



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)

消費者法, 17:31-35

(Issue Date)

2025-09-30

(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/20.500.14094/0100505092>



第17回大会シンポジウム

「消費者法における行政手法の活用」報告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

今年の大会テーマが「行政手法の活用」となった経緯について、私は次のように理解している。歴史的にみると、消費者法という法分野を体系的に認識したのは民事法学である（北川善太郎『消費者法のシステム』（1981年））。他方で、消費者保護の実務の中心は行政組織であったが、行政法学においては昔も今も消費者法への関心が広がっていない。私に言わせれば、消費者法は行政法学にとって「宝の山」であるが、なぜ広がらないのだろうか。

一昔前までの消費者立法は行政法的には凡庸に見えたものの、近時は状況が大きく変化して、非常に面白い立法が増えた。ところが行政法的争点をもつ消費者法分野の判決はごくわずかであり、法執行の情報を得にくい。消費者庁や消費者委員会などの行政からの声掛けを受けない限り、若手研究者が自分で分け入る手掛かりを得にくい法分野である。これが行政法学において消費者法への関心が広がらない原因である。

そうしたなか、消費者立法において行政法的制度は増える一方であり、近時は民事法研究者や実務家から、行政法的アプローチが必要であるとの声が高まり、今回の大会に結実した次第である。そこで、以下では、そもそも行政法（学）はどのようにものを観察するのかということを説明したあと（2）、行政手法の活用の方法を考えてみたい（3）。

2 行政法規の特色——政策規範

行政法学は、「個別法」と呼ぶ行政機関に権限を付与する無数の法令——

景品表示法や特定商取引法、割賦販売法などといった消費者立法も個別法である——を素材として、一般理論ないしは行政通則法というべき規範を導いている。消費者法、競争法、金融法、知的財産法、労働法、社会保障法、都市法、税法など多種多様な法分野を横断的に見るのが行政法学の強みである。

こうした個別法は、政策目的を実現するための政策手段を定める法規範である。他方、民法典や刑法典には政策目的－政策手段という構造がない。この違いを言い表すため、私の造語ではあるが、「政策型立法」ないし「政策規範」と「普遍型立法」ないし「普遍規範」と呼び分けることとしたい。

普遍型立法は、社会に既にあるルール（普遍規範）を確認する制定法である。民法典、刑法典、商法典の中心的部分が普遍規範である。なぜ人を殺してはいけないか、なぜ契約は守らなければいけないのか、なぜ不法行為に損害賠償が必要かは、出発点としては政策問題ではなく、不文でも存在する規範である（刑罰が不文で存在しうるかの説明は省略する）。

政策型立法は、社会的課題（政策課題）を克服して今日と違う明日を創り出すこと（政策目的）とそれを達成する手段（政策手段）を、新しいルール（政策規範）として定める制定法である。新しい規範だから民主的な決定、つまり法令の根拠が必要である。

行政法学が素材とする個別法は、例外なく政策型立法である。民事法や刑事法でも、民法典や刑法典を離れば、政策型立法はある。会社法、組織犯罪処罰法、金融サービス提供法の前身の金融商品販売法などである。

規範構造をみると、普遍規範は、事件処理の基準（実体法）と事件処理の手順（手続法）という構造である。他方、政策規範は政策目的と政策手段で構成され、政策手段は、これも私の造語であるが「施策」「実効性確保」「情報収集」の3種の機能（モジュール）から成る。施策、実効性確保、情報収集それぞれに実体法と手続法がある。

政策規範は政府だけでなく民間企業も作る。私はこれを私的ルールメイキングと呼んでおり、これも施策・実効性確保・情報収集から成る（拙稿「公的規制のエコシステム」法時96巻11号（2024年）65頁以下参照）。田代報告の公私協働論の分析は、公的ルールメイキングと私的ルールメイキングの関係をとりあげたものである。

さて、政策規範における「施策」とは、政策目的が実現された状態を法的に表現したものである。不当な競争の禁止、原発設置の許可制、生活保護を受給する資格、著作物は一定の保護を受けることなどといった基盤的なルールである。

「実効性確保」は、施策や情報収集、そして（別の）実効性確保措置の実効性を確保するための種々の手段である。この設計に当たり、ターゲットを「違法層」「中間層」「極悪層」の三層に分けて、漏れを無くすることが重要である。安永報告が無登録事業者に対する破産申立てを消費者庁ができないのは変だと指摘するのは、こうした観点から理解できる。

実効性確保の手段は大きく、義務遵守の促進（事前）と義務違反の処理（事後）に分かれる。後者がいわゆる監督や法執行、エンフォースメントである。ここを民事法や刑事法で設計することも可能であるが、行政法で設計するならば、網羅的である。1つの義務違反に対する実効性確保措置を民事手法、刑事手法、行政手法のうちふたつ以上を用いて設計することを、私はデュアル・エンフォースメントやトリプル・エンフォースメントと呼んでいる。

「情報収集」は、施策や実効性確保を支える情報を集めることである。行政機関が行う情報収集は、行政調査や届出義務、公益通報などである。

3 行政手法が切り拓く消費者法の将来像

(1) 施策面での行政手法の活用

こうした政策規範の構造に沿って、行政手法を使うとどのような将来像が拓けるかを順にみていきたい。

まずは施策面である。薬袋報告にいう包括的ルールとは施策の包括化に他ならない。不当な表示を禁止する、消費者安全性を欠く製品サービスの販売を禁止するなどといった一文で施策を書き表すことである。米国のUDAP条項（unfair, deceptive, or abusive acts or practicesの禁止）も包括的施策の例であるし、日本の独占禁止法3条の不当な取引制限の禁止も包括的な施策の立法例である。

包括的施策の反対は、問題となる現象を限定的に取り出して禁止するという施策の書き方であり、消費者被害を現象毎に取りあげるモザイク的なアプローチである。包括的施策は、被害の原因（たとえば不当な表示）に焦点を当

てるので、より本質的なアプローチであり、だからこそ一文で書けるのである。

他方で、包括的施策は予測可能性に欠けるという難がある。そこで行政手法としてガイドラインのほか、委任立法、共同規制を活用すべきである。

委任立法を使った包括的施策の立法例が、景品表示法や消費生活用製品安全法である。消費者契約法も、たとえば不当な勧誘の禁止という包括的施策を定めたうえで、委任立法で明確化するという立法が考えられる。民事法に委任立法を活用することは、薬袋報告のいう複合法化の例と思われる。

景品表示法は共同規制の手法も用いている。競争規約である。共同規制という語は多義的に使われるが、私は最狭義で用いることとしており、これを一言でいうと、公的ルール（公的施策）の中に、私的ルール（私的施策）を正式に取り込む法制である。共同規制は、違法層はもちろん中間層の一部を違法層にしてしまうテクニックであり、この結果行政機関は、中間層の残りとして極悪層に法執行リソースを振り向けることができる。

（2）実効性確保面での行政手法の活用

消費者立法の施策の実効性確保を、行政手法を使って今よりも高めていく方法を考えると、第1に、義務遵守の促進（事前）の手法をどのように工夫するかである。税法の青色申告制度のようなインセンティブ付与の工夫である。また、組織的な法令遵守環境を作らせる体制整備義務を法令で明示することも有効である。消費者立法では、景品表示法や割賦販売法（クレジットカード関係）に体制整備を義務付ける明文があるが、もっと拡大するべきである。

第2に義務違反の処理（事後）においてもさらなる行政手法の活用をするべきである。課徴金制度はなんら特殊な法制度ではなく、もっと活用されるべきである。返金せよという措置命令は、特定商取引法で行われることがあるがもっと一般化してよい。

私の造語であるが、「第三者命令」の権限も導入するべきである。これは、施策の対象者が法令違反していることを第三者（規制施策の対象でない者）が幫助するならば、その第三者に違反者を助けるなという措置命令をかけることである。たとえばプラットフォームに売り手として参加する販売者が、消費生活用製品安全法違反の製品を販売していることをプラットフォーム運営者が知るに至った場合（行政庁が知らせるなどして）、行政庁はプラット

フォーム運営者に販売者のサイト削除等を命じるのが第三者命令である。環境法分野で立法例があるが、消費者法で活用すべきである。海道報告が扱った取引デジタルプラットフォーム消費者保護法は、プラットフォーム運営者（第三者）への命令でなく要請という規定振りである。プラットフォーム運営者と行政が同じ方向を向いているので、要請でも十分実効性があると整理した結果である。

（3）情報収集面での行政手法の活用

情報収集は行政活動の足腰であるので、十分な権限をつくる必要がある。たとえば取引・表示分野で極悪層を対象に情報収集するには、身分偽装をする覆面調査を合法化する必要がある。

西上報告が取りあげた不実証広告規制は、調査拒絶するならば不利な事実認定ができるというタイプであり、行政調査権限の巧妙な利用の仕方である。

4 おわりに

最後に、「消費者の脆弱性」に触れておきたい。近時の消費者法学界では「消費者の脆弱性」が語られているが、個別的な脆弱性（高齢者、幼児など）ではなく、消費者全般についての脆弱性を語ることが果たして消費者法の全体を変えることになるのか、私は疑問を持っている。

消費者安全や消費者表示の分野では、消費者が誤使用で怪我をしたり、表示をついつい誤解したりすることを、「消費者の脆弱性」などとは説明しない。あるべき消費者像などは最初から想定しておらず、リアルな消費者が、現実はどう怪我をし、現実はどう表示を誤解するかをもとに、政策目的と政策手段を考えているだけだからである。

そうすると「消費者の脆弱性」は、もっぱら消費者取引の分野を念頭においてるように思われる。普遍規範たる民法典が想定する理想の人間像とは異なる人間像（リアルな人間行動）をもとに、消費者契約法を民法典からはっきりと離して、政策規範化の途をとるという決意表明が、「消費者の脆弱性」概念ではないかと思われる。そうであれば、消費者法全体の見直しのための概念ではなく、消費者契約法その他の消費者取引分野の立法の方向性を示す概念というべきである。