

安田火災記念財団叢書 No. 60

「消費者契約法と規制緩和に関する 基本問題」報告書

「消費者契約法と規制緩和」研究会
座長 東京大学教授 落合 誠一
事務局 株式会社 安田総合研究所

平成 11 年 11 月

財団法人安田火災記念財団

「消費者契約法と規制緩和」研究会

(敬称略)

座長	東京大学大学院法学政治学研究科・法学部教授	落合 誠一
	東京大学大学院法学政治学研究科・法学部助教授	森田 修
	上智大学法学部助教授	小塚 莊一郎
	安田火災海上保険(株)法務部課長	横川 明
	(株)安田総合研究所取締役業務部長	小林 篤

事務局

(株)安田総合研究所主任研究員	卯辰 昇
(株)安田総合研究所研究員	荒木 由起子
(株)安田総合研究所研究員	江頭 達政

はじめに	1
I. 規制緩和の意義と消費者契約法との関連性	3
1. 日本における規制緩和の進展と意義	3
2. 規制緩和と消費者契約法	9
＜I章に対するコメント＞	16
II. 契約締結過程規制と契約内容規制に関する法政策学的分析	18
1. 市場規制のタイプロジーと評価基準	18
2. 消費者契約法による規制の法政策学的分析	24
3. 消費者契約法による適格付与市場の設計	28
＜II章に対するコメント＞	31
III. 経済学的視点から見た消費者契約法立法	33
1. 消費者契約立法における効率性と公平性	33
2. 規制緩和と消費者契約	34
3. 市場取引の効率性と消費者保護	35
4. 自己責任と消費者保護	37
5. 契約締結過程規制と契約内容規制との相違	38
IV. 契約締結過程規制に関する論点の整理	39
1. 検討範囲・課題の設定	39
2. 事業者の「義務」の規定と効果	40
3. 重要事項	42
4. 不適切な働きかけを理由とする取消	46
5. 状況の濫用	47

6. 第三者との関係、行使期間、割合的処理	48
V. 契約内容規制に関する論点の整理	51
1. 消費者契約法における不当条項規制	51
2. 消費者契約法におけるその他の内容規制	57
3. 「継続的役務提供取引における契約内容の適正化」法との対比	60
VI. 私法としての消費者契約法の意義と エンフォースメント確保としての司法制度	63
1. 消費者契約紛争の顕在化	63
2. 新民事訴訟法下の手段	64
3. 証明責任（立証責任）	69
4. 団体訴訟	71
5. クラス・アクション	73
6. 裁判外紛争処理（ADR）	75
7. 「司法改革」が目指す秩序とは	77
8. 特殊な公共財としての法的サービス	80
9. 実効性確保と裁判	82
10. 自生的秩序としての消費者契約秩序	86
VII. 規制緩和における消費者契約法立法の役割	93
1. 規制の効率性と消費者契約法立法	93
2. 消費者契約法における不当条項規制の正当性	94
3. 紛争解決の実効性確保と消費者契約法議論の今後の展開	94
<ヒアリング総括（1998年11月実施）>	資料

はじめに

現在、わが国では、行政各面での規制緩和が進展しつつある。一般に規制緩和とは、行政による公法的規制の緩和をイメージしがちであるが、そもそも「規制とは何か」という問題が背後に存在する。

ところで規制緩和が進展すると、従来の行政による事前規制中心型システムから、市場メカニズムを重視し、ルールを明確化した事後規制型システムへの移行が生ずるが、その場合に消費者問題にはいかなる法的対応が必要かについて、基本的に重要な問題が提起される。

他方、規制緩和による市場メカニズム重視社会における、あるべき消費者法の立法提案として、国民生活審議会消費者政策部会は、1999年1月に、「消費者契約法（仮称）の制定に向けて」と題する報告書（最終報告書）を公表した。

周知のように、わが国における消費者法は、当初「弱者」としての消費者の保護立法としての消費者保護法が制定され、それをベースとして発展してきた経緯がある。しかし、規制緩和を進めるためには、国家による規制は極力排除すべきことになるから、消費者法においても、市場メカニズムの論理の中での正当化の根拠が求められることになる。

前記の消費者政策部会最終報告書は、規制緩和の進行が消費者契約法を必要とするとしている。しかし、この正当化の論理それ自体についても、さらに広い角度からより踏み込んで議論・検討の必要があると考えられる。

そこで、研究者と実務家による「消費者契約法と規制緩和」研究会を1998年10月に組織し、規制緩和による市場メカニズム重視の社会における消費者契約法の基本的意義を検討することにした。

研究会は、前記の消費者政策部会最終報告書の立脚点を分析し、それを様々な角度から評価・検討することから開始された。

またそれと同時に、各論点の検討に最も相応しいと判断される研究者、消費者団体、事業者団体、行政機関等に対して幅広いヒアリングを実施した。

本報告書は、当研究会における「消費者契約法と規制緩和」に関するこれまでの検討結果をとりまとめたものである。

本報告書がわが国における消費者契約法と規制緩和の基本問題につき、より一層の論議を喚起し、わが国のこの問題についての認識を少しでも前進させるようになることを期待したい。

なお、研究会は、98年10月から99年7月にかけて合計8回実施し、各回の主要テーマと報告者は以下の通りである。

「消費者契約法と規制緩和」研究会各回テーマと主たる報告者

研究会	テーマ	主たる報告者
第1回	市場規制のタイポロジーと効率性 政府の規制緩和政策の推移	東京大学大学院法学政治学研究科・ 法学部 森田修助教授 安田総研
第2回	「消費者契約法と規制緩和に関する各 界ヒアリング結果」とそれに対する評 価	上智大学法学部 小塚荘一郎助教授 安田総研
第3回	経済学からみた消費者契約法	東京大学大学院経済学研究科・経済 学部 柳川範之助教授
第4回	私法としての消費者契約法の意義とエ ンフォースメント確保としての司法制 度	東京大学大学院法学政治学研究科・ 法学部 高橋宏志教授
第5回	「消費者契約法と規制緩和」研究会中 間総括	全体論議
第6回	消費者契約法の内容規制ルール	上智大学法学部 山本豊教授
第7回	契約締結過程の規律	学習院大学法学部 沖野眞己教授
第8回	消費者契約法による救済の実効性確保 と裁判制度	東京大学大学院法学政治学研究科・ 法学部 太田勝造教授

1. 規制緩和の意義と消費者契約法との関連性¹

本章では、日本における現在までの規制緩和の流れと意義を概観し、その中で消費者契約法に求められる役割について、各方面の考え、意見を整理する。

1. 日本における規制緩和の進展と意義

本節では、現在の規制緩和の流れを理解する前提として、まず日本における規制緩和の進展と現状を整理する。また、これを踏まえて、規制緩和により期待される効果を検討し、これまでの歴史の中で、規制緩和は何を目的として進展してきたかを、欧米諸国と日本を対比して概観する。

(1) 日本における規制緩和の進展

- 日本では、81年に発足した土光臨調以来、規制緩和の検討が進められてきた。
- 当初は海外からの要請への対応が主眼であったが、現在は日本の産業の競争力回復手段として要請されている。
- 95年、第三次行革審の答申をうけ、初めて総合的な規制緩和計画「規制緩和三カ年計画」が策定された。

審議会・研究会	主な答申、報告、提言	規制緩和に関する動き
臨時行政調査会 (第2次臨調 =土光臨調) 1981.3.16. -1983.3.15.	<ul style="list-style-type: none"> ・行政組織の統廃合、3公社の民営化等を答申した。 ・<u>公的規制緩和を「許認可等の整理統合」ととらえ、許認可の性質別の合理化方針と具体的措置を答申した。</u> ・銀行、損保、運送、石油等の各分野について、規制緩和措置の提言を行った。 	80年代 中曽根内閣の民営化 路線
臨時行政改革 推進審議会 (第1次行革審) 1983.6.28. -1987.6.27.	<ul style="list-style-type: none"> ・「規制の緩和、撤廃」という言葉を使用し、<u>「経済的規制については最小限に、社会的目的から行われている規制についても合理化を図って行く必要がある」とした。</u> ・<u>国内市場開放</u>を大きなテーマとして、検査検定制度、基準認証制度、資格検定制度等の規制緩和を提言。 	85 電電公社、 専売公社民営化 87 国鉄分割・民営化

¹ 本章は、第1回研究会での事務局報告「政府の規制緩和政策の推移」、第2回研究会での事務局による「消費者契約法と規制緩和」に関する論点の整理とヒアリング及びそれに対する評価を中心に小塚助教が行った報告「消費者契約法と規制緩和に関する各界ヒアリング結果」に基づいている。なお、事務局が、議事録に他の文献等を用いて、一部補筆している。

<p>国際協調のための 経済構造調整研究 会（前川研究会＝ 中曽根首相の私的 諮問機関） 1985.10.31. －1986.4.7.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・86年 報告書（前川レポート） 「原則撤廃・例外規制」を提言。 	
<p>臨時行政改革 推進審議会 （第2次行革審） 1988.4.20. －1990.4.19.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・公的規制の緩和を目標として掲げ、「公的規制の在り方に関する小委員会」を設置し、専門的に検討を行った。88年の「公的規制の緩和等に関する答申」は、規制緩和に関する初めての報告書。 ・公的規制を「一般に、国や地方公共団体が企業・国民の活動に対して特定の政策目的の実現のために関与・介入するものを指す」と定義した。 ・<u>公的規制を規制目的に着目して社会的規制と経済的規制に区別して論じている*</u>。 ・経済的規制は「原則自由・例外規制」、社会的規制は国民に必要以上の制約や負担をもたらさないようにすべきであるとした。 	<p>90年代初期から 日米構造協議 →外圧による構造改 革の進展</p> <p>90.6. 日米構造協議 最終報告</p>
<p>臨時行政改革推進 審議会 （第3次行革審） 1990.10.31. －1993.10.30.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・公的規制緩和のためのアクションプラン策定と、行政改革推進本部・監視のための第3者機関の設置を提言、規制緩和の実質的な進展を図ろうとしている。 	<p>93 独占禁止法運用 強化 行政手続法成立 行政改革会議 設置(内閣総理大臣 直属の行政機関)</p>
<p>経済改革研究会 （平岩研究会 ＝細川首相の私的 諮問機関） 1993.9.16. －1994.12.16.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・93年11月中間報告「規制緩和について」では上記区分を踏襲し、「経済的規制は原則撤廃、社会的規制は自己責任を原則に最小限に」と提言。 ・国土・土地・建物、雇用・労働、教育・文化等、<u>行革審答申よりも広い範囲の分野を社会的規制の範囲に含めている。</u> 	<p>94 大規模小売店舗法 規制緩和</p>
<p>行政改革委員会 （第3次行革審の 提言により設置さ れた第3者機関） 1994.12.19. －1997.12.18.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・「経済的規制は、『原則自由・例外規制』で、社会的規制は、必要最小限という考え方が定着したため、<u>経済行為に関する規制であっても、社会的規制の面があると主張して構造改革を阻止あるいは遅らせようとする動きがあることを認め、これは真に必要な社会的規制を実行することは峻別して考える必要がある、と指摘した。</u> ・<u>自己責任原則の確立のために、国民が情報を入手できる環境の整備と、市場における競争のルールの確立が必要であると指摘した。</u> ・弱者や雇用等の「痛み」の手当ては別途行うこと、痛みを乗り越えて改革を進める代替手段を提供していくことを提案した。 	<p>95 製造物責任法成立</p>

<p>経済審議会 経済社会展望部会 1997.7.25. -1998.5.18. 経済主体役割部会 1997.7.31. -1998.6.9.</p>	<p>・98年6月22日に公開した「経済社会展望部会・経済主体役割部会合同報告書」において、新しい経済社会システムの基本原則の一つとして、「政府は行政指導等による個別事例の裁量的処理から極力手を引き、<u>市場ルールの整備やルールに基づく監視機能の強化等</u>にその役割の重点を移していくことが求められている」と言及した。</p>	
<p>行政改革推進本部 規制緩和委員会 1998.1.26. -1998.3.19.</p>	<p>・98年9月に公表した「規制緩和に関する論点公開」では、消費者契約法の動向について「政策運営の基本原則を<u>事前規制から市場ルールの整備</u>へと転換する必要がある中で、消費者、事業者双方の<u>自己責任に基づいた経済活動を促すルール作り</u>が重要との観点から…注視していく」とした。</p>	

*「経済的規制は、市場の自由な動きに委ねておいたのでは財・サービスの適切な供給や望ましい価格水準が確保されないおそれがある場合に、政府が、個々の産業への参入者の資格や数、設備投資の種類や量、生産数量や価格等を直接規制することによって、産業の健全な発展と消費者の利益を図ろうとするものである。これに対し、社会的規制は、たとえば消費者や労働者の安全・環境の確保、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制限を設定したり、制限を加えたりする場合がこれに当たるのであって、経済的、社会的活動に伴って発生するおそれのあるマイナスの社会的副作用を最小限にとどめるとともに、国民の生活や財産を守り、公共の福祉の増進に寄与しようとするものである。」

(2) 規制緩和の現状

- 規制緩和と三カ年計画では、わが国経済の抜本的な構造改革を図り、国際的に開かれ、自己責任原則と市場原理に立つ自由で公正な経済社会としていくことを、基本的な目的としている。
- その後、旧計画に盛り込まれた事項のうち計画期間内に措置が終了しないもの、及び行政改革委員会の意見を中心に、旧計画期間後の規制緩和推進の具体策について、98年から新たな三カ年計画が策定され、現在遂行中である。

① 規制緩和推進計画（旧計画）（「98年版規制緩和と白書」P.1～P.9、「規制緩和推進計画について」閣議決定 1995.3.31.、「規制緩和推進計画の改定について」閣議決定 1996.3.29.、「規制緩和推進計画の再改定について」閣議決定 1997.3.28.）

A. 概要

- ・第3次行革審の答申を踏まえ、初めて策定された総合的な規制緩和計画。
- ・経済構造改革、金融システム改革、社会保障システム改革等、他の分野でそれぞれの観点から取り組まれている規制緩和事項を計画に盛り込むことにより、これらの改革の全体像をも示すことができた。
- ・5年（のちに円高対策のため実施期間を3年に短縮、前倒し）を期間とする規制緩和推進計画を決定した。
- ・内閣を挙げて、行政各分野にわたる総合的な規制緩和に取り組んだもので、わが国経済社会の抜本的な構造改革を図り、国際的に開かれ、自己責任原則と市場原理に立つ自

由で公正な経済社会としていくことを基本として規制緩和を計画的に推進することとしている。

・「住宅・土地等」、「情報・通信」、「流通等」、「基準・認証・輸入等」、「金融・証券・保険」、「エネルギー」、「雇用・労働」、「公害・廃棄物・環境保全」、「危険物・防災・保安」等 11 分野にわたり、1,091 事項の個別の規制緩和措置と、計画の推進方法等が盛り込まれた。

B. 意義

・わが国経済の抜本的な構造改革を図り、国際的に開かれ、自己責任原則と市場原理に立つ自由で公正な経済社会としていくことを基本に、以下の 3 つの観点を示された。

a. 消費者の多様なニーズに対応した選択の幅の拡大、内外の価格差の縮小等による国民生活の質の向上を目指す

b. 内需の拡大や輸入の促進、事業機会の拡大等を図り、国際的調和の実現に資する

c. 素材・仕様・規格を詳細に指定する基準から、必要最低限の性能基準への移行、申請・届出の電子化・ペーパーレス化等により、国民負担の軽減、行政事務の簡素化を図る

② 規制緩和 3 か年計画（「98 年版規制緩和白書」P.81～P.87、「規制緩和 3 か年計画」閣議決定 1998.3.31.）

A. 概要

・「旧計画に盛り込まれた事項のうち計画期間内に措置が終了しないもの、及び行政改革委員会の意見を中心に、旧計画期間後の規制緩和推進の具体策について、新たな政府決定を年度内を目処に行いたい」（1997 年 10 月 31 日の閣議における総務庁長官発言）

・ 15 分野、624 項目を個別の規制緩和措置として盛り込んだ。

・「これまでの規制緩和の推進において見直しの俎上に乗らなかった事項を新たな課題として発掘し、各行政分野を通じた横断的検討、見直しにも取り組むこととした」ことが、旧計画と異なる最大の特徴。

B. 意義

・新計画は、……規制緩和を推進するに当たっての目的・基本的考え方についても、原則として旧計画を引き継いでいる。

・規制緩和のねらいとしては、多様で豊かな国民生活の実現、経済の活性化（新規産業・事業拡大・雇用創出）、国際統合化（グローバル・スタンダードの実現）、国民負担の軽減等が挙げられる。

このため、新計画は、わが国経済社会の抜本的な構造改革を図り、国際的に開かれ、自己責任原則と市場原理に立つ自由で公正な経済社会としていくとともに、行政の在り方について、いわゆる事前規制型から事後チェック型の行政に転換していくことを基本に、

a. 経済的規制は原則自由、社会的規制は必要最小限との原則の下、規制の撤廃、又は

より緩やかな規制への移行

- b. 検査の民間移行等規制方法の合理化
- c. 規制内容の明確化、簡素化
- d. 規制の国際整合化
- e. 規制関連手続の迅速化
- f. 規制制定手続の透明化

を重視するとの観点から、規制緩和等を計画的に推進することとしている。

(3) 規制緩和の歴史的背景と意義

- 規制緩和の意義は時代毎に異なる。
- 歴史的に先進国共通で規制緩和の要因となったものとしては、国際通商の進展により一国のみで厳しい規制を行うことが困難になっていること、財政赤字拡大による小さな政府の要請、規制の存在意義の希薄化、規制の弊害の認識等がある。
- 経済および市場のグローバル化が進展し、一国内の閉鎖的な経済がもはや成り立ち得ない現在、諸外国と対等な市場競争を行うためには、規制緩和は避けて通れない流れである。
- とくに最近の日本では、経済再生のための国際競争力回復に、規制緩和は不可欠であり、経済構造の抜本的な改革が必要であると認識され始めている。

規制緩和の意義は、国やその国の置かれた時代毎の経済環境等により異なっており、一義的には決まらない。西欧諸国の動きを歴史的に見ると、国際通商の進展により一国のみで厳しい規制を行うことが困難になったこと、財政赤字拡大による小さな政府の要請、規制の存在意義の希薄化、規制の弊害の認識等が、規制緩和の原動力となっていた。

日本でも規制緩和の背景は西欧諸国と共通する点が多く、また、時代とともに変化している。(1) で見たように、当初は外国からの圧力から、国内市場の開放を中心として検討が始められた。

たとえば、「臨時行政改革推進審議会」は、1988年に発表した答申「公的規制の緩和等に関する答申」において、以下のように述べている。

…また、わが国の国際的地位にふさわしく市場アクセスの改善を一層進めるとともに、国際化の進展に対応し、制度・仕組みの国際的調和に積極的に取り組むことも重要である。

特に、わが国の経済力を国民の一人一人に行きわたらせ、豊かさを実感できる国民生活を実現していくためには、内外価格差の縮小を進め、国際的に均衡のとれた物価水準を実現するとともに、消費者の多様化したニーズに対応して供給構造を変革していく必要がある。……このような課題にこたえていくためには、自由化を進め、個人や企業の創意工夫を生かし、自由な活動をできる限り尊重し拡充することを基本とすべきであり、生産・流通機能や価格形成に関わる規制の緩和や制度等の

改善を積極的に進めていく必要がある。

最近では経済の再生のために規制緩和が必要不可欠であるとの認識のもと、規制緩和が推進されている。97年に公表された金融ビッグバン構想に端的に現れているように、経済および市場のグローバリゼーションが進展し、一国内の閉鎖的な経済がもはや成り立ち得ない現在、諸外国と対等な市場競争を行うためには、規制緩和は避けて通れない流れであるとの認識が、一般に共有されるようになってきた。

99年2月に公表された経済戦略会議の答申では、日本経済成長の足枷要因として規制や保護をあげ、経済再生に向けた基本戦略のひとつとして、「規制・保護や護送船団から決別し、創造性と活力にあふれた健全な競争社会を構築すること」をあげている。

－ 1. 日本経済の現状認識

……第二に、規制・保護や横並び体質・護送船団方式に象徴される過度に平等・公平を重んじる日本型社会システムが公的部門の肥大化・非効率化や資源配分の歪みをもたらしている。このため、公的部門を抜本的に改革するとともに、市場原理を最大限働かせることを通じて、民間の資本・労働・土地等あらゆる生産要素の有効利用と最適配分を実現させる新しいシステムを構築することが必要である。

－ 2. 経済再生に向けた基本戦略

(2) 「健全で創造的な競争社会」の構築とセーフティ・ネットの整備

第二は、規制・保護や護送船団から決別し、創造性と活力にあふれた健全な競争社会を構築することである。経済戦略会議は、公務員制度の改革、規制撤廃や各種の制度改革の強力な推進、公会計制度の改善、財政投融资の抜本改革等を通じて、肥大化し非効率となっている公的部門のスリム化・効率化を実現させなければ、日本経済の再生は不可能と考える。同時に、日本経済の活力再生には、経済的・財政的に疲弊している地方の自立を促す制度改革が必要なほか、努力した者が報われる公正な税制改革や創造的な人材を育成する教育改革等個々人の意欲と創意工夫を十二分に引き出す新しいシステムの構築が不可欠である。

もっとも、このような新しいシステムを有効に機能させるための大前提として、敗者復活を可能とし安心を保障する、「健全で創造的な競争社会」に相応しいセーフティ・ネットの構築が極めて重要である。具体的には、個人の転職能力を高め雇用の安心を確保する労働市場改革や事後チェック社会に相応しい司法制度の改革、さらには年金・医療・介護等、持続可能で安心できる社会保障システムの構築によって、すべての国民にセーフティ・ネットを提供する必要がある。（「日本経済再生への戦略」（経済戦略会議答申）（平成11年2月26日、経済戦略会議）より抜粋）

また、99年4月に規制改革委員会発足に当たって公表された国民宛文書、「国民の皆さまへー規制改革委員会の発足に当たってー」（99年4月21日 行政改革推進本部 規制

改革委員会)では、以下のように規制緩和の主眼を持続的な経済成長のための基盤づくりに置いている。

2 日本経済の活性化と規制改革の重要性

言うまでもなく、わが国の経済は、現在、極めて厳しい状況にあります。政府は、景気の回復に向けてあらゆる政策を実施に移していますが、経済の持続的成長を可能とする基盤作りのためには、経済社会の構造改革を一層強力に進めていく必要があります。そのための政策手段として、規制改革は極めて重要です。規制改革の推進による自由で公正な競争を通じ、新たな産業・事業・サービスや雇用の創出、あるいは生活利便性向上といった効果が期待できることは、これまでの取り組みをみても十分理解が得られるものと考えます。先般、規制緩和推進3か年計画に基づいて経済企画庁が試算・公表した規制緩和の数量的効果分析をみても、その効果は大きなものがあります。不況の今こそ、各般の政策と相まって規制改革を推進し、日本経済を活性化することが重要です。

2. 規制緩和と消費者契約法

本節では、消費者契約法の検討の経緯を概観した後、規制緩和の中での消費者契約法の役割についての見解や、消費者・事業者・官公庁の意見を整理する。最後に、消費者契約法が求められるような問題の現状を概観する。

(1) 消費者契約法検討の背景－国民生活審議会での検討

- 従来の消費者保護行政は、「弱者」である消費者を守ることが主眼であった。
- 現在では、消費者にも自立と自己責任が求められることが前提となりつつある。
- 自由化した市場で、消費者は自らの主体的・積極的な選択に基づき行動することが求められているものの、消費者と事業者の間には情報・交渉力等の格差があり、契約を巡るトラブルは増加している。こうした格差を是正し、消費者・事業者双方の自己責任に基づく行動を促すような環境整備が必要、という認識のもと、消費者契約法制定の検討が進められている。

消費者保護行政については、昭和38年国民生活向上対策審議会(当時)以来、その意義と必要性、在り方について継続的に検討がなされている。当初は、消費者保護の必要性は、弱者としての消費者保護、という観点で認識されていた。

その理由の第1は、消費者はきわめて多数でありながら未組織であり、しかも、毎日の生活を続けるために商品サービスの購入・消費を止めることができないと言う弱い面をもっていることである。…第2に、消費者は非常に多数の商品やサービスを購入・消費するため、すべての商品やサービスについて十分な知識を得ることが困難になったばかりでなく、さらに生産技術の進歩によって個々の商品

