活用製品PLセンターについて」(法の支配108号,pp.15-25)、賀集唱「医薬品PLセンターについて」(法の支配109号,pp.5-13)、田島純蔵「家電製品PLセンターについて」(法の支配115号,pp.30-38)等を参照。

¹⁴ 高齢者宅を訪問して、シロアリや浄化槽、消火器などの「無料点検」をもちかけ、「すぐに作業する必要がある」などと執拗に契約を迫り、相手が断っても勝手に作業を行って代金を請求するという「点検商法」、チラシが配られたり、道で声をかけられたりして、特設会場に連れ込まれ、まず生活用品や食料品が無料で配られたり、格安で販売されたりし、また、巧みな話術で会場にいる人を興奮させて冷静な判断能力を失わせてから、最後には高額な羽毛布団などを半ば強引に買わせるという「催眠商法(SF商法)」、注文していない商品を業者が勝手に送りつけてきて、代金を請求してくる「送りつけ商法(ネガティブ・オプション)」などがある。

¹⁵ 長引く不況につけ込んで、「債務一本化」・「公的資金で借金整理」などといった広告で消費者に「業者が融資をしてくれる」とか「公的資金の融資をあっせんしてくれる」などという誤解を生じさせて手数料などを請求する「借金整理屋」が横行したり、サイドビジネスがらみでは「マルチまがい商法」が頻繁に起こったりしている。「ブランド品のチラシ配りをすれば売り上げに応じたマージンが入る、と言われて高額な保証金を支払って契約した」とか、「宅配の代理店契約をし、必要と言われ

て軽トラックを購入した」などであるが、結局収入には繋がらないという被害である(吉田1997, pp.30-31)。「牛のオーナーになれば必ずもうかる」として一時期被害が続出したいわゆる「和牛商法」もこれに当たる。英会話、資格取得等の教材販売の中には、契約するまでしつこく電話で勧誘するものがあり、これも不況による就職難などにつけ込んだ悪質な商法であると言えるだろう。この他にも、エステティックサロンなどのように、消費者の新しいニーズが生じている分野において急増しつつある悪質商法に対しては、ルールの整備とともに個別の業法などによる積極的な取り締まりが求められている。

¹⁶ インターネットの普及等によって、国際ねずみ講(わが国では無限連鎖講は違法行為)が横行したり、通信販売の発達で外国から直接に商品を購入するのが容易になった反面、偽物の商品が届くなどという様々な消費者トラブルが急増したりするなど、「国境を超えた消費者問題」(藤岡1998, p.15)が発生してきている。確かに、消費者の選択の幅は広がるだろうが、他方で、ひとたびトラブルが生じると、「言語・文化の違いが交渉の障害になったり、裁判管轄や準拠法に関して不利な事態が生ずることも多くなっ」(大村1998, p.14)てきているため、国際的な協力の枠組みを含めた規律が必要であるとされている(藤岡1998, pp.14-15、大村1998, pp.13-14)。

¹⁷ 各消費生活センター等で無料配布されているパンフレットなども参照(ここでは村千鶴子弁護士が監修した岡山県作成の『悪徳商法のこんな手口』を参照した)。最近では高齢者向けのパンフレットが増えており、図や具体例を挙げてわかりやすく説明している(国民生活センター・(社)全国消費生活相談員協会(中部支部)作成の「今も・昔も・変らぬ だまされ話」など)。

¹⁸ 消費者団体等の側には、規制緩和によって消費者の利益が脅かされるのではないかという懸念があり、規制緩和に対して反対する声も大きい。なぜならば、わが国の消費者団体等の従来の取組みは、消費者問題に対して政府による規制の強化を求めるものが主であったために、規制緩和は、消費者保護の後退という発想に結びつきやすいからである。しかし、消費者の利益は、基本的には、安全で品質のよい商品やサービスを安価で提供されることにあるため、規制緩和による自由競争の促進は、結果的に消費者の利益になるとの主張もあり、規制緩和正当化根拠の一つにもなり得ている。

¹⁹ 「主として経済的見地から行われている規制であり、特定の産業に対する参入規制、価格規制、設備規制、輸入規制などの競争制限的規制」(根岸1993, p.36)をいう。

²⁰ 「消費者や労働者の安全・健康の確保、環境の保全、災害の防止等を目的として、商品・サービスの質やその提供に伴う各種の活動に一定の基準を設定したり、制限を加えたりする」(本間1994, p.33)規制をいう。

²¹ 規制緩和の根拠の一つはわが国の貿易黒字に対する外圧であり、事前検査の基準等を国際的な規格や基準に合わせて緩和することが求められる。しかし、反対に、国際的な規格や基準との整合性を図るために、わが国では従来規制されてこなかった食鳥の衛生に関して、1990年に食鳥処理の事業の規制及び食鳥の検査に関する法律が制定されたり、1991年には食品衛生法施行規則が改正されて全食品添加物の表示規制が強化されたりした。また、食品衛生法においては、残留農薬基準を追加設定することも近年積極的に行われている(鈴木1995, p.70)。

²² 併せて、この立法化により、「①取引の透明性を高め、契約に沿った安定的な取引を行うことが可能になること、②行動指針として不適正な行為を抑止し紛争発生が事前に防止されるとともに、紛争解決の具体的指針として事後の救済を円滑にすること、特に事業者にとっては、紛争処理コストの節約にもつながること、が期待されること、③規制緩和との関連では、現行法制では明瞭でない部分についてルールを明確化して取引の安定性を高めようとするものであり、取引に関する新たな規制を課するものではなく、消費者にとって適切な選択を行いやすくすると同時に、事業者にとっても事業活動において創意工夫を行いやすくするものであること」(中間報告, p.2)等が期待された。

²³ 「消費者」については、消費者が事業者との間における様々なトラブルに巻き込まれる要因として、消費者の情報、知識、交渉力等が事業者のそれらに比べ劣っているという特性に着目し、①消費生活において、事業に関連しない目的で行為する

こと、②自然人であることの二点を定義の要件としている(中間報告, pp.5-7)。「事業者」については、①事業に関連する目的で行為すること、②自然人又は法人その他の団体であることの二点を定義の要件としている(中間報告, pp.7-8)。結局は「事業性」が消費者と事業者との差異のメルクマールであり、部会報告では、「事業性」について「ここでいう『事業』には、営利・非営利、公益・非公益を問わず反復継続して行われる同種の行為が含まれ、また、『専門的職業』の概念も含まれ」(部会報告, p.26)とされ、なお、「行政主体についても当然に事業性が排除されるものではない」(部会報告, p.26)とされている。本法3条の「事業」概念については簡略解説pp.3-4、参照。

²⁴ 更に、例えば個人事業者が当該事業のためにパソコンを購入したが、同時に個人の趣味として同パソコンを使用するというように、事業のために契約の当事者となっているのか、それとも事業のためではない目的のために契約の当事者になっているのか一概には判断がつかない場合、個々の具体的契約に即して、事業のための契約の当事者であるかどうかを判断することとされている(簡略解説, p.4)。その判断基準や立証が問題となってくるが、立法に際しては、その保護対象の範囲と保護内容の程度とは相関関係に立つものであり、消費者と事業者の間に存在する契約の締結、取引に関する情報・交渉力の格差を念頭に置きつつ消費者概念が緩やかに解釈されうる余地を残したのだろうと考えられる。

²⁵ これは、EC指令4条2項、5条に規定され、また、ドイツ約款規制法において「書かれざる9条3項」と言われる透明性原則を念頭においているものと考えられる。透明性原則については、石原全「約款における『透明性原則』について」(一橋大学研究年報『法学研究28』pp.3-66、1996)などを参照。

²⁶ 立法過程の初期段階では、情報提供は努力規定ではなく、事業者に義務を課するものであった。なぜならば、事業者の中には従来、取引におけるメリットだけを大きく表に出す一方で、消費者が自己決定を行う上で必要なデメリットについてはこれを告げようとしないう悪質なものが往々にして見られるため、重要事項に関する情報の開示を義務づける必要があるとされた(中間報告, p.17)からであり、後述の不実告知(4条1項1号)とセットで取消原因とされていた。しかし、情報提供義務を事業者に課すことについては、「事業者に新たな義務を課すことになるのではないか」(中間報告, p.17)という事業者からの批判も強く、本法では努力規定にとどまったものと思われる。

²⁷ 簡略解説は、これを情報提供努力義務(p.6)という。しかし3条は、このような情報提供努力義務があるとしても、消費者契約の内容について情報をすべて提供することまで求めているわけではなく、消費者契約の内容についての情報のうち、消費者が当該契約を締結するのに必要なものを提供すれば足りるとされている(簡略解説, p.6)。

²⁸ 消費者に自ら情報収集する努力まで求めるものではなく、少なくとも事業者から提供された情報は活用することを求めるものである。ただ、そうであっても、消費者は当該契約の内容をすべて理解することはおよそ不可能であり、結局、消費者に求められているのは、自己責任を問う程度のレベルまで契約内容を理解し、本法で取消しとされるようなトラブルに至らないようにすることであるとされている(簡略解説, p.6)。

²⁹ 5条は媒介の委託を受けた第三者及び代理人に対する4条1項ないし3項の準用(簡略解説, pp.24-26)、6条は4条1項ないし3項により消費者契約の申込み又は承諾の意思表示が取消対象となり、かつ民法の詐欺強迫が成立する場合に両方の主張ができる旨の確認(簡略解説, p.27)を規定している。また、7条は、取消権の行使期間を、追認をすることができる時から六箇月、当該消費者契約の締結の時から五年としている。これについては、本法が民法よりも取消しの要件を緩和するものであるために、民法との均衡を考慮して行使期間を短縮するなどの措置を取るべきであるとの議論が立法過程よりあった(中間報告, p.18, p.21, p.22)。

³⁰ 4条1項から3項までの規定に基づく意思表示の取消しは、善意の第三者に対抗することができない(4条5項)。

³¹ 「不実告知」は、事業者が「重要事項について事実と異なることを告げること」である。これは、契約締結の時点において、契約締結に至るまでの事業者の告知の内容を全体として評価して、告知の内容が客観的に真実又は真正でなければ不実告知に当たるとされる(簡略解説, p.10)。不実告知については、立法過程初期から、事業者が重要事項について消費者に対して

不実のことを告げたととき、当該不実の告知がなかったならば消費者が契約締結の意思決定を行わなかった場合に、消費者に取消権を与えている(中間報告, pp.16-19)。

³² 「断定的判断の提供」は、将来において消費者が財産上の利得を得るか否かを見通すことが契約の性質上そもそも困難である事項について事業者が断定的判断を提供することである。ただし、事業者が一定の前提の下で客観的に将来を見通すことが可能な情報を提供することや、非断定的な予想ないしは個人的見解を示すこと、将来における変動が不確実な条項について、試算の前提としての仮定が明示されている場合は、問題とはならない。例えば、「この取引をすれば100万円もうかる」と告知すれば断定的判断の提供となるが、「この取引をすれば100万円もうかるかもしれない」と告知することは断定的判断の提供に当たらないとする(簡略解説, p.11)。

³³ 「不利益事実の不告知」は、事業者が、「当該消費者に対してある重要事項又は当該重要事項に関連する事項について当該消費者の利益となる旨を告げ、かつ、当該重要事項について当該消費者の不利益となる事実(当該告知により当該事実が存在しないと消費者が通常考えるべきものに限る。)を故意に告げない」ことであるとされている。不利益事実の不告知の対象が「当該重要事項について当該消費者の不利益となる事実(当該告知により当該事実が存在しないと消費者が通常考えるべきものに限る。)」とされることから、この「事項」は一般平均的な消費者が不利益事実が存在しないと誤認する程度に「ある重要事項」に密接にかかわりつながらるものであると考えられている(簡略解説, p.12)。立法段階においても、「重要事項」は、「契約締結の時点の社会通念に照らし、当該消費者契約を締結しようとする一般平均的な消費者が当該消費者契約を締結するか否かについて、その判断を左右すると客観的に考えられるような、当該契約についての基本的事項」であると定義されている。ここで、「個別具体的な消費者」でなく、「一般平均的な消費者」とされているのは、仮に前者を判断基準とすれば、事業者が個々の消費者の内心を具体的に把握することは困難であるため、「重要事項」の概念が著しく不安定なものとなり、予見可能性を欠くことになると考えられているからである(部会報告, p.32)。

³⁴ 立法過程においては、「威迫困惑」とされ、悪質な事業者が消費者に対して脅迫まがいの態度を示したり(威迫)、消費者を長時間拘束したり(困惑)した場合に、消費者に取消権を与えていた(中間報告, p.20)。本法における「困惑」は広い概念を持っているとは言え、立法過程における「威迫」類型が「困惑」類型に含まれているか否かは解釈に委ねられることになるだろう。

³⁵ 消費者契約法をめぐる議論については、契約締結過程に関する規定より、不当条項規制に関する規定における議論が盛んである印象が強い。例えば、山本豊「不当条項規制と中心条項・付随条項」、潮見佳男「不当条項の内容規制—総論」、潮見佳男・角田美穂子「不当条項リストをめぐる諸問題」(いずれも『消費者契約法—立法への課題』(別冊NBL54号、商事法務研究会、1999)、山本敬三「消費者契約立法と不当条項規制」(NBL686号pp.14-35、2000)などが挙げられる。もちろん、契約締結過程に関する文献もあり、特に沖野眞巳教授が積極的な議論を展開している(例えば「契約締結過程の規律と意思表示理論」(『消費者契約法—立法への課題』(別冊NBL54号、商事法務研究会、1999)、「『消費者契約法(仮称)』における『契約締結過程』の規律」(NBL685号pp.16-28、2000)などがある。)

《参考文献一覧》 執筆者名五十音順

石田1993：石田祐幸「消費者行政のあゆみ——経済企画庁」(『ジュリスト』1034号、1993)

大橋1998：大橋洋一「事業者団体の活動」(『ジュリスト』1139号、1998)

大村1994：大村敦志『判例・法令 消費者法』(有斐閣、1994)

大村1998：大村敦志『消費者法』(有斐閣、1998)

鹿野1995：鹿野菜穂子「利息制限法超過利息の支払と返還請求」(別冊『ジュリスト』135号・消費者取引判例百選・事例76、1995)

- 川嶋1996：川嶋四郎「少額訴訟手続の基礎的課題と展望」(『ジュリスト』1098号、1996)
- 岸井1994：岸井大太郎「社会的規制と消費者—安全性の確保に関する法規制を中心に—」(『消費生活と法』(岩波講座現代の法13)pp.23-51、岩波書店、1997)
- 北川1980：北川善太郎『消費者法のシステム』(岩波書店、1980)
- 木元1986：木元錦哉『現代消費者法の構造』(新評論、1986)
- 小島=伊藤1998：小島武司=伊藤真編『裁判外紛争処理法』(有斐閣、1998)
- 佐味1993：佐味祐介「消費者行政のあゆみ—通商産業省」(『ジュリスト』1034号、1993)
- 正田1994：正田彬「規制緩和と国民生活」(『ジュリスト』1044号、1994)
- 鈴木1994：鈴木深雪「安全・表示と規制緩和」(『ジュリスト』1044号、1994)
- 鈴木1995：鈴木深雪「安全性確保のための規制の緩和と消費者」(『経済法学会年報』16号pp.62-80、1995)
- 竹内1975：竹内昭夫「消費者保護」(『現代の経済構造と法』(現代法学全集52)pp.1-170、筑摩書房、1975)
- 田口1993：田口義明「消費生活センターの役割」(『ジュリスト』1034号、1993)
- 田中1985：田中成明「手続的正義に関する一考察」(ホセ・ヨンパルト=三島淑臣編『法の理論・6』(続・原秀男博士追悼論集)pp.37-77、成文堂、1985)
- 根岸1993：根岸哲「規制緩和と消費者の安全」(『ジュリスト』1034号、1993)
- 藤岡1998：藤岡文七「消費者行政の展開と課題」(『ジュリスト』1139号、1998)
- 本間1994：本間重紀「規制緩和の基本的考え方」(『ジュリスト』1044号、1994)
- 牧元1993：牧元幸司「消費者行政のあゆみ—農林水産省」(『ジュリスト』1034号、1993)
- 松本1995：松本恒雄「規制緩和と消費者法の課題—消費者取引における自己決定と自己責任—」(田中誠二先生追悼論文集『企業の社会的役割と商法』pp.703-718、経済法令研究会、1995)
- 宮坂1990：宮坂富之助「現代の消費者問題と権利」(『消費生活と法』(現代経済法講座3)pp.1-70、三省堂、1990)
- 宮坂1995：宮坂富之助「規制緩和と消費者—総論」(『経済法学会年報』16号pp.1-30、1995)
- 吉田1997：吉田良子「最近の消費者苦情について」(『公正取引』558号、1997)
- Quigley1997：Conor Quigley, *European Community Contract Law - volume I: The Effect of EC Legislation on Contractual Rights, Obligation and Remedies* (Kluwer Law International, 1997)
- 中間報告：国民生活審議会消費者政策部会「消費者契約法(仮称)の具体的内容について—国民生活審議会消費者政策部会中間報告—」(1998)
- 部会報告：国民生活審議会消費者政策部会「消費者契約法(仮称)の制定に向けて—国民生活審議会消費者政策部会報告—」(1999)
- 最終答申：経済企画庁国民生活局消費者行政第一課編「消費者契約法(仮称)の立法に当たって—国民生活審議会消費者政策部会報告と関連資料—」(1999)
- 簡略解説：経済企画庁「消費者契約法の解説(簡略版逐条解説書)」(2000) <http://www.epa.go.jp/2000/c/0605c-abridgment.pdf>