

消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ
中間整理

平成 30 年 8 月 7 日

消費者委員会 消費者法分野におけるルール形成の
在り方等検討ワーキング・グループ

第 1. はじめに

1. 検討の経緯

消費者委員会においては、消費者契約法（平成 12 年法律第 61 号）や特定商取引に関する法律（昭和 51 年法律第 57 号、以下、「特定商取引法」という。）といった取引分野における個別法について、これまで都度、専門調査会等を立ち上げて必要な見直しの検討を行ってきた。

こうした個別法に関する調査審議を重ねる中での蓄積をもとに委員の間で議論をした結果、取引分野におけるルール形成の在り方、ルールの実効性確保に資する公正な市場を実現するための方策のほか、行政、事業者・事業者団体及び消費者・消費者団体といった各々の役割について整理を行い、包括的に検討することが必要であるとの結論に至った。その背景には、超高齢化などの社会の変化に対応するためのぜい弱な消費者の保護に向けたルールの在り方や、インターネット取引や国際化などの取引環境の変化などに対応できるルールの在り方について検討する必要があるとの認識もあった。

また、平成 15 年 5 月に国民生活審議会消費者政策部会が「21 世紀型の消費者政策の在り方について」を取りまとめてから約 15 年が経過しており、報告書で指摘されている内容について、達成された点や残されている課題を確認し、今後進むべき方向を検討する必要性も指摘された。

このような経緯から、平成 30 年 2 月 8 日の第 266 回消費者委員会本会議において、「消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ」を設置し、具体的な検討を開始した。

会議はこれまでに 8 回開催され、有識者及び関連団体等からのヒアリングを行い、検討を重ねた。

今回、これまでの調査審議の状況を確認する趣旨で各論点についてヒアリングで指摘された点を中間的に整理するとともに今後のワーキング・グループにおいて重点的に検討すべき論点を取りまとめた。

2. 憲法上の論点について

これまでの専門調査会等における審議において、消費者保護と事業活動への影響について議論があった。そこで、消費者法におけるルール形成の在り方等を検討する前提として、消費者の権利と事業者の権利の関係やその調整についての憲法上の位置付けについて検討した。

(1) 消費者保護を目的とする立法と事業者の営業の自由や契約自由の原則との関係（合憲性判断基準について）

消費者契約法の合憲性が問題となった最高裁判決としては、大学の入学料、授業料等の返還義務について消費者契約法第9条第1号の合憲性が問題となった事例がある¹。この判例では、同規定が憲法第29条第2項にいう公共の福祉に適合するものとして是認されるかどうかについて、証券取引法事件における最高裁判決²が判示した「規制の目的、必要性、内容、その規制によって制限される財産権の種類、性質及び制限の程度等を比較考慮して判断すべき」という判断基準を引用して判断している。

このような合憲性の判断基準は、選挙権や表現の自由を制限する立法の審査基準や経済的自由権に対する消極目的での規制³（薬局の距離制限）と比較すると緩やかな審査基準である。他方、積極目的での規制⁴（小売市場事件）と比較すると厳しい審査基準といえる。

また、規制目的が積極目的か消極目的か明確に分けられない場合、裁判所にとって十分な情報をもって判断できる領域かどうかで審査基準が使い分けられる可能性も考えられる。この観点からすれば、消費者法は民法のルールをどう修正するかの問題であり、裁判所の判断になじむ分野といえるとの指摘があった。

(2) 消費者の権利の憲法上の位置付け

憲法の私人間への適用について、判例は間接効力説を採用している（三菱樹脂事件⁵）。その場合の三菱樹脂事件における労働者の思想信条の自由に対応する消費者の権利としては、強い者との関係で適切な情報が提供され構造的な格差がない状態で消費者の権利が行使されなければならないという意味での「契約の自由」が観念される。このような契約の自由

¹ 最高裁判決平成18年11月27日・民集56巻2号331頁。その他の事例としては賃貸借契約における更新料条項の有効性について、消費者契約法第10条の合憲性が問題になった事案でも上記の証券取引法事件の判例が引用されている。

² 平成14年2月13日民集56巻2号331頁

³ 自由な職業活動が社会公共の安全や秩序に対してもたらす弊害を防止するための規制

⁴ 経済全体の調和的発展や社会的・経済的弱者を保護するための規制

⁵ 最高裁判決昭和48年12月12日・民集27巻11号1536頁

の考え方はインフォームド・コンセントの法理と類似しているが、治療行為におけるインフォームド・コンセントが生命・身体を対象とするものであるのに対して「契約の自由」は財産に対するものであるため、全く同様に考えられるかについては検討する必要があるとの指摘があった。

第2. 消費者法分野におけるルール形成の在り方

1. 行政規制と民事ルールの役割分担

消費者保護を目的とするルールとして行政規制と民事ルールがあるが、ワーキング・グループでは、それぞれの主体や効果についての相違点を検討し、また法律が実際に活用されている消費生活相談の現場におけるルールの使いやすさを検討することなどを通して、行政規制と民事ルールの目的や役割分担について整理した。

(1) 行政規制と民事ルールの関係

消費者法における行政規制は、消費者被害の拡大防止と違法状態の除去という目的を実現するために行為規制等を定め、実効性確保のために措置命令や課徴金納付命令等を設けている。

これに対し、消費者法における民事ルールは、基本的には、消費者が裁判によって財産的被害回復を図るときに根拠とする私法上のルールであり、私人が行使し、司法の解釈により裁判規範が具体化され形成されていく。

このように、両者は、行為主体が行政か私人かという点で異なるだけでなく、効果も行政規制が被害の予防や違法状態の除去であるのに対し、民事ルールは財産的被害回復であるというように違いがある。

もともと、特定商取引法は、行政規制の規定のいくつかに民事ルールの効果を加える構造になっている点で、単純な二分論で議論することができない側面がある。他方で、消費者契約法は、民事ルールの規定が適格消費者団体による差止請求の対象とされている点で、単なる民事ルールとは異なる側面も有する。

昨今、消費者契約法などの民事ルールにおいて個別具体的な事例のみを対象とする規定が設けられる傾向があることに対し、包括的な民事ルールが消費者被害の救済のために不可欠であるとの指摘がある。包括的なルールであっても最終的には裁判手続において適切に運用されることが前提となっているため、具体性がなければ実務上支障が生じるとはいえない。したがって、公権力の行使の根拠となる行政処分や刑事罰と同程

度の予見可能性は求める必要はないとの指摘があった。また、適格消費者団体の差止請求は、違法行為の差止めという点では、行政規制に近い効果が得られるものではあるが、当事者双方の主張を踏まえて裁判所が要件該当性を判断する点で、行政処分の執行とは性質が異なることも留意が必要である。

消費者契約法は民法（明治 29 年法律第 89 号）と異なり、消費生活センター等の相談実務の現場で日常的に使うものであるから、ある程度具体的な要件が例示列挙されることにより適用範囲が明確となることで、紛争解決を図る根拠として活用しやすい点は評価できるが、悪質な事業者が法の抜け穴を突いて消費者被害を引き起こすことも懸念されるため、個別具体的な規定に加えて、包括的な規定を置くことで時代の変化に対してより柔軟に対応できるようにしておくことが重要である。

（2）消費生活相談における法律の活用状況について

消費生活相談におけるあっせん業務は、消費者と事業者双方から事情を聴取した上で意見の調整を行うことを通じて解決を目指すため、法律が有効に機能したかについて厳密に検証できるわけではない。また、あっせんの結果、事業者から返金や契約解除の対応がなされた場合であっても必ずしも法律が適用されることを明確に確認して解決がなされるわけではない。そのため、法律が有効に機能したかが明確でない事例もある。

このような前提で、相談現場で使いやすい法律の特性として、以下の点が指摘された。

- ① 法律の要件が明確かつシンプルで解釈について争いの余地がないこと
- ② 要件が不明確な場合であっても法律の所管省庁への問合せや逐条解説等で明確化できること
- ③ 消費者の希望にかなう明確な民事効があること
- ④ 刑事罰や行政処分などが民事効とセットになっていること

2. 努力義務規定の意義

専門調査会等の審議において事業者と消費者の意見の対立が大きく、取消などの民事効を伴う民事ルールや行政処分の対象となる行為規制をただちに導入することが困難な場合、法的効力を伴わない努力義務規定を導入することが考えられる。そこで、このような努力義務規定にはどのような意義があるかについて、労働法分野の状況なども参考にしながら検討した。

(1) 労働法分野における努力義務規定

労働市場の自由な取引に委ねた結果、労働者と使用者の契約関係においては交渉力の強い使用者の言いなりになる状況が発生したため、これを是正するため契約の自由を修正する目的で登場したのが労働法であり、このような観点は、事業者と消費者の情報力・交渉力の格差への対応を図る消費者法と似た面がある。

伝統的な労働法のルールは、罰則・行政監督による履行確保があり、また私法上は強行法規として無効となることが当然とされていた。しかし、立法過程で労使が対立し、強行法規を直ちに設けることが難しい場合、過渡的な規制猶予的措置として、まず努力義務規定が設けられ、その後に強行法規化するという手法がとられることがあった⁶との指摘があった。

もともと、努力義務規定は違反行為に対する私法上の効果が原則としてないため、努力義務に行政指導等による行政の関与や補助金などの経済的インセンティブ、市場のレピュテーション（評判）等の手法を組み合わせ新たな理念の浸透を促す必要がある。

また、努力義務規定の限界もある。努力義務規定が設けられれば、大企業は基本的に遵守する傾向にあるとしても、中小企業にはレピュテーションの影響も少なく普及しにくいという状況が世界的にみられる。そのような場合には、努力義務規定を強行法規化することの必要性・相当性が高まるものと考えられるとの指摘があった。

(2) 消費生活相談における努力義務規定の活用

消費生活相談のあっせんの現場において努力義務規定を指摘した場合の対応は、事業者によって様々ではあるが、許認可や登録が必要な事業者の分野では努力義務規定も遵守される傾向にある。他方、数か月で連絡が取れなくなるような詐欺的な事業者や違法行為を繰り返し刑事罰や行政処分の対象となるような事業者には、努力義務規定は効果がないとの指摘があった。

3. 自主規制の意義

法令に定められた抽象的・包括的なルールを業界の実情に応じて具体化する自主規制ルールを定めることにより、事業者の法令遵守の行動を促進する効果が期待できるのではないかという観点についても検討した。

⁶ 昭和60年に男女雇用機会均等法下における募集・採用・配置・昇進に関する努力義務規定が規定された。その後、平成9年改正男女雇用機会均等法では募集・採用に関して女性に対して男性と均等な機会の付与と配置・昇進に関して女性であることを理由とする男性との差別的取扱いの禁止が規定され、平成18年改正男女雇用機会均等法では男女双方に対する差別禁止・間接差別規制が導入されている。

業界ごとに商慣習などが異なる場合、業界横断的に一律に適用される法規制によって過不足のないルールを策定することは困難であるし、事業環境が流動的な業界では法律の改正によって適宜に対応することが困難な場合もある。一方、自主規制を有効に活用することができれば、事業者や業界等の個別の事情を反映しつつ適切な規制内容にすることが期待でき、また、業界ごとの事情に合わせたルールを事業者自身が策定することによって事業者の予測可能性が高まり、法令遵守の徹底も期待できるとの指摘がある。

そこで、自主規制が有効に機能するための条件及び自主規制の適正さを担保するための方法並びに自主規制を法令違反として法執行する共同規制等について検討した。

(1) 自主規制のモデル

ア 自主規制の必要性・許容性

自主規制とは「ある私的法主体に対して外部からインパクトが与えられたことを契機に当該法主体の任意により、公的利益の実現に適合的な行動がとられるようになること」である⁷。

このような自主規制を活用することが適切なケースとしては、①対象事業者の捕捉や執行に多大なコストがかかる場合、②規制対象が流動的で規制基準をあらかじめ定めることが難しい場合、③規制内容に高度な専門性があるため行政がそのような知識を獲得することが困難な場合があるとの指摘があった。

ただし、正当性・透明性の観点から自主規制の適正さが確保される条件として、法令上に基本的な考え方や抽象的なルールを定めた上で、具体的な内容については事業者団体が自主規制として定めるようにすることが必要であるとの指摘があった。

また、自主規制の公正性を担保し、業界の利益を優先したりアウトサイダーを不当に圧迫することを防止し、自主規制の適正性、透明性を担保するために、自主規制団体の役員に消費者代表を一定数加えたり、自主規制の策定に消費者の意見を反映させる手続を設けたりするなどの仕組みを設けることや、団体が策定した内容を国家の認証によってオーソライズする仕組みを設けることなどが考えられるとの指摘があった。

さらに、自主規制の効果を上げるためには、行政コントロールとセットで事前規制（登録制、届出制）が設定されていることが望ましいが、不当景品類及び不当表示防止法（昭和 37 年法律第 134 号、以下、「景品表示法」という。）に基づく公正競争規約のように自主規制を作成することで

⁷ 原田大樹京都大学法学系（大学院法学研究科）教授からのヒアリングによる（第 4 回 WG）。

独占禁止法等の法令の規制の適用除外とするといった仕組みがあれば事前規制（登録制、届出制）が設定されていなくても自主規制が有効に機能する可能性はあるとの指摘があった。

自主規制の透明性に向けた取組の具体例として、日本貸金業協会は自主規制機関として自主規制の策定を行っているが、自主規制に関する審議は公益理事を議長とし、有識者や消費者団体の代表を加えたメンバーで構成される自主規制会議において検討されている。また、自主規制を策定するに当たってはパブリックコメントを実施して広く意見を公募し、その結果もホームページで公表しているとの報告があった。

イ 自主規制の運営主体

自主規制のモデルとしては、自主規制を実質的に動かしているのが団体自体か市場の選択圧力かにより大きく2つに分けることができる。一つは、自主規制を団体が行うタイプで、これにはさらに、団体が国家活動とは独立して行動計画の決定・実現を行う「団体自律モデル」と、国家による政策実現に向けて団体が規範定立・執行のいずれかを行う「団体参画モデル」がある。もう一つは、市場の選択圧力のタイプとして、個別の事業者が公的利益適合性行為を決定する「監査認証モデル」である。このうち団体自律モデル、団体参画モデルでは、団体の組織率が高いほど有効に機能し、監査認証モデルは、それを実施することで競争上有利に働く場面において有効に機能する。例えば、団体自律モデルとしては業界団体のモデル約款、団体参画モデルとしては公正競争規約、監査認証モデルとしては住宅性能評価やプライバシーマークなどがある。

消費者法分野での応用可能性を考えた場合、監査認証モデルでは、製品の安全やサービスの適正性を確保する法律上の責任を事業者に課す一方で、具体的な義務履行方法については法律で特定せず、業界団体が策定した基準に適合していることを自ら宣言する方法や、第三者的な認証機関に認証してもらう方法がある。また、団体参画モデルとしては、認可法人による自主規制とアウトサイダーに対する行政規制を組み合わせる手法（貸金業法、金融商品取引法）や、認定団体による自主規制と行政監督の裁量権の行使の際にその自主規制を考慮することを組み合わせる手法（資金決済法）があるとの指摘があった。

ウ 自主規制の対象とする範囲や目的について

自主規制を設ける際に対象とする事業者の範囲に関しては、業界全体で業種横断的な専門的ルールを設けることは困難であることや、エンフ

オースメントをする際のピアプレッシャーが重要であることから、原則として業種の特徴について共通性がある業界ごとに作ることが有効である。ただし、監査認証モデルであれば、消費者は認証の有無をもって判定し、具体的な自主規制ルールの内容までは関心を払わない傾向があると思われるので、法律が規定する製品・サービスの分野に応じて自主規制を策定すればよく、それほど細かい区切りにする必要はないとの指摘があった。

また、自主規制には、消費者志向自主宣言のように、消費者の信頼確保や倫理的消費の促進や持続可能な社会などの抽象的な理念に関して、事業者が積極的に取り組むべき望ましい基準を定めるもの（ベストプラクティス型）と、法令や社会規範を遵守すべき最低限の基準を定めるもの（ボトムライン型）があるところ、法規制と自主規制の関係を議論するのは後者の場面であること、それぞれの課題や目的に応じて自主規制の内容や使い方を検討すべきであることが指摘された。

（２）共同規制

共同規制とは、施策（行為規制）の全部または一部を、当局の承認の下で被規制者（個別事業者）やその団体が自ら決める裁量を認めた上で、被規制者に公認の自主規制を行わせ、自主規制違反に対しては法令違反として当局が法令に基づく法執行を行うものである⁸。

具体的には、法令上は行為規制の抽象的なルールのみを定めた上で、当局の承認の下に事業者や事業者団体が行為規制の一部を自主規制として策定した場合には当該自主規制違反を法令違反として執行し、他方、自主規制を策定しない場合には当局が設定した遵守すべき基準に違反した場合に法令違反として執行する制度設計が考えられる。

このような共同規制のメリットとしては、法令上の行政規制のルール（禁止行為）を包括的抽象的にしながら、自主規制において事業者の予見可能性を確保し、個別の事情を考慮した規制内容にできることにある。また、事業者自らが決めた自主規制を行為規制に取り込むため、法遵守の徹底も期待される。また、事業者単独でも設定可能な仕組みにすれば、事業者団体に属さない事業者でも自主規制を作成するインセンティブが高まるとの指摘があった。

ただし、このような共同規制が有効に機能するためには、行政による法令違反に対する法執行が厳しく行われていることが重要であり、この前提がないと自主規制を策定し遵守する動機付けが弱くなり、うまく機能

⁸ 中川丈久神戸大学大学院法学研究科教授からのヒアリングによる。（第4回WG）

しない可能性があることが指摘された。

(3) 適正な解釈の担保

行政規制や民事ルール of 立法を検討する際に、適用対象の要件が具体的に明確でないと、立場によって解釈に差異が生じ適正な解釈が担保されないのではないかという危惧から新たな規制の導入に反対する意見がみられる。その危惧に対しては、「適正な解釈」を担保する手段として、行政がガイドラインや逐条解説等によりあらかじめ解釈を示すことが考えられるほか、事業者が業態に適した具体的な解釈を自主規制として定めることが考えられる。そして、それらの内容が客観的に「適正」であるならば、その解釈が社会的に承認され、事業者にとって受入れ可能な解釈が事実上担保されるといえるとの指摘があった。

また、保証に関する民法改正の経緯に先行して行われた金融庁の取組と銀行業界による自主規制のように、適正な運用が実務上浸透した後であれば、ルールの導入が受け入れられやすくなる可能性があるとの指摘があった。

(4) 消費生活相談における自主規制の活用について

消費生活相談のあっせんの現場において、事業者団体の策定した自主規制は、当該事業者団体の会員においては遵守される傾向があり、自主規制に違反した会員に対するあっせんの際、事業者団体の協力を得て交渉が円滑に進むことがある。また、非会員に対するあっせんの場合でも、自主規制やガイドラインを説得材料や解決基準の目安として活用することができるとの指摘があった。

4. 求められる新たな視点

インターネット取引の広がりによる市場の変化や国際化への対応、高齢化が進む社会状況等に対応するためのぜい弱な消費者の保護など、今日の消費者保護の課題について必要となる新たな視点について検討した。

(1) 市場の変化への対応について

EU、オーストラリア、カナダなどで特にインターネット関連の規制において、共同規制が用いられている事例がある。例えば、オーストラリア電気通信法では、事業者団体がパブリックコメントを経た自主規制コードを定めて当局に登録し、当局は自主規制コード違反に対して処分を行うという制度について紹介があった。

(2) 国際的協調について

1985年の男女雇用機会均等法（昭和47年法律第113号）は、男女差別撤廃条約の批准と国内法の整備という圧力の下で整備されている。また、2013年の障害者雇用促進法（昭和35年法律第123号）の改正についても世界的な動きに日本も対応する必要があったという事情が関係している。

このように、日本の社会では未だ当然の規範と思われていなかった新しい規範を導入する場合には、海外の動向が大きな後押しになることがあるとの指摘があった。

5. 多様なルール形成に向けた実態把握のために必要な手法

行政規制や民事ルールといった法令による規制や事業者団体による自主規制など多様なルールの選択肢が想定される中で、どのようなルール形成をすべきかの検討に向けて、実態を把握する方法について検討した。

ルール形成に向けた状況の把握に関しては、導入しようとするルールの種類や内容に応じて、消費者被害に関する立法事実の把握と事業活動への影響に関する立法事実の把握が必要であるとの指摘があった。

消費者被害に関する立法事実の把握としては、裁判例に関する詳細な情報も含めたデータベースの構築や立法につながる可能性のある情報を的確に記録するなど、PIO-NET⁹の充実が求められるとの指摘があった。

また、消費者契約において消費者の心理学的なバイアスにより効率的でない契約をしてしまうメカニズムを明らかにし、必要な法規制の内容を判定するための前提となる消費者の契約行動の予測を可能にするために、認知心理学や行動経済学の知見を活用することも考えられるとの指摘があった。

他方、事業活動への影響に関する立法事実の把握としては、規制への対応に要するコストや規制によるトラブルの発生状況及び対処コストの変化等を調査することが求められるとの指摘があった。

⁹ PIO-NET（パイオネット：全国消費生活情報ネットワーク・システム）とは、国民生活センターと全国の消費生活センター等をオンラインネットワークで結び、消費生活に関する情報を蓄積しているデータベースのこと。

第3. ルールの実効性確保に資する公正な市場を実現するための方策

1. 実効性確保に向けた制度と関係性

(1) 実効性確保に向けた制度について

行政のリソースは有限であり、あらゆる違反行為を行政のみで取り締まることは困難である。そのため、監視主体や是正するための手段（行政規制、民事ルール）を複数用意し、それぞれが連携することによって様々な視点から違反行為を監視する体制（デュアル・エンフォースメント）を構築することが必要である。そこで、現行法において、行政、消費者・消費者団体、事業者・事業者団体が実効性確保に向けてどのような手段を持っているか具体例を検討した。

民事ルール、行政規制、刑事罰は基本的に独立して存在しているが、消費者保護を目的とする法律においては、ルールの実効性を確保するために行政、消費者、適格消費者団体、事業者団体に是正するための手段を用意している。

例えば、行政は、不当景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号、以下、「景品表示法」という。）により、優良誤認・有利誤認の表示をした事業者に対して措置命令や課徴金納付命令を行うことができ、特定商取引法には、業務停止命令や改善指示のほか刑事罰としての直罰規定があり、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号、以下、「独占禁止法」という。）により、不公正な取引方法に対して、排除措置命令や課徴金納付命令といった行政処分を行うことができる。

また、消費者は、消費者契約法や特定商取引法等により契約の取消しや特約の無効などを主張することができ、適格消費者団体は、消費者契約法や景品表示法、特定商取引法等に基づいて差止請求を行うことができる。そのほか、独占禁止法では、排除措置命令の確定後に違反を認定された事業者には被害者に対する無過失の損害賠償責任を負わせている。

事業者団体については、独占禁止法において事業者や事業者団体による侵害の停止または予防の請求といった民事的手段をとることができる。また、法令等の周知や研修を行うことに加え、自主規制に基づいて違反行為を行った会員に対する措置や処分を行う事業者団体もある。

このように行政、消費者、事業者それぞれにおいて、ルールの実効性確保を目的とした手段は存在する。特に、景品表示法については、消費者庁のほか都道府県や消費者庁から委任を受けた公正取引委員会及び所管省庁など執行機関が多数あるのに加えて、適格消費者団体による差止請求権が規定されているなど実効性の確保に向けて多様な主体が関与してい

る。また、エンフォースメントの種類についても措置命令、課徴金、刑事罰、差止請求など多様な手段が用意されている点に特徴がある上に、課徴金では不実証広告規制、自主申告に対する減額制度、自主返金分の減額といった独自の制度がある。

他方で、特定商取引法も、消費者庁のほか、都道府県及び消費者庁から委任を受けた経済産業局などの執行機関があり、さらに適格消費者団体による差止請求権が規定されている。ただし、インターネット取引などの通信販売は、都道府県域を超えて全国的にトラブルが発生するため、都道府県による執行が困難であるという問題が指摘されている。

(2) 海外での状況¹⁰

フランスでは消費者法に関する包括的な立法としての消費法典があるが、行為規範とは別に制裁に関する規定がまとめて配置されており、その中で民事的執行、行政的執行、刑事的執行に分けられている。それぞれの執行を組み合わせ問題の性質に応じて適切な執行方法を用いることが可能となっている。

例えば、不公正契約条項については、民事的執行として不公正な契約条項は書かれていないものとみなすという規定があり、そのうち特定の契約条項については行政的執行の対象となっており、民事的執行のほうが適用範囲は広い。他方、攻撃的取引方法については民事的執行の条文をそのまま参照する形で刑罰を科す規定となっており適用範囲は同じとなっている。

一般的に民事的執行に受け皿的な規定を置いたり、全体を規律した上で特定の側面については刑事的執行、行政的執行の規定が置かれており、その適用範囲は民事的執行のほうが広い場合もあれば、両者の適用範囲が同じ場合もあるとの報告があった。

また、ドイツでは不正競争防止法において、競業事業者や事業者団体、適格消費者団体等による差止め及び侵害除去等の規定を設けており、民事手続を中心として公正な市場を守るという意識が強いとの報告があった。

¹⁰ イギリスにおいては、消費者法の執行を担う行政官が刑事手続に係る権限も有しており、その強力な職権が市民にも事業者にもよく知られていることが消費者被害の救済・抑止効果につながっているとされる。

(「消費者行政における執行力の充実に関する提言の概要～地方における特商法の執行力の充実に向けて～」(内閣府消費者委員会 平成 29 年 8 月))

(3) 法執行の充実について

行政処分や民事ルールなど実効性確保の手段は、主体や適用範囲、効果といった点で違いがあるが、これらが連携することで違反行為を監視するという重層的な執行体制を構築することができる。その上で、行政、事業者団体、消費者団体がそれぞれのリソースや能力に応じて役割分担や連携をとることで効率的な法執行が期待できるとの指摘があった¹¹。

2. 事業者団体の取組

事業者団体は、自主規制の策定、運用等を通じて当該事業分野の監視を行うことで、公正な市場の確保に向けた役割の一端を担っている。実効性確保にあたっては監視主体となる行政と事業者団体（事業者）の連携が重要であることから、この点について検討した。

(1) 事業者団体による自主規制に基づく処分等について

事業者団体は、事業者の視点から公益のために行動する存在として、公正な市場を実現するための活動も行っている。このような事業者団体による自主規制の運用状況について、日本貸金業協会並びに公益社団法人首都圏不動産公正取引協議会及び同協会の中にあるポータルサイト広告適正化部会からヒアリングを行った。

ア 日本貸金業協会

前述第2. 3. (1) アのとおり、日本貸金業協会は貸金業法において貸金需要者等の利益の保護を図り、貸金業の適正な運営に資することを目的とする認可法人である。自主規制機関として自主規制の策定や法令・自主規制の協会員に対する周知、社内規則作成の支援のほか、自主規制に違反した協会員に対する措置・処分等を行っている。

イ 公益社団法人首都圏不動産公正取引協議会

首都圏不動産公正取引協議会は、「不動産の表示に関する公正競争規約」及び「不動産業における景品類の提供の制限に関する公正競争規約」の運用をしている。規約に違反した事業者に対して注意から嚴重警告及び違約金の課徴や事業者名の公表といった措置が規定されており、規約に違反する疑いのある事実の調査や措置も行っている。

¹¹ 「消費者行政における新たな官民連携の在り方に関する調査報告～行政のスリム化・効率化を超えて」（内閣府消費者委員会 消費者行政における新たな官民連携の在り方ワーキング・グループ 平成27年8月）でも消費者行政における行政・消費者団体・事業者団体の連携について言及している。

また、首都圏不動産公正取引協議会の調査指導委員会の下に設立されているポータルサイト広告適正化部会は、インターネット広告における「おとり広告」等の撲滅を推進するため、不動産公正取引協議会が嚴重警告及び違約金課徴の措置を講じた不動産事業者に対し、不動産情報サイトへの広告掲載を原則として1か月以上停止する施策や、「おとり広告」の一斉調査、違反物件情報や不動産事業者情報の共有等の取組を行っている¹²。

このような広告の一斉停止の取組の必要性について業界内でも危機感があり、ポータルサイト広告適正化部会に所属していない事業者にもその活動が広がっているとの報告があった。

(2) 行政と事業者団体の連携について

現在行われている行政と事業者団体の連携の一つとして、日本貸金業協会が協会員に対して監査を行う時期と行政による検査のタイミングについての意見交換を行ったりするなどの連携を図っているとのことである。また、日本貸金業協会に入った苦情相談が端緒となって事業者の対応が不適切なものだと判明した場合、行政への情報提供をするという連携も行っているとの報告があった。

また、日本貸金業協会が監査ガイドラインを策定することで、協会員に対する監査を円滑に進めるとともに、行政の検査においても当該ガイドラインが活用される場面があることについて報告があった。

なお、相談情報に関する連携について、一般的に被害の情報は消費者団体や消費生活相談に集まりやすいが、賃貸借取引のように消費者が日常的に経験するものではない不動産取引における「おとり広告」のように、消費者は被害に気付きにくい事業者団体に情報が集まりやすい相談や同業の事業者が気付きやすい違反行為がある。このため連携に当たっては苦情や情報の性質に応じて、適切な相手方（消費者団体、事業者団体、事業者等）との情報の共有等の連携を図ることが重要であるとの指摘があった。

3. 適格消費者団体の役割と支援

適格消費者団体は申入れや差止請求等の活動を通じて監視を行うことで公正な市場の確保に向けた役割の一端を担っている。そこで、適格消費者団

¹² 一定期間の掲載停止は首都圏では平成29年1月から実施している。他地区では同年8月からは近畿地区で実施され、平成30年8月からは九州地区で実施予定とのことである。（首都圏不動産公正取引協議会からのヒアリングによる。第6回WG）

体の役割や課題及び必要な支援について検討した。

(1) 適格消費者団体の役割と課題について

適格消費者団体は公益実現のために訴権を行使するという意味で行政と類似性があり、消費者の視点から公益のために行動する存在といえる。また、違反行為を行政とは別に消費者団体が見張るという意味で複数の視点での監視が可能となる。

実際に、適格消費者団体が申入れを行ったケースで、契約条項や広告表示の改善が図られることにより、新たなトラブルが防止されたと評価できるものや、適格消費者団体の提訴が契機となって関係省庁でガイドラインの改定に向けた検討会が開かれるなど、市場のルールが進展がみられるケースについての報告があった。

海外でも、例えばドイツでは、適格消費者団体による差止め、侵害除去、利益剥奪請求¹³といった訴権や警告手続¹⁴といった手法が法執行として十分に機能しているとの指摘があった。また、EUにおいても、消費者団体による集団的被害回復の必要性が指摘されている。

他方、日本の現状に関して、平均的な損害の額の立証の関係で立証困難な場面が多いことや差止めができる範囲が限定されていること、被害回復制度における和解手続で柔軟な解決ができないこと、適格消費者団体の財政面が十分とはいえないことなどの課題が指摘された。

(2) 求められる支援について

経済面での支援として、消費者教育や啓発業務についての委託を活用している事例もあるが、これらの事業に向けた体制整備のための適格消費者団体の負担も大きいこと、これに加えて、差止請求や被害回復制度といった適格消費者団体の本来の業務に係る調査などの委託事業や、事業者への申入れや差止訴訟といった実績に応じた資金援助の仕組みが必要であるとの指摘があった。

また、権限強化や拡充として、差止請求の範囲の拡張や平均的な損害の額の立証責任の転換、合理的根拠資料の提出要求や不実証広告規制の付与といった権限の強化に関する指摘や、適格消費者団体が行政からの情報を差止請求・被害回復に活用し、行政が適格消費者団体の情報を行政指導や行政処分に活用することや提供される PIO-NET の情報の充実といっ

¹³ 不当な取引行為による利益を国庫に納入するよう請求できる制度

¹⁴ 事業者が消費者団体に対し、違約罰付の不作为約束表示をし、その約束に違反した場合に違約罰が科せられる制度

た情報共有に関する指摘があった。

4. 事業者のコンプライアンス体制整備

事業者が法令遵守に取り組むことは公正な市場を実現するために重要であり、その前提として、コンプライアンス体制を構築することが求められる。特に市場に存在する事業者の大半が中小企業であることからすれば、会社法において内部統制構築義務が課されている大会社以外へコンプライアンス体制の構築に向けた取組を広げていくことが必要である。

この点、アメリカでも、小規模事業者においては、経験や人的・物的資源、専門性が不足していることから小規模事業者へコンプライアンス体制の整備を広げていくことに困難があったところ、近年、小規模事業者のコンプライアンスを促すような取組が行われてきた。そこで、アメリカの制度を参考にコンプライアンス体制の構築をどう広げていくかについて検討した。

(1) 連邦量刑ガイドラインの活用

アメリカでは企業のコンプライアンス体制の整備を促す連邦規制上の対応策として連邦量刑ガイドラインがある。元来、連邦量刑ガイドラインは、企業犯罪に対して高額の罰金刑を定める一方で、裁判所がその量刑を判断するに当たり、一定レベルのコンプライアンス・プログラムを備えていた企業には量刑上の軽減を認める基準を示したものである。

このように刑事手続を念頭においたガイドラインであったが、海外腐敗行為防止法 (FCPA) に内部統制構築に関する法規定が入っていることもあり、特に FCPA 事案においては、司法省 (DOJ) と証券取引委員会 (SEC) が、民事制裁の一環として、ガバナンスの在り方に方向性を示す根拠として、ガイドラインを用いるようになっている。つまり、行政が行う処分の基準として活用するようになっているとの指摘があった。

また、起訴猶予合意¹⁵ (DPA) により、行政 (DOJ) が起訴を猶予した場合、DOJ と SEC は、コンプライアンス体制の構築を DPA の重要な要件とし、しかも中立的な監視官 (モニター) の下での体制構築を求めるようになっている。仮に有効な体制が構築できなければ、DOJ は、合意を撤回し、起訴に向けての法的手続を再開することとなるため、コンプライアンス体制の構築に向けた圧力になるとの指摘があった。

このほか、2010 年の連邦量刑ガイドライン改定では、量刑判断で考慮される企業内コンプライアンス体制の焦点が違法行為の予防や防止から違法行為の早期発見、報告、是正プロセスの強化に変化しており、企業内

¹⁵ 証券取引委員会と個人または企業との文書による訴追の延期についての契約による合意

の情報ラインの透明化や不正を発見した際の企業の迅速な対応と改善を可能とするコンプライアンス・プログラムを要求したり、取引先にもコンプライアンス条項の遵守を求めることで中小企業への法令遵守意識の浸透を期待しているとの指摘があった。

(2) 全体的リスクマネジメント統合的枠組み（ERM）の活用

ERM¹⁶は、2004年に事業者がリスクの管理を実施できるようにするために導入され、2017年に改訂された。この改訂されたERMの目的は、経営者に早期に経営リスクを把握させ、リスクマネジメントのアプローチを浸透させることにある。このように、経営者の意識を変えることを目的としているため、コストも大きくかからず、小規模事業者にも浸透させることは可能であるとの指摘があった。

また、小規模事業者への浸透を図るためのアメリカの取組として、融資の際にERMを用いた質問票への回答を要求することでリスクを測定する要素としている事例の紹介があった。そして、消費者への対応状況も現場に近い人（消費者、取引先等）からの意見を吸い上げる体制の整備として内部統制の一要素とすることが考えられるとの指摘があった。

(3) 日本法への示唆

日本法への示唆として、小規模企業版ERMを導入し、税制優遇や中小企業の融資の条件として採用することやサプライチェーン・マネジメントの一環として取引条件に導入することや裁量型課徴金制度において行政措置の減免と課徴条件とすることなどの指摘があった。

5. 消費者志向経営の促進に向けた取組と課題

事業者が社会の一員としてその責任を十分に理解し、消費者の権利・利益を尊重し、消費者視点に基づいた事業活動を行うとともに、持続可能な社会に貢献する経営の在り方（消費者志向経営）に取り組むことは、コンプライアンス体制の構築と並んで公正な市場を実現するために重要である。

そこで、消費者志向経営を広げるための活動や制度的な対応について検討した。

¹⁶ Enterprise Risk Management (ERM) は、事業体の取締役会、経営者、その他すべての者によって遂行され、事業体の戦略策定に適用され、事業体全体にわたって適用され、事業目的の達成に関する合理的な保証を与えるため、事業体に影響を及ぼす発生可能な事象を識別し、事業体のリスク選好に応じてリスクの管理が実施できるように設計された、一つのプロセスのこと。

(1) 消費者志向経営の普及に向けた活動

公益社団法人消費者関連専門家会議（ACAP）の取組として、会員の資質向上を目的とした研修やセミナー、シンポジウム等や会員企業の経営層への働きかけ、会員企業以外への消費者志向経営の輪の拡大、消費者啓発活動、優良な消費者志向活動の表彰の活動についての報告があった。特にACAP 消費者志向活動表彰制度では、企業の規模にかかわらず地方や中小企業の活動についても優れた取組に対して表彰を行った事例の報告があった。

また、ACAP が消費者志向自主宣言を行った会員企業に対するアンケートにおいて、消費者志向自主宣言をしてよかったと感じたこととして、自社の取組の再認識や社内取組の強化、対外的なメッセージの発信といった点が挙げられていた。

他方、消費者志向自主宣言をしていない会員企業に対して、消費者志向自主宣言をしない理由を確認したヒアリングでは、既に社内で体制ができていなどから必要性を感じない、お客さま対応部門から経営陣への働きかけができる環境にない、宣言後に不祥事が起きた場合に不安といった点が挙げられていた。

普及に向けた今後の取組として考えられることとして、徳島における「とくしま消費者志向経営推進組織」の取組のように自治体を含む行政と事業者団体の連携を広めていく取組についての指摘があった。

また、消費者志向経営に取り組むことのメリットや取り組まないことのデメリットがより明確に見えることが必要との指摘があった。それに加えて、上場企業については年金積立管理運用独立行政法人（GPIF）による運用の際に消費者志向自主宣言をしている企業に投資することなど国民の利益を第一に考えた運用をすることやエシカル消費を後押しするためにエシカル消費関連の商品やサービスを行政が紹介したり、消費者団体が応援すること、大手納入先のサプライチェーン・マネジメントを評価すること等の指摘があった。

(2) 行政による不利益処分と消費者志向経営の促進

事業者、特に中小企業に影響の大きい代表的な法律として、景品表示法と特定商取引法があるが、これらを活用することでコンプライアンス体制の構築や消費者志向経営の導入につなげることができないかについて検討した。

例えば、景品表示法の課徴金制度をより柔軟に運用するため、対象となる商品・役務の売上高に対する割合に段階（2～4%）を設けたり、納付

金対象期間に違法行為をやめた日から2年から4年と段階を設け、消費者志向自主宣言をしていることや自主申告したことを課徴金軽減の要素としたり、調査妨害や書類提出に非協力的であったことを加重要素とすることが考えられるとの指摘があった。

また、特定商取引法についても「不当利益の吐き出し」の仕組みにより消費者への返金を促すための制度と消費者志向自主宣言を軽減要素とすること、コンプライアンス構築義務規定を導入することなど、コンプライアンスの体制構築や消費者志向経営の導入に向けての工夫についての指摘があった。

第4. 今後の検討において重点的に検討すべき論点

上記の第8回までの調査審議における各論点の検討状況を踏まえ、今後のヒアリングにおいて重点的に検討すべき論点は以下のとおりである。

○ 民事ルールと行政規制の役割分担・連携

例えば、民事ルールを基本としつつ適格消費者団体による差止請求権を付与している消費者契約法と、行政規制を中心としつつ一部の規定について民事的効果や差止請求権を付与している特定商取引法との役割分担や規定の定め方はどうあるべきかなど、消費者法分野における民事ルールと行政規制の役割分担や連携についてどのように考えるべきか。

○ 執行の強化（行政とそれ以外の組織による連携）

行政（国及び地方公共団体）による法執行の強化と、事業者団体や消費者団体等による不適正行為の排除との連携及びその役割分担についてどのように考えるべきか。その際、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成18年法律第51号）に基づく特定公共サービスの活用等により、行政処分に至る権限の一部を消費者団体や事業者団体などの民間団体に委託することについてどう考えるべきか。

○ 事業者団体の役割（自主規制の在り方）の強化

共同規制や適正な解釈を担保する手段として自主規制を活用してルール形成を行うことについてどのように考えるべきか。自主規制団体の設立や活動を促進する方策をどう考えるか。

また、自主規制にも望ましい基準を示すベストプラクティス型と守るべき最低基準を定めるボトムライン型が考えられるが、それぞれについての活用

や行政との連携についてどのように考えるべきか。

○ 適格消費者団体の役割の強化

適格消費者団体の現状を踏まえ、各地に適格消費者団体の設立を促進し、適格消費者団体が持続可能な活動を展開することにより市場のルール形成に役割を発揮するために、適格消費者団体への経済的な支援や団体訴権に関する権限の強化・拡充や行政との連携についてどのように考えるべきか。

○ コンプライアンス体制・消費者志向経営の普及に向けた方策

現状は大企業を中心として取組が行われているコンプライアンス体制の構築や消費者志向経営について、中小企業を含む事業者全体に普及させるための方策としてどのようなものが考えられるか。

特に、コンプライアンス体制の構築や消費者志向経営の宣言が事業上のメリットにもなると実感できる合理的な仕組みやその「予測可能性」を高める方法についてどのように考えるべきか。

今後の当ワーキング・グループでは、本中間整理を踏まえ、さらなるヒアリングを行うとともに、重点的に検討すべき論点を中心に、更に検討が必要と考えられる論点について、引き続き調査審議を行うこととする。

(以上)

消費者委員会 ワーキング・グループ設置・運営規程

平成26年 3月25日

消費者委員会 決定

最終改正 平成30年 2月 8日

消費者委員会令（平成 21 年政令第 216 号）第四条の規定に基づき、この規程を定める。

（総則）

第一条 消費者委員会（以下「委員会」という。）のワーキング・グループ（以下同じ）の設置、所掌事務、構成、会議及び議事録の作成等については、この規程の定めるところによる。

（ワーキング・グループの設置）

第二条 委員会に別紙のとおりワーキング・グループを置く。

（ワーキング・グループの所掌）

第三条 ワーキング・グループは、個別分野における委員会の主要検討課題について、当該課題に専門的知見を有する有識者等の協力を得つつ、集中的に調査審議を行い、その結果を委員会に報告する。

（ワーキング・グループの構成）

第四条 ワーキング・グループに属すべき構成員は、別紙のとおりとする。

2 ワーキング・グループには座長を置き、当該ワーキング・グループに属する委員から委員長が指名し、座長は、当該ワーキング・グループの事務を掌理する。

3 座長に事故があるときは、当該ワーキング・グループに属する委員のうちから委員長があらかじめ指名する者が、その職務を代理する。

（ワーキング・グループの会議）

第五条 座長（座長に事故があるときはその職務を代理する者。以下同じ。）は、ワーキング・グループの会議を招集し、その議長となる。

2 ワーキング・グループの会議への出席には、会議の開催場所への出席のほか、座長が必要と認めるときには、テレビ会議システムを利用した出席を含

めるものとする。

- 3 ワーキング・グループに属さない委員は、あらかじめ座長に届け出ることにより、会議にオブザーバーとして出席し、発言することができる。
- 4 座長は、必要により、臨時委員又は専門委員をオブザーバーとして会議に出席させ、関係事項について説明を求めることができる。
- 5 座長は、必要により、当該審議事項に関して識見を有する者を参考人として会議に出席させ、関係事項について説明を求めることができる。

(審議の公開)

第六条 ワーキング・グループの開催予定に関する日時・開催場所等については、公開する。

- 2 ワーキング・グループは、会議を公開することにより、当事者若しくは第三者の権利若しくは利益又は公共の利益を害するおそれがある場合その他座長が非公開とすることを必要と認めた場合を除き、公開する。非公開とすべき事由が終了したときは、公開するものとする。
- 3 前項の規定により座長が会議を非公開とすることを認めた場合は、ワーキング・グループはその理由を公表する。
- 4 会議の議事録については、第2項の規定により座長が会議を非公開とすることを必要と認めた場合を除き、公開する。
- 5 第2項の規定により座長が会議を非公開とすることを必要と認めた場合は、議事要旨をすみやかに作成し、公表するものとする。

(議事録の作成)

第七条 ワーキング・グループの議事については、次の事項を記載した議事録を作成する。

- 一 会議の日時及び場所
- 二 出席した構成員の氏名及びこのうちテレビ会議システムを利用した出席者の氏名
- 三 議題となった事項
- 四 審議経過
- 五 審議結果

(消費者庁の協力)

第八条 ワーキング・グループは、調査審議に当たって、消費者庁の協力を得ることができる。

(雑則)

第九条 この規程に定めるもののほか、ワーキング・グループの運営に関し必要な事項は、座長が委員会に諮って定める。

附 則

この規程は、平成26年3月25日から施行する。

この規程は、平成27年3月24日から改正施行する。

この規程は、平成28年9月6日から改正施行する。

この規定は、平成30年2月8日から改正施行する。

(別紙)

ワーキング・グループの名称・目的・構成員

(: 座長、 : 座長代理)

ワーキング・グループ名称	目的	構成員
消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ	消費者法（取引分野）におけるルール形成の在り方及びルールの実効性確保に資する公正な市場を実現するための方策並びに行政、事業者、消費者の役割について検討すること	池本 誠司 委員 鹿野菜穂子 委員 高 巖 委員長 樋口 一清 委員 山本 隆司 委員

(参考資料 2)

審 議 経 過

(個人名は敬称略)

開催日・議事内容
第1回 平成30年3月1日
○ 有識者ヒアリング ■ 山本敬三 京都大学大学院法学研究科教授 「消費者契約立法の実現に関する課題—消費者契約法専門調査会における経験を踏まえて」
○ 今後の進め方について
第2回 平成30年4月12日
○ 有識者ヒアリング ■ 泉水文雄 神戸大学大学院法学研究科教授 「消費者法分野におけるルール形成の在り方と実効性の確保」 ■ 荒木尚志 東京大学大学院法学政治学研究科教授 「努力義務規定の意義と機能：労働立法を素材として」
第3回 平成30年5月24日
○ 有識者ヒアリング ■ 松本哲治 同志社大学大学院司法研究科教授 「消費者法と憲法」 ■ カライスコス アントニオス 京都大学大学院法学研究科准教授 「EU 消費者法における民事・行政・刑事的執行の位置づけおよびフランス消費者法におけるその連携」
第4回 平成30年6月25日
○ 有識者ヒアリング ■ 原田大樹 京都大学法学系（大学院法学研究科）教授 「自主規制の意義」 ■ 中川丈久 神戸大学大学院法学研究科教授 「行政規制・民事ルール・自主規制の相互関係について—デュアル・エンフォースメントと共同規制—」 ■ 中田邦博 龍谷大学法学部教授 「ドイツの消費者法における不正競争防止法（UWG）と消費者団体」

<p>第5回 平成30年7月5日</p> <p>○ 関係団体からのヒアリング</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 特定非営利活動法人消費者機構日本 ■ 特定非営利活動法人埼玉消費者被害をなくす会 ■ 特定非営利活動法人京都消費者契約ネットワーク 「適格消費者団体の位置付けと役割」 ■ 独立行政法人国民生活センター 「消費生活相談における法律等の活用状況について～あっせん時の活用を中心に～」
<p>第6回 平成30年7月11日</p> <p>○ 関係団体からのヒアリング</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 日本貸金業協会 「貸金業界の自主規制機関としての役割について」 ■ 公益社団法人首都圏不動産公正取引協議会 ■ 公益社団法人首都圏不動産公正取引協議会ポータルサイト広告適正化部会 「首都圏不動産公正取引協議会及び不動産の公正競争規約の概要」
<p>第7回 平成30年7月30日</p> <p>○ 有識者等からのヒアリング</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 柿崎環 明治大学法学部教授 「事業者のコンプライアンス体制整備」 ■ 公益社団法人消費者関連専門家会議 「消費者志向経営の評価、顕彰制度」
<p>第8回 平成30年8月2日</p> <p>○ 中間整理に向けた検討</p>