

明確化した 消費者重視の パラダイム転換

10a 消費者、投資家保護

1. マニフェストの妥当性

橋本内閣以来の金融ビッグバンによる金融の規制緩和の進展により、日本の金融業の自由化はかなり進展している。自民党の「重点施策」でも、「貯蓄から投資」への流れを加速するため、銀行・証券の垣根の撤廃、業者の参入促進等の諸施策を通じ、個人投資家が市場に参入しやすい環境が整備されてきたこと、今後とも個人投資家をはじめ多様な投資家の証券市場への参入を促進していくことが謳われている。

こうしたこれまでの諸施策は、金融・証券市場の活性化に主眼が置かれてきたきらいがあるが、自民党マニフェストが明確に打ち出している視点は、「活性化」よりも、むしろ市場取引の「健全化・適正化」であり、今後は投資家保護によりウェイトを置いた措置を展開していくという方向性がそこから読み取れる。そこで強調されている

のは、市場監視・取締り体制の強化、苦情・紛争処理体制の整備等を通じて、「自己責任時代」を適切に実現しようという価値観である。

他方、消費者保護については、自民党「重点施策」では、消費者保護基本法を基本的枠組として行われてきた日本の消費者行政の見直しの視点として、「保護から自立への消費者の位置付けの転換」が強調されている。マニフェストからは、こうした消費者保護行政見直しの流れに金融サービスを取り込んでいこうとする考え方が読み取れる。

戦後形成されてきた開発発展型国家からの大きなパラダイム転換の中で重要な柱となるのが、生産者・供給者の論理で組み立てられた諸制度を生活者・消費者中心のシステムへと変革することである。その意味で、自民党マニフェストが「生活者重視の行政」を基本理念の一つに据えているのは正しいと評価できる。そして、生活者であり消費者である個人には、自己責任や自立

を求めていることも、正しい視点である。

こうした方向を促すために、行政のあり方も事前指導型から事後チェック型へと変革されてきたが、そうした変化は個人である投資家や消費者が安心して参加できるだけの公正さや健全さが市場で確立され、こうした市場での取引において個人が真に自立できるためのセーフティーネットの整備がなければ、本質的には担保されない。

以上のように、自民党マニフェストには正しい理念が散りばめられてはいるが、そうであるならば、システム転換の理念をより明確に打ち出し、論理の流れをより体系的に示すことによって、今後の政策の方向性をより明確に意義付ける工夫が必要だと考えられる。金融取引を巡る現行制度は基本的にユーザーオリエントな視点から構築されたものではない。それをユーザーの視点から抜本的に組み替えた包括的な法制への転換が必要となる。

すなわち、金融に関する改革措置は、現行の業態法をベースとしている点で決定的な限界がある。例えば、このマニフェストに沿う形で行われた証券取引法の一部改正による課徴金制度の導入は、証券取引の不正に対し極めて有力な手段であるが、昨今の投資商品の多様化により個人投資家の投資対象が有価証券にとどまらず、外貨預金、外国為替証拠金取引などのデリバティブ、保険商品などに広がっていることを考慮すれば、不十分な対応と言わざるを得ない。

個人としての投資家の立場から見れば、金融・証券市場に求められるのは、自らの資産をできるだけ有利かつ安全に運用した

いというニーズに全体としての確に答えることであって、有価証券であるか、デリバティブであるか、保険であるかはある意味で関係がない。このような時代における投資家保護に必要なのは、より包括的な金融サービスに関する理念とそれに基づく法体系である。

すなわち、現状の業態別に分断された規制ではなく、市場での金融取引行為に対する公正性や適切性に着目した包括的な金融取引への規制や、一般個人投資家の投資に対する商品を問わない包括的な規制が考慮されるべきである。また執行面では、日本の現状の金融監督体制は英国の金融サービス庁と同様、全ての業態の金融機関を監督する統合的金融監督体制にはなっているが、その内部組織は依然として業態法を反映した業態別体制になっており、それは、時代にマッチした真に投資家保護にふさわしい業態横断的な行政執行に対する阻害要因になっている。

これまでの改革措置は、現状において発生している問題や今後発生すると想定される問題に対する解決として、基本問題である業態法の弊害に対峙することなく、小出しの個別改革で取り繕ってきた。ここから脱却するためには、包括的な金融サービス法の制定が求められるところであり、自民党マニフェストに求められるのは、そこに踏み込んだ上で、新法に向けた理念を明確に提示することであったと考えられる。

小出しの個別改革の手法が、戦後パラダイムの転換の中で求められるシステム再設計に向けた国民のコンセンサス形成の上で大きなネックとなっている。

2. 実質的進捗度

金融・証券取引については、マニフェストに沿う形で「証券取引法を一部改正する法律案」が法案化されるなど、かなりの程度進捗している。但し、苦情処理・紛争解決支援の促進については継続検討とされている。個別事項については、迅速な法制化がなされており、高く評価できる。一方、前項で述べたように基本問題を一切解決していない点で実質的進捗は限定的と言わざるをえない。

金融サービスを含めた消費者保護法制の強化については、マニフェストには「団体訴訟制度の導入」が盛り込まれているが、これは事業者には比べ弱い立場にある消費者個人に代わり、一定の消費者団体に訴訟を提起する権利を認める制度であり、国民生活審議会で現在検討中である。また、PL法のサービスへの拡大など、金融サービスも含め、自民・公明両党で消費者政策の憲法である「消費者保護基本法」の改正が検討されているところである。

3. アウトカム

課徴金制度の導入などは10年前には考えられなかった進歩であり、証券取引については不正取引の抑止効果が高まると考えられる。

一方、こうした部分的な改正に対し、市場参加者は従来通り規制の抜け道を経由し、不正類似取引が市場に蔓延する可能性が懸念される。包括的な法制度なくして、こうした抜け穴の防止は困難であり、その意味で、効果は一時的・限定的であるばかりで

なく、不正が巧妙化することが懸念される。

消費者保護法制については、未だに成案が得られていないため、評価できない。

公明党のマニフェスト評価

公明党マニフェストにはこの分野の記述はない。

10b 公正取引委員会

1. マニフェストの妥当性

独禁法は1947年に制定され、1977年に改正されている。今回は27年ぶりの改正になる。現行の独禁法では抑止力が弱く、摘発を受けても何度も談合を繰り返す例も後をたたないため、罰則を強化することを目指して、改正が議論されている。日本の場合、市場から退出すべき企業が温存される傾向があることがより重要な問題である。その結果として、過剰な参加企業による過当競争、それを避けるための談合が発生しがちで、官需にその傾向が強い。特に近年の公共工事の単価の上昇と高止まりは問題にされてきた。

2003年10月に提出された独占禁止法研究会（宮沢健一座長）による報告書を元に、改正案は以下のことを盛り込んでい

- ・ 課徴金算定率の引き上げと対象行為の拡大
- ・ 課徴金減免制度の導入
- ・ 刑事告発のための犯則調査権限の導入、罰則規定の見直し

- ・審判手続き等の見直し
- ・価格の同調的引き上げに関する報告徴収規定の見直し

改正案に対して、日本経団連等は反対している。その最大の反対理由は課徴金を大幅引き上げるという点である。また、経済同友会は違法行為抑止のため、入札・発注制度、官公需法、官製談合防止法等を一体として総合的に見直す必要があると指摘している。

過去、独禁法対象分野の取り締まりに対して公正取引委員会（公取委）が迫力に欠けるという問題は常に指摘されてきた。特に昨今、市場メカニズムに依存した経済運営を基本にする方向でいろいろな競争阻害要因を排除する方向にある。また、消費者に対する提供価値の改善という視点からいっても、そのためのインストゥルメントである公取委の権限を強化する方向は妥当である。改正案において裁量余地が大きい点などは改善すべき面は多少残っているかもしれないが、経済界が必要以上の牽制をするべきではない。そのような反対を乗り越えて今年中に成立させるべきテーマである。

2. 実質的進捗度

改正案が公取委によって作成されているにもかかわらず、前通常国会では提出に至らなかった。その最大の阻害要因は日本経団連が強く反対していることにある。経済同友会も経済社会環境の変化の著しさもあり、経済法制の見直しは必要であるとしながらも、独禁法改正案の内容には反対していた。

与党である自民党内にも反対の意向が強

い。従って、政府も改正案の早期成立に対して積極的に動いてこなかった。担当大臣は慎重論を表明するような状況である。公明党は昨年末、独禁法改正問題プロジェクトチームを発足させているが、作業を進めているはずにもかかわらず、その後、明確に立場を表明していない。

このような状況に対し、マスコミは小泉政権に約束を守れと迫っている。神戸新聞は競争促進政策が中心である構造改革において、独禁法改正は小泉政権が取り組むべき最重要課題として、小泉首相に同法改正に対してリーダーシップを求めている（「独禁法改正一宙ぶらりんは許されない」：2004年4月22日）。毎日新聞は独禁法改正案提出は先の総選挙における国民との厳正な約束として経団連を強く非難している。（「独禁法改正—経団連は笑われてるよ」毎日新聞：2004年4月19日）

ここで見てくるのは、長年力不足を指摘されてきた公取委の悲願、消極的な自民党、あいまいな公明党、改正案反対の経済界、国民に対する約束を守れと迫るマスコミという構図である。このような状況を打開できるのは担当大臣ではなく、小泉首相しかいない。そこの決断が問われている。このように考えれば、小泉首相がはっきりとした方向を出し、現状の膠着状態を打開することは可能であるし、そのように行動すべきだろう。しかし、そのような行動を小泉首相が起こすことは現時点では見えていない。

3. アウトカム

これまで述べたように法案が未提出のた

め、成果は評価できない。

公明党のマニフェスト評価

公明党のマニフェストは、独占禁止法改正を中心とした公正取引委員会についての項目を置いていない。

10c 司法制度改革

日本の司法制度は戦後を通じて大きな改革ができないでいたが、1999年の司法制度改革審議会設置以降検討が重ねられ、2002年3月に司法制度改革推進本部により司法制度改革推進計画が策定された。計画の基本的な考え方は、日本社会を透明で公正なルールが支配する社会にするため、国民にとって司法が身近なものとなるよう、国民の視点からこれを抜本的に見直し、司法の機能を充実強化することである。さらに、個人が社会の構成員として自ら紛争解決に参加することである。こうした二つの大きな目標を実現するため、政策体系が定められている。

第一の目標である、国民が活用しやすい司法の環境を作るためには、まず法律家の大幅増員が必要で、そのためのロースクール（法科大学院）の充実が求められている。また全国どこでも誰でも法律サービスが受けられる仕組みをつくる必要がある。この二つがこの目的についての優先順位の高い政策となる。

これと関連して、これまで時間や費用面からの使い易さの面で問題があった個別の労使紛争では、民事裁判とは別に関係者を含めて協議し結論を急ぐために労働審判制度を導入するほか、行政事件訴訟制度では

行政へのチェック機能を高めるため、裁判を起こす資格である「原告適格」を従来より拡大できるようにし、裁判所が行政への差止めなどが出来る形に変える必要がある。

第二の目標である個人の司法参加は、重大な刑事事件にも有権者が実際の裁判に裁判員として参加して判決の量定にも加わる裁判員法として04年の通常国会に提出され、衆議院では成立している。個人が裁判に加わるというこの新しい制度は、国民主権の風穴が司法に開いたものとも言え、司法改革では画期的な改革となった。

こうした司法制度改革を進めるために04年度にはこれらの9本の法律が国会に出されており、出されたものは全て現段階で衆議院を通過し、成立する見込みとなっている。司法改革にはこうした理念や目的がある。それを踏まえながら政権与党の自民党や公明党のマニフェストでどうそれを公約化し、その実現を図ったかによって評価を行う。

1. マニフェストの妥当性

自民党のマニフェストでは第一の公約に、裁判外民事紛争手続きの制度化を掲げている。裁判以外で多様な専門家が参加して紛争を解決することに選択肢を広げるもので、それ自体は司法改革の柱ではあるが、これらの政策体系の中では第一優先順位の政策とは言えず、第二の公約に掲げられた国民のための司法の実現が最優先になるべきと考える。このため、司法改革の理念や目的を十分理解していない可能性があり、公約の順位付けや政策体系の示し方が混乱している。また司法改革の理念を実行に移すためには、司法ネットや裁判員法案の実現が

先に提示されなくてはならず、司法の担い手の中核の弁護士の数を増やすためにどのような目標設定をし、それを実現するのか、こうしたことに対する党としての見解が見られない。

2. 実質的進捗度 3. アウトカム

自民党が第一の公約に掲げた裁判外民事紛争手続きの制度化は推進本部の検討委の中で意見がまとまらず、04年の通常国会には関連法案の中で唯一提出を見送っている。その他の法案関係は全て衆議院を通過し、成立した。

以後、司法改革の重要な項目について個別の課題ごとに評価を行う

(1) 裁判員制度

裁判員制度は司法制度改革の理念となる「法の支配」を主権者である国民が実質的に担う制度として、象徴的な制度である。一般の国民が、裁判官と同等の権限をもって、有罪・無罪といった刑を判断するこの制度が成立したことは、わが国の民主主義にとって歴史的な意義を有するものである。裁判員が選挙人名簿から無作為に抽選され、1件だけ担当して市井に帰っていく制度構想は評価できる。しかし、真に国民一人ひとりが担っていく制度とするためには、裁判員経験者が自由に、自らの経験をコミュニティに戻って語れるものでなければならない。主権の行使は、原則としてすべて主権者である国民に開示され、その監視の下に置かれるべきだからである。この点から、法案は守秘義務の範囲をあまりに拡大し、「裁判の信頼は沈黙によって守られる」との誤った認識に立っている。他人のプラ

イバシーなど、他人の権利と衝突する場合に限って、守秘義務を考えるべきである。

(2) 法律家の増員

法が支配する社会とは、言い換えれば、国民自身が法や法制度を駆使しきれる社会である。そのためには、国民の一人ひとりに貢献できる良質の法律家が多数必要であるが、法律家の増加目標は自民党、公明党も出しておらず、現在のところ、2018年頃に現在の2倍規模の5万人程度になるとの見通しがあるのみである。国民対比では法曹一人当たりで現在の6000人程度から2600人程度とフランス並みにまで不足は解消されるが、これからの法曹需要を考えるとこの数字の妥当性の根拠はない。そのため、国民は自らの権利を確保しようとしても、相談もでき、自らに奉仕する法律家を見つけることが困難である。

それを実現できる手段は、現在のところ法科大学院の開設と司法試験の合格者の増加しかない。法科大学院構想は2002年に立法化され、2004年度からスタートし、この4月では68校で5605人が入学している。司法制度改革審議会は2010年までに合格者を毎年3000人体制にしようとしているが、現時点ではそれが可能かどうかは判断できない。法科大学院自体へのサポート、例えば援助金、奨学金などの充実がこれからの課題である。その点では04年度から奨学金制度が一応創設されている。

(3) 司法ネット

司法ネット構想が、司法サービスへのアクセスを国民の権利とし、同時に、サービスの提供を国の責務として位置付けたことは、評価できる。問題点は、弁護士会の協

力なしには機能しえない制度であるにも関わらず、弁護士会の関与が法律上明確でないことである。また、サービスの具体的な内容は今後、センターの業務計画等で定めることとされ、具体的な内容が未定であることなどが指摘できる。

(4) 行政事件訴訟制度

使いやすい司法制度の改革として、行政事件訴訟法が改定されること自体は評価されるべきことであり、例えば、裁判を起こす資格である「原告適格」を従来より拡大できるようにすることは評価できる。しかし、「司法の行政に対するチェック機能の強化」（司法制度改革審議会意見）を実現するためには、今回の改革に止まらず、団体訴訟（消費者団体などが被害を被った消費者のために訴訟遂行する）、対象の拡大、手数料の減額など、今回の改革法案では触れられていないものを含めて、第2弾の制度改革で取り組み始めるべきである。

(5) 労働審判法案

今回の労働審判制度は、専門的知見を持つ者が参加し、原則として3期日で解決案を提示することとしていることなど、画期的な意義を有する。ただし、問題点として、1) 労働者側が要求し続けてきた、労使双方の代表に裁判官と同等の権限を与え、証言や弁論を聴いて判断する労働参審制（裁判を2人の代表と裁判官で行う制度）が採用されることとはならなかったこと、2) 労働審判員をどのように、どの程度の期間派遣するか、教育はどうすべきかなど明らかでないことが挙げられる。

公明党のマニフェスト評価

1. マニフェストの妥当性

公明党のマニフェストは司法改革の理念を把握しており、マニフェストに書かれた項目の政策体系も適切で、ロースクールの学生支援についての奨学金などの充実や、裁判員法を優先していることなど理念に基づいて政策が体系化されており、マニフェストとして妥当性がある。だが、党独自の公約とした弁護士の「ゼロワン地域の解消」などは、いつまでにどう進めるのかが見えず、公約が明確ではない。

2. 実質的進捗度

基本的には、自民党に対する評価と同じであるが、以下の点で違いがみられる。

(1) 裁判員法

裁判員の人数について、重大刑事事件の場合は、裁判官3人、裁判員6人に落ち着いたが、自民党は裁判官3人と裁判員4人にこだわっていたため、公明党に譲歩した形で決着したものといえる。争いのない裁判で異議がない場合は裁判官1人、裁判員4人という選択肢も公明党の主張で実現している。裁判官が3人というのは現状の裁判と同じであり、国民主権の新しい制度として実現させる公明党の意欲が感じさせられた。

(2) 法律家の増員

公明党は地域偏在の「ゼロワン地域の解消」と公約しているが、そのための手段や期限などは明確ではなく、実質的な評価は困難。

3. アウトカム

基本的には、自民党に対する評価と同じ。