

消費者法制のトリプル・アプローチにむけて 検討すべき課題と提案 (主に行政法・環境法の視点から)

第12回 消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会

2024年11月20日

明治大学法学部 専任教授 横田 明美



□ 専門調査会後半の検討テーマ

- 「ハードロー的手法とソフトロー的手法、民事・行政・刑事法規定など種々の手法をコーディネートした実効性の高い規律の在り方」（強調・報告者）
- 消費者法制度における規律のグラデーションの在り方、あるいは実効性のある様々な規律のコーディネートの在り方、既存の枠組みにとらわれず、消費者取引を幅広く捉える規律の在り方、担い手の在り方など

□ トリプル・アプローチの発想

- 中川（2014）143-144p：トリプル・エンフォースメント論
 - 法目的の実現のためのデュアル/トリプル・エンフォースメント
 - 例として、「被害防止措置」としての団体訴訟（差止）/事業者側中心人物の収監/事業停止命令
 - 「二重三重に同じ措置が講じられるのは無駄であるから、被害者ないし消費者団体の動向をみながら、行政庁と検察庁が適宜話しあってケースバイケースで、どのルートでいくべきか選ばれる必要がある」
- 第17回日本消費者法学会のテーマ：「消費者法における行政手法の活用」

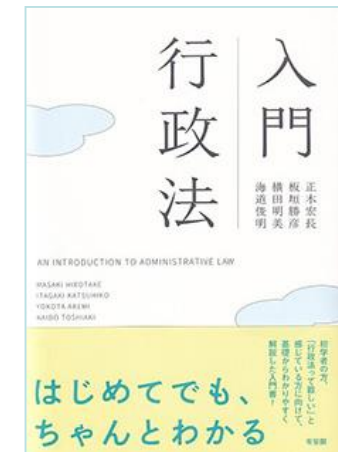


➤ 略歴

- ◆ 2013年～ 千葉大学准教授（法経学部→法政経学部、社会科学研究院）
 - 2017年『義務付け訴訟の機能』
- ◆ 2019年10月～2021年9月：ドイツのマインツ大学で在外研究
 - 2022年：『コロナ危機と立法・行政 ドイツ感染症予防法の多段改正から』
- ◆ 2023年4月～：明治大学法学部専任教授
 - 2023年：正木宏長・板垣勝彦・横田明美・海道俊明『入門行政法』（行政救済法総論と行政訴訟）

➤ 千葉大学・明治大学において行政法・環境法の講義担当

➤ 日本公法学会、環境法政策学会、日本公共政策学会、情報法制学会、情報ネットワーク法学会、情報処理学会、情報通信学会の会員として活動



□ 政府・自治体内研究会での検討への参画

- 総務省情報通信政策研究所 AIネットワーク社会推進会議 影響評価分科会 構成員
- 総務省 ICTサービス安心・安全研究会消費者保護ルールに関するWG 構成員
「消費者保護ルール実施状況のモニタリング定期会合 構成員
- 厚生労働省薬事食品衛生審議会食品衛生分科会委員

□ 自身の研究テーマ

- 現在：行政のデジタル化の進展をにらんだ行政法総論を貫く行政情報法理論の構築
- 実は：処女論文（ロースクール→博士課程進学時、未公刊）は団体訴訟論
 - 消費者法×環境法 日本法×ドイツ法 民事訴訟×行政訴訟
- ただし：公表業績での「消費者法」要素はまだ希薄
 - ロボット・AI法との関係での消費者安全規制の展望
 - 「ニセ科学」対応についての勉強会からのトラストの問題
 - 食品衛生法関係容器包装についての自主規制ルールから共同規制ルールへの変更について
 - 個人情報保護法との関連での論考における消費者団体への視点など



□「執行の欠缺」という問題意識

- 環境法規が十分に執行されていない、という問題意識のこと
- 別名？：実施リスク、執行リスク
 - 条文だけあっても使われないという「リスク」
- 直接的には団体訴訟の正当化・正統化の文脈で説明されることが多い概念
 - 特にオーフス条約及びそれをEU法化・各構成国の国内法化するために議論
- 日本の民事訴訟において裁判所も意識しているとの指摘あり（北村（第6版）224p）
 - 産業廃棄物処分場操業者に対する周辺住民からの民事差止訴訟
 - ◆ 裁判例のなかには、行政による行政処分権限が完全には行使されないことを前提に、被害発生の高度の蓋然性があるとして操業中止・建設中止を認めた例があるとの指摘
 - 「二枚腰、三枚腰の多重リスク防護システムが必要」（北村）
 - 「上記の危険が重大かつ不可逆的な結果をもたらすものであるという特質に鑑みると・・・運営上手落ちや判断ミスが発生しても・・・セーフティネットが必要」（水戸市事件・東京高判）



□ ポリシー・ミックス論（大塚（2014）、大塚BASIC（63pp.））

○ 規制的手法を中心とする手法論から、多様な手法を活用することを志向する議論

○ 大塚BASICの整理

- ①総合的手法（環境基本計画等の計画策定、環境影響評価）
- ②規制的手法（排出基準の遵守義務付け、許可制・届出制、履行監督、是正措置命令等）
- ③誘導的手法（市場を用いる「経済的手法」と情報を用いる「情報的手法」）・合意的手法
- ④事後的措置（刑事罰、行政罰、許可取消し、損害賠償、原状回復等）



○ 規制的手法の利点：

- 明確性：必要な行為を具体的に指示するため、明確性がある
- 確実性：短期間で望ましい状態を実現できる確実性がある

○ 規制的手法の欠点：

- 規制的手法は一律規制→各企業ごとに汚染削減コストが異なることを無視してしまうことになり、社会的費用（遵守費用）を無駄遣いする
- 一旦規制値を達成したあとのインセンティブがないため、継続的インセンティブを与えることができず、また排出抑制の技術革新にも適切なインセンティブが与えられない

○ 規制的手法の限界：

- 監視の限界：行政リソースには限界があるため、規制執行が不全・・・別名「執行の欠缺」
- 不確実なリスクへの対応：被害発生 of 蓋然性が明確で無いため、介入を正当化する根拠に欠ける
 - ◆ それを補うのは予防原則だが、比例原則の観点からも規制が困難に
 - ◆ 行為義務をあらかじめ明確に設定することが好ましくない場合がある



□「望ましい環境」が一義的に決まらないという状況への対処が必要

□ 参画とそれぞれの利益の関係

- 関係する主体が議論に参画することで一定の合意がなされ、集合的・社会的利益が具体化され、計画等に落とし込まれる（総合的手法の背景）
- 関係する主体：市民、議員、事業者、NPOなど
 - 参照：オーフス条約の団体訴権は「十分な利益を有する関係市民」（9条2項）であり、その「関係市民」に各国法制での条件を満たした環境保護団体を含む
- 「参画適格」と私益との関係
 - あっても、なくてもよく、私益として保護されることが要件とはされていない
 - ただし、「ない」場合は、制度化の際に、一定以上の関与と組織化等を求めることがありうる（団体訴権を付与される団体の要件はそのように理解されるべき）
 - さらに参照：オーフス条約の国内法化（ドイツ環境法的救済法）の失敗
 - ◆ 環境団体が主張できる利益を「個人の利益」に限定したことが、条約違反とされた
 - ◆ 背景：日本の行訴法10条1項（後述）と類似の規定がドイツ行政裁判所法にあったこと



(以下のスライドはやや私見強め、以下の目次)

- 「主張する利益の範囲」ジレンマの克服
- 「情報環境」というアナロジーから「取引公序」を経た再構成へ

- 利益の実現手法をどのように具体化していくのか

- 行政法的な思考と「行政組織の思考」の区別と是正

- 客観法秩序を実現するための「協働の前提」の確保



○ 景表法が「消費者法化」する前の主婦連ジュース事件が未だに尾を引いている？

- ◆ 現在からすると、「公正な競争を確保し、もって一般消費者の利益を保護」という部分がまさにこの最判の「反射的利益論」の核心であるように見える
- ◆ さらに：個別的利益論の内容も、当時はかなり「峻別型」。「私益（個別的利益）でもあり、公益でもある」と解する判例が多く登場したあとの現在からみると、やや固執しすぎにみえる

○ さらに：現在の行訴法10条1項（「自己の法律上の利益」以外の主張制限規定）についての有力な解釈論の参照（横田（2014））

➤ 新潟空港最判に対しての塩野・阿部の批判：

- ◆ 周辺住民にとっては、利益侵害につき受忍が必要となるのはあくまですべての処分事由が充足した場合を想定するのだから、すべての違法事由が主張できるべき
- ◆ 千葉地判平成19年8月21日：「重大な被害を被るおそれのある災害等が想定される程度に」経理的基礎を欠く場合に、「自己の法律上の利益」の範囲内に入るとの整理

➤ 主婦連ジュースについても、現在の「消費者法化」した景表法を前提に原告適格を認めたら、「本人は騙されていないとしても」、

- ◆ 「適正な表示によって必要な情報を得て商品を選ぶ利益」（中川・公法研究199p）は侵害されている
- ◆ それに加えて「他の消費者が騙されること」ということについても、主張させて良いのでは。公正取引規約の認可という行政行為について、全弾爆撃をさせる必要がある



□ 取引に関するアプローチであっても、問題状況は「環境公益」に似ているのでは？

- 偽情報が乱舞する健康被害を想定し、情報環境の「汚染」ととらえる見方
- 「望ましい情報環境」は、各事業者の営業の自由や消費者の状況に応じ、一意には決まらない

□ 経済法・消費者法の関係は「取引公序（公正な取引秩序）」概念で整理すべき

- 独禁法や不競法のしくみが景表法などの消費者法のしくみに乗り入れできなかったり、消費者法のしくみで参画を一定程度制度化された団体が独禁法の仕組みに関与できないのでは……という疑問は、ヨリ高次の「取引公序」に資する活動として一定の制度化がなされた、という点で解決できないか？
- 行き過ぎは裁判所において是正されるべき（提訴リスクは覚悟すべき、濫訴との批判は団体に対するレピュテーションかガバナンスで規律すべき事項であり、そもそも提訴できないというのはおかしい）



○ 参考：環境訴訟における「被告側に具体的な権利義務の内容を決めさせる」場合

- 民訴の差止訴訟における「抽象的」差止め 例) 騒音の程度だけ主文で指定する
- 行訴の義務付け訴訟における「一定の処分」という特定の密度

□ 義務履行主体のほうが「適切な」やり方を知っている可能性があるために このような抽象化が許容される

□ この観点における景表法「確約手続」の意義

- 実現したい公益の具体性と、その実現手法の具体性に乖離があるケースも想定した規定と評価できる
 - ◆ 複雑すぎるスキームにおける是正を求めるには、むしろ事業者自身の知見が必要になる
 - ◆ ルールメイキング手法としては自主規制・共同規制がありうるところ、確約手続は「事後」としての解決手法を探るための手順といえそう
- ただし：単なる行政行為の規律では議論できず、むしろ行政契約の統制に関して論じられてきた諸観点が必要（後掲・日本消費者法学会第17回大会での議論参照）



- 「縦割り行政」は行政「法」の思考、ではない
 - 行政組織の事情で横断的なルール策定ができないのは本末転倒では？
- 行政法は「規制権限の発動」を規律しているのであって、規制を受ける側の行為自由の範囲をすべて明確化しているわけではない
 - 騒音規制を守っていても、民事の人格権侵害による差止がありうる（北村（第6版）224p）
- 行政規制との「ズレを恐れない」民事ルールもあってよいはずである
 - 例）景表法の「供給主体」ではない者に対する民事訴訟はありうるのでは…
 - ◆ 行政上の命令発動権限は要件上の限定があったとしても…
 - 民事ルールのコントロールは、最終的には裁判所が適切に行うべき
 - 個別事案を超えて制度設計上のフィードバックがあれば、それで改善していくことになる



□ 裁判例への疑問：「一般消費者」概念の相対性

：不競法・景表法の「一般消費者」の解釈が、民事差止訴訟（競業者や適格消費者団体が原告）と行政訴訟（業者が原告）とでは異なるとの指摘（染谷・ジュリ1567号6-7p）

○ 競業者or適格消費者団体vs.業者だと「健全な常識を備えた一般消費者」基準

- ◆ コジマ・ヤマダ事件控訴審判決（不正競争防止法による差止の基準として「健全な常識を備えた一般消費者」としたもの）東京高判平成16年10月19日判時1904号128頁
- ◆ ファビウス事件控訴審判決（適格消費者団体による景表法による提訴における一般消費者を「健全な常識を備えた」としたもの）名古屋高判令和3年9月29日LEX/DB 25596160

○ 業者 vs 国だと「商品又は役務についてそれほど詳しい情報・知識を有していない通常レベルの消費者」基準

- ◆ amazon（アマゾン）対国 措置命令取消訴訟（東京地判令和元年11月15日判時2502号68頁）景表法にいう「一般消費者」
- ◆ ライフサポート対国 措置命令取消訴訟（大阪地判令和3年4月22日、LEX/DB25590216）景表法にいう「一般消費者」

○ 結果的に「行政処分を維持させ国を勝たせる割に、競業者や消費者団体には厳しい」との状況になっていないか？



□「一般消費者」概念の相対性は、合理的に説明可能か？

○行政は「一般消費者の利益を含めた公益全体の考慮」で、競業者や適格消費者団体は「私益」だから異なっても良い？

- この説によると、「国ならそれほど詳しくない消費者だったら騙されるという場面でも止めていいけど、競業者や適格消費者団体はもう一步踏み込んだ事例（健全な人でも騙されるレベル）じゃないと止めちゃだめだよね」ということに一応説明がつく…？

○私見：相対性を認めるべきではなく、民事訴訟でも全部主張できるとすべき

- 民事であっても「違法なことは違法とすべて主張させる」ようにしないと、引き金を複数（民事・行政）にしておく意味がないのではないか
 - ◆ 執行の欠缺を、行政だけに委ねず利益を有する人にも（一定範囲で）やってもらうことで埋めようとする発想からすると、民訴だと厳しくない、というのは理由にならないのでは
- 濫訴や主張が失当だという批判は、まさに裁判所がコントロールすることを期待していることを看過していないか
 - ◆ それが不競法が民事差止を競業者に認めたり、消費者契約法・景表法が民事差止を適格消費者団体に認め、そのガバナンスルールを策定したということによって正当化・正統化されているのではなかったか

□このような「ズレ」は、ほかにもあるのではないか？ 正当化できるか？



- ❑ 環境法における「執行の欠缺」とそれに対処する「ポリシー・ミックス」の思想、環境公益を形成していく過程としてのアクターの参画
- ❑ トリプル・アプローチの前提として：使えるものは何でも使えるようにしておく、重なり合いは比例原則などで対応する
- ❑ 過度な分断を生んでいる原因をひとつひとつ対処し、全体を見据えた法制度設計的な視点を



○スライド内で参照したもの及びその略号

- ◆ 中川（2013）：中川丈久「消費者－消費者法は行政法理論の参照領域たりうるか」公法研究75号（2013年）188-203頁
- ◆ 中川（2014）：中川丈久「行政法による法の実現手法」長谷部恭男ほか（編）『岩波講座現代法の動態 2 法の実現手法』111-154 p
- ◆ 大塚（2014）：大塚直「環境法における法の実現手法」長谷部恭男ほか（編）『岩波講座現代法の動態 2 法の実現手法』233-266 p
- ◆ 大塚BASIC：大塚直『環境法BASIC（第4版）』有斐閣、2023年
- ◆ 北村（第6版）：北村喜宣『環境法（第6版）』弘文堂、2023年
- ◆ 染谷ジュリ1567号：染谷隆明「独禁法事例速報 二重価格表示が景表法の有利誤認表示に該当するとされた事例」（ライフサポート事件評釈）ジュリ1567号（2022年2月号）6-7頁
- ◆ 横田（2014）：横田明美「取消訴訟の審理」高木光・宇賀克也（編）『行政法の争点（第3版）』有斐閣（2014年）122-123p

○関連

- ◆ 日本消費者法学会第17回での議論及びその予稿である現代消費者法64号所収の各論文（西上治、海道俊明、安永裕司、田代滉貴、薬袋真司、中川丈久）
- ◆ 中川丈久「公的規制のエコシステム―景品表示法等における私人の（大きな）役割」法律時報1208号（2024年11月号）65-70頁

