Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2026-11-10

行政手法を用いた消費者法の将来像 ： 安全・取引・表示

中川, 丈久

(Citation)
現代消費者法,64:51-60

(Issue Date)
2024-09-15

(Resource Type)
journal article

(Version)
Version of Record

(Rights)
発行元の許可を得て登録しています。

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100491732

KOBE UNIVERSITY

特集　消費者法における行政手法の活用⑥

行政手法を用いた消費者法の将来像
――安全・取引・表示――

神戸大学教授　中　川　丈　久

1　はじめに

「消費者安全（製品・サービス）」、「消費者取引（勧誘・条項）」、「消費者表示（広告・パッケージ表示）」の三つを念頭において、消費者法という法領域が認識され始めたのは1970年前後あたりで、その構成は現在も変わらない[1]。

日本法でその認識を推し進めたのは、刑事法でも行政法でもなく、民事法の研究者・実務家であった。消費者法が行政法と民事法、そして刑事法の組み合わさった法分野であるという認識は当初からあったが、民事法の側面が研究関心の中心にあった[2]。日本消費者法学会の会員のほぼ全員が民事法の研究者・実務家であるのは、そうした経緯によると思われる。

その一方で、日本で消費者保護の実務を日常的にかつ幅広く担ってきたのは、国や地方公共団体の行政組織であり、各種業法や景品表示法など、その歴史は戦後早い時期にさかのぼる（いわゆる消費者行政）[3]。しかし行政法研究者の間では、消費者法への関心は生じなかった[4]。消費者安全、取引、表示のどの法令においても、ごくありふれた行政手法が規定されているだけであったためであろうか。今からみれば景品表示法の公正競争規約制度は行政法上重要な制度であるが、長らく行政法学の関心の対象外であった[5]。

そうした中で筆者は、消費者庁の設立前後あたりから消費者行政法の立案過程にかかわる機会が増え、そこで得た知見を踏まえて、2012年の日本公法学会で次のような報告を行った。消費者法は「消費者被害の防止と回復」という政策目的を、「行政法的手法と民事的手法の重複活用」という手段によって実現しているという側面に、行政法学はもっと着目するべきではないか（参照領域としてもっと重視するべきではないか）という提案である[6]。これは行政法からみた消費者法の位置づけであるが、近時は逆に、消費者民事法の研究者・実務家から、行政手法への関心を耳にする[7]。

1　消費者法の最初の体系書と思われる北川善太郎『消費者法のシステム』（1980年）3頁が、「商品の安全性、不当表示、取引条件の適正化、被害の救済等」をあげている。現在では、たとえば中田邦博＝鹿野菜穂子編『基本講義　消費者法〔第5版〕』（2022年）の第6章～第23章も同様の構成である。消費者庁には、政策分野別の組織として、「消費者安全課」、「取引対策課」、「表示対策課」、「食品表示対策課」が設けられている。

2　初期の体系書である北川・前掲（注1）は、「消費者行政法」（25頁）と「消費者私法」（57頁）を対比しつつ、具体的には、「消費者取引」（第3章）と「消費者の安全」（第4章）について民事法の観点からの分析だけを行う。民事法からのアプローチがかなり困難と思われる消費者表示については、独立の章がない。

3　初期の様子について行政官による観察例として、石原順徳「消費者行政の考え方」通商産業研究89号（1960年）93頁がある。

4　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75号（2013年）188頁・190頁参照。

5　例外的に、原田大樹『自主規制の公法学的研究』（2007年）28頁～29頁が着目した。

6　中川・前掲（注4）194頁～197頁（行政法理論へのインパクト）。この指摘に関するその後の議論状況として、片桐直人＝上田健介編著『ミクロ憲法学の可能性』（2024年）245頁～289頁〔篠原永明・堀澤明生・安永祐司〕がある。

7　たとえば、「特集　消費者法の体系化・現代化」現消60号（2023年）を参照。

かくして現在の関心事は、消費者法に民事法と刑事法と行政法の各側面があることではなく、それらをもっと導入し、有機的に組み合わせて、消費者法の政策目的である消費者被害の防止と回復をもっと効果的に実現しようというところにあると考えられる[8]。日本消費者法学会大会のテーマである行政手法の活用はこうした背景から生まれたものである。

本稿はこの問いかけについて、次のように検討を進めたい。第１に、一般に、政策実現のための立法には固有の規範構造があることを説明する。実はこの規範構造は、行政法の規範構造の特徴でもあるので、行政手法とは何かの説明でもある。第２に、行政手法を目一杯使うと、どのような消費者法の将来像を描けるかのシミュレーションを行ってみたい。

２　政策実現のための法規範の構造

(1)　政策規範・普遍規範の区別

法令（憲法を除く制定法）の分類方法として、民事法・刑事法・行政法というよく知られた三分類のほかに、私は、「政策規範・普遍規範」を区別することが有益であると考えている[9]。

まず、具体的な政策課題の解決を目的とする法令を「政策型立法」と呼び、それが定める規範を「政策規範」と呼ぶことにする。法令の大半が政策型立法であり、競争法、消費者法、金融法、知的財産法、労働法、環境法、都市法など、政策目的によって分類される。会社法も今や、その大半が政策規範というべきであろう。

次に、社会に長年定着している規範を「普遍規範」と呼び、それを明定するための法令を「普遍型立法」と呼ぶことにする。民法典における不法行為法や契約法、物権法、家族法などのうちの基本的な条文（いわゆる市民法）、刑法典における殺人罪や詐欺罪等の基本的な罪（いわゆる自然犯）、商法典における商行為法の基本的な部分（商法１条２項の商慣習とつながる部分）などが普遍規範である。

民法典や刑法典に政策規範が紛れ込むことはある。たとえば民法177条は、不動産登記法という政策規範（不動産取引の安定という政策目的のための政策手段）を、物権変動という普遍規範にリンクさせるための条文である。こうした明文はなくとも、実際の運用として、各法典の普遍規範は、市民法や自然犯、商慣習といった枠を越えて、政策的課題の処理にも動員されている（いわゆる機能的考察）。しかしその限界ゆえ、政策型立法が増えるが、政策型立法が政策課題を解決しないと再び、各法典に負荷がかかることとなる。

民事法や刑事法と異なり、行政法は政策規範の形しかとらない。したがって、政策規範とは行政法――正確にいうと、行政法学でいうところの行政作用法(個別法)――の規範構造と等しい。ただ、次の〔表１〕に示すとおり、政策規範には、民事法(差止請求権や損害賠償請求権、意思表示の取消しや契約条項の無効など)や刑事法（直罰規定）も利用されている。

〔表１〕　政策規範の種類

	民事法	刑事法	行政法
普遍型立法	民法典 商法典	刑法典	
政策型立法	会社法・競争法・金融法・消費者法・労働法・知的財産法・税法・環境法・社会保障法・都市法　etc.		

普遍規範は、すでにある規範（既存の秩序）であり、政策規範は、新たな規範（新規の秩序）である。それゆえ両者の間では、法令の根拠の要否のほか、規範構造が次の〔表２〕のように大きく異なる。

普遍規範の構造はシンプルである。「実体法と手続法」の区別は、もともと普遍規範を念頭においた分類方法であったと考えられる。これに対して、

8　その試みの一環として、刑事法に焦点を当てたのが、現消61号の特集「消費者被害の抑止・救済と刑事法」(2023年)である。

9　中川丈久「行政法における法の実現」長谷川恭男ほか編『岩波講座　現代法の動態(2)法の実現手段』(2014年) 111頁・125頁～141頁、同「消費者行政法の将来像」法支214号 (2024年) 86頁・89頁～96頁、同「公的規制のエコシステム」法時1208号 (2024年) 掲載予定でも説明している。

〔表２〕　普遍規範と政策規範の違い

普遍規範	・事件処理の基準（実体法） ・事件処理の手順（手続法）
政策規範	・政策目的 ・政策手段（施策・実効性確保・情報収集の三つのモジュール〔機能〕からなるプログラム構造であり、各モジュールが実体法と手続法で構成される）

政策規範がどのような構造をもつか、確立した見解があるわけではない[10]。筆者は、政策型立法が目的―手段の構造をとるはずである――法律の第１条で政策目的を規定し、第２条以下でそれを達成するための政策手段を定めるというイメージ――と考え、政策手段を次の三つのモジュール（機能）からなるプログラム構造として理解することとしている。順に説明する。

(2)　政策規範の構造

第１に、「施策」は、政策と法の接点であり、政策目的が達成された社会状態を法的に表現したものである。

たとえば、「安全性確認済の表示のない特定製品を販売してはならない」、「不当な表示をしてはならない」、「届出をした者しか機能性表示食品の表示をしてはならない」、「不当な取引制限をしてはならない」、「契約締結時に相手方を困惑させてならない、不実告知をしてはならない、重要事項を説明しなければならない」、「不当な解雇をしてはならない」、「一定の表現は著作物として保護される（他者は当該著作物について一定の行為をしてはならない）」、「許可を受けた者しか原子炉を設置してはならない」、「個人データを第三者に提供してはならない」、「生活に困窮する者は保護が給付される」などである。

こうした施策を筆者は、次の〔表３〕のように類型化している（これ以外にもありうる）。施策のすべてに「公的」と付したのは、社会の秩序形成は、政府が主導する各種施策だけでなく、私的な秩序形成（private ordering）によっても行われているからである[11]。

〔表３〕　施策の類型

設計手法 ／ 施策の類型	行政法・民事法・刑事法
公的規制（経済的・社会的規制）	■行為規制：禁止系（してはならない）・義務系（しなくてはならない） ■参入規制：許認可・届出・登録 ■退出規制
公的賦課	■租税制度：担税力に応じた租税の負担 ■社会保険制度：受益者による保険料の負担
公的負担	■収用使用（土地収用等） ■照応交換（土地区画整理等）
公的支援	■生活支援（保護費・保険給付・助成金、保育・公営住宅） ■事業支援（補助金・助成金）
公共財提供	■道路等の整備と管理・利用 ■国防・警察・消防等の役務提供

消費者安全、消費者取引、消費者表示のいずれの法分野も公的規制という施策の一例であり、行為規制をしている（登録や届出などを要する参入規制はごくわずか）。何を消費者被害と考えて、それがどのように防止・回復されている状態を実現するために、何を禁止し、何を義務づけるかが、消費者法の行為規制である。

たとえば、消費生活用製品安全法は、政令で指定する危険性の高い製品の販売・陳列を一定の条件を満たさない限り禁止するという行為規制を、行政法で設計する。消費者契約法は、不当勧誘や不当条項の禁止といった行為規制を、民事法で設計する。景品表示法は、不当表示の禁止という行為規制を行政法で設計するほか、不当表示のうち優良誤認と有利誤認の表示に限っては、民事法および刑事法の施策としても設計する。なお、施策が行政法、民事法、刑事法のいずれで設計されているかは、条文をみれば容易にわかることが多いが、行為規制の場合は実効性確保手段までみて初

10　この視点を切り拓いた先駆者として、阿部泰隆『行政の法システム（上）（下）〔初版〕』（1992年）をあげておく。
11　私的施策については、中川丈久「行政による新たな法的空間の創出」長谷部恭男ほか編『岩波講座　憲法(4)変容する統治システム』（2007年）195頁、中川・前掲（注９）「公的規制のエコシステム」で述べた。

めてわかることが多い。

第２に、「実効性確保」は、施策違反の事前予防や事後処理という機能をもつ手段の総称であり、次の〔表４〕のように整理することができる。この〔表４〕からわかるように、行政法でしか設計できない実効性確保手段が多い。

この〔表４〕からは、巷でいわれる“行政法は事前予防、民事法は事後救済”という公式は正しくないこともわかる。民事法や刑事法で設計可能な実効性確保の手段はすべて、行政法でも設計可能である。たとえば、消費者契約法12条の適格消費者団体による差止請求は、「当該行為の停止若しくは予防又は当該行為に供した物の廃棄若しくは除去その他の当該行為の停止若しくは予防に必要な措置をとることを請求することができる」というものである。これと同じことを行政法で設計すれば、停止命令、業務改善命令、廃棄除却命令などの措置命令である。民事法で意思表示の取消しや契約条項の無効に基づいて不当利得返還請求をすることは、行政法では、被害者の原状回復のための措置命令を立法すれば、（意思表示取消しや契約無効という取扱いにするか、単に再契約とするかは、措置命令を受けた事業者が判断する）実質的に対応する。特定商取引法には７条その他の条文に、「当該違反又は当該行為の是正のための措置、購入者又は役務の提供を受ける者の利益の保護を図るための措置その他の必要な措置をとるべきことを指示することができる」という条文があり、これは金銭的原状回復の措置をとるように命ずる権限を定めた例と考えられる。刑事没収に対応する行政没取なるものも、まだ立法されていないが、考えられるところである。

筆者は、とりわけ行為規制という施策の実効性確保を設計するときに、対象事業者を次の〔表５〕のとおり、三層に分類することが有益だろうと考えている[12]。どのような対応策が必要かのセレクション、および、立法過程で遵法層が過剰に反対することによる実効性確保（たとえば課徴金）を導

〔表４〕　実効性確保の類型

設計手法 ／ 実効性確保の類型	行政法	民事法	刑事法
(1)　遵守促進（法令の遵守を志向させる）			
(A)　法令遵守の促進に向けたインセンティブ付与やナッジ 例：青色申告制度			
(B)　法令遵守の確保に向けた体制整備（コンプライアンス・プログラム） 例：景品表示法26条（体制整備義務）、割賦販売法35条の16（適切管理義務）			
(2)　違反処理（法令のエンフォースメント＝監督）			
(A)　現在進行中の違反行為を止める			
	中止命令・停止命令	差止請求	
(B)　将来の違反行為を抑止する			
①非金銭的抑止	業務改善命令、許可取消し	差止請求	
②金銭的抑止	課徴金納付命令		
(C)　過去の違反行為の後始末をする			
①社会的非難	過料（秩序罰）		刑事罰 没収
②被害回復	原状回復命令（土砂崩れなど）	承諾取消し 条項無効	被害回復用の没収
	金銭的原状回復命令(返金措置命令)、被害回復給付金	不当利得返還請求 損害賠償請求	

12　中川丈久「日本における公的規制・民事裁判・自主規制」論究ジュリ25号（2018年）176頁、同「日本で可能な違法収益吐き出し制度」現消46号（2020年）81頁で述べた。

〔表５〕　対象事業者の分類

遵法層	指導勧告で十分。自主規制・共同規制、団体訴訟が有効に機能する。
中間層	指導勧告と処分の硬軟両様の手段が必要（団体訴訟も一定程度機能）。
極悪層	壊滅を視野に入れた手段が必要（罰金の高額化より拘束刑、没収）。

入する立法の頓挫を防ぐためである[13]。遵法層（優良層、従順層といってもよい）は、消費者志向経営等の企業理念、レピュテーション維持、業界内の競争条件の平等化などの観点から、遵法に強いメリットを感じる事業者層のことである。極悪層は、収益目的その他で法令違反を織り込んで行動し、発覚すると「逃げる・隠す」が特徴である（滞納処分も強制執行も効かない）。極悪層には法的対処が非常に難しく、行政手法（行政調査・措置命令・課徴金）と刑事手法（刑事捜査・禁固刑・没収）の双方を最大限活用する必要がある。その間にいるのが膨大に厚い中間層である。遵法層寄りから極悪層寄りまでグラデーションがあり、かつ変遷する。法令遵守のインセンティブを特に強くはもっておらず、指摘されるとしばらくは気をつけるが、そのうち元に戻る。また、法令違反が発覚したからといって、逃げたり、財産を隠したりまではしない点で、極悪層とは区別できる。

第３に、「情報収集」とは、施策や実効性確保にあたり必要な情報を集める行為である。能働型（情報をほしい者が保有者に取りにいく）と受動型（情報保有者が提供行動を起こす）に分けておきたい（〔表６〕）。消費者契約法12条の４に基づく適格消費者団体による説明要請は、相手に義務を発生させない形での能動型情報収集の一例である。

2024年５月にいわゆる機能性表示食品制度の見直しの検討結果が報告された[14]。そこで明らかになったことを、政策規範構造という観点から表現するならば、食品表示法（それに基づく府令）では、機能性表示食品という表示方法を認める「施策」を定めてはいたが、その「実効性確保」も「情報収集」も法令上の規定を欠いていた。そこで報告書は、施策の追加（製造管理）、実効性確保（製造管理など届出内容が事後に遵守されていないときは、表示をできなくする）、情報収集（事故情報の提供義務）を府令等に規定することを求めた。このほか、EU消費者法は、「施策」だけを統合し、「実効性確保」、「情報収集」を加盟国に任せるというスタイルを使っている、というようにも使える。

3　行政手法が切り拓く消費者法の将来像

(1)　施策面での将来像

(A)　包括的規制という課題

消費者法の三分野に共通する施策面での課題として、一般的な文言を用いて漏れのない包括的規制を導入できないかということがある。一般的文

〔表６〕　情報収集の類型

情報収集の類型＼設計手法	行政法	民事法	刑事法
能働型	行政調査 ・実力行使型 ・義務賦課型（報告命令、質問検査、不実証広告規制等） ・任意協力型	説明要請（消費者契約法12条の４）	刑事捜査 ・強制処分型 ・任意取調型
	裁判・公判での証拠調べ		
受動型	①義務型（確定申告、疑わしき取引、工場廃止届、事故情報提出義務など） ②任意型（医師から保健所への連絡など）		

13　立法過程では、遵法層（経済団体からの委員など）が導入に反対する結果、過少規制（under-regulation）になり、遵法層が極悪層に塩を送るという皮肉なことが非常によく起きている。

14　機能性表示食品を巡る検討会「報告書」（2024年５月27日）。

言とは、「不当な表示や勧誘をしてはならない」というようなものであり、米国の連邦や州の消費者保護法が採用するUDAP（unfair、deceptive、or abusive acts or practices）の禁止といった条文をおくことである。[15] このような包括的な行為規制（以下、「包括型行為規制」という）の反対語は、禁止や義務づけをポジティブリストによって限定しつつ、しかし明確に定める行為規制である（以下、「限定型行為規制」という）。限定型行為規制は、消費者被害の「現象」をピックアップする方法である。これに対して包括型行為規制は、消費者被害の「原因」――製品にあるべき安全性が欠けていること、勧誘や契約条項や表示が不当であることが被害を生じさせていること――に焦点を当てる方式である。問題点ないし原因に焦点を当てるので、いわば本質規制ともいえよう。限定型行為規制は、現象規制である。

消費者被害の防止や回復という消費者法の政策目的に照らせば、包括型行為規制（本質規制）が優れていることに異論はないであろう。他方、事業者側からすると、予測可能性を低めるという大きなデメリットがある。逆にいうと、予測可能性が損なわれなければ、導入への支障はないと考えられる。事業者の予測可能性が損なわれないようにする工夫として、二つ考えられる。

(B)　工夫その１――委任立法の活用

第１の工夫が、委任立法による指定制度である。現在、消費者安全と消費者表示の二つの分野で採用されている。

まず、消費者安全のうち製品安全については、消費生活用製品安全法が包括型行為規制を志向している。それを産業セクター別に補完する業法[16]として、薬機法等が存在する。サービス安全のほうは一般法がなく、モザイク的な業法があるだけである。製品とサービスいずれについても、隙間があれば消費者安全法の発動がありうる。[17]

製品安全の一般法である消費用製品安全法は、「消費生活用製品」を「主として一般消費者の生活の用に供される製品」（消安法２条１項）と定義したうえで、そのうちから、危険性の高いものを政令指定し、安全基準に適合しなければ販売・陳列をしてはならないという行為規制を定める（消安法４条１項）。政令指定されるのは、「特定製品」、すなわち「消費生活用製品のうち、構造、材質、使用状況等からみて一般消費者の生命又は身体に対して特に危害を及ぼすおそれが多いと認められる製品で政令で定めるもの」（消安法２条２項）、および「特別特定製品」、すなわち「その製造又は輸入の事業を行う者のうちに、一般消費者の生命又は身体に対する危害の発生を防止するため必要な品質の確保が十分でない者がいると認められる特定製品」（消安法２条３項）である。このように、政令指定を活用することで、包括型行為規制ながら、事業者への予測可能性を維持しているといえる。

次に、消費者表示分野では、景品表示法が包括型行為規制を志向している。それを産業セクター別に補完する業法として、特定商取引法、薬機法、食品表示法、宅地建物取引業法など多数の法令における表示規制がある。

景品表示法をみると、「表示」の定義（景表法２条４項）は「顧客を誘引するための手段として、事業者が自己の供給する商品又は役務の内容又は取引条件その他これらの取引に関する事項について行う広告その他の表示であつて、内閣総理大臣が指定するもの」とあり、その指定告示も包括的な規定振りである。そして、不当表示の禁止という

15　包括型行為規制の一例として、大森政輔＝鎌田薫編『立法学講義』（2006年）159頁以下〔上村達男〕は、米国証券取引法157条の、何人も有価証券の売買その他の取引について不正の手段を行ってはならないという規制を取り上げている。

16　業法とは、社会に必要な事業活動のあり方を決め、これを参入規制や行為規制で実現するという産業視点の立法である。遵法的な事業者像を原則的形態として想定し（参入規制で少なくとも極悪層は排除できる）、業界意識が成立しやすく、把握力の強い業界団体による自主規制が成立しやすい。

17　消費者安全法２条４項は、「消費者安全性」を「商品等又は役務の特性、それらの通常予見される使用・利用の形態その他の商品等又は役務に係る事情を考慮して、通常有すべき安全性をいう」と定義する。そして40条１項は、「商品等又は役務が消費安全性を欠くことにより重大事故等が発生した場合」であって、「他の法律の規定に基づく措置がある場合」でなければ、つまりいわゆる隙間事案であれば、消費者庁長官が当該事業者に必要な措置をとるよう勧告し、さらに40条２項により措置命令ができる。また、41条による譲渡等の禁止命令、42条による回収命令も定めている。このように隙間事案への応急措置を定めているにとどまる。

包括型行為規制を定めている（景表法５条柱書）。優良誤認表示と有利誤認表示の禁止を法律上規定したうえで（景表法５条１号・２号）、その他は指定告示によるというブランケット条項をおく。すなわち、「前２号に掲げるもののほか、……一般消費者に誤認されるおそれがある表示であつて、不当に顧客を誘引し、一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれがあると認めて内閣総理大臣が指定するもの」（景表法５条３号）も禁止する。それゆえ適時に新たな告示が制定される限りにおいて、実質的に包括的規制がなされていると評価できる[18]。なお、景品表示法は「何人も」不当表示をしてはならないとはせず、広告主に限っている（供給主体性と表示主体性のある者に限ることを、景品表示法５条柱書が明示する）ことを注記しておく。

最後に、消費者取引分野では、特定商取引法に比べて、消費者契約法のほうが包括的行為規制を志向するが、なお限定が強い。

消費者契約法の「消費者契約」の定義（消契法２条３項）は「消費者と事業者との間で締結される契約をいう」と広いが、何をしてはならないかという行為規制については、不当勧誘規制（消契法４条）では申込み・承諾の意思表示の取消事由を限定列挙するので、新たな不当勧誘の類型に対応するには、法改正が必要である。不当条項規制（消契法10条）は「法令中の公の秩序に関しない規定の適用による場合に比して消費者の権利を制限し又は消費者の義務を加重する消費者契約の条項であって、民法第１条第２項に規定する基本原則に反して消費者の利益を一方的に害するものは、無効とする」というように、包括性を志向しているようにみえる。

不当勧誘規制を、UDAPのように包括型行為規制の条文にすることに伴う事業者の予測可能性低減に対応するには、政令等の委任立法によるブランケット条項を設けるという方法がある。政策型立法である以上、意思表示の取消事由を政令が決めても何ら問題ないように思われる。

あわせて、行政的な実効性確保（適格消費者団体のする差止請求と同じことを、行政処分で行う）を導入することも考えられる。消費者契約法と同じく2000年に立法された金融商品販売法は、もともと民事法で設計された行為規制であった。しかし2020年の法改正で金融サービス提供法となり、行政手法が大幅に導入されている。

(C)　工夫その２――共同規制

第２の工夫が、(B)の方法をとってもなお残る条文の曖昧さを明確化するべく、自主規制で公的規制を置き換える、いわゆる共同規制の導入である。

共同規制の語は多義的であるが、筆者は次のような最狭義で用いることが適切と考えている。すなわち、①公的規制（その施策・実効性確保・情報収集）を定める法令が存在する場合に、②その施策の細分化・基準化を、法執行当局が委任立法やガイドライン等によって行うという通常の方法に加えて、当局の承認の下、被規制者（個々の事業者でも、事業者団体でもよい）が形成した自主規制ルールで置き換えることを正式に認める（それゆえ、事業者らは自らがつくった自主規制ルールを守る限り、法令違反に問われることはない）というしくみを指すと定義しておきたい。要するに、公的規制の施策の中に私的秩序形成を正式に取り込む余地を認める法制である[19]。

共同規制を用いれば、包括型行為規制であっても事業者の予測可能性を上げることは確実である。その立法例が、景品表示法31条が定める公正競争規約の認定制度である。これと同じものを、消費者安全分野（製品安全等）のほか、消費者取引分野（勧誘規制・条項規制）に入れることが考えられる。意識の高い事業者が集まって、自分たちはこのような勧誘までにとどめる、このような条項は入れないということを約束し、それを当局の認定の下、自主規制として遵守する限り、法令違反には問われないこととなる。自主規制を履行する限り、行政当局による法執行、適格消費者団

18　この点は評価が分かれるところであろう。2023年のステルスマーケティングに関する指定告示の制定は、景品表示法が消費者庁の所管となってから初めてのものである。無登録や無届出の金融業者が広告を打っても、著名人を騙る宣伝を打っても、それを禁止する告示はない。

19　中川・前掲（注９）「公的規制のエコシステム」を参照。

体による差止請求や消費者個人による民事請求、そして刑事処罰の対象にならないということである。

(2)　実効性確保面での将来像

消費者法の三分野とも、実効性確保の強化が課題である。ここでは、安全、取引、表示というように分けるのではなく、行政手法はまだまだ強化する余地が残されていることを述べておきたい。

第１に、行為規制の実効性は、行政当局だけで確保しているのではなく、何よりも被規制者の法令遵守体制こそが重要である。遵守層だけでなく、できるだけ多くの中間層にも、コンプライアンス・プログラムを策定してもらうことが、行為規制の最も効率的かつ効果的な実現手法である。そして必要に応じてその取引先事業者にも自社のコンプライアンス方針と反したことをしないよう契約上求めることも重要である[20]。2(2)〔表４〕で示したとおり、景品表示法や割賦販売法はこれを明文化している。

第２に、筆者が「第三者命令」と呼ぶものの立法により、実効性確保が向上する。第三者とは、行為規制（施策）の対象たる被規制者以外の者である。たとえば不当表示を転載するサイト管理者（景品表示法上不当表示をしてはならない規制を受けるのは広告主だけである）、安全基準に適合しない製品を出品されたデジタルプラットフォーム事業者（安全基準不適合の製品の販売や陳列が禁止されるのは出品者である）にも、掲載中止等の措置命令を立法することである。この手法について行政法学では十分に議論されてこなかったが、先行する立法例もある。重要な検討事項である。

第３に、法令違反をした取引先（顧客）に対するエンフォースメントを、事業者が自ら引き受ける場面がある。利潤確保や企業倫理のためである。事業者のそのような行動パターンを基に、これを法令が行為規制として取り込むことも考えられる。法令が施策のみ法定し、その実効性確保――事後的な違反処理（是正、中止、被害回復等）――を事業者に行わせるのである。たとえば振り込め詐欺救済法３条の金融機関による口座取引停止、割賦販売法35条の17の８のアクワイアラー（登録が必要）による加盟店管理である。取引デジタルプラットフォーム消費者保護法４条や、消費生活用製品安全法（2024年改正後の）32条の３が行政庁のデジタルプラットフォーム事業者に対する「要請」を定めているのは（命令として義務づけるまでもなく、要請にとどめている）、こうした文脈があるからである。

第４に、さらに３点を指摘しておきたい。①将来の違反の抑止のために、法令違反で得た違法収益のはく奪に加えて、それを上回る経済的負担をかける課徴金の導入拡大[21]、②現在の違反を止めさせる措置命令違反を無視する者に対する行政上の強制執行の導入[22]、および、より確実に停止させるための確約手続の導入、③過去の違反の後始末として、長らく消費者庁で検討が行われたが塩漬けになっている金銭的原状回復措置命令（返金措置命令）の導入[23]である。

このうち課徴金納付命令について付言しておくと、法令違反者に対して将来の違反行為を金銭的に抑止する方法は、現時点では行政手法しか対応できていないが、理論的には民事法や刑事法でも同様の制度の導入は可能と思われる[24]。被害回復措置も民事法、刑事法、行政法いずれの方法でも考

20　中川・前掲（注９）「公的規制のエコシステム」参照。

21　中川丈久「改正景品表示法における課徴金制度」現消32号（2016年）38頁で論じた。課徴金に類似する制度が、税法における加算税・加算金である。

22　中川丈久「行政上の義務の強制執行は、お嫌いですか？」論究ジュリ３号（2012年）56頁で論じた。

23　行政による被害回復措置については、現在ある措置命令の解釈によって、直ちに実施可能ではないかと考えている。中川丈久「消費者被害の回復――行政法の役割」現消８号（2010年）34頁、同「消費者行政」ジュリ1414号（2011年）51頁、同「集団的消費者被害救済制度と行政法」消費者法３号（2011年）24頁、Takehisa Nakagawa、“Roles of Public Law in Consumer Redress、” 新世代法政策学研究16号（2012年）109頁～121頁、同「日本で可能な違法収益吐き出し制度」現消46号（2020年）81頁、中田＝鹿野編・前掲（注１）50頁～53頁〔中川丈久〕などで論じた。

24　民事法で懲罰的損害賠償を導入すれば、また、刑事法の刑罰の存在理由を個別抑止のためであると考えれば（たとえば罰金を売上高の数％という形で規定することになる）、抑止効果をもたせることができる。しかし現在のところ、いずれの考え方も否定されている。

えられるところ、どのルートをどの場面に使い分けるかなどという議論をする必要はない。二重取りさえしなければ問題ないのであり、民事や行政が先行し、後から刑事没収でさらに奥深く入っていくなど、波状攻撃をかけるように使うことこそが重要である。[25]

(3)　情報収集面での将来像

能働的情報収集の手法として、「合理的な根拠を示す資料の提出」を命ずる景品表示法7条2項（不当表示）、8条3項（不当表示）、および、特定商取引法6条の2（不実告知）、12条の2（不当表示）、21条の2（不実告知）、34条の2（不実告知）、36条の2（不当表示）、43条の2（不当表示）、44条の2（不実告知）、52条の2（不実告知）、54条の2（不当表示）がある。資料提出命令であり、これに反すると不利益な措置がある。これは典型的な行政調査、すなわち能働的情報収集であって、相手方に義務を課す情報収集の権限である。ただ、その不利益が、不当表示や不実告知があったものとみなす点に特徴がある。不実証の表示や告知を禁止するという行為規制（施策）[26]の実効性確保の手段を動かすための情報収集の方法である。

受動的情報収集について、消費者安全の分野では、受動的情報収集（事故情報が被規制者や被害者、病院等から幅広く集められること）が、問題点に気づくために何よりも重要である。消費生活用製品安全法では、消費生活用製品の製造・輸入の事業者が事故情報を得たときは、迅速に消費者庁長官へ報告することを義務づけている。これ以外にも、被規制者による事故情報収集義務の導入立法が増えている印象である。他方、消費者表示の分野では、受動的情報収集をする必要はなさそうである。

消費者取引の分野でUDAPのような包括的規制が導入されても、被害情報を確実に得られなければ、実効性確保が動くことはない。とりわけ「破綻必至商法」のような極悪層を対象にするときは、[27]破綻必至であるという情報をどのように行政が得られるかが制度設計のカギを握る。

4　おわりに

行政手法の活用によって消費者法制をさらに一歩進めるためには、まずもって、本稿で示したような政策規範の構造理解が必須ではないかと思われる。そして、消費者法制の施策、実効性確保、情報収集に分けて、行政手法の採用を含むより効果的な体系的アプローチをとることが重要であると思われる。

最後に、以上の考察を踏まえて、近時よく聞く「消費者の脆弱性」(vulnerability)を基に消費者法像を変更できるかという問いについて、[28]一言しておきたい。公的規制（行為規制）の施策として消費者法をみる場合、その立法事実は、消費者被害（消費者にとって想定外と感じる不利な事態）が一定のパターンで繰り返し起きているということだけで十分である。筆者はかつて、次のように述べた。[29]

「わたしたち消費者は、事業活動ではなく、生活をしている。そのため、第一に、年齢、知識経験、生活習慣や行動様式、判断能力がばらばらであり、かつ、気が動転したり意識が朦朧としたりする瞬間も含めて、消費を続けざるを得ない。そのようなわたしたちの24時間、365日の日常生活において、対策をとること――組織化したり、情報を仕入れたり、24時間常に細心の注意を払ったりすること――を一律に求めるのは、不可能である。……第二に、わたしたちは、消費者であることをやめるという選択肢がない。『消費者社会』の日常生活は、

25　米国におけるこうした波状攻撃の実例として、MRI事件がある。五十嵐潤「MRI事件を通してみる米国の被害回復制度」現消46号（2020年）73頁を参照。

26　和久井理子「判批」NBL 956号（2011年）58頁、西上治「景品表示法上の不実証広告規制に係る行政法上の諸問題」ジュリ1587号（2023年）43頁を参照。

27　消費者委員会のWG報告書およびこれをめぐる検討として、現消62号の特集「破綻必至商法の根絶をめざして」（2024年）がある。

28　たとえば、沖野眞已ほか「座談会　消費者取引法の将来を語る」法支214号（2024年）を参照。本稿では消費者一般の脆弱性のみを取り上げる。

29　中川・前掲（注4）193頁。

そのほぼすべてが事業活動によって支えられているからである。

こうしたことから、『合理的行動をしない消費者が悪い』とは言いにくい場面が増加し、消費者は、法律によって、その利益を保護（擁護、増進）される必要があると考えられてきたのである」。

もしも、これを消費者の一般的脆弱性と言い換えるということであるならば、それは業法であれ、消費生活用製品安全法であれ、景品表示法であれ、すでに前提とされている消費者像ではないだろうか。消費者安全分野では、消費者の身体が脆いこと、また、さまざまな誤使用をすることを想定することで初めて製品やサービスの安全性が確保できると考えている。消費者表示の分野では、「一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれのある行為」（景表法1条）を禁止するのは、冷静に考えれば嘘だとわかるから不当表示ではないなどという意味ではない。見たままの表示を多くの消費者がどう受け取るかの問題であるから、上記の意味での消費者の脆弱性を前提にしている。

消費者の一般的脆弱性が語られているのは、もっぱら、消費者取引の分野であり、その中でも消費者契約法に限られているようにみえる。なぜこうした違いが生じているのかが、考察に値する問題であるように思われる。

（なかがわ・たけひさ）