

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20回議事録

内閣府消費者委員会事務局

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20回）
議事次第

1. 日時 平成31年3月26日（火） 10:00～11:33

2. 場所 消費者委員会会議室

3. 出席者

（委員）

鹿野座長、池本座長代理、高委員長、樋口委員

（事務局）

二之宮事務局長、福島審議官、坂田参事官、事務局担当者

4. 議事

（1）開 会

（2）議 事

○ 今後の進め方について

○ 取りまとめに向けた検討

取りまとめに向けた意見交換

（3）閉 会

《 1. 開会 》

○事務局担当者 本日は、皆様、お忙しいところをお集まりいただき、ありがとうございます。

ただいまから「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20回会合を開催いたします。

本日は、所用により、山本委員が御欠席との御連絡をいただいております。

また、樋口委員も遅参の見込みとなっております。

議事に入ります前に、配付資料の確認をさせていただきます。

お手元の議事次第に配付資料を記載しております。

不足の資料がございましたら事務局までお申し付けいただきますよう、お願いいたします。

それでは、鹿野座長、以後の議事進行をよろしくお願いいたします。

《 2. 取りまとめに向けた検討 》

○鹿野座長 それでは、本日の議題に入らせていただきたいと思います。

本日は、まず、本ワーキング・グループの今後の進め方について検討したいと思います。

本ワーキング・グループでは、昨年8月に中間整理を取りまとめました。今後の検討において重点的に検討すべき論点を整理し、その上で後半の議論を重ねてきたところです。

昨年12月の時点では、取りまとめに向けて更に幾つかの点について議論を行って、論点を深掘りする必要があるということで、年度内の取りまとめを予定して、更に議論をすることにいたしました。もっとも、その後も、議論を進める上で様々な観点からのヒアリングや委員のプレゼンテーションを行ってきたところ、昨年12月に予定していたよりも審議に時間を要しているところです。

また、一方で、消費者委員会では、当ワーキング・グループ以外にも、オンラインプラットフォームに関する専門調査会など、当ワーキング・グループのテーマにも関わる問題を検討しておりまして、そこでの議論状況も可能な限り踏まえたいと考えてきたところであります。

そこで、今後の進め方といたしまして、改めて資料1のとおりスケジュールを御提案いたしたいと思っております。資料1でお示ししておりますように、4月から5月の上旬頃まで、報告書案についての検討をし、おおよそ5月の中旬ぐらいに最終的な取りまとめを行うことを考えているところでございます。

このような進め方につきまして、御意見のある方は御発言をお願いします。

いかがでしょうか。

それでは、池本座長代理、お願いします。

○池本座長代理 池本です。

この間、年度内取りまとめが少し延びてしまうというのは、申し訳ない気持ちもありつつ、ちょうど今、オンラインプラットフォームに関する専門調査会の取りまとめが、年度末ぎりぎりになりそうな、あるいは4月にずれ込むのかもしれないのですが、私はそこでの議論もずっと拝見していて、本当に新しい分野でまだルールも不明確なところですが、現実には消費者トラブルが多発している。他方で、事業者は、それぞれ独自の取組として、トラブル防止あるいは安心・安全な取引に向けて取り組んでおられる。ただ、事業者の中でもまだばらつきがある。他方で、海外法制も、検討しあるいは既の実施しているという模索状態にある。そういう中で、どういう手順でルールを作っていくのか、消費者法として適切なルールを作っていくのかという、まさに試金石になるような議論を、今、していると見ております。

その意味で、間もなく報告書を取りまとめるそこでの議論状況は少しここでも議論しながら、その中身を変えるという趣旨ではなくて、そこでのルール形成のステップなども視野において、こちらの報告書もまとめることができれば良いと考えております。

以上です。

(樋口委員、入室)

○鹿野座長 ありがとうございます。

他にいかがでしょうか。

高委員長、お願いします。

○高委員長 2点ほど。

1つは、預託商法ですね。その問題に対しても、今、委員の間でいろいろ議論が進んでおりますので、一般化して言えば、かなり悪質な事業者に対する対応については、今までのアプローチ、プラス、もうちょっと厳しいメリハリのあるアプローチを考えていくという議論が進んでおりますので、その成果もこの報告書の中に盛り込んでいければと思います。これが1点。

もう一点は、今、池本委員長代理がおっしゃったとおり、オンラインプラットフォームに関する専門調査会のところの議論の成果をここに反映させていく。それは、以前、第4次消費者基本計画の在り方の中でも4点ほど指摘されていて、振り返りますと、1つは、利用規約というものを余り理解しないで利用を始める消費者の問題、特にオプトアウトの形になっているところの問題や、プラットフォームの事業者が約款を一方的に変更してしまっただけで責任を回避するといった可能性の問題、3番目は、契約の成立に対して一定以上の影響を及ぼす可能性、4番目は、救済手段が余りはっきりしない。いわゆるリアルなショッピングモールであれば責任者が対応するのでしょうかけれども、バーチャルなどところにおいては、一定程度は対応があるのでしょうかけれども、救済の仕組みが充実していないという指摘がございましたので、そういったことも念頭に置いてオンラインプラットフォームに関する専門調査会での議論の成果を、この報告書の中に盛り込んでいったほうが良いと思っております。

○鹿野座長 ありがとうございます。

1点、訂正です。私は先ほど5月の中旬頃をめぐると言いましたけれども、5月は最初の頃に連休も挟まりますので、5月中にということに訂正させていただければと思います。もちろん早くできればそれはそれでいいのですけれども、5月中にということに訂正させていただきたいと思いません。

今、御賛同の御意見をいただきましたけれども、樋口委員、何かありますか。よろしいですか。今、スケジュールを当初の予定を少し延ばして5月中に取りまとめるという提案についての御意見を伺っているところです。

○樋口委員 スケジュールについては特に異論はありませんが、せっかく議論を進めてきたので、その結論が、今後、行政にもきちんと反映していけるように、あるいは民間でもそういうことに取り組みできるように、その段取りを、この報告をまとめるだけではなくて、それにもらんでやっていただければ、特にスケジュールはこうということはありません。

○鹿野座長 ありがとうございます。

実質的には、関係する各論的な問題、特に第1には、先ほども言及しましたように、オンラインプラットフォームについての問題を他の専門調査会で検討しておりまして、このような新しい分野におけるルール形成の在り方についてもここに盛り込みたい。

もう一つは、預託商法に関する対応について消費者委員会で検討しているところでありまして、事業者に対する規制といっても、悪質事業者に対する対応と、そうではない、より一般的なルールとは少しメリハリといたしますか、違いを設ける必要もあるのではないかとということについても、ここでも議論してきたところでありまして、その点に関しても、そのような具体的な問題を踏まえて、この報告書に盛り込みたいということで御意見もいただきました。

さらに、せっかく報告書を作るのであれば、それが今後の取組に生かせるようなものにする必要があるという御指摘もいただいたところです。

スケジュールにつきましては、皆様に御賛同いただいたということと理解しまして、本日、御確認いただきました内容で、今後、更に検討を進めたいと思います。よろしく申し上げます。

それでは、次の議題ですけれども、取りまとめに向けて、これまでの審議経過も踏まえて意見交換を行いたいと思います。

資料2を御覧ください。資料2において、当ワーキング・グループの中間整理において重点的に検討すべきとした論点を改めて掲げているところです。

その大見出しだけここで確認をしますと、まず、第1点として「民事ルールと行政規制の役割分担・連携」、第2点として「事業者団体の役割（自主規制の在り方）の強化」、第3点として「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」、第4点として「適格消費者団体の役割の強化」、最後の点として「執行の強化（行政とそれ以外の組織による連携）」、このような点を掲げていたところでもあります。

参考資料1が別に付いていますけれども、参考資料1はこの間のワーキング・グループでの審議経過を一覧にしたものであります。先ほど言いましたように、昨年8月には中間整理をまとめましたが、中間整理の後、先ほど紹介した論点を中心にヒアリング等を重ねてまいりました。

まず、「民事ルールと行政規制の役割分担・連携」の論点につきましては、主に河上教授や西内准教授からのヒアリングがありましたし、山本委員による御報告を受けたところもここに関わる所です。ルールをいかにベストミックスさせるかということや、包括的な規定を置くことの意義、規定の明確性・具体性との関係などについて、ここで検討をしてみました。この論点について、更に本日の段階で御意見があればお願いしたいと思います。いかがでしょうか。

池本座長代理。

○池本座長代理 池本でございます。

民事ルールと行政規制の在り方ということで、漠然とこれまで私の頭の中で整理していたというか、特に消費者契約法と特定商取引法の2つの法改正が同時進行となっていたときの印象が強かったこともあって、民事ルールは最終的に裁判所が諸事情を考慮して判断するからある程度包括的な規定でよいのだ、行政規制は行政権の濫用が起きてはいけないので明確性がより強く要求されるのだという、一番典型例の議論を中心にしていたのですが、この間、ヒアリングを重ねている中で、もちろんそういう性質もあるのですが、逆に行政規制の中でも規制の必要性やその行為態様などとの関係ではある程度包括的な規定もあるし、民事ルールの中でも事業者に対する影響の度合いなどによっては明確性が要求される所もあるという議論がありました。

その辺りは、恐らくもう一つの切り口として、ある規制、特に法規制が、どういうものを適用対象としているのかということと併せて見る必要があるのだらうと思います。つまり、全ての取引形態に一律に適用される民法のようなものであれば、正常な事業活動とちょっと悪質な取引形態と両方に等しくまたがるようなものについては、過度の規制にならないようにということは、より強く配慮する必要があります。ところが、適用対象そのものが過去のいろいろなトラブルの中で出てくるものをきちんと切り分けて規律をしていくとなれば、余りぎちぎちと要件を絞っていくと、その脱法を狙って次々と手を替え品を替えとなっていくので、ある程度、その具体的な行為態様、プラス、その関連する部分に対してカバーできるような包括的な規定も設ける必要があるなど、そういうふうになっていく。適用対象とする行為態様を想定してまたその脱法形態なども考えると、余り明確性をぎちぎちと言っていくと、本当の後追い行政になってしまう。そういう場面では、むしろ明確性より被害の拡大の恐れあるいは脱法行為の恐れも考慮する必要がある。

そういった側面も含めて、ルールとしてどのくらいが適切なのかと考えていく必要があるのかなということも、この間、感じた。その点をまずは1つ申し上げておきたいと思います。

○鹿野座長 ありがとうございます。

これは、先ほども一言言及したところでありますけれども、対象である行為の態様によって規制の在り方が違ってくるのではないかということについて、改めて御指摘いただいたということだらうと思います。

他にいかがでしょうか。

樋口委員、お願いします。

○樋口委員 最近、経済学の分野では、消費者というものを合理的な存在というよりは限定合理的な存在であるということで、行動経済学等様々な検討が進んでいるのですけれども、そういう議論

の中で「脆弱な消費者」という言葉がしばしば使われていまして、消費者の脆弱性をどう考えていくのかということは一つの大きな論点ではないかと思えます。

消費者は、従来は平均的な消費者像があって、よく賢い消費者といたしますけれども、消費者が、自己決定、自己責任に基づいて行動していくという前提のもとで情報力の格差などをカバーしているという発想が大きかったと思えますけれども、今、むしろ超高齢社会を迎えるとか、あるいはネット社会やグローバルな社会の中で、消費者そのものの持つ脆弱性に関して考えていかななくてはいけないのではないかと。

特に、脆弱な消費者をグルーピングしてしまうことは非常に良くない考え方ではないかと思えます。消費者は誰も脆弱な部分がありますし、状況によって脆弱性は変わってきますので、例えば、認知症の方を脆弱な消費者だからと単純に見てしまうと、いろいろ状況には差があるわけですから、政策で機械的に、あるいは法律のルールの中で機械的にその人を取り扱うことは問題があると思えます。脆弱性は、むしろ消費者全般に関わる問題なので、消費者の脆弱性ということの一つ視点として入れていただけないのではないかと。

具体的には、それぞれの個別の制度の中でいろいろ違いがあるとは思いますが、中長期的なルール形成ということで考えれば、特に高齢者も非常に多くなるという新しい社会の中で、消費者の脆弱性ということを是非検討項目として入れていただければと思えます。

○鹿野座長 ありがとうございます。

今、消費者の脆弱性について御指摘がありました。しかも消費者の脆弱性といわれるときに、従来、特に高齢者や障害者を念頭に置いて、脆弱性、脆弱な消費者と言われることも多かったし、その点も考えなければいけないということではありましようけれども、ただ、グルーピングをしてそこだけをターゲットにするということではなくて、むしろ生身の人間である消費者の誰もが陥る可能性のあるところの状況脆弱性という問題についても考える必要があるのだという御指摘と受け止めました。

この点について、他にいかがでしょうか。

池本座長代理、お願いします。

○池本座長代理 脆弱性という観点をしっかり位置付けるとき、言葉は気を付けて使わないと、今、座長からも指摘があったように、消費者の中の高齢者や若年者など、その消費者の属性に応じてこういう一群の人は脆弱性が認められるから保護する必要があるのだ、それ以外の消費者は自立していくことを目指せばいいのだと、完全に分断したような議論になっていくことは気を付けなければいけないのかなと思っています。

むしろ消費者問題の出発点は、事業者と消費者との間には、圧倒的な格差がある、交渉力も情報量も格差があるということが前提で、その意味では消費者全てが脆弱だという言葉に戻ってしまうかもしれないのですが、それは前提にしながら、なおかつ、個人の属性面での判断力など、そういう要素もあるし、あるいはその取引の場面・形態の中での脆弱性が出てくることもあるし、さらには、既に導入されている過量販売解除権、あるいは消費者契約法に過量契約取消権というものが先般も入りましたが、あれなどは、同じような契約を次々に繰り返されていった場合に、1件だけで

もなかなか消費者は再現能力もない。あるいは、被害を被害として気付いて行動することが難しい。そういういろいろな人がいることを、条文の規定の仕方に対応したという例があります。つまり、不実告知があったとか、あるいは断つても執拗に勧誘されたということの再現能力がない。そこで、外形から見て、通常必要とする分量を著しく超える場合には原則として解除・取消しへつなぐことができないかと、切り口を変えて規律をしたものがあります。

つまり、脆弱性をその取引態様や適用場面の中で、どこに見出してそれに必要な規律を加えていくのか、そういう多角的な物の見方をしていくという意味で、この脆弱性という言葉を使っていたといいのかなと思っています。

○鹿野座長 ありがとうございます。

この脆弱性ということも、本ワーキング・グループにおいて重要なキーワードの一つになってくるであろうと思いますし、本日いただきました御指摘を踏まえて、更に報告書の取りまとめに生かしていけるようにしたいと思います。

他にいかがでしょうか。

樋口委員、お願いします。

○樋口委員 市場において、様々な主体の意見をどのように調整していくかというときに、もちろんルールが基本ではありますが、そのほかに、経済でいうと取引コストになるわけですが、いかにうまく、その市場における企業、消費者、様々な主体の意見を調整するプロセスを構成していくのかということも、ルール形成において非常に重要な点ではないかと思っています。

第三者機関という言葉がありますけれども、ある程度は活用されているようですが、どうも単純な利害調整だけについて走りがちなところもあるようですし、あるいは必ずしも第三者性がない企業の取組など、第三者機関といっているけれども第三者性がないこともあると思いますが、公正な立場を確保しながら様々な主体が意見調整できるような、そういった第三者機関を活用し、また、その意見を尊重していくことも重要ではないかと思っております。

○鹿野座長 ありがとうございます。

多様な利益主体の意見をどうやってルールに反映させていくかという問題も重要だということ。その際、第三者機関の活用も重要だという御指摘でした。

他に何かございますでしょうか。

高委員長、お願いします。

○高委員長 我々がこの報告書の中で目指すべきところは、いろいろ焦点はあるのでしょうかけれども、1つの焦点は、公正で健全な市場を形成すること。それでもって、事業者も消費者も共にメリットを享受できる市場を作ることだと思います。それを作る上で、今、多様な利害関係者の意見を聞きながらルールを形成していくという話をされたのですけれども、法律、規制を強化していく場合、消費者の側の理解は比較的得やすいと思うのですね。ただ、事業者側の理解を得ていくには、我々は考えなければいけないところがあると思っております。

先ほど消費者の属性を分けていろいろ考えるべきだと言われましたけれども、事業者についても、属性という言い方が正しいのかどうか分かりませんが、ある程度分けて考える必要がある。

例えば、こういう形になっているかどうかはわかりませんが、ピラミッドで考えた場合、上のほうにいる事業者は、本当に良識的に、法改正等があれば、規制が強化されれば、それに着実に対応していくような事業者が上のほうにいれば、下に行けば行くほど、別に法改正の議論など関心は持っていないし、そもそも改正があったところで、それに対応しようもしない事業者も多いと思います。指摘されれば応じるぐらいの事業者も多い。一番下に行けば、どんな法律を作ろうが、その抜け穴を見つけて、脱法的な行為、行動を取るといった事業者。だから、一言で事業者と言っても、いろいろな形の属性を持った事業者がいると思います。

ここ1年ぐらいこの消費者委員会の仕事をしていて感ずるところですけれども、新しい法改正や法規制を行うときに、難しいなと思うのは、立法事実を集めてくること、これは作業としてはやらなければいけないのですけれども、先ほど言いましたように、法改正の議論に参加される事業者は、先ほど言ったピラミッドのどちらかという上の方の方々です。法改正は、必要であることは認識していても、一番コストをかけて対応されるのはその事業者で、その方々が議論に参加されるため、これ以上のコスト負担を避けたいということで、なかなか前向きな発言をいただけないという課題があると思います。

ただ、我々がここで再度確認しなければいけないのは、公正で健全な市場を作っていくということは、結局、そういうピラミッドの頂点にいる方々にとっても大きな利益をもたらす。さらには事業者だけではなくて日本の社会のメリットにもなるという、少し長い目で見た理解をしていただきたい、この点を報告書の中に盛り込むべきではないかと思えます。

それと同時に、この後のコンプライアンスの話にもつながりますけれども、事実としてそれが実感できるような仕組みを作っていかなければならない、長期的にはそうなりますよというだけではなくて、本当にメリハリの効いた仕組みを作る、きちんとやっている事業者には追い風が吹いて、悪質な事業者については退場が命じられるような、メリハリのある形を作り上げていく必要がある。この点を、報告書の中に入れていただければ有り難い。

○鹿野座長 池本座長代理。

○池本座長代理 今の高委員長の御発言と趣旨は全く同じことですが、あえて言葉で足していくと、以前から、企業活動における不適正な行為によるやり得を許さないということがいろいろな場面で言われていたと思います。企業活動はその利益を得ること、短期的に、多少違法行為に渡ってでも、利益を獲得してしまえば、行政処分や何らかの注意を受けてもそれはごく一部にとどまる、プラスマイナスでいえば十分に利益になるのだとなっていくと、同じことを繰り返してしまう。むしろ、違法行為の程度、その影響あるいは現実のそれによって得た利益などを考慮して、その違法な利益は吐き出していただくということによって、企業の行動準則としても、これはプラスにならないことだというものをルールとして作っていく必要があるということが言われていたと思います。

もちろん単純にどういう基準でどれだけ吐き出すべきかということが、その制度設計は非常に難しいために、議論も一足飛びにはいかないということは十分に分かるのですが、短期的な利益だけではない、中長期的なことも含めて利益を得る、そのために違法行為を早く是正するという行動につながるためのルールという観点も、ぜひ明確にしておいていただきたいと思います。

○鹿野座長 ありがとうございます。

今、お2人から改めて公正・健全な市場形成のためのルールが必要なのだということ、それは、消費者の利益はもちろんのこと、事業者の利益にもなるということ、そのようなルール作りを忘れてはならないという貴重な御指摘がありました。それから、事業者にも多様性があるということで、一方で、真面目に取り組んでいる事業者はそれなりに報われるような仕組みを、他方で、ルールを無視し監視をかいぐる悪質な事業者についてはそのやり得を許さないということで両面の観点が必要だという御指摘をいただいたものと思います。

今、「民事ルールと行政規制の役割分担・連携」について議論してきましたが、次の論点に移ってもよろしいでしょうか。

それでは、第2の「事業者団体の役割（自主規制の在り方）の強化」について、御意見をいただければと思います。

これについては、事業者団体からのヒアリングも行ってきたところでありまして、特に自主規制は、業界ごとに様々な事情の違いがあるところそれに柔軟に適切に対応することが可能なのではないかと、あるいは新しい分野についての何らかの対応をするときに自主規制がかなり有効に機能するのではないかと、このワーキング・グループで既に議論が出てきたところなのですが、この論点について更に御意見をいただければと思います。

いかがでしょうか。

高委員長、お願いします。

○高委員長 冒頭でもお話ししましたが、既に事業のパターンが決まっています。既に規制や法律などが導入されているところでは、それほど難しい話ではないかと思いますが、新たに生まれてくるビジネス、例えば、仮想通貨や暗号資産、こういったものを使ったビジネスが起こってくるとき、あるいはプラットフォームですね。オンライン上でのEC取引など、こういうものが拡大してくると、まだビジネスのパターンが明確に見えていない、こういう世界においては、事前にルールを形成していくことがなかなかできないわけです。そういう意味で、これは正に事業をやっておられる方々の良識に頼るような形で、業界としてルールを作っていただくことが、最初にとるべき形ではないかと思っています。

特にオンラインプラットフォームの問題については、消費者問題との関連で4つぐらい既に第4期消費者基本計画の在り方に関する検討会の中で指摘されている。それだけではなくて、そもそも、リアルなショッピングモールであれば、例えば、延床面積が決まっているわけですね。その中に店舗を置いた場合、どんなに多くたって1,000店舗は置けないと思うのです。その限られた数の中で、ショッピングモールの運営者は、例えば、消費者からの苦情があれば、できるだけショッピングモールの価値を高めるため、一生懸命それに対応しようとする。消費者の苦情等に対応して経営の在り方を改善される。このように動くと思うのですけれども、オンラインの世界は基本的に延床面積がないわけで、そこに入ってくる店舗の数が増えれば増えるほど、運営者のところに手数料が入ってくるわけですから、オンライン上の店舗に対して、消費者の苦情などに対応するよう、厳格な管理や指導を行うことは余りないかと思っています。

言いたいことは、全く新たな形でこういうビジネスが登場してくるときは、我々自身もどうルールを作っているのかわからない。その意味で、事業者自身がこれを作り上げていくべきだということです。

特にオンラインプラットフォームについては、消費者問題だけではなくて、競争法上の観点からも注意を払う必要があるなと思います。通常、例えば、証券取引所であれば、そこに上場されている会社は、オンライン上ですから、理論的には無数置くことができます。そこで取引をしてもらいわけですけれども、取引を管理運営している取引所は、自分がそのマーケットに参加して、取引することはできません。つまり、自分が株の売り買いはやらないという中立的な管理者の立場にいるわけですね。オンラインの世界は、オンラインプラットフォームは、プラットフォームを使っていろいろなプレーヤーに入ってもらって取引をしてもらっているわけで、ある意味では外側から見ている管理運営者なのですけれども、そのやり取りに関する情報を全て把握した上で、自分も取引に参加しています。証券取引所の運営者とは違う行動を取っているわけですね例えば、ある商品がよく売れていると思えば、その商品にターゲットを絞って、自分も同じ物を売るといったことをやるわけです。

競争法上の問題と言った場合、下請けいじめをしてはならないという優越的地位の問題や下請法順守の問題だけではなくて、市場の動きに関する情報を独占的に使っているのか、またそれを自分自身に有利な形で使っているのかという問題も抱えている。したがっていわゆる狭い意味での消費者問題だけではなくて、独禁法上の問題、競争法上の問題も、今後、我々は念頭に置いていかなければいけないのではないかと。すぐに何かルールを考えるということではなく、まず、事業者側に、こういう問題も自主規制との関連で考えてもらうことが必要かと思っています。

○鹿野座長 樋口委員、お願いします。

○樋口委員 今回のオンラインプラットフォームに関して1点申し上げたいのですけれども、今日、そのルール形成を考えていくときは、グローバルの視点が必要ではないかと。特に、従来型の発想で国内だけで事業者団体ということでは通用しなくなっている面が非常に大きいので、自主ルールということでも国際的にいろいろな動きがありますので、また、その第三者性を持った機関がルールを策定するというのもいろいろ行われていますので、ぜひこのオンラインの関連のいろいろな制度についても、これまでもそういう動きがかなりありましたが、ぜひそういう方向も促進しながらグローバルなルール形成をしていくということでないかと、特にオンライン上の問題については、なかなかトラブルの解決が難しいということになってしまう恐れもありますので、その点を是非留意していければと思います。

○鹿野座長 池本座長代理。

○池本座長代理 新しい分野でどういうルールが適切かということがまだ模索状態のところ、まず、事業者の自主規制を促し、将来的に法規制をと、大きな流れとしてはそうせざるを得ない、全てのをがちっと決めていくことは、現実問題、難しいということもわかります。

ただ、そのときに気をつけなければいけないのは、今、樋口委員からも御指摘があったところにもつながるかと思うのですが、同質の事業が既にある程度は見えていて、事業者間で共通の利害で

自主規制化を業界団体として作っていけるような分野であれば、自主規制でまずはやってくださいと言えば、そこできちんとしたものができる。そして、逸脱するものが見えてきたら、あるいは全体の底上げができてきたら法規制に進んでいくという一つのパターンができると思うのですね。

金融庁など、ある程度、業法的に業界が見えているところはそういう方法があると思うのですが、ネットの世界、先ほどから話題になっているようなプラットフォームの世界などは、正に世界的にもどんどん動きかできているし、我が国の中でも共通の利害での業界団体というわけにはいかない。かといって、それを行政がこの枠で業界団体を作れということが適切かという、決してそうでもない。そうなったときに、先ほどの御指摘もありましたが、自主規制をやる。

ただ、自主規制を黙って待っているといっても、やるところはやるけれども、やらないところはやらないとすると、ある程度、自主的な努力義務的な規定を置いて、積極的に自主規制を促していく。それを単独でやるのかグループを作って一緒にやっていくのかということは自由に選択していけばいいと思うのですが、そうやって自主規制を積極的に促していくことが必要なのだらうと思います。

そして、この話とちょっと矛盾するかもしれないのですが、私は、ルールが見えない分野だからまずは自主規制で、ルールが整ってから法規制でと、一つのパターンで決め切ることには逆に危険なところがあると思うのです。先ほどから話題になっているプラットフォームの議論の中でも、諸外国の法制、EUや中国や韓国などのものを見ても、全体を本当に体系的に作っているというよりは、ピンポイントでこれとこれについては明確なルールが定めてあるという感じなのです。そうだとすると、まず、自主規制で積極的に促していく全体像の中と、トラブル防止のためにはピンポイントでもこれとこれだけは必要だということは法規制を加えるということも、決して後ろ向きになる必要はないと思います。

ちなみに2000年代に入ってからでしたかね。特定商取引法でインターネット通販の取引で非常にトラブルが増えた。取引も激増し、トラブルも増えたときに、確か10年前後で4回も5回も法改正をしたということがありました。それは、実態に応じてここだけはまず手を付ける必要がある、あるいはここだけは手当てが必要だということで、法規制も加えていく。また、そういうことも受け止めながら、業界は更にその一歩先、自主規制も積極的にやっていくと、法的なルールと自主規制とが相まって進めていくことで、全ての問題を法規制でやると思ったら、100かゼロか、それは反対だと終わってしまう。全てのことを自主規制でといっても、なかなか動きが出ない。その間、被害が広がっていくとなっては困るので、そこはベストミックスという言葉で言ってしまうとやすいのかもしれませんが、少なくともこことここだけは法的なルールにする必要があるのではないかと、多少時間をかけてでもきちんと確認を取り付ける。それ以外のところについては自主規制が望ましい。あるいは、まずはそれでやっていこうということについても、例えば、努力義務のような規定を入れて促していく。また、それを業界の中のトップ、リーダーシップをとっていくところは積極的に進めるという構図が望まれるのかなと思います。

○鹿野座長 ありがとうございます。

自主規制の重要性、必要性に関しては、一般的にも、先ほども言いましたが、その業界の実情に

応じた、迅速、適切な対応が図られるということで重要性があると思われまますけれども、今、御指摘いただきましたように、特に新しい分野、仮想通貨取引やオンラインプラットフォームなどにおいては、ビジネスの型が決まっていないというところもあり、自主規制の重要性が高いのではないかということをお指摘いただきました。

ただ、オンラインプラットフォームに関しては、競争法上の観点も視野に入れる必要があるということや、グローバルな視点がとりわけ重要だということについても御指摘いただいたところがあります。いずれにしてもその自主規制を促す仕組みが必要であって、その一つの在り方として努力義務規定を活用することも考えられるのではないかという御指摘もいただきました。

加えて、直前には池本委員から、しかし、幾ら新しい分野であっても、自主規制で全て対応してしまうということでもいいのかということ、最低限手当てが必要なところについては法的なルールも必要なのではないか。その切り分け、あるいはその法的なルールと自主規制の適切な関係、ベストミックスということ、こういう分野においても図っていかなければならないという御指摘もいただいたものと思います。

第2の論点についてはよろしいでしょうか。

それでは、時間もありますので、第3の論点に移らせていただきたいと思います。

第3の論点は「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」でございます。この点については、有識者や事業者などからのヒアリングを行いましたし、先日は人材確保の観点から日本産業協会の菅原専務理事からのヒアリングを行ったところでもあります。また、高委員長から御報告をいただいたところに、これに密接に関連する御指摘が多く含まれていたと思います。

この論点について御意見をいただければと思いますが、いかがでしょうか。

高委員長、お願いします。

○高委員長 これは特に行政規制の問題に関わってくるかと思えます。良識的な事業者は大体コンプライアンス体制や消費者志向経営などといったものについての体制を整えています、事業者全体から見れば、それはまだ一握りにすぎないと思っています。公正かつ健全な市場とは、大半の事業者がそういう体制を作って行動することが当たり前と思えるような状況を作ることだと考えています。これに関し、行政規制のところで、一つ工夫をすることで、全体としてコンプライアンス体制を構築することが当然だという意識を持ってもらうことができるのではないかと考えています。

前にもお話しさせていただきましたけれども、これに関連して考えられる、一番影響力のある制度は課徴金制度だろうと考えています。特にEC取引が盛んになっていく中で、表示に関わるころの制度をきちんと整備することは、市場全体に与えるインパクトも大きくなると思っております。現在、景表法における課徴金制度は、問題のあった商品の売り上げの3%に対して課徴金をかけることになっているのですが、それだけではなくて、それにもうちょっと幅を持たせて、例えば、0~6%あるいは1~5%に上下に幅を持たせ、事業者側の取組を見ることで、あるいはコンプライアンスに対する姿勢を見ることで、最終の課徴金額を決めるという、いわゆる裁量型の課徴金制度の導入をやるべきではないかと考えています。既に公正取引委員会でも、独禁法改正で、こ

ういった考え方、裁量型の課徴金制度という導入が進んでおりますし、厚労省でも医薬品の販売に関する課徴金制度といったものもスタートさせておりますので、我々ももっと知恵を絞ってこの仕組みを使うべきだと思います。

現在、一切そういうインセンティブがないのかということ、あるわけですね。自主申告があれば課徴金額は半額になるとか、あるいは先に被害者の方に弁済された場合にはその分は控除される。ただし、これまでのところ、その制度はほとんど機能していません。ですから、もう少しメリハリのある、冒頭から言っておりますけれども、きちんとやっているところが報われ、そうではないところは報われないというメリハリをつける必要がある、私たちも同じ体制にしようというモチベーションが湧くような仕組みを目に見える形で作っていく必要があると思います。

それがここの3番目のところで私が強調したいことでございます。

○鹿野座長 ありがとうございます。

池本座長代理、お願いします。

○池本座長代理 コンプライアンス体制の整備ということで、先ほどの高委員長のお話の中でも、体制をきちんと作っているところはまだほんの一握りであるという御指摘がありました。本当にそこは実感するところで、これは先日の日本産業協会のヒアリングで、企業内におけるコンプライアンス体制を確保していくための人材をどう確保するかという議論につながっていくかと思うのです。企業として、消費者志向経営の宣言を出していく。これはトップにその問題意識を持ってもらうという意味では、貴重な問題提起、取組かもしれないのですが、それが本当に現場でつながっていくためには、その問題をきちんと私が責任者として継続的に見ていくという人、あるいはそのポストを作っていくことが絶対に必要であるけれども、そういうコンプライアンス体制を確保していくことについての責任部署がどうしても位置付けられていない。あるいは、そういう人材育成がこの間に十分になされていなかったということはきちんと踏まえた上で、新しい体制作り、場合によっては、そのための資格を位置付けるなどということも必要ではないかと思います。

もう一点の今の高委員長の御発言の後半にあった課徴金の問題で、これはその違法収益を吐き出すという側面もあるけれども、違法行為を抑止するあるいは早期発見につなげるという、独禁法でも、そういう違法行為の抑止や早期発見という位置付けをある程度明確にした上で、裁量の幅を持たせるということがあります。景表法では、プラス、被害回復を促進するという考慮要素も入っているはずなのだけれども、残念ながら十分に活用されていない。そうだとすると、そこも考慮要素の中にもっと明確にしていく必要があるのだろうと思います。

更に言えば、これは中長期の課題になりますが、今の独禁法、景表法だけではない、それ以外の法制度の中でも、課徴金的な位置付けをもう少し導入できる分野があるのではないかと考えております。分野によって、本当は悪質業者で違法なことをした収益をきちんと保全し、被害者へ返すという一直線で、それを主目的とする制度も検討しなければいけないのですが、そうではない継続的な事業者の中で逸脱行為があった場合に、経済的な側面で課徴金制度を位置付けることによって、違法行為を抑止あるいは早期に是正をしなければいけない、あるいはそうやって得たものは被害者に速やかに還付する必要があるのだということを、導入する分野はもっと他にあるのだろうと思う

のです。そういったところも含めた今後の課題があることも確認しておきたいと思います。

○鹿野座長 樋口委員、お願いします。

○樋口委員 今、池本座長代理からもお話がありましたけれども、人材の育成は非常に重要だと思いますし、ルール形成ということではあるのですけれども、それを支えていく民間の人材育成をいかにうまくやっていただけるかということかと思えます。

日本産業協会のヒアリングもしましたが、資格や認証制度など、あるいは大学等の関係機関において、人材育成についてのしっかりしたプログラムや資格を考えやすいような環境づくりもぜひ留意をさせていただいてもいいのではないかと思います。

○鹿野座長 ありがとうございます。

コンプライアンス体制の構築を後押しするような仕組み作りが必要だということで、大きく具体的には2点御指摘がありました。

1つは、課徴金制度を少し改良することが考えられるのではないかという御指摘をいただきました。より具体的には、裁量制を導入する等によってコンプライアンスに向けたモチベーションを高めるような、そういう仕組みを作ることが必要であるという御指摘。それから、課徴金制度については、現在、景表法にあるところですが、他の法制度でもそのような形での課徴金制度を導入していく必要があるのではないかという御指摘もいただきました。

第2点としては、今、直前にも樋口委員から御指摘がありましたように、企業内での民間の人材育成に関してであります。形だけコンプライアンス体制として、コンプライアンスの部署を置くということをして、そこに適切に担当できるような人材がいなければ話にならないということなので、その人材育成に向けた環境作り、あるいは後押しをするような仕組み作りが必要だということだったのだらうと思います。

池本座長代理。

○池本座長代理 非常にきれいに整理していただいたので、逆にこれだけちょっとつけ加えておきたいというところがありました。

そのコンプライアンス体制の構築が、人を、ちゃんと責任者を育てていく、人材を育成していくことが重要であることにもう一つプラスすると、コンプライアンス体制を構築することを、全ての事業者が一律という意味ではないのですが、トラブルが発生しやすい分野、業態というか、取引形態の分野については、一定のコンプライアンス体制を整備しなさいという努力義務規定、最終的には自主的にやっていただくことなのだけれども、努力義務規定を考えておくことも必要ではないかということを感じています。それは、一般論で言えば、会社法で一定規模以上の会社については、内部統制の体制を構築せよというものがありますし、今、議論しているところでは公益通報者保護については、その内部通報の窓口の整備、義務を入れるべきだと。これも努力義務と法的義務と、その規模によって使い分けたらどうかという議論が行われてきているところです。

例えば、相談窓口を明示する、苦情についてきちんと記録を残すなど、あるいはちゃんとそこへ一定の人材を配置するなど、最低限、どれだけのことをやってくださいということ、努力義務でもいいので、規定をすることによって、コンプライアンス体制はこの分野においてはどの程度のこ

とが必要なのかということが事業者にとっても分かるようにしておくことが必要なのかなということを感じています。

以上です。

○鹿野座長 ありがとうございます。

努力義務規定については、先ほど自主規制のところでも御指摘がありましたが、このコンプライアンス体制の構築・促進についても、努力義務規定の活用可能性があるのではないかという御指摘をいただきました。

次の論点に進んでよろしいでしょうか。

それでは、第4の「適格消費者団体の役割の強化」の論点に移りたいと思います。これについては、主に池本座長代理からの御報告がありましたし、山本委員からの御報告もこれに関わるころがあったと思います。

この論点については、いかがでしょうか。

池本座長代理。

○池本座長代理 私自身から、適格消費者団体、特定適格消費者団体の位置付けや課題について発言させていただきました。それに向けて他の幾つかの団体からも事前に意見を聞いて、いろいろな論点を多岐的に伝えたつもりです。

そのことに加えて、山本委員からのプレゼンテーションの中でも、適格消費者団体、特定適格消費者団体について触れていただいたという意味で、議論としても有り難かったのが、行政規制の分野でも全てが行政規制で位置付けられるということではなくて、民間団体をきちんと育てて消費者の目線で市場を監視するという役割がもう一方にある。そういう消費者保護を目的とする団体が一定の役割を担う。それと、他方で、事業者の中でも自主的な取組を行う。その2つがあって、本当の悪質商法、不当な取引をしているところで、自主規制などは全然やろうともしない、あるいは民間の適格団体でも手に負えないような、行政的な法執行、立入検査や報告徴収や内部資料も手に入れてやっていくという分野と、3つの大きな分野で位置付けて行く必要があるのだと、非常に大きな構造の中で指摘をしていただいたと思います。

そうだとすると、事業者規制をみずから自主的にやっていくところは、自らの利益につながることとして、事業者の自主規制で取り組んでいただく。場合によっては、事業者団体を作っていく。それに対して、消費者の観点から取り組んでいくというのは、適格団体自体が直接利益を受けるわけではないので、そこは、維持していくためには一定の位置付けを法制度の中でも与え、あるいは持続可能にしていく。一方では経済的な支援の問題もあるでしょうし、他方では、もう少し権限や情報をきちんと提供してもらえるような、そういう体制も必要になるのかなと。

特にこの消費者法分野でいうと、特定商取引法でいうと、地域の経済産業局に執行の権限は付与していますが、例えば、消費者安全法については、そういう事務局という位置付けでもないですし、地方支分部局を持っていない分野について、あるいは消費者契約法はそもそも行政規制を入れていない、むしろ消費者対事業者の民事のルールの中でやっていくということで、それは個人の消費者では対応できないという問題がある。そのように整理していくのであれば、消費者庁が行う行政規

制をきちんと補完できるだけの権限と位置付け、あるいは持続可能な情報や経済的な基盤をどのように支えていくのかと、大きな構造の中で適格消費者団体を位置付けていく必要があるのかなど。行政規制についての山本委員からの御報告を聞いた上で、更にそういう感を強めたところがあります。

とりあえずは以上です。

○鹿野座長 ありがとうございます。

他にいかがでしょうか。

よろしいでしょうか。

これも繰り返しここでも議論してきたところですがけれども、せっかく適格消費者団体の制度が設けられて、適格消費者団体は、不特定多数の消費者の利益の保護を目的とした一定の権限が与えられていて、その活動が期待されているということなのですから、その制度目的に沿った形で、その機能を発揮できるような仕組みが必要だろうと私も考えているところであります。

しかも、今、池本座長代理もおっしゃったように、行政を補完する機能、特に消費者分野については、地方の支分部局がないというところにおいて、その行政の不足している部分を補完するような機能が期待できるのではないかという観点からも、適格消費者団体の在り方について考えていかなければいけないということでもあろうかと思えます。

よろしいですか。

○池本座長代理 山本委員からの御報告をお伺いしたときに、適格消費者団体は、国の制度は特に要件的にも非常に諸外国に比べて厳格な要件であるという説明がありました。改めて、適格消費者団体の差し止め制度を導入したときの資料と、あるいはその直後の2、3の論文を読んでみました。そうすると、ドイツでは、何十もの団体があり、その中で中央団体が訴訟などを何十件もやっていて、地方の団体は、そんなに訴訟まではやっていないけれども、地域における消費者保護ということで取り組んでいる。フランスについても、一定の要件があって認定はされるのですけれども、日本に比べると緩やかに認定をしている。我が国では、本当に訴訟を自ら運営できるだけのきちんとした体制、基盤がなければいけないということで、現在、ようやく19団体ですが、人口比で比べると諸外国に比べて非常に厳格な、しかも守秘義務については罰則もついて位置づけられている。実際にやっている役割が、行政の法執行の対象によっては一部代替できているという役割を担っているのだと。

そうだとすると、それに見合った権限や位置付けをもっと広げていく必要があると、山本委員の御説明を、日本の作られた法制度の中で、本当に適切な御指摘だったと私も感じました。

○鹿野座長 わかりました。ありがとうございます。

要件との関係からいっても、フランス、ドイツなどとは違った日本の特徴があるということで、それに応じた権限が考えられて良いのではないかという御指摘だったろうと思います。この比較法というのはなかなか難しく、例えば、ドイツなどについては、およそ一般的に訴訟が日本に比べて相当多くて、それは恐らくは訴訟にかかるコストに違いがあったり、あるいは訴訟における裁判所の役割において違いがあったりなど、いろいろな要素が絡んできているところもあるのだろうと

は思いますけれども、それでも諸外国と違うような要件立てで我が国の適格消費者団体の制度が設けられたというその経緯からしても、今の権限等に関する規定については、一定の見直しの必要があるのではないかという御指摘だったと受け止めました。

この点については、他はよろしいでしょうか。

それでは、第5の点に移りたいと思います。第5は「執行の強化（行政とそれ以外の組織による連携）」でございます。これについては、主に宗田准教授からのヒアリングがありましたし、山本委員からの御報告もこの点についても言及されました。

なお、中間整理では、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律に基づく特定公共サービスの活用等により、行政分野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という問題も立てて、それについて消費者団体からのヒアリングなども実施したところでありますが、これについては、立ててみたものの、必ずしもこの方向で進めるべきだということにはならなかったように思います。この点も併せて執行の強化という問題について御意見をいただければと思います。

いかがでしょうか。

池本座長代理。

○池本座長代理 今、鹿野座長からお話があったように、中間整理の段階では、民間団体、特に適格消費者団体の公的な役割、ある意味、行政処分権限の役割の一部を担っているに等しいではないかという、その評価を前提にして、公共サービス改革法にあるように、行政権限の一部を適格消費者団体に委託するような、そういう位置付けもあり得るのかなという問題意識を持って、論点として位置付けて後半に議論したかと思えます。

ただ、そのヒアリングで指摘された発言の中で、適格消費者団体は行政執行そのものの権限を受けて、行政処分となると、先例や行政解釈を前提にして動いていくことになって、本当の意味での適格消費者団体の独自性、場合によっては従来の行政解釈を一步超えて、裁判所へ民事の訴訟の形で訴え出ることによって、事業者の反論も踏まえて、裁判所の判断を求めるといった民間団体としての活力に逆行しかねないということで、むしろ反対であるという意見を聞きました。その辺りを、私たちの中でも議論していくと、そうだとすると、本来の民間団体としての視点に基づく活動を尊重することを揺るがすわけにはいかないということで、そこは軌道修正を私たちの中でもしてきたという経緯があると思います。

ただ、そういった議論を通じて、行政執行権限の一部を民間に委託するというダイレクトな問題意識ではないですが、適格団体が民間団体として実質的な役割としては行政処分の代替的な位置づけでやっているのだとすれば、例えば、情報面で行政の側で把握している情報を適格団体にもっと積極的に提供していただくなど、その情報交換の中で適格団体の役割がもっと発揮できる可能性もあるのではないかというあたりは、今後、制度全体を見直して、行政処分と適格消費者団体による取組の役割、バランスを見ていくということが必要になるのかなということを感じました。

○鹿野座長 ありがとうございます。

他にいかがでしょうか。

高委員長、お願いします。

○高委員長　ここは、多分法執行の強化という意味で柱を立てているのでしょけれども、もうちょっと広い意味で解釈をしたほうがいいのではないかと考えております。消費者の利益の保護、擁護や、あるいは増進も入るのかもしれませんが、そういった体制を強化するという意味でも使えると思います。つまり、自主的な取組、コンプライアンス体制を整備してもらうことも、この柱の中に入ると思います。逆に、悪質な事業者について、ここで「法執行の強化」という言葉を使うと、ネガティブなイメージを持って事業者全体を考えてしまうことになりかねません。この両者の違いを意識した上で、「法執行の強化」という言葉を使う、あるいは別の言葉を使う方が良くもありません。

同時に、法執行だけでなく、ジャパンライフの事件を振り返ってみますと、いろいろな評価はありますけれども、消費者庁の対応が遅かったと言われる方もいますが、私は、今、持てる権限を最大限に駆使し、やれることを徹底してやっていただいたとっております。そういった対応があったにもかかわらず、被害は広がっていった。それは、消費者庁だけの問題ではなく、いろいろな関係機関、ステークホルダーたちが、期待された役割を十分に担っていなかったからではないかと反省しております。

被害の端緒、これを把握することは難しいのですけれども、今回はなかなか見つからなかったということですが、この経験を踏まえ、もう一度見直し、何を洗っていけば、何に注視すれば、その端緒をより早い段階で把握できたのかということも、これは、特に国民生活センターに期待したいのですけれども、それが確認できれば、その情報を関係団体に共有してもらい、消費者に周知啓発するということができます。これらも「執行の強化」という取組に入るかと思えます。

それと同時に、消費者庁の対応は、私は評価できると申しましたけれども、それでも改善すべきところは残っていると思います。端緒ももっと早い段階で把握できるような制度作りも、我々は一方で考えなければいけない。ですから、法執行のところは、法律を徹底的に執行するという意味での柱ではない、全体がうまく機能するような仕組みを構築・運用するという意味で、整理する必要があるかと思えます。

○鹿野座長　池本座長代理、お願いします。

○池本座長代理　今、高委員長から指摘されたところは私も同感でして、今日の議論の冒頭でもあった消費者の脆弱性という言葉、これが属性の問題ではない、その取引態様や状況、様々な要素の中で切り取っていかなければいけないという話に、ジャパンライフの問題はつながると思っております。つまり、契約して、購入し、預けて、利益配当を受ける。契約をしてしまった人たちは、その後、毎月利益配当を受けているために、本当にこの会社は大丈夫なのだろうか、徹底して調べてくれ、あるいは破産なり次の手続へ進んでくれと、利益配当を受けている人がそんな行動を取れるわけがないのですね。むしろ静かに黙っていてほしい。そういう取引の仕組みの中に入ってしまったわけですから、それはその消費者が気付いて行動すべきだという前提をとれる取引分野ではない。そうだとすると、それに見合った規制をどうするか。

今ある預託商法では、消費者庁は一生懸命活用した、努力してきたかもしれないけれども、それ

が不十分なのだ。契約してしまった人は、自分から声を上げていくことが困難な取引の仕組みだし、行政処分をやったとしても、被害者がぱっと集まってくるという仕組みの分野ではない。この分野に見合った一定のルールを作らなければいけないということにつながるのだらうと思います。

○鹿野座長 ありがとうございます。

ジャパンライフ事件は、我々にとってもいろいろなことを考えさせられる事件でありましたが、高委員長もおっしゃったように、行政による効果的な法執行についても見直すべきところはあるかもしれませんが、それだけではなくて、様々な担い手、つまり健全な消費者市場を形成するための役割を担っているその担い手が、いろいろな形でタイアップをして、早期に被害を把握し、その被害の拡大を食い止めるような仕組みを考えていく必要があるということでもあったのだと思います。

この第5点について、何か他にございますか。

よろしいですか。

それでは、今、論点ごとに個別的に御意見を伺ってきたのですが、全体として、今までの個別の論点でも端々に出てきたところですが、ルールのベストミックスということについて、改めて補足的に何か御意見があればということで伺いたいと思います。

このワーキング・グループは、その出発点としまして、平成15年に出された国民生活審議会消費者政策部会からの「21世紀型の消費者施策の在り方について」という報告書がありますが、それから時も経ち社会も変化したので、改めて今後に向けたルール形成の在り方を考えていく必要があるということで、スタートしたところでございます。

この報告書の中では、21世紀型ということで事前規制から事後チェックへの重点シフトが指摘されていたところでありまして、現実には、いろいろな法改正などを見ている、そのような大きな動きはあったのではないかと思います。しかし、取引分野におきましても、事後規制だけで十分なのかという、限界がある。特に、回復困難な被害が生ずる場合もあることや、あるいは被害の認識や自主的な相談、被害状況の再現が困難であることも少なくないことなどからすると、事後チェックだけでうまくやっていけないところがあるのではないかと思います。事後チェックももちろん重要なのですけれども、それを事前のいろいろな規制ないし様々な対応によって補完することも必要なのではないかということです。このような考えも、既に私たちの認識としても共有されてきたのではないかと考えているところであります。

そこで、既に御意見もいただいたところではあります。改めて、このベストミックスという観点から見て、被害の予防、救済という手段として、どういう組合せが考えられるのかなどについて、何か御意見があればと思います。これについても、ぜひ報告書で大きな柱として組み込んでいきたいと考えているところです。いかがでしょうか。

高委員長。

○高委員長 委員の方は、既に共有されているかと思います。どのように整理していいのかわかりませんが、まず、ルールのベストミックスを考えることが一つあるかと思います。それと同時に、関係主体、いろいろな主体がいるわけですが、その主体の役割分担・連携でもって、

これもベストミックスを駆使していく。目指すところは、そういうベストミックスを駆使して、メリハリのある対応を進めることで、公正で健全な市場を作っていくことだと思います。これが、報告書の目指すところかと思えます。

今日は、事業者の分布をピラミッドと言いましたけれども、それは間違えておりました。何型と言って良いか分かりませんが上の方は細くて、下もまた細くなっている形だと思います。

例えば、事業者の上の方々は、もちろん問題が起こることもあるでしょうけれども、基本的にインセンティブでもってその取組を推し進めていただくというアプローチが1つあるかと思えます。

中間にいる事業者は、全てがいろいろな問題を抱えているとは言いませんけれども、消費者といろいろトラブルが起これば、これは当然民事ルールでもって調整していくことになる。そのときに、これが不特定多数の問題ということになれば、適格消費者団体や特定適格消費者団体に役割を担ってもらうことになる。

今、言いました事業者の中で、特に問題となるのは、下のほうですね。これについては、従来は、法執行も緩かったと思うのですね。かつてであれば、例えば、飲酒運転というものがある程度は許容された時代があったのではないですか。でも、それは明らかに駄目だと、ペナルティーは重いということになれば、その瞬間から、飲酒運転は一気に減ったわけですね。ですから、私は、特にジャパンライフのような詐欺的な商法については、これを犯罪と位置付け、警察が迅速に動けるような、そういう仕組みを作り上げていくべきだと思います。

犯罪という位置付けにすれば、犯罪収益は没収することもできますし、没収したものは、本来、消費者に還元されるものですけれども、被害を受けた方々に還元してもらう。仮にそれが難しければ、つまり、直接還元できない場合には、基金という中立的な形を設け、消費者全体の利益になる形で使っていけば良いと思っております。

もう一度言いますけれども、ルールのベストミックス、関係者の方々の役割分担・連携、これのベストミックスを進めて、公正かつ健全な市場を作っていくということが、この報告書の中心的な主張になるのではないかと思います。

○鹿野座長 樋口委員、お願いします。

○樋口委員 基本的に高委員長のお話に賛成なのですが、1点だけ、先ほど池本座長代理から努力義務というお話がありまして、これはベストミックスの中で非常に重要ではないかと思っています。

経済関係の法制度については、不思議な話なのですが、法律なのに法律事項がほとんどないというものがかつて多く作られているのです。それはどういうことかということ、産業振興の目標を国民全体が共有する。その上で、企業の努力義務、消費者の努力義務が書かれているけれども、権利義務に関わる規制が、直接的な規制はほとんどないということが非常に多かったのです。今、時代が大きく変わって、企業の役割も変わってきていますから、そういう意味では、個々の企業に全て任せて、市場において、企業の自主的な責任でやってくださいというだけではなくて、国民のコンセンサスとしての努力義務がどこにあるのか、あるいはその企業が目指すべき目標がどこにあるのかということ、法制度的あるいは規則的にも明確にしていくことであれば、日本の法制度の中でいうと、数でいうと、これは非常に大きな数の経済関係法制がかつて戦後以降にたくさん立法をさ

れましたから、そういう流れのその先に、むしろ消費者の立場ということをきちんと考えた企業の努力義務を明示していくような新しい動きがあってもいいのではないかと思います。

従来の法律ももちろん消費者に対する配慮などは書かれていましたけれども、そのメインのところ、努力義務のところをきちんと書くところを前に出すというのも一つのベストミックスの在り方かと思いました。

○鹿野座長 池本座長代理、お願いします。

○池本座長代理 時間もかなり超過しているので一言だけですが、ルールベストミックスということとの関係で、適格消費者団体の役割を一言だけ申し上げます。

消費者白書にも出ていますが、差し止め請求制度ができて約10年で、裁判外の申入れを含む総件数が約450件をちょっと超えるぐらい。その中で、訴訟にまで至ったものは53件であるという数字が記載されていきました。つまり、約1割が訴訟ですが、9割近いものは裁判外の事前の申入れ段階で自主的に改善をして終わっているということなのですね。これは、民事ルールを使った、民事訴訟の手続を背景にした民間団体による申入れで、事業者が自主的に改善をしていくことは、消費者にとっても最も早くいい効果が出てくる。事業者にとってもコストはそれほどかけずに済む。

それから、特定適格消費者団体の被害回復制度も、もちろん訴訟になった案件もありますが、事前の申入れ段階で自主的に返金対応をするという流れも出てきています。これなどは、余り立法段階では意識していなかったところだと思うのですが、今後は、むしろそういう使い方もあっていいし、増やしていく必要があるのだらうと思います。そうすることによって、民間団体からの申入れを事業者が積極的に受け止めて、より早く被害回復についても取組が進むようになっていくという一つの表れではないかと思っています。

○鹿野座長 ありがとうございます。

ベストミックスの重要性及び具体的に考慮すべき点について、御意見をいただきました。

冒頭に言いましたように、事後規制へのシフトと言われてきたけれども、事後規制と事前規制の適切なミックス、これもベストミックスと言えるかもしれませんが、そういうことが大切であろうということがあります。また、民事と行政のルールベストミックスということも大切でしょうし、行政だけではなくて、悪質な事業者に対しては、警察も動けるような形でという意味では、刑事法というところも含まれてくるのかもしれませんが、それぞれの事態に応じた適切なルールが求められるということだったと思います。

また、ルールだけではなくて、関係主体の役割のベストミックスも重要であるということで、その点に関わって、今、池本座長代理から改めて消費者団体についても御指摘があったところであります。

ちょっと言い忘れてましたけれども、ルールに関しては、努力義務規定の活用についても、本日、いろいろな個別の論点に関しても御指摘いただきましたし、ベストミックスとの関わりにおいても、先ほど樋口委員からも御指摘いただいたところであります。

これらについても、報告書の取りまとめにおいて、入れていきたいと思います。

他によろしいでしょうか。

それでは、予定していた時間は随分超過してしまいましたが、本日の検討はこのあたりにさせていただきます。と思います。

《 3. 閉会 》

○鹿野座長 本日の議事は以上となります。

最後に、事務局から事務連絡をお願いします。

○事務局担当者 本日も、長時間にわたりまして、熱心な御議論をどうもありがとうございました。

次回の日程につきましては、改めて御連絡させていただきたいと思います。

どうもありがとうございました。