

消費者行政の課題を語る(2)

——消費者被害の防止・救済をめぐつて

清水 誠

こんにちは。清水でございます。お手許にレジユメが配られていると思います。出来の悪い、ごたごたしたレジユメではありますが、このレジユメを追って、お話をしていきたいと思えます。

一 被害はアルファであり、オメガである

最初に、かつて公害問題・公害訴訟というのが非常に盛んであった時期がありますが、あの時期に公害問題に取り組んでいた人たちの間で、「公害は被害に始まり、被害に終わる」という、言葉がしきりに語られたことがあります。当時、非常にそのことがビツタリしていたものですから、私も同じように考えていたんですが、最近、この言葉はあまり聞かなくなりました。「公害は被害に始まり、被害に終わる」。私は、消費者問題についても同じだなと考えます。ここには、「被害はアルファであり、オメガである」としゃれてみたのですけれども、「被害に始まり、被害に終わる」。

被害がなくなったときに、消費者問題というものは終わるんですね。みなさんがご苦勞されている消費者問題、これも消費者被害なるものが世の中から消えてくれたら、何も苦勞する必要はなくなるのですね、実は。そういう意味で、確かに「被害に始まり、被害に終わる」ということを私は考えますので、そういう考えを持っているということを最初に申し上げようと思ったんです。

私が消費者問題にかかわり始めたのは、一九七五年のことなんですが、東京都の消費者被害救済委員会に入らないかと言われまして、そのときは多少関心は持っていたんですけれども、そんなに専門的に勉強していたわけでもなくて、ちよつと躊躇しましたけれども、入れていただきました。それ以来、消費者問題を考え始めた訳であります。そういう経過で被害救済委員会での仕事が最初だったものですから、私の頭の中では、被害で始まり、いつまでも被害という問題が頭の中にあると言う訳であります。

その様に言いますと、すぐ反論が出てくるのですが、被害が起きてからでは遅いじゃないか、そういう事後的な対応では、もう被害が起きてしまつてしようがないじゃないか、大事なのは事前防止ではないか。これは当然のことなんです。まさにそうなんです。そのとおりなんですけれども、公害問題について考えてきた、それから消費者問題について考えてきた中で、痛感することなんですけれども、この被害についての責任が明確にされない限り、防止にはならない。消費者被害が起きた、その救済の問題をとことん追及しないと、それをいい加減に済ませたままで、事前防止ということをいくら言つても、防止には実はつながらないんです。いつまで経つても続く。そうすると私は考えるんですが、被害の解明ということが実は防止につながる。こういう事が起きてしまった、それがいけなかつたんだ、いけなかつたから原因も責任もはっきりさせるといふことをやっていって始めて、防止になる。被害の解明ということが最も重要な防止策になるのではないかと考えるのであります。以上が前置きなんですが、今回の企画は、今、司

会の長井さんから話がありましたように、法学研究所の中で議論しているだけではなくて、みなさんと意見を交わして、議論をしようということにあるものですから、そして私たちもその中で考えを練らせていただきたいと思いますので、そういう趣旨で私の今日の話もさせていただけようと思います。

実は、最初に本を二つ上げていますが、本間重紀さんの「暴走する資本主義」。規制緩和とはなんだ、規制緩和なるものを槍玉にあげている痛快な本です。鋭い指摘がされています。それから、大村敦志さんが「消費者法」というどちらかというと体系的教科書というスタイルで出されました。これも感心するほど視野が広い、問題の枝を多くとらえて、よくそれを小見出しでとらえておられるなあと感じる本なんですけれども、今ひとつ突っ込みの点では、足りないなあと感じる本ではございます。私は最初この二つの本をよく読んで、そこから得られたものを皆さんにお話ししようと思っていました。が、まだなかなかそこまでこの二つの本を今日の話に生かすほどに、消化することができませんでしたので、それはあきらめました。この二冊の本のご紹介だけはぜひしておこうと思ったんですけども、話の中味にすることはあきらめまして、これから私がこれまでに考えてきたこと、これを大中小、大の話・中の話・小の話というふうを選んできまして、お話をしようかなということにいたしました。ですから、私がこれまでいろんな機会を考えてきたことの、ごった煮みたいなもので、整理されたものでも、システマチックなものでもないです。大中小のお話で、どこからでもかかっていらつしやいと言うと冗談なんですけども、皆さんがどの辺でもおもしろいと思つたら食い付いていただきたい、そういう話をさせていたいただきたいと思えます。そういう趣旨からも、今日も、また最後のシンポジウムのおきも活発な意見をいただきたいというふうに思います。

二 大きな話 —— 「構造的被害」・「三重構造」

まず、大きな話であります。構造的被害という言葉、これは皆さんも聞かれたことがあると思います。ただ最近あまりこういう事は言わなくなったなあと感じているのですが、どうでしょうか。今でも言われているかも知れませんが、私の感じでは最近あまり語られなくなったような気がいたします。最初、公害の問題について、公害というのは構造的被害であることが言われました。そして、それが消費者問題についても言われるようになったのは、一九七四年のことではないか、と思います。そのときに、そこに上げました長い名前の、これはお役所がこういうものを作ると名前が長くなるということの代表例と言っているのではないか、と思いますが、国民生活審議会消費者保護部会消費者救済特別研究委員会の中間覚書ですね。私はこの審議会には入っておりませんが、この特別研究委員会、研究会には参加をさせていただいて、この中間覚書には名前を連ねています。加藤一郎さんが座長を勤めて、研究会をやりまして、発表した意見に構造的被害というところが出てくるんです。実は、同じ頃そちらの方が先なんですけれども、弁護士さんたちが出された意見に構造的被害が出ておりまして、それを借用しているんですけれども、これはおもしろい考えだなあと言うことで、もちろんその事も触れた上で、我々が考えた構造的被害を述べたと言うのがこの中間覚書なのです。だいぶ古い話なんですけれども、私自身も考えて、大綱においては賛成をしました。しかし、なんとなく不満を感じて、まとめのときに自分の意見をいろいろ言いましたけれども、十分盛り込んでもらえなかったのです。その不満というのは、構造的被害と言えばそれで事足りるかも知れない。しかし、公害の場合もそうだったんですけど、「構造的に発生するものだ」「そうなんですか、それでは仕方がないのですね」そこで終わってしまおうと言う感じがしたんです。鋭い指摘に見えながら、構造から出てくるんだ、そうすると構造が変わらないことに

は仕方がないんだ、構造を変えようと言うのは無理な話だと、こういう考えにつながってしまう。それでは、なんにもならないんじゃないか、そういう不満なんです。構造的なんだからだれそれが悪い、どこの会社が悪い、というような事ではない、構造性と考えると、そうなってしまふ。

私はそう感じまして、その後、この報告書について、自分もこれに参加してこういうものができたんですけど、これに付け足したい個人意見をという形で、自分の考えを少し練って発表しました。今言ったような構造的な被害にならないようにするためにはどうしたらいいかということを考えてみました。

それが、「三重構造」という言葉であります。消費者問題の三重構造といったほうが良いかと思えます。ある方は、賛成だといわれて取り上げていただいたことがあるんですけど、まだ一般的にはこの議論は通用いたしておりませんが、今日はこの話を聞いていただこうと思います。

三重というのはですね、黒板に図を描いてみますと、一番下にまずAという層を書く、このAという層が基本であり、基層、基本をなす層であります。地質でいえば一番下の層ですね。なぜそういうことを強調するかといいますと、Aとして取り上げる問題はそのままなくなっちゃうわけではないんです。Aはもう過去の問題、問題が次に移っていくということではなくて、Aという層は現在でもはっきりと存在している、基層を成しているんですね。

資本主義という言葉を使いますが、日本でいえば明治以後消費社会が発達してくる、その初期の段階で、どういう問題が生じたかといえ、A層の問題が生じたのではないかということなんです。まず、Aが基礎になる、Aが最初に生じてくる。その上にB・Cが積み重なってくる、そういう意味での三重構造なんです。

A層というのは資本主義の生産構造から出てくる問題です。今日の生産構造と言うのはですね、一方に資本、他方に労働者というのが登場するんですね。それ以前の社会では、そうではないんですね。財産というものも、身分によっ

て決まっている。人々は、身分に縛り付けられていますから、現在の労働者のように自分の意思で自由に契約を結べると言うものではない。そういう社会では、資本主義と言うのは育たないわけです。かたや、資本、かたや、自由な労働者というのが生まれてきて、はじめて成り立つんですね。両者を結びつける、雇用契約で結びつける。工場生産が行われる、工場生産は当然大量生産、常に大量な生産であるかといえ、大量であることにこだわることはあまり意味がないと私は思います。少なくとも工場生産が行われる。それは資本主義の生産構造と言いうると思います。そして商品が生み出される、そして商品を人に売る、基本的にはそういう構造だと思えます。人がまず自分にこういうものが必要だ、食品とか衣料、こういうものが必要だと、その需要があつて物を作るのではなくて、生産して、さあだれか買いなさい、生産してから需要を求め、商品を売らなければならぬ、作ったものは売らねばならぬ、とこうなんです。売れなければ、在庫商品になり、倒産とこういう事態になるのが資本主義の経済構造というか、生産構造であります。

ここから、無理やり売りつける、という問題が出てきます。また、たくさんの商品を生産する、中でいくつかの不良品、欠陥を持ったものが出てくる。それが買った人に被害を与える、それも仕方がない、ということになる。できれば知らない顔をして、もし見つかったらその人には賠償を払う。しかし、全体として利潤を得ていますから、それで十分、資本主義の論理からすればそれでちつともかまわない、こういうことになる。これがAという層で出てくる消費者問題じゃないかと考えます。

大量生産は、必然的に大量需要を必要とするんですね。作った商品が全部売れるように、需要を必要とする。そういう大量需要の代表が昔は戦争でありました。戦争を起せばものすごく需要が増えますから、物は飛ぶように売れるというふうになる、今は、そうおおっぴらに戦争に訴える訳にはいきませんから、本当の戦争と言うわけではない

んですけども、冷戦が終わって平和な時代になったのかなと思っても、実は、軍事費と言うのは相変わらず莫大なものなんです。依然として、やはり、軍隊は大量需要の元だだと思います。演習その他で、やはり莫大な軍事費を使っている、大量需要の代表者なんですけれども、いつもいつもこれに頼っているわけにはいきませんね。

消費は美德、浪費は美德、どんどん無駄遣いする消費者が大変世の中のためになっている、浪費と虚飾という二つの言葉は、私の議論の中でどうしても通過せねばならぬ言葉ですけど、一方で浪費と虚飾にあけてくれている社会があり、それだけならいいんですけど、そういう社会は必ずその裏返しで欠乏と貧困がある。それを必要とするんですね。アフリカとかアジアの地域には見るに堪えない欠乏と貧困が存在している。両者はちょうどバランスをとっている、片方があるためには他方が必要、お互いに必然的に存在する。そういうことではないかと思うんです。みんなが、地球上に生きているみんなが、少しずつ同じようにレベルを上げていく、という思考が欠けているんですね。自分たちがいい目をみるといふときに、じゃみんなにもいい目をみてもらおう、というようなことが、資本主義の生産構造においては成り立たないんですね。そんなことに気を使っていたんではやっていけない、というようなことがA層の問題から生じる消費者被害、これは言わば古典的というところかどうかわかりませんが、基底にある、さつきは基層にあると言いましたが、基本の底にある消費者問題であると言えると思うんです。

次に、Bですが、Aだけではないんですね。その次に、積み重なってB層の問題が出てきます。初期には出てこなかった問題ですけども、消費者信用という問題が出てきます。そもそも信用とは、という話を少しさせていただきますね。ある人が他の人に対して一年後、二年後一定の金銭を支払うという関係のことを、言うんですね。ある人が他の人に対して一年後、二年後一定の金銭を支払うという関係ですが、法律学ではこれが金銭債権ということになる、一年後に一〇〇万円払えと言うことになります。一般用語としては、あの人は非常に信用できるんだ、

あの人なら信用があるから一〇〇万円貸しても平気だ、まあそういうふうには信用という言葉は幅広く使われているんですが、現在の一〇〇万円ではなくて、一年たったときに、ある人から一〇〇万円をもらう、そういう関係のことを信用と言うわけがあります。これにいろいろありまして、非常に古い高利貸し信用という、つまりお金持ちが金のない人に高い利息をとって貸しつける、そういう現象は昔からありました。ペニスの商人なんかもそうですね。

資本主義では生産信用というものが生まれます。消費者信用に対するものとして、生産信用というものを考えてみますと、資本主義では生産信用というのは必要不可欠です。資本主義の経済構造の中で、二種類に分けられるんですが、一つは商業信用です。一〇〇〇万円の原材料を買ったとき、すぐに払わないんですね。普通は何か月後に払う、そのために手形を振り出します。その手形のことを商業手形というんですね。商業手形、つまり物の売り買いに当たって、代金支払いを少し先に延ばす、と言うのが一つですね。それから、一方に資金が集まってきて、銀行が出来てきますけれども、銀行が集まってきた資金を、資金を必要とする企業に貸す、資金の貸し付けですね。じゃ、一〇〇〇万円を貸そうということになります、これを銀行信用と言うんですね。商業信用と銀行信用の二つの形態があるけれども、実はどっちも同じことだという、生産信用の理論があります。そして、これに関する経済学の理論があるんですね。資本主義経済にとって、この生産信用というものは必要不可欠なものとして、空気のような存在だと言われます。つまり、信用が利用できず、すべてが現金取引、自分が持っているお金でなければ、取引ができないと言うんだと、資本主義は窒息してしまうんですね。

この信用というものがあって、何か月先、何年先でいいというものがあったって、これが加わることによって、非常に大きな規模の経済が弾力的に営めるんですね。必要不可欠だと言われます。ところが、その重要な信用が今日世界的に異常な状況を呈している。いったいどうなることだろうと思いますが、この辺には立ち入りません。

そこで、これに対する消費者信用が、問題のB層です。このB層というのは、Aからつながるんですね。つまり、これを買いなさい、この商品はいいでしようと言うんで、消費者が買いたいなあと思っただけど、お金がない、お金がないから買えないと言って帰ろうとする。もし買えなければ、お金を貸してあげようという訳ですね。これが消費者信用であります。つまり、売るための手段なんですね。A層で作った商品を売らねばならぬという、それがために貸す、よく考えてみたら買わなければよかったものをお金を借りてまで買ってしまった。これはしまったと、こういうことになるのが、B層の問題だと思います。これにも、生産信用と同じように二種類あるんですね。物を買って代金を後払いにする、クレジットというのはまさにこれですね。それから、サラ金から借りる、銀行から借りる、そして買う。二つの形は違うんですけど、実は同じなんですね。この生産信用でない消費者信用というB層の問題がいつ頃から生まれたのかと言うのは、なかなか結論が出ないんですけども、日本で考えると戦後のことと考えられます。戦前ごく小規模の庶民金融というものがありません。質屋さんなどですね。一般的に消費者などは、金融機関などからは、相手にされなかつたものです。質物があれば貸してあげよう、何もなければ、それじゃお貸しできませんと、ともに相手にされなかつたものです。戦後のある時期から、消費者がターゲットになり始めるんですね。これが、B層の問題だと思います。ある時期から消費者が金融のターゲットになり始める、しきりに借りさせられる、買いたいでしょ、お金が今ないんだったら貸してあげますから、というふうには、A層とB層がかけあわさって、おおげさに言う、消費者を襲ってくる、信販会社も登場するというのが現在の問題だと思います。

なぜそうなったのかということを考えてみるんですが、資本主義経済が一般的に大きくなったという背景を考えた上で、私が出した結論によりますと、余った資金が巨大規模になってきていますね。昔からあった富の集中どころではなくて、巨大規模の資金が、どこかに利益はないかということ、世界中を駆け巡っている。どこかに貸し付

けて、利息を取る先はないか、ということになるんですね。何億、何十億、何百億も持っている人たちがいて、そんなに持っている人だったら、じっとして一生暮らせるんだから、何もしなくてもいいんじゃないか、と庶民は考えるんですけども、お金というものは考えてみると、ただためこんでいるだけなら在庫となるんですね。A層の問題で、作った商品が売れないで倉庫にあると在庫商品になって、企業が成り立たなくなる。お金もそういうところがあるんですね。お金がたくさんあると、なんとか活用しないと在庫の資金になってしまう。なんとか貸し付けて利息を取る、消費者を格好のターゲットにする、どこかに勤めていて給与収入があると聞きつければ、これに貸し付ける。そこで、サラリーマン金融という言葉が出てきたんですね。質物、担保はなくても、サラリーだけをあてにして、ほとんど何十万、何百万と貸す。何百万、何千万円となると、返せなくなります、そのときはまた非人間的な手段で貸し金を取り上げる、地獄に近い状態になってくる、これがB層の問題だと思います。

そういう「サラ金地獄」というケースは、全体としてはわずかかもしれませんが、しかし、かなり多くの消費者の方たちが、借りないでもいいお金を借りてしまうという状況になっている。かなり普遍化している。その中から返せなくなる人が出てくる、と思うんです。世界を駆け巡る巨大資金というのは投機資金、世界規模で問題になっている、ヘッジファンドというのが投機的に世界を駆け巡って、そのどれかが失敗すると、巨額の欠損を出すことになる。今日の世界というものは、私などの理解では追いつかないものになっている。資金が正常に巡らない、さきほどの生産信用で働いている限りでは、正常だと言ってよい。ところが、大きな銀行はまさかそんなことをするまいと思つていたような、投機的な行爲をして、昔のような堅実な銀行はどこへ行ってしまったのかと思うようなことが、最近次から次へと出てきますね。私は、これも同じ問題であると思います。その余波が消費者にきている、また消費者もその餌食になっている、私の表現はたびたびきつと言われるんですが、現実には決してなまやさしくない。そういう現象

としてB層、消費者信用を考えると必要があると思います。

次にCです。AとBがかけあわさった土台の上に、C層が生まれてくるんですが、その前にちよつと考えておきたいことがあります。先ほど生産信用というものはノーマルなものだと言いました。なぜかという、原料を何か月先払いで買った、銀行から企業資金を一〇〇〇万円借りた、それを使って企業は生産を行う。ちゃんとやっていたら利潤を生む。その利潤の中から借りたお金を返し、かつ利息を払う。そういうふうにしてぐるぐるお金が回るわけですね。そういう意味で、ごく正常なこと、資本主義経済の仕組として正常なんです。これに対して、消費者信用では、一〇〇万借りて、何かを買った。これは、ただ将来の収入を期待して消費者信用を利用しているだけです。利息と言わないで手数料と言ったりして、紛らわすいろいろな手が使われています。しかし、実態は利息なんです。これはマイナスになるんですね。しかも、かなり高利です。手数料と称して、一〇、二〇%、この超低金利時代にかんりの実質利息を取られる、つまり自分が持っている将来の購買力を消費者金融を使うことによって、マイナスにしているんですね。私は、自分の身を食う行為だと思います。一割も二割も食っている。これが、消費者信用であります。やめればいいわけですが、それをむりやりにあの手この手でその気にさせられて、お金を借りさせられると言うのがB層なんです。以上のように考えてくると、B層の段階ですでにかなりのだましますかという要素が生まれているんですが、そのベースの上に、いろいろ悪質な行為が加わってくると言うのが、C層の問題です。

Aが基礎にあり、Bが加わって、さらにCが生まれてきているという三重構造ということを考える必要があるという趣旨であります。悪徳商法と言うと、一部の悪徳業者だけの問題であるかのようにまま扱われます。大きな銀行などは関係ないことだ、とすましていることが多かったと思うんですが、私はそうは考えません。全面化している。毎日の新聞に出てくるように、社会全般に広がっている。社会全体の頹廃現象にまでなっている。大企業

も大銀行も同じことだという認識が必要だと思えます。例えば、抵当証券を悪用して、悪徳業者が主婦から、お金を巻き上げた、価値のない抵当証券を使つてという事件がありました。ところが、昨日から今日の新聞に載っていたんですが、例の北海道拓殖銀行が倒れましたが、あの拓銀も抵当証券を売っていたんですね。倒産しましたから、抵当証券を持った人から、何とかしろと言う訴訟が起きていますが、ああいう大きな銀行がそんな悪徳な商法をするわけないと思つていたんですが、決してそうではなかったんですね。豊田商事が一時、非常に問題になりました。しかし、あれと同じように金を買つたことにして、金は銀行が預かる、金口座というのが同時平行で行われていました。豊田商事は悪い、銀行は大丈夫だということとでさかに行われていたのです。そういうふうにして最近の新聞を見てみますと、悪徳行為が全面化しているという趣旨をある程度理解していただけたらと思います。

不良債権というのが、目下の最大の話題なんですけども、不良債権という問題が、こんなに幅広い奥深い問題だということ、全く予想もつきませんでした。こんなに広くあつちにもこつちにも、こんなに多くの不良債権があつたのかと驚くばかりですよ。いったい今の社会はどうなるんだということに結びつくんですが、不良債権と言う問題は奥深い問題だということも感じます。私の専門は民法で、金銭債権の効力ということを基本的に考えているわけですが、そういう立場から考えていくと債権額が、何十億円、何百億円という単位になりますと、それを動かしている人たちの感覚が鈍ってくるんですね。何百万程度の借金のある消費者は、容赦なく取り立てられます。しかし、何十億、何百億となると返せませんとすました顔をしている。不良債権と言えば、借りた人が得をしているはずなんです。ところが、貸したほうの関係者も、大いに得をしているのです。つまり、その段階では儲けたことになってますから。儲けた中から従業員の報酬なんかをもらっている。このように不良債権というのは、それに関連する人たちが少しずつお裾分けをもらつて、みんなが得をしている。そういうように大勢が大金に群がっているのが不良債権だと

かと思うんですが、同じように、冷戦終了後、「自由経済」、「市場経済」そして「規制緩和」というマジック・ワード、そして「国際調和」ということが唱えられています。英語でハーモナイゼーションと言われているものですね。外国とレベルをあわせる必要がある、消費者保護のためのいろいろな規制が、外国ではもっと緩い、日本だけきつくしているのは、国際調和に欠ける。そういうわけです。私は、これらのそれぞれは実は重要なことだと思いません。自由経済も大切ですし、規制緩和にしても、不要な規制は取り除く必要があると思うのですが、これらのキーワードがなんと消費者に対して不利に用いられている。

規制緩和は消費者のためになるんだと言いながら、不利なことをする口実として用いられていることが問題だと思います。これに対して、正しい使い方を求めるというのが、非常に必要ではないかと思えます。そう考えると、消費者にとっても、住民の利益を守るべき地方自治体の消費者行政にとっても、何が必要かということが見えてくる。マジック・ワードにごまかされず、何が必要なのか、何が必要でないのか、そして、A・B・C層から受ける被害を無くすために何が必要かが見えてくるのではないかと思えます。

呪縛からの解放と書きましたか、消費者の権利を守る、実現する、これが冒されたら救済する、このことが三重構造の中でどうしても必要で、マジック・ワードでごまかされてはならないということが明らかになってくると思うのです。消費者と事業者の間で紛争が起きると、その間をとりもって、なんとか解決してあげる。これも大切なことなんですけども、消費者の利益が守られましたから、それでいいのかというと、そうではない。そもそも冒してはならない消費者の権利が冒されたのだから、これを救済することはどうしても必要ではないかと、こういう考えが生れてくると思います。これは、民主的な市民社会を作ると同じ課題です。消費者というのはすべての人ですから、すべての人を主人公とする社会と言う意味では、民主主義と同じ課題なのです。

それから、表示を求める権利、そして、十分な情報をもとに選択する権利というものも、消費者の権利の中で重要だということも指摘されています。私は、選択する権利というのは、選挙権と同じようなものだと思います。選挙権というのは、何年かに一度、あるいは毎年あるかもしれませんが、選挙の時に行使する。それに対して、消費者の選択する権利は毎日行使していますね。これが適切に行使されていけば、選挙によって政治を変えることができるように、消費者は選択によって社会を変えることができると思います。買わない権利、借りない権利、不要な物を買わない権利ということですが、有害な不必要な物を買わない、そして、不必要なものを購入する資金を借りない権利というものも、非常に重要ではないかと思えます。

次に消費不況とありますね。これは乱暴な議論と思われるかもしれませんが、今日の日本経済の具合が悪くなって、それは消費不況という一面を持っていると思うんですが、私はこれは消費者がこれらの権利を行使しているからではないかと思えます。いちおう事足りるから不用なものを買わない、お金は超低金利、利息を生まない、それならお金はいじっと持っておこう。高い金利の金は借りないようにしよう。それから決してだまされないようにしよう。これは消費者の静かな反乱ではないか、と思います。半分冗談ですが、しかし半分は当たっていると思います。消費者を大切にしなければ、この社会のゆがみをクリアーできないことは確かです。消費者の被害を許さない、Aの意味においても、Bの意味においても、Cの意味においても許さない。これが消費者行政の課題ではないかと思えます。

三 中ぐらいの話

(1) 消費者契約法について

次に、中ぐらいの話へ入ります。「消費者契約法」ということが、今問題になっています。ここで本格的に取り上

げる余裕はありませんので、ざっとした話になってしまいますが、国民生活審議会、国生審と略されますが、こちらで中間報告が出されました、それに対して、消費者団体からも意見が出ています。業界からは概ね反対論、こんな法律は不要だ、あるいは時期尚早だと言われているところであります。国生審は、経済企画庁がやっております、経済企画庁が消費者のみなさん、これを応援してください、と言っているんですけども、これは中味による話でありまして、私は現在出ている中間報告案に対して、あまり賛成ではありません。ところが、これが問題になっているところに、通産省の産業構造審議会が同じ問題で検討しているというニュースを聞きまして、どうなっているのだろうと思いました。消費者契約の適正化について検討している。当然課題はダブってくるんですね。この両者がたぶん食い違っていると思いますので、鉢合わせしてどうするつもりなんだろうかと思えます。現在そういう状況で、どちらに進むかも、予想がつかないですね。法案が成立するのか、妥協的内容になるのか、見送られるのか。

そこで、この中間報告に対する私の意見だけ言っておきたいのですが、私は民法が専門ですから、いつも民法が基礎にあると考えます。この中間報告で、契約の中のこういう条項は取り消せる、こういう条項は無効だ、という部分がありますが、本来はここに出てきているような問題の条項は民法の規定でいけると思えます。民法で詐欺の契約は取り消せる、錯誤による契約は無効だとしている。民法は元來人の意思を保護しているわけですから、そんなに加減な契約の効力は認めない。ところが、民法学者も法律家一般も怠慢だったものですから、いろんなA層B層C層の問題をばらばらさせてしまったということだと考えます。そこで、法律を作つて、これを補強すると言うので、そのことの意義はもちろん否定しません。しかし、割賦販売法、訪問販売法、そして今回のこれ、ということと特別の手当てをする。そういう感覚を持つてやっておられるのが、気になるんです。私は、それは間違いだと思えます。特別なことをやっているのではなくて、民法から言っても許されないことなんです。そのことをはっきりさせ、補強する手

当てが必要だと考えます。特別なことをやっていると考えますと、この法律が適用されない場合は野放しだ、ということになります。今度の規定がカバーする部分は救われます。規定がカバーしていないところは野放しになる。従来も、現実にそういう運用がなされてきた。

それだと、民法という大事な基礎になるところが空洞化していくんですね。だれも、民法など役に立たないといって無視する。実は民法が一番大事で、みんなの努力で補強しなければいけないのに、それに頼らずに、特別なことをやる、特別なことを規定した限りでは救われますが、民法は空洞化し、適用がない場合には野放しになる、こういう批判が国生審の案についても当てはまると思います。私は、一〇〇点満点で五〇点が合格点だと考えますと、四〇点ではないかといって物議を醸しているのですが、もう少しよくしないと、合格点とは言えないんじゃないかと思えます。その点を測る基準は、この法律によって被害を根絶できるかです。多少は役に立つかもしれないけど、被害の根絶には役に立たない、減少にも役に立つかどうか分からない。従来どおり増加傾向の消費者被害、これにストップをかけることができないというのであつては、立法の意味がないのではないかと思うのです。

(2)救済制度の二つのタイプ

次に、救済制度のあり方と言う問題があります。裁判というものがありますが、PL法施行以後、裁判外紛争処理制度(ADR)というものが重視されています。裁判だけでというのは不十分である。とくに日本の裁判所は消費者問題についての理解が極めて低い。そこで、裁判外にいろいろな救済のための仕組みを考えようということが行われているんですが、私はこれに二つのタイプがあると思います。

一つは東京都とか、神奈川県、横浜市などの救済委員会型というものです。やはり詳しくお話する時間がありませんので、議論になったときにまたということで、簡単に言いますと、あつせんをやりまして、事業者のほうが応じな

いときは、被害者の方の訴訟援助、資金を貸したり、その他の援助をする。そして知事への報告書で委員会意見を表明するというやり方で、消費者の権利の実現をプッシュしていくというものです。それに対して、紛争処理委員会型というのは、一般的にはこれが多いのですが、起きた紛争について、両方の言い分を聞いて、これぐらいで解決しませんか、じゃそうしましょうということで、まともれば一件終りとし、多発する紛争を能率的に処理していくという型のものです。自治体にはそういうものが多くあると思います。また、業界自身が、業者団体の中にそういうものを作る。企業自身がお客様相談室みたいな形で作る。それから第三者機関、例えば、日本クレジットカウンセリング協会というものがありますが。そのように一件解決これで終りというやり方は、それはそれなりの機能があり、大いに評価する必要があるのですが、それで終わってはいけないじゃないかという感じを私は持ちます。第一の型のように、報告書の中で、問題をどんどん先取りして、法律がまだ改正されていなくても、こういう案件ではこういうふうに解決すべきだ、消費者の立場を考えるとこう解決すべきだ、というように表明していく。東京都の案件で、そういうふうに表示したものが、都の中ではもちろんですが、近隣の消費者行政によっても参考にされた例などがあります。

要するに、二つのタイプと書きましたが、あるいはもっと多様といったほうがいいかもしれませんけども、いろいろな救済制度がその中で、消費者行政の課題を考えていく。そうして、さきほどの消費者の権利の実現という方向で考えるのが大事ではないかという趣旨であります。

四 細かな、しかし大事な話のひとつ

もうひとつ、話をしようと思います。最初小さな話と書いたのですが、小さなというのは小さいからどうでもいい

という感じに思つて、細かなと書きました。細かなと書いても、そんな細かな問題と言われては困るので、「細かなしかも大事な話」としました。これはたくさんありますが、その中の一つの問題、ご存じのいわゆる抗弁権の接続の問題を取り上げて、私の考えをお話しして、みなさんもこの問題を経験されたことがあると思いますので、議論できたらいいなあといい、そういう意味で取り上げたのです。私はこの割賦販売法三〇条の四、抗弁権の接続という三当事者の相互の関係、いわゆるクレジット契約とか、立替払い契約とか言われている、その契約の構造そのものが、とくに信販にとつて都合のいいように一方的に作られているということが基本的な問題点だと思います。

A・B間の売買契約で信販会社Cは、代金を立て替えただけで、そのお金をBから返してもらう、A・B間でどんな問題があつたつて、それは知らないんだと言う、これが問題の発端でした。そういう契約関係にしている、ということが問題だと思ひます。初期の約款では、A・B間でどんな問題があつても、Cはいっさい責任を負わない、A・B間の理由をもとにして、当社に対する支払いを拒むことはできない、という条項だつたんです。これが「抗弁権の切断」条項でした。ところが、一九八〇年のことですが、この約款にただし書きが追加されました。「商品の瑕疵または商品の引き渡しの際の遅延が購入目的を達することができない程度に重大であつて、購入者が書面で説明した場合はこの限りではない」というただし書きが、通産省の主導で入れられました。私はもしCが言うように無関係だということなら、このただし書きは矛盾していると思ひます。このただし書きが入つた途端、CはA・B間の売買とは無関係だという線はやぶれたと思ひます。

都の救済委員会では、AとCはかなり一体性をもっているのだから、BはAに対して文句を言えたら、当然Cに対しても言えるという考えを打ち出しまして、旧約款時代からそういうあつせんを続けて、頑張つてきたんですね。一九八四年に割賦販売法に三〇条の四が入りました。一定の場合に、BはAに対する抗弁の事由をCに対しても主張で

きる、こういう条文ですね。「抗弁権の接続」の規定と言われております。しかし、この規定について、現在の一般的な考えは、大変疑問があると思うのですが、三〇条の四が規定している場合に限るといえるものです。ですから、改正前に行われた事例には適用がない、この改正によって始めて認められたものだからという。この抗弁権という規定は、創設的な規定で、これまでできなかったことがこの規定によってできるようになったんだという。私たちはそうではなくて、こういう抗弁ができるのは当たり前のことであって、この条文はそれを確認しただけだと考えるんですけども、いやこれは創設的な規定なんだという考え方が一般には強いのですね。

それから、抗弁できるのは支払い拒絶に限ります。すでに払ったお金の返還を求めることはできない。この条文はそう解釈されています。私は、それに対して、ごく大雑把に申しますと、A・B間の契約が無効であったり、取り消されれば、当然B・C間の契約に影響する、A・B間の契約が不履行で解除されて、代金を返還するということになったら、B・C間の関係に影響する、つまり既払金の返金もまた当然のことだと思えます。A・B間の取引のために損害を被ったら損害賠償を請求できる、これをCに対しても請求できる、私はそこまで言いたいと思っているんです。こういうことは民法レベルで考えても当然だと思うんですね。

三〇条の四という条文がなくても、以上のことは当然のことであって、三〇条の四というのは一定の場合にとりあえず支払い拒絶ができるという、とりあえずの権利を認めた、そうすれば消費者は楽になります。支払い拒絶をして、それからゆっくりこの契約は無効だと争えるようになるというふうに考える。ところが、平成二年二月二〇日の最高裁の判決が生まれて、これはご存じだと思いますが、この条文が認めた権利は創設的だと言う判決です。したがってそれ以前に結ばれた契約には適用がないと言って、支払い拒絶を否定した判決が生まれて、これが現在も非常に大きくものを言っている、消費者行政もそれに縛られているようなところもあります。ココ山岡その他の事件についても、

この壁を破らないと消費者は保護されないということになっていきます。私はこの判決のセンスのなさに大変びつくりしています。消費者行政はどうしたらよいか、この判決が出た以上、仕方がないと言って、これに従って、それから通産省にお伺いを立てることが頻繁に行われます。こういう被害が起きたんだけど、これに三〇条の四を適用できませんか。そんなことでよいのだろうかと思います。これではおかしいということになったら、やっぱり自治体の消費者行政というものはなんとかしなければならぬんじゃないかと考えます。判決を変えることは、容易なことではありませんが、行政解釈を変える。いろいろな努力で、実質的に消費者の権利が守られなければならない、この平成二年の事例で言いますと、呉服の売買の例ですが、呉服はBの手には渡っていないんです。なにも受け取っていないのに、信販には一七六万円、一時払いですと一四五万円なんですけど、利息が高いですね。何ももらっていないのに、一七六万円を払い続けなければならないということの不合理さ、これをなんとかしなければならぬと考えると考えるところから、消費者行政が始まらなくてはならないというのが私の意見であります（以上の論点については、法律時報の一九九九年四月号に「クレジット契約の再検討を」として詳しく書きましたので参照して下さい）。

時間をたくさん残そうと思っていたんですけども、思うようにいきませんで、ほとんど使ってしまったかもしれませんが、時間が許す限り議論をしたい、それからシンポジウムの際に機会がありますので、そのときにぜひ意見を聞かせていただきたいと思います。どうも、ありがとうございました。

〈質疑等〉

〔参加者A〕 「被害はアルファであり、オメガである」ということですが、オメガになりうる可能性があるのでしょうか

か。また、「消費者契約法」について、四〇点ということでしたが、そうであれば、作らない運動をしたほうがいいのでしょうか。

〔清水〕 私は、将来いつになるかわかりませんが、消費者被害がゼロになるというのが理想でして、そういう時代がくると思っっているんです。それまでには時間も皆さんの苦勞も必要ですよ。A層B層C層という三つの問題があるとすれば、それに全部正しく対処していくことによってそういう日がくると思います。ただこの辺から分かんなくなるんですが、みんなが買わなければ経済は成り立たなくなるんですね、経済が成り立たなくてもいいのかといわれると実は困るのですが、やはり正しい経済のあり方にもっていくことにしか解決はないと思います。いろいろな経験を重ねながら、二一世紀の終りまでには被害はほぼなくなるということところまでもっていけるのではないかと、私は思います。

二番目のご質問は答えにくい質問ですが、反対運動をする必要はないのではないかと思います。業界が反対してしますので、それと一緒に反対するというのはおかしいですね。こういうものは必要だと、もう少しよくしろというのが、私の考えです。もう少しよくなる可能性はどうも見ていると、とくに通産省が足を引っ張ったりすると、あまりないですね。だけど基本姿勢は、そういうことではないかと思うんですね。今の内容のままですれば、ほとんど実質的な前進はないのではないかと思います。不当条項の規定などがかなり入りますが、事業者のほうは必ずそれにひっ掛からないように出てきます。そうすると、だまされて契約を結んだときに、はいそれでは訴訟、と今までと同じことなんですね。弁護士さんは訴訟になったときにこういう条項があつたときに有利だと言われるんですが、それでは本当の解決にならないんじゃないかというのが私の意見です。もう少し有効な、例えばセールストークは全部契約の内容になるという条文ができればいい分違うと思います。問題のある条項には、あらかじめ

効力を認めないことにする裁判などの仕組みもほしい。結論的には、いま経済企画庁が頑張っている、その応援団をやるかということなんですけど、私は応援団ではなく、監視団であるべきだと思います。よりよいものにするように、監視していくことが大切だと思います。

〔参加者B〕 消費者問題の三重構造なんですけど、被害の実態を見てみると、経済的問題だけでなく、社会的問題、教育の問題もかかわってきて、やりようのなさを感じるときがあります。その点は、どうなんでしょうか。

〔清水〕 おっしゃることはわかりますし、非常に大事なことだと思います。場合によっては、もう一つ足して、四重構造にしなければならぬかなとも思います。つまり、翻って、消費者のがわの主体的な状況を考えて、いろいろな問題が出てくる、例えば、消費者の権利を守ると言いながら、だらしくなって、物をやたら買って、お金を借りて、こんな消費者を助けてやる価値があるのだろうか、しょうがない消費者だと思われる方もいると思います。それにもかかわらず、そういう人がいることはいるとして、大事なのはA・B・Cの基層だと私は思うんです。若者にはこういう問題がある、高齢者にはこういう問題がある、それは非常に大事だと思うんですが、そこまで考える力が私にはないのです。A層とB層は普通の現象、人間の体で言えば生理現象なんです。ですから、それに対する対応策というのは、人間の生理が正常に働くようにしてやるという療法なんです。それに対して、C層というのは、これは社会の頹廃という問題なんです。疫病みたいな問題なんです。疫病はともかく近付かないようにして、切り捨てて、というのがいままでのC層の対応なんです。今、おっしゃったような問題はもうひとつ別なD層のところ、社会学、家族関係なんか非常に大きく入ってくるでしょう。人間そのものの問題になると思うんです。そういう意味では、D層を足して、ここもちゃんとやらなければ、問題は解決しないということに多分なると思います。そのように問題はいろいろあると思うんですが、とりあえず基本を押さえる、そうするとだらしない消

費者がきたときに、やる気がなくなってしまうのではなく、この構造の中から生み出されて、ここにまできているんだと考えると、だいぶ取組む気持ちも変わるんじゃないかと思えます。また、相談者に対する説得力もあるいは出てくるのではないかと考えています。