

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8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8回）
議事次第

1. 日時 平成30年8月2日（木） 10:00～11:00

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）

黒木事務局長、福島審議官、坂田参事官、消費者委員会事務局担当者

4. 議事

（1）開会

（2）議事

○中間整理に向けた検討

（3）閉会

《 1. 開会 》

○坂田参事官 本日は、皆様、お忙しいところをお集まりいただき、誠に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8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連絡をいただいております。

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。

議事次第の下部分に配付資料を記載しておりますが、本日は資料1「中間整理（案）」のみとなっております。

不足の資料がございましたら、事務局へお申し付けいただきますようよろしくお願いいたします。
よろしゅうございますでしょうか。

それでは、鹿野座長に以後の議事進行をお願いいたします。

《 2. 中間整理に向けた検討 》

○鹿野座長 それでは、本日の議題に入らせていただきます。

本日は、これまで本ワーキング・グループにおいて行ってきた有識者及び関係団体からのヒアリングを踏まえまして、中間整理の検討を行いたいと思います。

まずは、本ワーキング・グループが検討課題として掲げた事項につき、ヒアリング結果を基に、事務局において中間整理の素案を作成していただきましたので、その内容について事務局から説明させていただきます。ヒアリングの結果が前半で、後半には今後に向けての検討課題を示しているところであります。そちらも踏まえまして委員の皆様から御意見をいただき、本日の会議において、本ワーキング・グループの中間整理を行いたいと思います。

それでは、事務局から20分程度で御説明をお願いします。

○消費者委員会事務局担当者 それでは、事務局から説明させていただきます。

今、座長からお話のありましたように、基本的には、ワーキング・グループの第1回でお示した検討項目に沿って、これまでヒアリングをして参りました内容を整理したのになっております。また、ヒアリングの中で新たに出てきた論点についても、ヒアリング結果として書いております。最後の18ページ以降には、今後の検討において重点的に検討すべき論点ということでお示しているところです。

それでは、1ページから説明させていただきます。

「第1. はじめに」です。

「1. 検討の経緯」を書いております。

これまで消費者委員会においては、取引分野における個別法について、専門調査会等を立ち上げて見直しの検討を行ってきたところや、そこにおける審議を重ねる中での蓄積を基に今回のワーキング・グループを立ち上げて検討する必要があるという結論に至ったこと、また、平成15年5月に「21世紀型の消費者政策の在り方について」の取りまとめがされておりますけれども、そこで指摘されている事項について、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が指摘されたところを記載しております。また、それ以降については、ワーキング・グループの立ち上げからこれまでの検討についての経緯が書かれております。

次に「2. 憲法上の論点について」です。

こちらでは、消費者法におけるルール形成の在り方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ております。

2 ページの(1)、消費者保護を目的とする立法について、その合憲性の判定基準がどうなっているかというところを書いております。消費者契約法の合憲性が問題となった最高裁判決としましては、大学の入学金や授業料の返還義務についての判断がございます。この中では、先に出ている証券取引法事件の最高裁判決を引用しまして、「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量して判断すべき」という判断基準を用いて判断していることなどを記載しております。

「(2) 消費者の権利の憲法上の位置付け」で、憲法が私人間に適用される場合について書いております。私人間に適用される場合の消費者の権利としましては、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」が観念されるのではないかということ。このような契約の自由の考え方は、医療の分野におけるインフォームド・コンセントの法理と類似しているのではないかという点、また、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に対して、「契約の自由」は財産に対するものですので、同様に考えられるかというのは、更に検討が必要であるという指摘があったところです。

3 ページ、「第2. 消費者法分野におけるルール形成の在り方」の「1. 行政規制と民事ルールの役割分担」です。

消費者保護を目的とするルールとしましては、行政規制と民事ルールがありますが、それぞれの主体や効果についての相違点を検討することで、行政規制と民事ルールの目的や役割分担について整理をしております。

「(1) 行政規制と民事ルールの関係」、従来、消費者法における行政規制は、消費者被害の拡大防止や違法状態の除去という目的を実現するための行為規制を定めて、実効性確保のために措置命令や課徴金納付命令などの制度を設けているところです。これに対して、民事ルールでは、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の根拠とする私法上のルールになります。このように、両者は行為主体や効果が異なるというのが従来の考え方でしたが、他方、例えば、特

定商取引法ですと、行為規制の規定の幾つかに民事ルールの効果が付加されている構造になっていることとか、消費者契約法では、民事ルールの規定が適格消費者団体による差止めの対象にもなっているというところで、単なる民事ルールとは異なる側面もあること。次のパラグラフですが、消費者契約法などの民事ルールに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にあることに対し、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こと、包括的なルールであっても最終的には裁判手続によっ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言えないという指摘があったことなどを書いております。4 ページの最初のパラグラフにあるように、消費者契約法は民法とは異なって、特に消費生活センター等の相談現場の実務で日常的に使われるものということもありますので、ある程度具体的な要件が例示列挙されることによって適用範囲が明確になる効果はあるということですが、余り具体的な規定のみになると悪質な事業者が法の抜け穴を突いて消費者被害を起こすことも懸念されるということで、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していくことが重要と書いております。

「(2) 消費生活相談における法律の活用状況について」ですけれども、相談現場で使いやすい法律の特性として、ヒアリングで指摘された①から④を挙げております。

「2. 努力義務規定の意義」です。

こちらは、法的効力を伴わない努力義務規定を立法する場合がありますけれども、このような努力義務規定にはどのような意義があるかということについて検討したものをまとめております。

「(1) 労働法分野における努力義務規定」で、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労働者になってしまうという状況が発生した。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と類似するものがあります。ただし、伝統的な労働法のルールでは、罰則や行政監督による履行確保、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おりました。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には、過渡的・規制猶予的な措置として努力義務規定が設けられて、その後強行法規化する手法もあるとの指摘があったところです。ただ、努力義務規定は、違反行為に対する私法上の効果は原則としてないということですので、努力義務規定に加えて、行政指導等による行政の関与や補助金などの経済的なインセンティブ、市場のレピュテーション等の手法を組み合わせる新たな理念の浸透を促す必要があるという指摘があったところです。

「(2) 消費生活相談における努力義務規定の活用」で、あっせんの現場では、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こと、他方、詐欺的な事業者や違反行為を繰り返すような事業者に対しては努力義務規定は効果がないという指摘があったところです。

「3. 自主規制の意義」です。

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的な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ております。6 ページに入りまして、検討する中で、自主規制が有効に機能するた

めの条件や、自主規制の適正さを担保するための方法及び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ております。

「（１）自主規制のモデル」です。

「ア 自主規制の必要性・許容性」ですが、自主規制を活用することが適切なケースとしては、①から③にあるように、対象事業者の捕捉や執行に多大なコストがかかる場合とか、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、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いう指摘があったところです。ただし、正統性・透明性の観点から自主規制の適正性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定めることが必要であるという指摘がありました。また、自主規制の公正性を担保する方法として、自主規制団体の役員に消費者代表を一定数加えるとか、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、また、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いう指摘がありました。それ以降は、具体例として日本貸金業協会などの取組が入っております。

7ページ、「イ 自主規制の運営主体」で、自主規制のモデルとしては、団体が行うものと個々の事業者が行うものがあるということで、大きく2つに分けることができること。団体が国家活動とは独立して行動計画の決定・実行を行う「団体自律モデル」、例えば、業界団体のモデル約款などが考えられますが、そういうものと、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」、これには公正競争規約などが当たると思われます。また、個別の事業者が公益利益適合性を決定する監査認証モデルということで、例えば、住宅性能評価やプライバシーマークがあるという御指摘があったところです。

「ウ 自主規制の対象とする範囲や目的について」ですけれども、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、自主規制は業界固有のルールが重要であること、また、業界横断的な業界全体で専門的なルールを設けることは困難であるということもありますので、原則として業種の特性について共通性のある業界ごとに作ることが有効であるという指摘がありました。8ページに入りますけれども、「また」というところで、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」としてありますが、それと、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」としてあります。それぞれの課題や目的に応じて、これらの自主規制の内容や使い方を検討すべきということにしてあります。

「（２）共同規制」で、共同規制とは、施策の全部または一部を当局の承認のもとで、被規制者、個別の事業者や、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て、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す。このような共同規制のメリットとしましては、法令上の行政規制のルールを、包括的、抽象的にしながら、自主規制によって、事業者の予見可能性を確保することができるということが指摘されております。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なければ、うまく機能しない可能性があることも指摘されております。

「（３）適正な解釈の担保」ですが、行政規制や民事ルールの立法を検討する際に、適用範囲が明確でないと解釈に差異が生じるため立法に反対するという意見が見られます。この点について、「適正な解釈」を担保する手段としては、行政によるガイドラインや逐条解説もありますが、事業者が業態に即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、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のではないかという指摘があったところです。

「（４）消費生活相談における自主規制の活用について」、事業者団体の会員にとっては自主規制も遵守される傾向があることと、非会員に対するあっせんの場合でも解決の基準の目安として活用されることがあるという指摘があったところです。

「４．求められる新たな視点」です。

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への対応について、必要な視点を検討したところです。

ヒアリングの中では、１つ目は、海外の事例として、インターネット関連の規制においては共同規制が用いられているという事例が紹介されました。

もう一点は、国際的協調で条約の批准とか、それに伴う国内法の整備の必要性が規範の設置に向けた後押しになることが指摘されていたところです。

10ページ、「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」です。

様々にあるルールの選択肢の中からどのようなルールを形成すべきかということに関して、実態を把握する方法を検討しました。ここでは、消費者被害に関する立法事実の把握として、詳細な情報も含めたデータベースの構築やPIO-NETの充実が指摘されたところや、認知心理学や行動経済学の知見の活用も指摘されております。また、事業者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トラブルの発生状況などを調査することが求められるという指摘がありました。

「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」です。

「１．実効性確保に向けた制度と関係性」です。

「（１）実効性確保に向けた制度について」では、あらゆる違反行為に行政のみで取り締まることは困難である状態の中で、監視主体や是正するための手段を複数用意して、それぞれが連携することで違反行為を監視する体制を構築することが必要という観点から検討しているところです。11ページでは、民事ルール、行政規制、刑事罰について、行政や消費者、適格消費者団体、事業者団体が是正するための手段として、景品表示法や、独占禁止法、そのほか、消費者契約法や特定商取引法などの具体的な手段について事例を挙げているところです。

12ページ、「（２）海外での状況」です。フランスでは、民事的執行、行政的執行、刑事的執行がそれぞれの性質に応じて使い分けられているという報告があったところです。また、ドイツについては、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いう御報告がありました。

「（３）法執行の充実について」で、具体的な事例もありますように、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がなされることで効率的な法執行が期待できるということが指摘としてあったところです。

「２．事業者団体の取組」では、事業者団体は、自主規制の策定や運用等を通じて当該事業分野で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こともあり、行政と事業者団体との連携が重要という観点から検討をしております。

13ページ、「（１）事業者団体による自主規制に基づく処分等について」、自主規制の運用状況については、日本貸金業協会及び公益社団法人首都圏不動産公正取引協議会からのヒアリングを行っております。その内容をア、イに記載しております。

「（２）行政と事業者団体の連携について」ですが、ここでも日本貸金業協会からのヒアリングとして、14ページにありますように、協会員に対して行う監査の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していることなど、また、貸金業協会が策定しているガイドラインについて、行政の検査においても活用される場面があることなどについての報告を受けたところです。

「３．適格消費者団体の役割と支援」です。

適格消費者団体からヒアリングをしたところに出てきた役割や課題、また、必要な支援について検討したことをまとめております。

「（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は、消費者の視点から公益のために行動する存在ということが言えること、実際に適格消費者団体が申入れをしたケースで改善が図られるとか、新たなトラブルが防止できたという評価もされているということが報告されております。15ページに入りまして、「他方」というところですが、平均的な損害の額の立証の関係や差止めができる範囲が限定されていること、また、適格消費者団体の財政面が十分とは言えないという課題が指摘されたところです。

「（２）求められる支援について」で、まず、課題に挙げたように、財政面については支援が必要であるというところ、権限についても強化が必要ではないかということ、また、PIO-NETの情報の充実や情報共有に関する指摘があったことを書いております。

「４．事業者のコンプライアンス体制整備」です。

問題意識としましては、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ること、その前提として、コンプライアンス体制の構築をすることが求められること、現状では、大会社を中心にコンプライアンス体制の構築が進んでいますけれども、更にそれ以外への取組を広げていくことが必要ではないかということで、アメリカの制度について検討したところです。

16ページ、「（１）連邦量刑ガイドラインの活用」ですが、もともと連邦量刑ガイドラインは刑事手続に関するもので、企業犯罪に対して高額な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って、一定レベルのコンプライアンス・プログラムを備えている企業には量刑上の軽減を認める基準を示したものですけれども、その後、これが行政処分にも活用されるようになったという指摘があったところです。

「（２）全体的リスクマネジメント統合的枠組み（ERM）の活用」について、まとめております。

このERMは、経営者に早期に経営リスクを把握させて、リスクマネジメントのアプローチを浸透させることで、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が可能ではないかという指摘があったところです。

17ページ、「(3) 日本法への示唆」として指摘されたところでは、小規模企業版ERMを導入して、税制優遇や融資の条件として採用してはどうかという指摘があったところです。

「5. 消費者志向経営の促進に向けた取組と課題」ですが、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ております。

具体的には、「(1) 消費者志向経営の普及に向けた活動」では、公益社団法人消費者関連専門家会議、ACAPの取組について、ヒアリングをしたところをまとめています。17ページの下から2つ目のパラグラフでは、自治体を含む行政と事業者団体との連携によって広めていく取組についての指摘があったことなどを指摘しております。

18ページ、「(2) 行政による不利益処分と消費者志向経営の促進」で、例えば、景品表示法や特定商取引法を活用することで、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にについて検討しております。具体的には、課徴金制度をより柔軟に運用することなどについて指摘があったことを記しております。

最後に、「第4. 今後の検討において重点的に検討すべき論点」として5点挙げております。

1つ目が、民事ルールと行政規制の役割分担・連携です。具体的には、「例えば」ということで消費者契約法と特定商取引法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としております。

19ページですが、2つ目として、執行の強化を指摘しております。行政による法執行の強化と、事業者団体や消費者団体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、特定公共サービスの活用等により、調査などの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としております。

3つ目が、事業者団体の役割の強化で、共同規制とか適正な解釈を担当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を書いております。

4つ目が、適格消費者団体の役割の強化で、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としております。

5つ目が、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、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というところを書いております。

報告書本体の末尾には、参考資料として、ワーキング・グループの設置・運営規程や審議経過を付けております。

長くなりましたが、事務局からの説明は以上です。

○鹿野座長 ありがとうございます。

今、御説明いただきましたように、特に18ページの第4のところからは今後重点的に検討すべき論点を掲げているところでありまして、これは今後の検討の方向性にも関わるところでございます。その前提として、今までのヒアリングの結果が整理されているという形になっております。

そこで、ただいまの御説明を踏まえまして、御質問、御意見等のある方は御発言を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、お願いします。

○池本座長代理 池本です。

この間、様々な分野のヒアリングをして、私自身も本当に勉強になりましたし、あわせて、このワーキングの委員同士でもいろいろ議論を重ねたことも含めて、かなり整理できているかなと、中間整理のこの文書を踏まえて、今後、何をするかということで、ここまでの確認で私が特にポイントだと思う点を紹介するとともに、今後の課題についても、特にどういう点が必要かということ、2、3発言したいと思います。

まず、3ページのところ、行政規制と民事ルールの関係は、そもそもこのワーキングを作るときの出発点の問題意識でもあったのですが、消費者契約法の民事ルールが特定商取引法に近い規定が入るといってちょっとびびつな状況が出てきている。そこは、包括的な規定を定めそれを裁判所で判断する民事ルールと行政機関が直ちに法執行をする行政処分を行うという規定を同時進行で議論していたというところで、2つの混同と言い過ぎですが、恐らく議論の錯綜があったのではないかという気がしています。

今回の整理の中で、特商法の中にも民事規定はあるけれども、これは行政処分の権限がベースで、それに民事のルールも付けておくことで経済的なインセンティブも含めてインパクトがあるということを入れてある。消費者契約法は、もともとは純粹に民事ルールでしたけれども、現在は適格消費者団体の差止請求というやや行政処分に近い権限がくっついているけれども、これは行政処分のように直ちに執行力、差止めの効果が出るのではなくて、裁判所へ申し立てて双方の言い分を聞いた上で裁判所が判断するという意味では、もともとの民事ルールの領域で整理される問題なのだということを確認できたことが、頭の整理に役立ったかと思います。もちろん消費者契約法も、相談の現場で活用するという意味では具体的な規定は非常に重宝するというヒアリングの結果もありましたので、全てを包括的な規定にしまえというのではなくて、具体的な規定を例示列挙した上で、そこから導き出される包括的なルールも定めておくという方向性なのかなと感じました。

問題は、そういう包括的な規定があると事業者の予測可能性が害されるのではないかという危惧の発言が従来からあった点です。これは、行政規制や民事ルールと一緒に、今回、業界団体による自主規制の議論を並列でやったところにつながるわけですが、むしろ事業者団体がそれぞれの業種・業界の特性に応じた具体的なルールを定めることによって、相互に適正化を図るとともに、行政規制や民事ルールのある規範の解釈・運用の言わば指針、目安を、業界団体自体で示すことによって、それは行政処分の判断基準にも参考になるし、あるいは、裁判所もそれを参考にするでしょうし、何よりも事業者自身が行動の目安がはっきりするという意味で、自主規制をもっと重視する必要があるということを感じたわけです。

これは、本音ベースで言うと、消費者庁ができて、従来の経済産業省のように業界団体のコントロールもしながら法律も作るということと違って、消費者庁は、この間、事業者あるいは事業者団体の育成支援あるいは設立について十分に手が届いていなかったということがあります。だからといって、何でもかんでも許認可制度にしてしまえ、登録制にしてしまえというものではないのですが、その意味で参考になるのが、景品表示法に基づく分野ごとの公正取引協議会は現在80あるようなのです。もちろんその中には今回ヒアリングをした不動産公正取引協議会のように許認可制度がベースになって集まっているところもありますが、必ずしもそうではない、もっと別のくくりでの協議会がたくさん作られているということで、今後、その辺りの工夫も調べてみる必要があるのではないかと。これもまたもっと率直に言うと、そういった公正取引協議会を次々と設立していった公正取引委員会の時代のある時期にどんどん作られていったようなのですが、消費者庁になってから、最近の新しい業種・業界分野について、必ずしもそういう取組が及んでいないのではないかと。そうだとすれば、その辺り、もともとどのようにして働きかけて作られていったのか、これからどのように作っていけばいいのか、ということを考えていく必要があると考えました。

もう一点、消費者団体の役割ということで言いますと、適格消費者団体が現在18できて、さらに10カ所ほど目指す団体の取組が各地であるようですが、本当に四苦八苦してやっている。ヒアリングでは先駆的に頑張っているところのヒアリングをしましたがけれども、そこでも大変苦労してやっているということが分かりました。その意味では、行政的な規制と、消費者団体や適格消費者団体による市場の監視を、もう少しバランスをとって強めていくことが必要なのではないかと、そのためにどういう支援が考えられるのかということ、後半にもっと踏み込んで具体的な議論をしていく必要があるかと思えます。

ただ、1点だけ、この報告書では事業者団体や消費者団体の役割を強調しているために、行政そのものの法執行力の強化はこの報告書の直接のテーマではないので余り触れていないのですが、昨年8月に、この消費者委員会で「消費者行政における執行力の充実に関する提言」を出しています。そのことは本当にベースでもあるし、それがいまだに具体的な動きになっていないことを、私はここであえて再確認させていただきたいと思うのです。

消費者庁ができる前、平成10年から平成20年の間に、地方消費者行政職員は、平成10年が1万172人だったのが、平成20年度には5,646人と45%減なのです。予算も30数パーセント、大幅に減少していて、これではいかんということで、消費者庁ができた年に、地方消費者行政活性化交付金を立ち上げて、その後、年間40億、50億を注いでいます。ですが、職員の増員には交付金は使えませんが職員の増員はほとんどできていなくて、平成29年4月時点では5,255人、つまり、平成20年よりも減っているのです。法執行だけではなくて、地域の啓発活動や消費者行政全体の人数がこんなに減っている。ここをもっと強くしないと、先ほどの自主規制を機能させるためには行政的なコントロールがなければ機能しないのだというのがヒアリングの結果でも出ていましたので、そういった行政機関におけるあるいは地方消費者行政における執行力の強化と事業者団体や消費者団体の機能の強化は本当に連動しているのだということを、念のため再確認で申し上げました。

長くなって、すみません。

○鹿野座長 ありがとうございます。

幾つかの点を指摘していただきました。消費者契約法と特商法の役割分担、性質の違いを踏まえて、消費者契約法の在り方について、後半の会議で更に検討すべきだということで、特に包括規定の必要性などについても検討すべきだという御指摘がありました。

一方で、事業者の予測可能性についても、これを確保する必要があるけれども、その点については、業界団体の自主ルールの役割との関連においても更に検討を深めるべきではないかということだったと思います。さらに、消費者団体の役割の強化についても、この中間整理案の19ページの課題でも触れておりますが、それが重要だという御指摘がありました。

最後に御指摘いただいたのは、本検討で専ら焦点を当てている課題というわけではないけれども、既に消費者委員会で昨年8月に検討結果を公表したところの行政の法執行力の強化の重要性は忘れてはならないということでした。この点は、自主ルールの検討の中でも既に御指摘がありましたし、この報告書でもそれについて触れているところですが、改めてそこを強調していただいたということだと思います。

この文章について特に修正ということではないということですね。

○池本座長代理 すみません。1点だけ補足します。

文章そのものはこれで結構です。今後の後半の調査検討の力点として意識していただきたいという趣旨です。

先ほどの発言の延長で申し上げたいのですが、19ページの○の一番上で、法執行の強化をどうやっていくかというところの文脈で、行政そのものによる執行力の強化とともに、その事業者団体や消費者団体も法執行に関して一定の役割を与えられないかというその文脈に、公共サービスの改革に関する法律の考え方を活用できないかという文章があります。

これは委員間の議論の中で出た着眼点なのですが、この文章だけを見ると誤解されると困るので念のために申し上げておきますと、公共サービスの改革に関する法律は、率直に言うと、あれは公務員削減のために、例えば、法務局の認証部門とか、幾つかのところを民間委託できるようにするために制定したので、この法律を活用するというと、消費者行政の職員を減らす方向で、全然違う意味で誤解されると困るのですけれども、決してそういう意味ではありません。

これは、例えば、適格消費者団体が調査分析をするときに、報告徴収とか、合理的根拠資料の提出とか、何かそういったもう一步権限を付与するとか、あるいはそこに向けて財政的な措置を講ずるとか、そういうための考え方の一つ、行政と民間団体との役割分担で、両方を強化する文脈の中で、この法律のイメージと逆の意味で、権限の配分のことで議論をしているのだということ、念のため申し添えたいと思います。

○鹿野座長 ありがとうございます。

他にいかがでしょうか。

高委員長、お願いします。

○高委員長 内容的には、非常にしっかりしたものができたなと思っております。ただ、私は16ページの連邦量刑ガイドラインのところの内容をきちんと読み直していなかったもので、後でも結構な

のですけれども、若干修正したほうがいいと思っています。

先ほど池本座長代理が御指摘なさっておられましたけれども、消費者行政に携わる人たちの数が減っている中で、どうやって効率的にコンプライアンスの徹底とか、あるいは消費者志向などに取り組んでもらえるのかというときの知恵が、ある意味では連邦量刑ガイドラインの中に入っておりますので、若干修正したほうがいいと思っています。

本当に細かな事実関係の話なのですけれども、例えば、2段落目のところの「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制が導入されたことを契機に」と書いているのですけれども、これは事実関係が違うなど思いまして、FCPAそのものは1977年に施行されたのですね。組織に関する連邦量刑ガイドラインは1991年に施行されているので、順番が逆になっているので、これは事実関係を整理させていただきたいと思っています。後で文書にして提出しますので、お願いいたします。

多分ここで言いたいことは2点あって、1点目は、本来は刑事罰の量刑を算定するときに、裁判所は、その算定に一貫性を持たせるため、このガイドラインを導入したわけですけれども、流れの中で行政がこれを使うようになったという話ですね。「行政処分」という言葉を使っていますけれども、「民事制裁」と私は言うべきかもしれませんが、その制裁の内容を考える際に使われるようになった。そのときにコンプライアンスの要素を考慮する、これが1点目なのです。

もう一点は、行政が民事制裁を加えるときに、例えば、起訴猶予合意とか、要するに、起訴は控えておくけれども、1年とか2年とか3年の間にどういう体制を作って、それを報告せよという仕組みを作って、要は、制裁をするだけでなくコンプライアンス体制を充実させていく仕組みを作ったのですね。特商法であれば、行政処分を受けた会社は、例えば、3カ月後に体制再構築、再発防止策を作ったら報告せよと言っているのですけれども、あの程度のものではなくて、かなり厳格で、モニターも付けて、監視役を付けて、しっかりしたものができたかどうかということを確認させるのです。だから、そういう意味で、連邦量刑ガイドラインのところの話は、その点もきちんと入れ込んでおいたほうがいいと感じました。

後で、文章にして提出させていただきます。

○鹿野座長 ありがとうございます。

16ページのところ、流れとして、量刑についてのガイドラインが行政でも用いられるようになったというところはそのとおりだけれども、ここの記載に不正確なところがあるということでした。また、コンプライアンス体制を充実させる仕組みのより具体的なところについてもヒアリングでお聞きしたところがありますので、その辺をここに入れ込んだほうがいいのではないかと趣旨の御指摘もありました。具体的な修正案もいただけるとのことで、よろしく申し上げます。

樋口委員、お願いします。

○樋口委員 基本的なまとめについては、素晴らしいまとめを作っていただいたので異論はありませんが、若干今後の検討の進め方に関連して意見を申し上げたいと思います。そもそもなぜこういう議論をしていく必要があるのかというときに、例えば、超高齢社会という状況の中で、特にぜい弱な消費者に対してどういう対応をしたらいいのか、あとは、ネット社会が浸透していく中で、ど

ういうルール作りをしたらいいのかというところに力点を置いて、これまでの制度の不十分な点はもちろんありますけれども、新しい時代に対応していくようなルールの在り方、特にその場合には自主ルールが非常に重要になってくるわけですが、そういう視点を明確にしておいたほうがいいと思います。

池本座長代理からもお話がありましたけれども、そういう意味では、昨年8月の執行の強化に関する報告書も非常に深く関連していると思っております。執行の強化の中では、私は非常に残念だったのですけれども、ワンストップサービスの話が数行出てきたと思うのですが、英国においては、それこそ被害を受けた消費者、例えば、高齢の方もいるわけですが、そういう方に対して、12ページに若干出てきますけれども、民事的な執行と行政的執行と刑事的執行というくだりがありますが、行政側が状況に応じて適切な対応をワンストップでやってくれる仕組みがあるというお話がありました。そのことに関しては、あの報告書の中では、執行の問題の報告書ですから、日本の法制度にはなじまないという話がありましたが、こちらでしたら、そういう枠を超えてでも、目的は、例えば、ぜい弱な消費者をどうやって保護するのか、超高齢社会にどう対応していくかということであれば、それこそ12ページにも引用しておられるフランスの動きなどもありますけれども、執行をどう位置付けるかということをもう一回考える理由もあるのかなど。最終的には、消費者の視点をベースにして法制度なり自主ルールなりをどう位置付けるかという議論だと思っておりますので、そこを見失わないような形で後半は具体的に議論を進めていくことができればいいのではないかなど思っております。

もう一点、自分の専門に関連して申し上げれば、行動経済学の研究はかなり進んできていますので、例えば、悪質業者のトラブルに巻き込まれてしまう高齢者という場合には、これまでのルールの在り方だけではなかなか対応し切れていないことが現実ではないかと思うのです。そうすると、そういう場合にどういう仕組み作りが必要になってくるのかということも、これはかなり研究を要する点ではありますけれども、一つ検討項目の中で考えることができればいいのではないか。ただ、そういう専門家自体がまだ余りおられないので、そう簡単な話ではないと思うのですが。問題意識としては、この委員会の中でも、ヒアリングの中でもお話があったとは思いますが、行動経済学的な視点を入れて考えた場合には、対応方法はかなりこれまでとは違った形のものも想定される。そういったことを含めて体制をしっかり強化していく話もあわせて考えていったらいいと思っております。ちょっと雑ばくな言い方で申し上げましたけれども、そういう視点を是非後半でもある程度はつきりさせていただければいいのかなど思います。

以上です。

○鹿野座長 ありがとうございます。

今いただいた御指摘のうちの社会的な背景、新しい社会的な変化を受けて、それに対してどのように対応していくのかという問題意識があったはずだという御指摘が第1点としてあったわけですが、それは「第1. はじめに」のところで少し書き込んだほうがよろしいですか。

○樋口委員 もし可能であれば、これまでの制度をここで点検するというだけではなくて、今日こういうワーキング・グループを作った理由として数行の趣旨を入れていただくと、今後の議論に役

に立つかと思えます。もし可能であれば、座長の御判断でと思えます。

○鹿野座長 分かりました。

第2点は、先ほども言及がありましたけれども、昨年8月に出されました消費者行政の執行力の充実に関する報告書に関連して、本ワーキングのテーマにもそれは関わってくるはずだという御指摘でした。恐らくはルールの実効性確保の一環とも言えるのではないかと思います。18ページから19ページまでの課題のところ、何か別建てで書いたほうがよろしいでしょうか。それとも、この文章はこれでということに理解してよろしいですか。

○樋口委員 文章自体、まとめの文章に異論はありませんが、強いてあるとしたら、つながりを明確にするという意味で、注でも結構なのですが、前回の報告書の名前を書いていただければ、この執行の強化については今まで検討したことがありますので、流れが明確になると思います。ただ、その報告書の中で、ワンストップサービスの話はあの報告書の枠を超えてしまっていたので、むしろこちらでは普通に検討し得る話かなと。イギリスの事例ですね。あの報告書はあくまでも執行力の強化でしたから、そういう思いがあるということだけ、お伝えできるようにしたいということです。

○鹿野座長 ありがとうございます。

8月の報告書とイギリスの事例については適宜言及させていただきたいと思えます。

もう一つ、3番目に御指摘いただいた行動経済学についてですが、今、そもそも消費者法の分野で行動経済学の視点を入れた分析をしていかなければいけないのではないかという考え方が非常に注目され話題になっているところであります。このワーキング・グループの検討においても、今後のヒアリング等で有識者にお越しいただいて、そういう考え方を我々の検討に役立てていければと考えておりますが、そのような形でよろしいでしょうか。

○樋口委員 もしそれが可能であれば、そういうことも是非実現できればと思っています。

○鹿野座長 これは相手があるものですから確実にというわけにはいきませんが、事務局とも相談して、後半における検討につなげていきたいと思えます。

他はいかがでしょうか。

池本座長代理、お願いします。

○池本座長代理 池本です。何度もすみません。

これは記述の加筆修正の問題ではなくて、後半での議論の視点ということで、今の幾つかの御意見もお伺いしながら考えたところなのですが、後半はある程度論点を絞って深掘りをしていくことと矛盾しても困るので、可能であればという程度ですが、事業者団体の育成あるいは自主規制の取組の促進というときに、企業の中の消費者問題専門家を育成するというのが以前は言われていて、そういう資格制度なども経済産業省の時代に働きかけをしていたと聞いているのですが、消費者庁になって以降、必ずしもそういった取組ができていないのではないかと。

地方自治体の消費生活センターにおける消費生活相談員資格の充実ということは繰り返し消費者庁としても取り組んでいますが、事業者団体や事業者の中での専門家の育成ということです。同じように、地域の消費者団体の中で専門家を配置する、育成するということも、以前は、経済産業

省と国民生活局の時代には、行政における専門家、企業における専門家、地域における消費者リーダーという3部門について育成があったはずなのですが、あるいは資格制度として位置付けられていたはずなのですが、どうもその2つが、今、弱くなっているのではないか。適格消費者団体に消費者問題の専門家として積極的に関わって取り組む人たちあるいは企業の中でのコンプライアンス体制を促進する鍵になる人たちをどう育成するかという点も、可能であれば、検討課題の中に入れていただけたらいいと思います。

○鹿野座長 ありがとうございます。

これは今後の検討に向けてということでしたが、この18ページから19ページの記述はこれでよろしいですか。

○池本座長代理 記述をどう変えるということではなくて、大きな枠組みとしての事業者団体の役割、コンプライアンス体制の普及に向けた方策という視点の中の今後検討すべき課題に入るかどうかということですから、記述の修正という趣旨ではございません。

○鹿野座長 分かりました。18ページから19ページにかけては、大きく重点的な検討項目を挙げておきまして、余り詳細な記述ではないのですが、その中に入る問題として御指摘いただいたと、そのように理解したいと思います。

他にいかがでしょうか。

高委員長、お願いします。

○高委員長 今後のヒアリングを行う上で、多分皆さんは御存じかもしれませんが、事務局長に紹介をいただいたのですけれども、2015年に山本隆司委員が座長を務めた保障行政に関する報告書があります。正にその内容というのは、こちらの19ページのところの○が3つありますね。執行の強化、事業者団体の役割、適格消費者団体の役割という正にこの3つと関連する内容となっています。それは、民間の主体が公益のために活動できるように行政が何をやるべきかということをもとめた報告書ですので、せっかくそういう成果物がありますので、これをいかしながらやられたらどうかと思いました。

○鹿野座長 ありがとうございます。そのようにさせていただきます。

他にいかがでしょうか。

よろしいでしょうか。

本日は、様々な御意見をいただきました。その中には、若干この中間整理案の記述について修正あるいは補足をする必要があるところもありましたが、その他については、大きく今後の検討に向けた御指摘をいただいたものと理解しております。

全体の内容としては、このような方向で、先ほど指摘していただいた修正点を反映させるということで御賛同いただいたと理解してよろしいでしょうか。

それでは、修文につきましては、まず形式的な字句修正も必要な部分がありますけれども、先ほど内容に関わる点について幾つか御指摘をいただきましたので、その点については、座長である私に御一任いただくということでよろしいでしょうか。

(「はい」と声あり)

○鹿野座長 ありがとうございます。

それでは、そのようにさせていただきたいと思います。

なお、中間整理につきましては、取りまとまった段階で、消費者委員会本会議において報告をさせていただきたいと思います。

《 3. 閉会 》

○鹿野座長 本日の議事は以上です。

最後に、事務局から事務連絡をお願いします。

○坂田参事官 本日も、大変御熱心な御議論をいただきまして、誠にありがとうございました。

本日の中間整理までの間に座長並びに委員の皆様方には多大な御尽力をいただきましたことを、事務局からも改めて御礼申し上げます。本当にありがとうございました。

今後につきましては、本ワーキング・グループは本年秋以降も検討を行っていくことを予定しております。具体的な日程につきましては、確定次第、御案内をさせていただきたいと思います。どうぞよろしくお願い申し上げます。

以上でございます。

○鹿野座長 それでは、本日は、これにて閉会とさせていただきます。

お忙しいところ、お集まりいただきまして、どうもありがとうございました。

以上