

経済産業行政における当面の主要課題について

～ 次期常会に提出が見込まれる法律案関連テーマを中心として～

経済産業委員会調査室 くどう まさゆき
工藤 政行

経済産業行政には、経済・事業環境の整備、地域経済産業の振興、対外経済・貿易管理、基準認証、消費者政策、資源・エネルギー、リサイクル、原子力安全、中小企業対策、公正取引の確保等の幅の広い施策が含まれるが、以下においては、次期常会において審議が見込まれるであろう法律案に関連する当面の主要な課題を取り上げて、法改正の方向を探りつつ、それらに関わる若干の問題点を紹介したい。

1. 消費者行政推進

経済産業省の所管する消費者行政のうち、製品の安全確保については、前国会（第 168 回国会）において、製品の経年劣化による一般消費者の生命・身体に対する危害の発生を防止するため、その保守を促進することを定める「消費生活用製品安全法の一部を改正する法律」及びリチウムイオン蓄電池について基準適合義務、製造・販売等の規制を定める「電気用品安全法の一部を改正する法律」が成立した。次期常会においては、もう一つの柱である消費者契約の安全確保に関わる 2 法律、すなわち「特定商取引に関する法律」（以下、本稿において「特定商取引法」と略称する。）と「割賦販売法」の改正案が提出され、審議される予定である。

2005 年 4 月閣議決定の「消費者基本計画」には、消費者取引の多様化及び複雑化する中で、従来の消費者取引に関するルールの間隙をつく形で様々な消費者トラブルが発生していることから、特定商取引法の厳正な運用及び必要に応じた執行体制の拡充を図ることとし、また、計画の実効性を確保するため、毎年計画の進捗状況について検証、評価、監視を行い、その結果に基づいて必要な見直しを行うことが規定されている。これを受け、内閣府国民生活審議会消費者政策部会は、2006 年 7 月、「消費者基本計画の検証・評価・監視について」をとりまとめ、今後重点的に取り組むべき事項として、特定商取引法における指定商品・指定役務制の廃止の可能性について検討し、2007 年度までに一定の結論を得ること、悪質な勧誘販売行為にクレジットが利用されないように与信事業に関する対応を検討するとともに、クレジット取引関連事業者の責務と役割、割賦販売法の適用対象範囲、指定商品・指定役務制の是非について検討すること、特定商取引法における消費者団体訴訟制度の導入について検討を進めること、などを盛り込んだ。さらに、2007 年におけるフォローアップでは、上記 ~ のほか、クレジット取引に関し、過剰与信の防止、個人信用情報機関の適切な活用等について検討し、2007 年度までに一定の結論を得ること、インターネット・オークションに係る消費者トラブルの増加等を踏まえ、インターネット利用の通信販売における利用者保護のための方策について、

法制度を含めて検討し、2007 年度までに一定の結論を得ること、が追加された（2007 年 6 月 26 日国民生活審議会消費者政策部会「消費者基本計画の検証・評価・監視について」）。

2 法律の改正の具体的な方向性に関する審議は、経済産業省産業構造審議会の消費経済部会特定商取引小委員会と割賦販売分科会基本問題小委員会を中心にして行われ、それぞれ 2007 年 12 月 10 日に、法改正に係る提言を盛り込んだ「報告書」をとりまとめ、公表した。

現行特定商取引法は、消費者トラブルを生じやすい訪問販売、通信販売、電話勧誘販売取引、連鎖販売取引、特定継続的役務提供取引及び業務提供誘引販売取引の 6 類型を特定商取引と定義し、これら取引の公正を確保し及び消費者の損害を防止することにより、消費者利益の保護及び商品流通・役務提供の適正・円滑を図ろうとするものであり、取引類型の特性に応じた行政規制（事業者名、勧誘目的である旨の告知等の義務付け、不実告知、重要事項の故意の不告知、威迫・困惑を伴う勧誘行為等の禁止、虚偽広告及び誇大広告の禁止、契約締結時における重要事項を記載した書面の交付義務等）及び民事ルール（契約解除＝クーリング・オフ、意思表示の取消し、契約の解除＝中途解約及び事業者からの損害賠償等の額の制限等）による規制を定めている。

これら 6 類型のうち、訪問販売、通信販売及び電話勧誘販売取引については、同法の規定の適用対象が、国民の日常生活において取引される物品若しくは権利又は有償で提供される役務として政令で指定するものに限定されている（指定商品制）¹。しかしながら、政令指定による限定列挙方式、いわゆるポジティブリスト方式の下では、指定の隙間を狙う商法を防ぐことができず、被害者対策も、被害が発生、拡大してから指定の追加を行う後追い型とならざるを得ない。そこで、特定商取引小委員会報告書は、指定商品制を廃止し、逆に、規制の適用対象から除外すべき商品等を指定する原則適用方式（ネガリスト方式）を導入し、適用の全面的除外を検討する商品・役務は、他の法律²によって消費者の保護が十分に図られるもの、特定商取引法の行政規制に馴染まないものなどに限るべきであると提言している。

特定商取引法の規定に基づき、告知義務違反及び不実告知を含む禁止行為を理由として、経済産業省及び都道府県知事が販売業者等に対し行った行政処分（措置の指示、業務停止命令）の件数は、2001 年度の 20 件から 2006 年度には 84 件に増加し、2007 年度も 12 月 6 日現在で既に 121 件に上っている（経済産業省「特定商取引法違反に基づく処分件数の推移及び事業者一覧」）。他方で、しかし、国民生活センター公表の「2006 年度の PIO-NET にみる消費生活相談の概要」（2007 年 8 月 2 日公表）によれば、2006 年度に全国の消費生活センターが受け付けて PIO-NET に登録された消費生活相談情報の総件数は 109 万 7000 件に及んでいる。相談件数全体の 90 %を超える 99 万 6000 件は取引に関する相談（契約・解約又は販売方法のいずれかが問題となっている事案）であり、また、特定商取引法の規制対象取引が大半を占めると思われる店舗外販売取引に係る相談の件数も、全体の 55 %（60 万 1000 件）となっている。このため、消費者団体や日本弁護士連合会などは、悪質商法のうち処分を受けている事業者は全体のごく一部に過ぎず、行政処分のみでは不

十分であるとして、悪質業者の監視、違法行為の防止について、消費者団体の役割を積極的に活用すべきであり、そのため、特定商取引法に消費者団体訴訟制度を導入すべきであると主張していた³。

消費者団体訴訟制度は、2006年5月に成立し、2007年6月から施行された「消費者契約法の一部を改正する法律」によって初めて導入された。同法の制度は、消費者全体の利益擁護のために差止請求権⁴を適切に行使することができる適格性を備えた消費者団体を適格消費者団体として認定し、適格消費者団体に対し、事業者の不当な行為についての差止請求権を認めるものである。しかし、消費者契約法は、消費者契約全般に共通するルールを定めるものであることから、消費者契約締結の勧誘に際して、不特定かつ多数の消費者に対して、重要事項の不実告知、消費者の住居からの不退去等、消費者による契約取消権行使の原因となる行為を現に行い又は行うおそれがあるときに、当該行為の差止請求ができること規定するに過ぎない。これに対し特定商取引法では、氏名等の明示、交付すべき書面及び交付書面の記載事項、禁止される不実告知の具体的事項、取引類型ごとのクーリングオフ期間、申し込み撤回の際の費用負担等について詳細に規定しており、したがって、事業者にとっては、より明確かつ具体的な義務が課されている。その意味で、特定商取引法に消費者団体訴訟制度が導入されるならば、消費者（団体）にとって、事業者に差止請求をしようとする場合、消費者契約法上の制度よりも使い勝手のよいものとなると期待されている。ただし、特定商取引法の規制対象となる事業者には中小規模のものが多く、規制逃れのために新会社を設立するなどの事態も予想されることから、実効性があるのか、また、消費者団体には、導入される制度を機動的に活動するだけの能力があるのかについて、疑問を指摘する意見もある。

特定商取引小委員会報告書は、消費者団体訴訟制度について、消費者団体による監視の実効性という観点から特定商取引法にも消費者団体訴訟制度を導入すべきであり、早急に消費者団体による差止請求制度を導入する観点からは、消費者契約法における制度を基本的に踏襲することが適当である、また、特定商取引法の不当勧誘行為を規制する規定、不当契約条項を規制する規定及び不当広告行為を規制する規定の全体を団体訴訟の訴えの根拠として採用し、行政命令の対象となる行為を定めている条項についても、原則として訴訟提起の根拠条項として採用すべきであると提言している。ただし、損害賠償請求権の取扱い等、消費者契約法への制度導入の際に議論された事項については、消費者団体の認定手続の統一化の問題⁵等とあわせて、消費者契約法の施行実績も見つつ、今後政府全体として検討すべき課題とされた。

これらのほかにも、小委員会報告書には、6取引類型横断的な事項として、名称、住所等を隠蔽する事業者に対しても適切な行政処分等を課することができるようにするため、販売業者等と決済取引を行う金融機関、電子マネー業者等の者に対し、報告、資料等の提出を求めることができるようにする、立入検査の実効性を確保するため、販売業者等及びその密接関係者に対し、証拠書類等の提出等を命ずることができるようにする、罰則について、最近における他の経済犯罪に対する罰則とのバランスを見つつ、抑止力の強化等の観点から、適切な水準に引き上げる、等の提言が盛り込まれている。

報告書には、さらに、取引類型横断的事項以外の事項として、訪問販売に対する規制の強化及び通信販売におけるトラブル解消策に向けた法改正の提言が含まれている。

現行法の訪問販売規制においては、電話勧誘販売の場合を除けば、勧誘に際して契約を締結しない旨の意思表示をした消費者に対しさらに勧誘することは禁じられていない。このため、執拗・強引な勧誘の横行を許す結果となっている。特定商取引小委員会が実施した「中間とりまとめ」(2007年6月19日とりまとめ)に対し実施したパブリックコメント募集の結果を見ると、不招請勧誘の禁止について、消費者側からの事前要請のない訪問勧誘を禁止する方式(オプトイン)による規制が最も望ましいが⁶、それができないのであれば、まずは、個別的拒絶者に対する再勧誘禁止の規制(オプトアウト)を導入することに賛成とする意見が大多数である。これを受けて、小委員会報告書は、訪問販売における勧誘に際して相手方の勧誘を受ける意思の有無を確認する義務及び再勧誘の禁止措置を導入することが適当と提言している。これまで、後日において拒絶の意思表示の有無を消費者側が立証するのは困難な場合が多かったと思われるが、販売者に勧誘を受ける意思の確認義務を課すことができれば、立証の責任が事実上事業者側に転嫁されることとなる。ただし、オプトアウト方式の規制では、特に、判断力の弱くなった高齢者をねらう悪質業者からの被害防止にどれだけ実効性があるのか、疑問なしとしない。なお、不招請勧誘禁止違反の契約について取消権を認めるべきか否かについては、報告書に言及がない。再勧誘禁止の期間をどのように定めるのかという点とあわせて、今後の検討課題である。

訪問販売において、支払い能力を無視して過剰な量の商品・サービスを次々と購入させる過量販売や次々販売が社会問題化しているが、現行特定商取引法には過量販売等の被害者を救済する規定がない。このため、小委員会報告書は、過量販売等の契約が行われた場合、事業者が、消費者にその契約を真に必要とする事情が存在することを相当の注意義務を果たして確認し、又は事業者側に、当該訪問販売を行うに当たって消費者の判断能力不足等に付け入ったとは言えない事情がある場合を除いて、消費者に契約の取消権を認めるように措置すべき旨、提言している。過量販売に当たらない「通常必要」な量の取引であるか否かの判断は、個別の取引ごとに、商品・サービスの内容、購入者の属性、取引の回数、事業者が一であるか複数であるか等の事情を考慮して民事手続の中で行われることになるが、報告書は、この点に関し、紛争発生予防のため、消費者団体、訪問販売業界等が協力してガイドラインを作成することが適当だと指摘している⁷。

次に、通信販売におけるトラブル解消のための措置について、報告書は、迷惑広告メール対策の強化と返品条件の表示ルールの明示を取り上げている。現行特定商取引法は、迷惑広告メールにつき、「広告に、その相手方が当該広告に係る販売業者又は役務提供事業者から電磁的方法による広告の提供を受けることを希望しない旨の意思表示するための方法を表示しなければならない」と規定し(第11条)、いわゆるオプトアウト規制を採用している。しかし、広告メールを希望しない旨のメールを返信すると、逆に迷惑メールの集中的な送信を招く結果となることも少なくない。こうした実態に対処するため、報告書は、広告メールの送信を請求し又は送信について承諾した場合を除いて送信を禁止するオプトイン規制を採用すること、販売業者等から委託を受けた事業者が消費者の承諾を得

ずに取得したアドレス宛に配信業者から広告を送信させる等の行為をも規制すべきことなどを求めている。なお、通信販売で商品・サービスを購入しようとする消費者にとって、広告は、意思決定に当たって最大かつほとんど唯一の情報であるから、通信販売契約に関し、虚偽広告又は誇大広告があった場合には、消費者に契約の取消権を認めるべきとの強い意見があるが、この点について報告書は、取消権の導入の是非は、消費者契約法などの一般法の議論の進捗を待って行うべきとしている。

次に割賦販売法についてであるが、同法は、事業者が、購入者から商品代金を2月以上の期間にわたりかつ3回以上に分割して受領することを条件として政令で定める商品等（指定商品、指定権利及び指定役務）を販売する割賦販売（自社割賦）事業者が、購入者等の債務（商品代金等に充当するための金銭の借入れで、2月以上の期間にわたりかつ3回以上に分割して返済することを条件とするもの）の保証をして指定商品等を販売するローン提携販売及びクレジット会社が、購入者が指定商品等を購入するとき、販売業者等に対し当該金額を一括交付し、購入者からは商品代金等に相当する額を2月以上の期間にわたりかつ3回以上に分割して受領する割賦購入あっせんの3つの取引形態を規制対象とする⁸。

割賦販売法については、特に高齢者を標的とした住宅リフォーム、呉服等の次々販売などの悪質商法の被害が拡大する一方で、このような悪質商法が店舗外取引の形態で、かつ個品割賦購入あっせん契約を利用して行われることが多いことから⁹、割賦払い要件の撤廃、指定商品制の廃止、個品割賦購入あっせん事業者の登録制導入、クーリングオフの適用範囲の拡大、契約取消し等の場合における既払金の返還請求権の容認、クレジット会社による加盟店管理義務の明記、過剰与信防止のための実効的措置の規定等、多岐にわたり改正の必要性が指摘されてきた。これらについて、割賦販売分科会基本問題小委員会報告書は、次のような提言を行っている。

まず、「割賦」の定義の見直しについてであるが、現行法は、商品等の代金の支払いが2月以上の期間にわたりかつ3回以上に分割して行われることと定義しているため、特に割賦購入あっせん取引において、ボーナス一括払い、ボーナスを含めた2回払い等の方法を悪用した次々販売等の商法を許す結果となっている。このような実態に対処するため、小委員会報告書では、割賦購入あっせんについて、ボーナス1回払い及び2回払いを規制対象に含めるよう割賦の定義を拡大することを求めている¹⁰。なお、翌月一括払い（マンスリークリア）については、単なる決済手段であって、現金取引の代用であるとの意見があり、報告書においても、今回は法の適用対象としないこととしている。

次に、指定商品制についてであるが、現行法の下において、健康食品等54群の指定商品、リゾート会員権等7の指定権利及びスポーツ施設の利用等10役務が、政令により指定されている。しかし、指定商品制に対しては、法の目的は割賦販売等の取引形態や支払方法の特性に鑑みて消費者保護に必要な規制を行うことにあり、取引品目によって法適用の有無を分ける合理的な理由はない、指定商品等の隙間を狙った悪質商法に対する規制が後追いにならざるを得ない、等の批判があった。このため、小委員会報告書は割賦購入あっせんにおける指定商品制を改め、すべての商品等を原則として法の適用対象とするよう

提言している。

次に、個品割賦購入あっせん事業者に対する規制について、小委員会報告書は、販売信用取引に係るトラブルが個品割賦購入あっせんを利用した訪問販売等の店舗外取引に集中している一方で、特に、割賦購入あっせん取引の場合、クレジット会社による安易な与信が行われ、それが次々販売等の悪質商法を許す背景となっているとして、個品割賦購入あっせん業者に対する規制強化及び民事ルール導入の必要を指摘する。具体的には、個品割賦購入あっせんを行うクレジット会社について登録制を導入し¹¹、加盟店調査、書面交付、適正与信を義務付ける等の行為規制を設ける、調査権（報告徴収、立入検査等）及び行政処分（業務の改善・停止命令、登録取消等）に関する規定並びに無登録営業に対する罰則規定を設ける、店舗外において申込みが行われた個品割賦購入あっせん取引について、売買契約のほか、与信契約自体についてもクーリングオフできる制度を導入する、

通信販売を除く特定商取引法類型の取引について、販売業者が、クレジット契約の勧誘等を行うに際し、重要事項について不実告知を行った場合、購入者が当該クレジット契約を取り消すことができることとする、特定商取引法に過量販売取消権が新設された場合、個品割賦購入あっせんを利用した過量販売の契約が取り消された場合について、クレジット会社に対する既払金の返還を可能とする措置を検討する¹²、などである。

また、現行法の規定では過剰与信防止の実効性に欠けるため、与信事業者に対して過剰与信の防止を促し、次々販売等の未然防止にも資するようなルール整備が必要であることから、クレジット会社一般に対し、支払能力調査（訪問販売等に個品割賦購入あっせんを利用する取引の場合は詳細調査）を行わせることによって過剰与信の防止を義務付け、義務違反を行政処分の対象行為とすることなどが必要であると提言している。

以上のほか、小委員会報告書では、クレジットカードのカード情報（カード番号、有効期限等の凹凸で記された情報）だけを利用して商品購入等が可能なインターネット・ショッピングなどの非対面取引に関し、カード情報の漏洩・窃取による不正利用を防止するための法的措置の必要性を指摘している。

2つの小委員会報告書の概要は以上のとおりであるが、特定商取引法小委員会報告書の提言では、過量販売を理由として取消権が行使されたときの既払金返還請求は、無過失のクレジット会社に対してもできるのか、あるいは請求の可否の基準は過失の有無によるのか必ずしも明確ではない。クレジット会社の適正与信義務についても、何が過剰与信の判断基準となるかが不明である。今後、改正法案の審議までに明らかにされなければならない。また、与信契約のクーリングオフ制度の導入については、店舗外における個品割賦購入あっせん取引の申込みの場合に限るとしていることから、法改正後において規制逃れの行為を許す余地を残すのではないかと懸念がある。

2004年に「消費者保護基本法」は抜本改正され、基本法における消費者の位置付けは、行政の保護対象から自立した能動的な経済主体へと転換された。その趣旨は、事前規制から事後チェック型規制への切り替えを伴う市場原理を重視した経済社会システムへの移行を促進することにあった。改正法施行後3年半の間に、公益通報者保護制度（2004年）や消費者団体訴訟制度（2006年）が導入され、金融商品取引法制の整備、貸金業法の改

正等の大きな制度改革が行われたが、他方、消費者の能動的主体への意識改革はどれだけ進んだであろうか。判断能力が弱くなった高齢者をはじめとする悪質商法の被害者は、自由な市場の中で事業者と対等に交渉するプレーヤという理想的な消費者像からはほど遠い。消費経済部会特定商取引小委員会及び割賦販売分科会基本問題小委員会の2つの報告書は、消費者の真の権利を守るという点において保護政策の持つ意義が少しも失われていないことを明瞭に語っているのではないか。

2. 中小企業政策

2005年度における中小企業の資金構成は、自己資本比率20.8%、社債比率0.8%に対し、借入金の比率は32.1%と、大企業の18%と比較して依然高い水準にとどまっている(2007年版中小企業白書)。資金の3割を借入金に依存する中小企業にとって、円滑な資金の調達には事業の継続にとって不可欠である。

中小企業に対する金融の補完機能を担う中小企業金融公庫と国民生活金融公庫は、農林漁業金融公庫などと統合され、平成20年10月に株式会社日本政策金融公庫としてスタートする。その際、中小企業金融公庫が行っている貸付業務のうち、設備資金や長期運転資金に幅広く利用可能な一般貸付は廃止となり、チャレンジ融資やセーフティネット・再生融資など政策に従って実施する特別貸付が中心となる。新公庫と地方銀行、信用金庫等との棲み分けを図る目的によるものであるが、燃料及び原材料価格の高騰が中小企業の経営を圧迫している現在、中小企業の借入金が民間金融にシフトせざるを得ないのであれば、逆に、公的信用保証制度の一層の充実が必要となる。このため、経済産業省は、将来における急な資金需要の際に迅速な保証が受けられるように保証枠を予め設定する予約保証制度の導入、新株予約権の活用した創業資金や挑戦資金の調達円滑化、信用保証料率の割引、本人保証猶予特例の範囲拡大、無担保融資の金利引下げ、成功払い型融資の拡大等を図るための所要の法改正を準備している。

次に、中小企業の事業承継問題であるが、事業承継の円滑化については、中小企業庁、日本商工会議所、関係士業団体が2005年10月に発足させた事業承継協議会が、これまで親族内承継等を計画的に進めるための「事業承継ガイドライン」を策定したほか、相続紛争防止のために現行法制の下で利用できる有効な手段、議決権制限株式の利用等の会社法上の制度の活用策などをまとめて公表してきたところである。2007年6月19日閣議決定の「経済財政改革の基本方針2007～「美しい国」へのシナリオ～」にも事業承継の円滑化を含む「中小企業生産性向上プロジェクト」を2009年度までの3年間に集中実施する旨明記され、また、第168回国会冒頭の所信演説(2007.10.1衆参両院本会議)において、福田内閣総理大臣が、事業承継の円滑化に向けた取組を強力に推進すると述べている。

中小企業の場合、規模が小さくなるにつれて創業メンバーや親族への承継の割合が高くなり、特に、小規模企業では約70%を占めている。しかも、従業員規模が小さいほど社長交代率が低く、事業承継が円滑に進んでいない(2007年版中小企業白書)。その原因には、事業の将来性や後継者不足の問題も大きいものの、事業用資産及び借入金の承継問題

も一因として指摘されている。2006年10月に中小企業庁が実施した中小企業経営者アンケートの結果によれば、個人資産のうち、事業用資産の占める割合が6割を超える経営者が約半数を占め、かつそのほとんどが自社株式及び土地家屋となっている。円滑な承継のためには、これらの事業用資産、特に株式を承継者に集中させることが望ましいのであるが、相続税負担の大きさや民法上の制約（相続財産における遺留分）が、これを困難にしているのである。

このため、経済産業省及び中小企業庁では、2008年度概算要求において、事業承継支援センター設立支援経費の新規20億円及び経営者向け研修・セミナーに対する支援経費の増額と、事業承継資金融資制度の抜本拡充を要求し、2007年12月24日閣議決定の予算案に盛り込まれた。また、生前贈与された非上場株式を民法上の遺留分の算定から除外すること等を内容とする事業承継契約制度の創設を盛り込んだ「中小企業の事業の継続の円滑化に関する法律案（仮称）」を次期常会に提出する予定である。なお、同法の制定を踏まえ、2009年度税制改正において、「取引相場のない株式等に係る相続税の納税猶予制度」を創設し、事業承継相続人が、非上場会社を運営していた被相続人からその会社の株式等を取得し、その会社を運営していく場合には、当該事業承継相続人が納付すべき相続税額のうち、相続により取得した議決権株式（相続開始前から既に保有していた議決権株式を含めて、その会社の発行済議決権株式の総数の3分の2に達するまでの部分）に係る課税価格の80%に対応する相続税の納税が猶予されることが決まっている（2007年12月19日財務省決定「平成20年度税制改正の大綱」）¹³。

3. 地域経済産業政策

目前に迫った少子高齢化、人口減少社会の中での過疎化という現実を踏まえれば、地域の再生、活性化は最大の課題の一つである。地域社会の中で生まれ育った人をその地域にとどまらせるため、魅力のある地域を形作っていくためには、出産、保育、教育、医療、保健等のサービスの提供はもちろんであるが、充足感が得られ、働きがいのある雇用を創造することが鍵となる。

「日本経済の進路と戦略～新たな『創造と成長』への道筋～」(2007年1月25日閣議決定)では、地域の活性化について、「地域の知恵を引き出して活かす、地域の担い手・人づくりを進める、地域固有の有形無形の資源を活かす、国際交流・地域間交流を促す、地域の持続的・自立的発展のための条件を整える、という5つの視点を踏まえ、地域への情報提供の充実、地域の担い手の新たなネットワークの構築、「頑張る地方応援プログラム」など地域活性化に係る各般の施策の充実強化を図る。あわせて、地域にとって使いやすいメニューとなるよう政府の施策の体系化を進めつつ、地域の様々な担い手による活性化の取組を支援する」ことが決定された。また、「経済財政改革の基本方針2007」(平成19年6月19日閣議決定)にも、「施策の体系化・全国への情報発信、「頑張る地方応援プログラム」、横断的・制度的基盤の強化・活用等により、地域の取組を支援する」ため、地方独自のプロジェクトを自ら考え前向きに取り組む地方公共団体に対し地方

交付税等の支援措置を講ずる、都市再生、中心市街地活性化、構造改革特区、地域再生等の取組を強化・活用する、広域的地域の自立・活性化のための公共施設等の整備、地域の強みを活かした企業立地促進、地域公共交通の活性化・再生、農山漁村における定住等及び地域間交流の促進等を図ることなどの方針が盛り込まれた。

その後、2007年9月に「美しい国」づくりを目指した安倍内閣から政権を引き継ぎ、「希望と安心の国づくり」を唱える福田内閣総理大臣は、第168回国会における所信表明演説（2007年10月1日）において、地方においては、人口減少の結果、学校、病院等の暮らしを支える施設の利用が不便になり、魅力が薄れたためにさらに人口が減るという悪循環があり、この構造を断ち切るには、それぞれの地方の状況に応じ、生活の維持や産業の活性化のためには何が必要かを考え、道筋をつけていかなければならないとの認識を示しつつ、内閣に置かれた地域再生等の実施体制を統合し、一元的な戦略の立案・実行を可能とする体制を作るとともに、国と地方が定期的に意見交換を行うなど地方の声に真剣に耳を傾け、地域力再生機構の創設等、政策に工夫を重ね丁寧に対応する地方再生への構造改革を進めると述べた。これを受けて、政府は、都市再生本部、構造改革特別区域推進本部、地域再生本部及び中心市街地活性化本部の4本部を、原則として合同会合（地域活性化統合本部会合）を開くとすることで実質的に一元化した。地域活性化統合本部会合の枠組みの中には、審議に当たって地方公共団体の首長、民間有識者等が参与として参画し、地方の声を反映させる仕組み（地方再生政策対話）が設けられている。

地域活性化統合本部会合は、2007年11月30日、地方再生の理念、原則（国の役割の「補完性」、地域の経済的社会的「自立」、地方と都市の「共生」、国が行う支援の「総合性」、計画の策定、支援、評価の「透明性」を地方再生の5原則とする。）取組の進め方（政府一体で地方再生の総合的推進を図るとともに、地方都市、農山漁村及び基礎的条件の厳しい集落における地方の課題に応じた地方再生の取組を進める。）取組の具体的な対象等を定めた長期的・総合的戦略である「地方再生戦略」を決定した。2008年度には、地域からの発想を起点にしたプロジェクトを立ち上がり段階において支援する新たな取組として「地方の元気再生事業」を創設するとしており、構造改革特別区域計画、地域再生計画、中心市街地活性化基本計画の認定も、そのような枠組みの中で一体的に行われることとなる。

経済産業省及び農林水産省が2008年度から共同で取り組もうとしている地域経済活性化のための「農商工連携」も、「戦略」にいう省庁横断的・施策横断的な取組の一環である。「農商工連携」は、農林水産業、商工業等の産業間の連携の促進を通じた地域製品の販売及び新商品の開発の支援、地域産業におけるイノベーションの促進、地域における知的財産の創造・保護・活用の更なる促進、農業関連施策と中小企業関連施策の連携の推進、地域品の輸出促進等を図ることを目的としている。取組の実施に当たって、これまでの中小企業地域資源活用プログラム（経済産業省）、電子タグ等を活用した生産・流通管理支援事業（同）、食料産業クラスター展開事業（農林水産省）、IT活用型営農成果重視事業（同）等の施策が有機的に活用されるほか、農林水産業者と商工業者の連携による事業活動への支援、農林水産関連産業の企業立地の促進及びバイオ燃料の原料生産を行う農林漁

業者と燃料製造業者の共同・連携の促進策を、法制度を含めて検討することとしている。

新たな取組が各府省庁の個別の施策の単なる寄せ集めや組合せではなく、地域のニーズに応えた施策を有機的かつ効果的に結合したものとなるように、また、新たなばらまき事業とならないように、十分に監視していく必要がある。将来的課題として、地域の再生・振興に関する基本法を制定し（又は「地域再生法」をそのように位置付けるように改正し）、各府省庁の所管する関連法律を整理するとともに、地域の再生・活性化を所管する単一の行政官庁を設置することも検討されるべきではないか。また、「頑張る地方」を応援するというのであれば、頑張れるだけの権限と財源、人的・物的資源を地方が持てるような施策が不可欠である。

4. 温暖化対策（国内対策）

我が国は、京都議定書に基づき、温室効果ガスの排出量を 2010 年を挟む前後 5 年間の平均値で 1990 年比 6 %削減する義務を負っている¹⁴。この第 1 約束期間が、2008 年から始まる。

1970 年代のオイルショック以降省エネの努力を重ねてきた我が国にとって、基準年が 1990 年と設定されたため、実行の厳しさは当初から予想されていたのではあるが¹⁵、2005 年における国内排出量は、基準年のそれ（12 億 6100 万 t-CO₂）を 7.8 %上回る 13 億 6,000 万 t-CO₂、2006 年は基準年比 6.3 %増の 13 億 4,100 万 t-CO₂（2007.11.5 環境省発表速報値）であった。2007 年は、新潟県中越沖地震の影響等による原子力発電所の設備利用率の低下等により、排出量は、前年よりも増加に転じると懸念されている。

産業構造審議会環境部会地球環境小委員会と中央環境審議会地球環境部会の合同会合は、2007 年 8 月 10 日、「京都議定書目標達成計画の評価・見直しに関する中間報告(案)」をとりまとめたが、その中では、「総合的に見れば、対策が十分に進捗しているとは言えない状況にあり、目標達成計画策定時における各対策の排出削減見込量を達成するためには、過去を上回る進捗が必要な対策が多く見られることから、対策の進捗は極めて厳しい状況にある」として、特に排出量の伸びが著しい業務部門及び家庭部門の対策の抜本的強化と国民全体が総力を挙げて温室効果ガスを削減するようにライフスタイル、ビジネススタイルの変革等を促すような対策の強化が必要と指摘している。

また、総合資源エネルギー調査会省エネルギー部会政策小委員会も、2007 年 11 月 28 日に公表した、「今後の省エネルギー対策の方向性について(案)」において、「我が国として、短期的には京都議定書目標達成が現行対策のみでは難しい現状を踏まえ、中長期的観点からは環境と経済の両立に向けて、一層の省エネルギー対策を推進していくことが重要」であり、「今後は、業務・家庭部門においてもエネルギー管理を徹底し、これまで省エネルギーを積極的に進めてきた製造業のみならず流通・サービス業やオフィスビル等のエネルギー効率を高める必要がある」と指摘している。そして、工場・事業場単位を基本としたエネルギー管理の措置を講じている現行の省エネ法（「エネルギーの使用の合理化に関する法律」）を改め、工場・事業場単位の規制に加えて、事業者単位の規制措置を導

入して、省エネ対策に企業全体として取り組ませるとともに、一定規模以上のフランチャイズチェーンであって、本部が加盟店のエネルギー管理の実質的な権限を有すると認められる内容をフランチャイズ契約に規定しているものを法規制の対象に追加するよう提言している。これを受けて、経済産業省は、次期常会に所要の同法改正案を提出する予定である。

現在の温暖化対策に係る政府の施策は、強制力のある規制ではなく、企業・産業界、地域、家庭等の主体による自主的な取組を国が側面から支援するという枠組となっている。産業構造審議会環境部会地球環境小委員会・中央環境審議会地球環境部会合同会合では、温室効果ガスを絶対量でかつ最小コストで削減する仕組みとされるキャップ&トレード型の国内排出量取引制度についても導入の検討が行われたが、個々の排出主体への排出枠の割当が前提となる強度の規制的措置だとする消極論と導入積極論が対立し、前掲「京都議定書目標達成計画の評価・見直しに関する中間報告(案)」には賛否両論が併記された。日本経済団体連合会も、排出枠を行政が決定することは官僚統制を招き、企業の自主性を阻害する等の理由を挙げて反対を明らかにしている(2007.10.16「ポスト京都議定書における地球温暖化防止のための国際枠組に関する提言」)

「京都議定書目標達成計画」において「地球温暖化対策全体の中での具体的な位置付け、その効果、国民経済や産業の国際競争力に与える影響、諸外国における取組の現状などを踏まえて、国民、事業者などの理解と協力を得るように努めながら、真摯に総合的な検討を進めていくべき課題」とされた環境税も、環境省が2006年度以降の税制改正要望において導入を要求してきたが、2008年度与党税制改正大綱では、「さまざまな政策的手法全体の中での位置付け、課税の効果、国民経済や産業の国際競争力に与える影響、既存の税制との関係等に考慮を払いながら納税者の理解と協力を得つつ、総合的に検討する」として、2008年度からの導入は見送ることとされた。

森林吸収分3.9%を含め、国内措置にみで6%の排出量削減目標を達成することは、当初から困難であることが想定されていたのであって、1.6%程度は京都メカニズムの手法を利用する予定になっている。その中の共同実施(JI)とクリーン開発メカニズム(CDM)は、我が国が参加するプロジェクトによって実現された排出量の削減分を相手国と分け合うものであるが、排出量取引は、実際の排出量が割り当てられた削減義務量を下回って排出枠に余裕のある国からその一部を購入する仕組みで、例えば、1990年前後から始まった市場経済への移行、91年のソ連崩壊によって経済的低迷に陥り、結果として排出量が大幅に減少した旧ソ連諸国及び東欧諸国も、排出量の売り手となることができる。しかし、このような、努力によることなく偶然に生まれた排出枠(ホットエア)を購入するということになると、国内における削減の努力が後退しかねないのみならず、購入価格が相対の交渉で決まることから、余剰排出枠が縮小すれば価格が高騰するおそれもある。今後のポスト京都議定書の枠組作り交渉においては、我が国を含む先進諸国に対し、温暖化効果ガス削減のより一層厳しい削減義務を課せられることになると予想されるが、そうなれば、非常に高いコストを長期間払い続けなければならない。我が国は、2008年度において、ハンガリーから、政府レベルで最大1000万t-CO₂の排出量を購入する予定と報

道されている（2007年11月26日朝日新聞）。支払代金（最大で200億円程度）は、ハンガリーにおいて住宅への太陽光パネル取付け等に使われるということであり、グリーン投資スキーム（GIS：具体的な環境対策と関連付けされた排出量取引の仕組み）の枠内であるとはいえ、ホットエア購入の拡大については厳格な歯止め策が必要であろう。

5. 独占禁止法の見直し問題

独占禁止法（昭和22年法律第54号）は、2005年4月、課徴金算定率の引上げ、違反行為の早期中止又は反復の場合の算定率の増減、課徴金減免制度の導入、犯則調査権限の導入、審判手続等の見直し、罰則の引上げ等を内容とする改正が行われ、2006年1月4日から施行されている。その改正法附則第13条に「政府は、この法律の施行後2年以内に、新法の施行の状況、社会経済情勢の変化等を勘案し、課徴金に係る制度の在り方、違反行為を排除するために必要な措置を命ずるための手続の在り方、審判手続の在り方等について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」と規定されたことから、改正法成立間もない2005年7月、内閣官房長官の下に「独占禁止法基本問題懇談会」が設置され（2005年7月1日内閣官房長官決定）、必要な検討が行われてきた。同懇談会は、2年間、35回にわたる審議を経て、2007年6月、違反金（課徴金）と刑事罰の併存併科を維持する、排除型私的独占を違反金の対象とする、当面は不服審査型事後審判方式を維持し、条件が整った段階で事前審査型審判方式に戻す、警告・公表に関する規定の整備による適正化を図るなどを内容とする報告書を取りまとめた（2007年6月26日「独占禁止法基本問題懇談会報告書」）。

これとは別に、2005年4月閣議決定の「消費者基本計画」では、独占禁止法及び景品表示法への団体訴訟制度の導入について検討し、2007年までに一定の結論を得ることとされ、また、衆参両院の経済産業委員会も、前記独占禁止法改正案の附帯決議において、「不公正な取引方法の差止請求について、文書提出命令、団体訴権など一層効果的な措置を講ずることができる方策について早急に検討を行うこと」を求め、公正取引委員会は、2007年5月、「団体訴訟制度に関する研究会」を発足させ、制度導入の検討を行わせた。そして、同研究会は、5回の審議を経て、7月12日、「独占禁止法・景品表示法における団体訴訟制度の在り方について」と題する報告書を取りまとめた。

これらの報告書に含まれた諸提言を基に公正取引委員会は具体的な法改正の方向性について検討を行い、同年10月、公正取引委員会としての基本的な考え方をまとめて、公表した（2007年10月16日公正取引委員会「独占禁止法の改正等の基本的考え方」）。その概要は、次のとおりである。

第1に、課徴金制度の見直しについてであるが、独占禁止法違反行為に対する課徴金及び刑事罰の併科は、先進諸国に例を見ないものであり、憲法の禁止する二重の危険にさらすおそれがあるとして、制裁は刑事罰又は課徴金に一本化すべきとの意見がある。しかし、基本問題懇談会報告書は、違反行為抑止のために課される行政上の金銭的不利益処分は、制裁的な効果をもたらすとしても刑事罰のように道義的な非難を目的とするものではなく、

刑事罰と併科しても、憲法の禁止する二重処罰には当たらないという理解の下、違反行為に対して違反金を賦課することにより機動的に対処しつつ、特に悪質・重大な事案については刑事罰を併せて科するという役割分担とすることが違反抑止の観点から効果的であり、立法政策論として、現状においては併科方式を維持すべきであると提言した。その上で、現行法においては、課徴金の納付命令対象行為が不当な取引制限及び支配型私的独占に限定され、排除型私的独占及び不公正な取引方法が対象外とされていることを改め、排除型私的独占に対する課徴金を新設すべきことを求めている。他方、「考え方」は、課徴金と刑事罰の併科方式の維持を前提としつつ、懇談会報告書で提言された排除型私的独占のほか、懇談会では意見が対立した不公正な取引方法についても、競争の実質的な制限に至るものは、課徴金の対象行為に含める改正案を提示している¹⁶。

次に不当な取引制限、支配型私的独占に係る課徴金の水準及び算定方法の見直しについて、懇談会報告書では、違反行為をする動機付けを失わせるのに十分な水準に課徴金を設定すること、算定に当たっては、関連商品等売上高に所定の算定率を乗じたものをベースにして、所定の考慮要素を満たす場合に加減算を行う仕組みとすることが適当と指摘している。これを踏まえ、「考え方」は、カルテル・入札談合等において主導的役割を果たした事業者に対する課徴金算定率の加算、カルテル・入札談合等につき既に公正取引委員会が把握している事実以外の事実を提供する等調査に協力した事業者に対する算定率の軽減を見直しの方向として示した。後者、すなわち調査協力事業者に対する算定率軽減措置が導入された場合、公正取引委員会が既に把握している事実を事業者は知ることができないのであるから、違反行為を指摘され、取り敢えずにでも軽減措置を受けようとする事業者は、結果として、カルテル又は談合と指摘された行為に関わるあらゆる事情を報告せざるを得ないこととなり、公正取引委員会にとって極めて大きな武器となり得る。逆に、違反を指摘された事業者は、審判手続や訴訟手続に臨んだ場合、ほとんど手の内をさらした状態に置かれることとなる。課徴金の水準について、「考え方」では、2005年の法改正により算定率（現行は原則10%）の引上げが実施されて間がなく、また、算定期間（現行は最高3年）についても延長の必要性を見極めるべきとして、今回の改正においては見直さないこととしている。なお、懇談会においては、事業者が実効的な法令遵守体制の整備に努めていたことを自ら立証した場合には違反金の減算要素とすべきという主張についても検討が行われたが、現に違反行為が起こったにもかかわらず違反金の減額という形で公的な誘因を与えて推奨するのは不適當、法令遵守体制の整備が実質を伴っていたかを判断するための法執行コストが大きいなどの理由により、減算要素とすることは適當でないとの結論に至っている。

次に、警告・公表の在り方について、公正取引委員会は、排除措置命令等の法的措置を執るに足る証拠が得られないときであって、かつ、違反の疑いのある行為が認められると判断したときには、事業者には是正措置を採るよう警告によって指導することがあり、この場合、事業者名を含めて警告内容を公表している。この警告は、行政指導の一種であり、独占禁止法に直接の根拠はない（公表は、法第43条の規定（「公正取引委員会は、この法律の適正な運用を図るため、事業者の秘密を除いて、必要な事項を一般に公表することが

できる。）」に基づいて行われている。)。警告を受けた事業者にとって、「違反の疑い」があると判断されたに過ぎない事案で事業者名を公表されることは、有形無形の不利益を被るおそれがあり、しかも、当該事業者は、警告の前提となった事実又は警告の適正性について争う手段も与えられていない。しかし、懇談会報告書は、このような問題はあるものの、警告及び公表によって、具体的にどのような行為が独占禁止法上問題となる可能性があるかを明らかにされ、違反行為の未然防止が図られるとともに、当該事業者の行為に対する消費者や事業者の注意を喚起することに資するというメリットを認め、今後とも警告・公表の制度を維持することが適当としている。ただし、警告・公表制度の問題点をできるだけ解消するため、警告の主体、要件、形式、意見聴取等に関して法律上の規定を設け、その適正化を図るべきと提言している。「考え方」は、この提言をそのまま採用している。

次に、団体訴訟制度の導入についてであるが、制度を設計するに当たっては、団体訴訟の対象となる行為（独占禁止法及び景品表示法の禁止行為のいずれを訴権の対象とするか）、訴権の内容（差止請求権のほか事後救済措置である損害賠償請求権も認めるか）、訴訟の担い手（消費者団体及び事業者団体のいずれを主体とするか、団体の適格要件をどのように定めるか）等の検討が必要となる。これらの点について、前掲研究会報告書は、

- ・消費者被害は、独占禁止法及び景品表示法（「不当景品類及び不当表示防止法」）違反の行為によっても生じ得ることから、同種多数の被害を未然防止・拡大防止するため差止請求権を一定の団体に付与することが考えられる、
- ・中小企業等の事業者被害を防止・救済するための団体訴訟制度を導入することも考えられるが、独占禁止法違反行為による被害については差止請求権又は損害賠償請求権が既に認められており、また、一の違反行為によって複数の事業者が被害を受けた場合には、現在の訴訟制度の下、選定当事者制度（民事訴訟法第 30 条）を用いて訴えを提起することも可能である一方で、団体訴訟制度の導入を希望する事業者団体は未だ少なく、事業者団体は団体訴訟制度の担い手として未成熟な部分がある¹⁷等の現状にかんがみれば、事業者団体による団体訴訟制度を早急に導入することの必要性があるとは言えない、
- ・損害賠償については、被害を受けた個々の消費者や事業者に請求権（法第 25 条）があり、第三者団体への損害賠償請求権の付与は、被害者個人の損害賠償請求権との関係の整理、損害賠償の対象となる消費者や事業者の特定方法、団体が得た損害賠償金の配分方法等につき慎重な検討が必要であり、将来的な検討課題である、

との基本的な考え方を示した上で、

景品表示法が禁じる不当表示については、違反行為に気付いていない消費者への被害の拡大を防止するために、消費者団体による差止請求の対象とする必要性が比較的高い。独占禁止法違反行為の中には、抱き合わせ販売や再販売価格の拘束、価格カルテル等消費者被害に結びつくものがあり、同種被害の拡大防止のため消費者団体による差止請求の対象とすることが消費者団体訴訟制度の趣旨に合致すると考えられるが、価格カルテルは秘密裏に行われ、発見の可能性が低く、解明も容易でないという性格にかんがみると、消費者団体が差止請求を行うことは現実的には困難である。また、抱き合わせ販売、

再販売価格の拘束等の不公正な取引方法の中には、消費者団体による差止請求の対象として馴染みやすい違反行為の類型もあるが、独占禁止法に団体訴訟制度を導入する場合、景品表示法の場合と異なり、個人が有する差止請求権と消費者団体の差止請求の関係の整理が必要となり、どのような形で団体訴訟制度を導入することが適切かについて現段階で直ちに結論を得ることが困難であることから、次の段階での課題として位置付け、引き続き検討していくべきである、

等の理由を挙げて、可能な限り早急に消費者団体による差止請求制度を導入するために、差し当たり景品表示法に消費者団体訴訟制度を導入することとすべきであると提言している。

研究会報告書は、事業者団体が団体訴訟における訴権の主体となることについて、早急の導入の必要性を否定するにとどまっているが、事業者による団体訴訟は、競争上劣後する事業者が優位事業者の営業の差止請求をする等の濫用のおそれがある、事業者団体こそが独占禁止法違反行為の温床となりやすい構造があり、特に、特定業界に属する事業者のみによって構成され、業界利益の追求を主眼とする団体に訴権を付与することは不適切であるとの意見も強い。また、研究会報告書が将来の検討課題又は次の段階での課題として先送りした損害賠償請求権の付与と独占禁止法への団体訴訟制度の導入について、事業者団体などは、前者については、第三者に権利を与えることの合理性、被害者の請求権との関係、賠償の対象者の範囲、賠償金の分配方法等を明確にすることが困難である上に、現行法制度の下で既に選定当事者制度や司法アクセスの改善措置が講じられていることから、将来的にも慎重に取り扱うべきと、また後者については、独占禁止法の差止請求権の行使に当たって選定当事者制度を活用すれば事実上団体訴権と同様の効果を上げることができるほか、同法は無過失損害賠償責任を規定しているのであるから、公正取引委員会による違反行為の抑止を本旨とする独占禁止法に団体訴訟制度による差止請求権・損害賠償請求権を導入することには反対であると主張している。

「考え方」は、団体訴訟制度の導入について、研究会報告書の提言の通り、景品表示法上の不当表示について一定の消費者団体による差止請求制度を設けることとしているが、改正法案の立案及び審議過程においては、消費者団体の差止請求と公正取引委員会の行政処分等の関係（請求前の事前通知義務や行政処分前置の是非等）、差止請求の要件（現に損害が発生したことを要件とするか否か等）、受訴裁判所の管轄（被告事業者の住所地に限定するか行為地も管轄裁判所として認めるか）、判決効の及ぶ範囲等の確定が課題となる。

なお、懇談会報告書は、現行独占禁止法上の差止請求について、民事訴訟の適切な活用を阻害する要因があるのであればこれを除去する必要があると指摘し、これを受けて、「考え方」は、不公正な取引方法に係る差止請求訴訟につき、特許法等で設けられているような文書提出命令の特則を設けることとしている。民事訴訟においては、被害を受けた消費者又は事業者が、法違反の事実の存在等についての立証責任を負うのであるが、違反事業者の保有する関係資料を提出させなければ、立証は著しく困難なのが通例である。しかし、民事訴訟法上の文書提出命令制度においては、技術若しくは職業の秘密に係る文書、

専ら所持者の利用に供するための文書（自己使用文書）等は、提出命令の適用除外とされているため（法第 220 条第四号）、差止を請求された事業者は、要求された帳簿書類等の文書が営業秘密又は自己使用文書に該当すると主張することが少なくないとされる。「考え方」は、このような主張を排除するため、正当な理由があるときを除いて、提出を拒めないこととしようとするものである。

次に、審判制度の見直しについてであるが、2005 年の独占禁止法改正以前の審査・審判は、審査 勧告 審判手続（不応諾の場合）・審決（以下、課徴金を課する場合）事前通知・意見申述・証拠提出の機会付与 課徴金納付命令 審判手続（審判請求のある場合）という流れの事前審査制度を採用していた。この制度の下では、公正取引委員会の審判開始後であっても審決が出るまで違反行為が継続することがあり得、また、被審人は、審判請求することによって課徴金納付命令、談合事件の場合は指名停止処分を先延ばしすることが可能であった。これを防止し、法の迅速な執行を期するため、改正法では、審査（独占禁止法違反被疑事件に関する行政調査） 事前通知（排除措置又は課徴金） 意見申述・証拠提出の機会 排除措置命令又は課徴金納付命令 審判手続（審判請求のある場合）・審決を流れとする不服審査型の事後審判制度に改め、公正取引委員会は、違反行為があると認めたときは、迅速に排除措置又は課徴金の納付を命令できることとされた。しかしながら、改正後の不服審査型審判制度については、

- ・ 審判手続を経ることなく出された行政処分に対し、不服の申立として直接司法にその取消を訴えることができず、原処分を行った公正取引委員会における内部の不服審査である審判手続を経なければならない。被処分者に対し、不服審査の審判申立と地方裁判所への取消訴訟提起のいずれかの選択権を与えるべきである、
- ・ 公正取引委員会は、調査開始決定、排除措置又は課徴金納付命令案の決定、意見申述後の排除措置又は課徴金納付命令の決定の 3 度にわたって被疑事実ありと認定しているのであって、それと同一の機関における不服審査の審決に当たって、原処分と異なる結論を出すことは期待できず、審判の公正性及び中立性の観点から重大な問題がある、
- ・ 現在の審判手続は、対審構造による十分な手続保障がなされておらず、しかも実質的証拠法則を伴った審判方式¹⁸であることから、適正手続上の問題がある、
- ・ 法改正前の事前審査型審判制度における「勧告」は、応諾拒否の意思表示によって失効したが、現行制度の審決は、失効力を持つ排除措置命令又は課徴金納付命令の後に下されるため、仮に審決によって原処分が取り消されたとしても、被審人事業者の損害は回復されない、

等の理由により、見直しを求める意見が強い。また、審判制度の存在自体について、公正取引委員会が審査機能及び審判機能を併せ持つことは、処分者と不服審査の裁決者、すなわち検察官役と裁判官役がいずれも同一機関であることから、審査官と審判官とのファイアウォールを強化したとしても、公正さについての疑念が払拭できない¹⁹として、これを廃止して、裁判所に直接取消訴訟を提起する制度に改めるべきであるとの主張もある。

懇談会報告書は、以上のような意見や主張を検討した上で、実質的証拠法則を伴う審判制度は、準司法機関としての公正取引委員会による事実認定の尊重を通じて高度な専門性

に基づく執行・判断を担保する、専門的知見を加えた審決の蓄積を通じて審判制度が独占禁止法の解釈形成に果たしてきた役割は大きい、準司法的機能を持つことは公正取引委員会の独立性を認める主要根拠の一つである等の理由により、審判制度を置くことは適当であると前提した上で、不服審査型及び事前審査型それぞれの特徴、問題点等について詳細に述べた後、不服審査型事後審査制は、早期処分、審判件数の減少など一定の成果を上げている、制度を採用して1年程度しか経っていない現段階での再度の制度変更は実務的混乱を生じさせるおそれがある、不服審査型審判制度が直ちに憲法の要請する適正手続に反するともいえないとして、当面は現行制度を維持することが適当であるが、審判の迅速化や制度趣旨に沿わないような審判について防止措置を講じた上で、違反事件の大部分を占める入札談合事案に関する実効的予防策の実施状況を踏まえつつ、事前審判型の審判方式を改めて採用すべきと結論している。これを踏まえ、公正取引委員会は、懇談会報告書が要求する審判に対する信頼性の向上及び透明性の確保についての対応措置²⁰を採るが、不服審査型審判方式は当面これを維持するとの考えを示している²¹。

以上のほか、懇談会報告書では言及されなかった事項であるが、「考え方」には、審判の事件記録の閲覧・謄写についての正当理由がある場合の開示制限、公正取引委員会が海外競争当局に対して情報を提供する場合の条件等の規定、一の違反行為において同一企業グループ内の複数事業者が一定関与をしている場合における共同で課徴金減免申請をした場合の取扱いに関する規定整備²²、会社の合併・分割・事業譲渡が行われた場合における排除措置命令・課徴金納付命令の名宛人に関する規定の整備などが盛り込まれている。

- 1 指定商品等は随時見直しと追加が行われてきた。2007年12月10日現在、指定商品が58品目、指定権利が3品目、指定役務が21品目ある。
- 2 貸金業の規制等に関する法律、金融商品取引法、宅地建物取引業法等が該当するものと思われる。
- 3 日本弁護士連合会が2007年2月から3月に都道府県立の消費生活センター等に対して実施したアンケート調査でも、約7割が、特定商取引法において消費者団体訴訟制度を導入する必要があると回答している（2007年5月日本弁護士連合会「特定商取引法・割賦販売法に関するアンケート結果報告」）。
- 4 消費者契約法において、差止請求権とは、事業者等に対し、行為の停止若しくは予防又はそれらに必要な措置をとることを請求する権利をいい、不特定かつ多数の消費者の利益のために差止請求権を行使する業務（差止請求に係る訴えを含む。）並びに当該業務の遂行に必要な消費者の被害に関する情報の収集並びに消費者の被害の防止及び救済に資する差止請求権の行使の結果に関する情報の提供に係る業務を差止請求関係業務という。
- 5 今回の報告書では、消費者契約法に基づき差止請求を提起できる団体と特定商取引法に基づき差止請求を提起できる団体とを、手続的には別個に認定すべきものとされている。
- 6 法律にオプトイン方式による勧誘規制を規定する次の例がある。

金融商品取引法（昭和23法律第25号）第38条「金融商品取引業者等又はその役員若しくは使用人は、次に掲げる行為をしてはならない。ただし、（中略）内閣府令で定めるものを除く。三 金融商品取引契約（括弧内省略）の締結の勧誘の要請をしていない顧客に対し、訪問し又は電話をかけて、金融商品取引契約の締結の勧誘をする行為」。商品取引所法第214条「商品取引員は、次に掲げる行為をしてはならない。

七 商品市場における取引等につき、その勧誘に先立つて、顧客に対し、自己の商号及び商品市場における取引等の勧誘である旨を告げた上でその勧誘を受ける意思の有無を確認することをしないで勧誘すること。」

- 7 悪質事業者の過量販売、次々販売は、消費者にクレジット会社との間で個品割賦購入あっせん契約を結ばせて行われることが多いことから、被害を生じさせる背景にクレジット会社の過剰与信があると指摘されている。これに対応するため、社団法人全国信販協会は、個品割賦購入あっせん契約の原則的な取扱い基準として「特定商取引法に規定する販売業種に係る商品（業種）別取扱いガイドライン」を策定し、2007年4月1日から実施している。
- 8 ローン提携販売及び割賦購入あっせんは、いずれも3者間契約を基本的な形態とする取引であるが、前者の場合は、購入者が商品等の代金に充てるため金融機関から借入して分割返済し、販売事業者等が購入者の金銭債務を保証する。これに対し、割賦購入あっせんは、購入者が、事業者から商品等を購入するに際して、当該事業者と予め加盟店契約を締結しているクレジット会社と立替払契約を結ぶ取引であって、クレジット会社は、加盟店である事業者に商品代金を一括して支払い、購入者はクレジット会社に分割返済する。割賦購入あっせん契約には、商品等を購入するごとに締結する個品割賦購入あっせん契約と、予め消費者とクレジット会社との間で総合的な立替払契約を結び、クレジット会社が発行・貸与するクレジットカードを使用して消費者が商品等を購入できる総合割賦購入あっせん契約がある。
- 9 販売信用取引に関して全国の消費生活センターに寄せられた相談件数のうち、個品割賦購入あっせん取引に係るトラブルが約8割を占めている。
- 10 自社割賦及びローン提携販売は、趨勢として取引高が減少しており、また、販売事業者が購入者からの資金回収責任を負うため与信を慎重に行うという理由により、定義拡大の対象を割賦購入あっせんに限定することとされた。
- 11 総合割賦購入あっせんを行うクレジットカード会社については、現行法上、経済産業省への登録制とされている。
- 12 現行法は、割賦購入あっせん取引において与信対象となった売買契約等が取り消された場合、購入者は、未払金についてのみ支払を拒むことができることとされている（30条の4第1項）。このため、次々販売等の被害が生じている場合であっても、クレジット会社にとって、悪質販売業者を放置しておく方が利益になるという構図が生まれる。
- 13 「取引相場のない株式等に係る相続税の納税猶予制度」の創設は2009年度税制改正で行われるが、「中小企業の事業の継続の円滑化に関する法律（仮称）」の施行の日（平成2008年10月予定）移行の相続に遡って適用される。なお、現行の租税特別措置法では、事業所を兼ねる宅地（400平方メートルまで）について相続税の課税価格の8割が減額されるが（小規模宅地特例）非上場の自社株の場合は1割減額とされている。
- 14 ただし、気候変動枠組条約締約国会議第7回会合（COP7）における合意（マラケシュ合意）により、義務的削減排出量6%のうち、国内森林によるCO2吸収量が上限4767万t-CO2まで認められており、これは、約3.9%程度に相当する。
- 15 基準年が1990年に設定されたことが有利に働いている国もある。例えば、1990年は、東西ドイツの統合の年であり、統合後、旧東独地域における老朽化した工場を多数廃棄したため、温暖化ガスの排出量は激減した。議定書に批准した2002年にはすでに議定書上の削減義務量7.4%を達成しており（2002年のCO2排出量は1990年比16%の減）、EUが定めた域内国の削減量割当21%も、容易に達成できると思われる

(2003年段階で6種類の温室効果ガス排出量について1990年比19%の削減を実現している)(以上の数値は、大阪・神戸ドイツ連邦共和国総領事館HPから引用)。また、英国(議定書批准は2002年)の場合も、90年前後は北海ガス田の開発が本格化し、石炭から天然ガスに移行する時期に当たっていたため、排出削減義務量(議定書上4.3%、EU割当量12.5%)の達成は困難でないと見られていた。90年前後に市場経済に移行した東欧諸国や旧ソ連圏諸国についても、旧東独地域と同様の事情が当てはまる(ロシアの場合、議定書上の排出削減義務量は0%であるが、2005年の排出量は90年比3割程度減少している。)

- 16 懇談会では、不正な取引方法について、違反金の対象とすることは不適当とする意見と、必要なものについては対象とすべきという意見に分かれた。なお、2007年12月19日の公正取引委員会事務総長定例会見において、同事務総長は、「考え方」では、不当廉売等による排除型私的独占を課徴金対象に含めることによって、競争の実質的制限に至る前段階の不当廉売等についての抑止効果も期待していたが、前段階でも課徴金の対象にすべきとの声が非常に強いので、どのような具体的制度設計があり得るのかを検討していきたい旨、発言している。
- 17 公正取引委員会が2006年8月に実施した事業者団体アンケート調査の結果によれば、事業者団体による団体訴訟制度への関心があるとする回答9.11%(ないとする回答84.9%)、制度導入について希望があるとの回答5.7%(ないとの回答84.8%)であり、一方、団体自身又は会員企業が独占禁止法違反による警告又は勧告処分を受けた経験があるとの回答が14.6%(ないが83.9%)となっている。
- 18 公正取引委員会が審決において行った事実認定について、その内容を立証する実質的な証拠があれば、その事実認定は、裁判所の実事認定を拘束する(独占禁止法80条)。
- 19 例えば、国税不服審判所は、国税庁の特別の機関であるが、国税の賦課徴収を行う税務署、国税局等の執行機関から分離された別個の機関であり、処分に係る審査請求においては、審査請求人と処分を行った税務署長等の双方の主張を公平に審理し、裁決する。
- 20 審判官の合議体に法曹資格者を含めること、審判官作成の審決案と実質的に異なる審決を行うときは、その理由を審決に記載する旨明確にすること、被審人の利害関係者等を当該事件の審判官指定から除外する旨を明確にすることなど。
- 21 2007年12月12日の自由民主党独禁法調査会会合において、審判制度について、廃止すべきとの意見で一致したと報道されている(2007年12月13日朝日新聞)。
- 22 現行法は、違反行為の要件(2条、同、3条等)、行政処分の対象(7条等)、課徴金納付義務者(7条の2)、課徴金減免の申請者及び減免の順位(7条の2等)等について、事業者を単位としており、同一グループ内の複数事業者が共同で違反行為をした場合であっても、グループ全体として減免申請をすることはできない。