

地方政府の財政行動

塚原康博

本論文は、一九九四年七月に勁草書房より刊行された同名の著書の改訂版である。刊行された著書との主な違いは、実証分析において新しいデータ（主として共通の年度でデータが揃う平成四年度）を用いて推計しなおしていることとアプローチの異なる第四部の産業連関分析を除外したことである。本論文の特徴は、地方財政の諸問題を扱う際に、理論分析や計量分析を用いていることである。従来の地方財政学は、地方財政を制度として扱う制度論が中心であり、理論分析や計量分析は、すでにいくつかのすぐれた先行研究が存在するものの、必ずしも研究成果の蓄積が十分であるとはいえない状態であった。しかし、地方財政の分析を科学的に行うためには、地方財政の行動主体である地方政府の行動を明示的にモデル化する必要があり、このようなモデルから説明しようとする仮説のインプリケーションが導出され、最後に、計量分析でこの仮説のインプリケーションが検証されなければならない。とりわけ、計量分析で得られたパラメーターの含意を得るためには、地方政府の行動をモデル化しておくことが必要になる。本論文では、地方財政の諸問題を分析する際に、ほとんどの章において、地方政府の意思

決定メカニズムを明示的にモデル化しており、そのモデルから得られる仮説が現実を説明できるかを検証するために計量分析の手法を用いている。もちろん、このような手法に対しては、現実の地方政府の行動は、制度的な制約の下にあり、必ずしも最適化行動をとっていないという批判もある。このような批判はもっともなものであるが、本論文の立場は、制度的な制約がある場合でも、地方政府に裁量の余地が残されている限り、できるだけ経済学的な最適化行動のモデルを使って現実の現象に對する説明づけを試みようとするものである。

なお、本論文において実証分析の対象とした地方政府は、主として東京都の地方自治体である。ここで、本論文の目次を示しておく、以下のようになる。

- 第一部 地方公共サービス
- 第一章 地方政府の行動仮説と地方公共サービスの公共性
- 第二章 地方公共サービスの調整速度
- 第三章 警察サービスの決定メカニズム
- 第一部の補論 公園サービスの決定と地域間スピルオーバー
- 第二部 補助金

第四章 ファンジビリティ仮説とフライベーパー効果

第五章 地域間所得の不平等回避と補助金の分配

第二部の補論 ファンジビリティ仮説の理論的基礎

第三部 福祉政策

第六章 社会福祉支出の決定メカニズム

第七章 社会福祉政策の導入と伝播

第八章 福祉政策の集権と分権

第三部の補論 福祉政策の分権化と住民移動

本論文の各章および各補論の概要を示すと、以下のとおりである。

第一部 地方公共サービス

第一章 地方公共サービスの行動仮説と地方公共サービスの公共性

Gonzalez and Mehay (1985) は、地方政府が裁量予算(官僚余剰)最大化行動をとっているという仮定の下で、公共支出の人口弾力性から、その地方公共サービスが公共財か、準公共財か、私的財かを判定する方法を提示した。Gonzalez and Mehay (1985) のモデルでは、公共支出の人口弾力性が一以上の値をとらなければならないが、実際に公共支出の人口弾力性を推計した研究によると、いくつかの地方公共サービスは、公共支出の人口弾力性がより小さいという結果が得られている。そこで、本章では、公共支出の人口弾力性がより小さいケースを説明できるような行動仮説を得るために、地方政府の代替的な三つの行動仮説、すなわち消費者(住民)余剰最大化

行動、獲得予算最大化行動、地方公共サービスの全国一律化行動のモデル化を行った。モデル分析の結果、消費者(住民)余剰最大化モデルと地方公共サービスの全国一律モデルが、公共支出の人口弾力性がより小さいケースを説明できることが明らかとなった。ちなみに、東京都の地方自治体を対象とした実証分析からは、総支出および教育費の人口弾力性は統計的に一と有意に異ならないが、消防費のそれは有意に一よりも小であるという結果が得られた。したがって、東京都の自治体の場合、消防費の人口弾力性がより小なので、裁量予算最大化モデルや獲得予算最大化モデルでは、消防がどのような性質をもつ財かを説明できない。それゆえ、公共支出の人口弾力性がより小の場合も説明できる消費者余剰最大化モデルもしくは地方公共サービスの全国一律モデルに従って、地方政府が行動している可能性が示唆される。地方政府が消費者余剰最大化モデルに従って行動しているとすれば、消防は公共財もしくは準公共財と判定され、教育と地方公共サービス全体は財の性質が特定化できないことになり、他方で、地方政府が地方公共サービスの全国一律モデルに従って行動しているとすれば、消防は準公共財的性質をもち、教育と地方公共サービス全体は私的財的性質をもつと判定される。

第二章 地方公共サービスの調整速度

地方公共サービスの調整係数を外生的に与えられた定数とみなし、それを計測するという研究は、Krieger (1981) によりなされていたが、地方公共サービスの調整係数を内生的に導出し、その性質を検討するという分析は、まだなされていなかった。

そこで、本章では、政府の組織内調整費用を明示的に特定化し、地方公共サービスの調整係数の内生的な導出を行った。さらに、本章では、調整係数を構成する変数が、調整係数にどのような影響を与えるのかをみるための定性的な分析が行い、さらに、調整係数の定量的な情報を得るために、数値例による簡単なシミュレーション分析や単純化の仮定によって調整係数を一定としたときの東京都の地方自治体を対象とした調整係数の計測も試みた。実証研究で取り上げた地方自治体は、近年もっとも人口増加が大きい市の一つである八王子市であり、被説明変数としては、総支出を取り上げた。推定された調整係数から、八王子市の場合、長期的な均衡生産量の五十％が達成されるまでの期間と九十％が達成されるまでの期間は、それぞれ約一・七年と約五・六年であるという結果が得られた。

第三章 警察サービスの決定メカニズム

外国において、警察サービスの経済分析は、数多くなされてきたが、著者の知りうる限り、日本における警察サービスの経済分析は、まだなされていない。そこで、本章は、日本における警察の支出行動が、経済学的な分析枠組の中でうまく説明できるのかを試みた。本章では、まず、警察サービスの決定メカニズムを明示的に考慮したモデルを導出し、次に、そこから得られるインプリケーションを都道府県の警察支出を対象とした計量分析によって検証した。都道府県の警察支出を対象とした理由は、警察サービスの決定が都道府県レベルでなされるからである。警察支出決定式の推計を行った結果、安全水準の係数が有意に負であるという結果と需要の価格弾力性と需要の所得

弾力性の符号が予想通りであるという結果が得られ、経済理論的な基礎をもつ警察支出の決定モデルが、現実の警察支出の動きをかなり説明できることが明らかになった。

第一部の補論 公園サービスの決定と地域間スピルオーバー
日本において、便益の地域間スピルオーバーを計測した研究は、著者の知りうる限り、まだなされていない。そこで、本章は、便益の地域間スピルオーバーが考えられる地方公共サービスとして公園サービスを取り上げ、簡単なモデルを使い、公園サービスの決定式の導出を行った。そして、この式を使い、東京都の地方自治体を対象として、地域間スピルオーバーの計測を試みた。推計で使用した被説明変数としては、公園費そのものの数値と公園費から用地取得費を取り除いた経常的な公園費の数値の二つを用いた。推定結果から、符合条件は予想通りであるものの、公園サービスの地域間スピルオーバーの存在は有意に確認されなかった。統計的に有意でないものの、公園費と経常的な公園費それぞれの公園サービスの近隣へのスピルオーバーの比率を求めてみると、前者が公園サービスの七％、後者が一％であるという結果が得られた。

第二部 補助金

第四章 ファンジビリティ仮説とフライペーパー効果

外国において、補助金が地方政府の支出行動に与える理論的な結果と実証的な結果に違いが生じていることが指摘されている。とりわけ問題とされているのが、ファンジビリティ仮説(条件付き補助金の一部が代替可能な財源に転換されていると

いう仮説)とフライベーパー効果(無条件補助金のほうが地方の私的所得よりも地方政府の支出に与える効果が大きいという現象)である。本章では、日本の制度的な事情を考慮した日本型のモデルを構築し、埼玉県の地方自治体を対象に計量分析を行い、ファンジビリティ仮説とフライベーパー効果の検証を試みた。本論文の実証分析では、基本的に東京都の地方自治体を取り上げているが、分析対象とした平成四年度において、東京都の地方自治体は普通交付税を交付されていない団体が多いため、地方交付税を説明変数とする分析には不適當という理由で、ここでは、埼玉県の地方自治体を取り上げた。なお、被説明変数として民生費を用いた。計量分析から、フライベーパー効果の存在は否定され、推定された符合条件から、ファンジビリティ仮説と逆の現象が起きているのではないかとという可能性が示唆された。本論文では、これを逆ファンジビリティ仮説(代替可能な財源の一部が条件付き補助金、すなわち使途を特定化された財源に転換されているという仮説)と呼んでいるが、これは地方自治体の超過負担と解釈できる現象である。ただし、今回の分析では、以前に昭和五九年時点での東京都の地方自治体を対象にした分析の結果とは異なり、符合条件は満たすものの、逆ファンジビリティ仮説の存在は有意に支持されなかった。その理由の一つとして、昭和五九年から平成四年の間に超過負担の解消がかなり進んだことが考えられる。統計的には有意ではないが、試みとして超過負担額の比率を求めてみると、民生費に占める超過負担額の比率は約〇・一六から〇・一八であるという結果が得られた。

第五章 地域間所得の不平等回避と補助金の分配

本章は、Behrman and Seh (1984)の対外援助モデルを地方財政の分野に応用したものである。ここでは、補助金を地域の所得の発生に寄与する生産要素の一つとみなし、中央政府が補助金を分配するとき、中央政府がいかに効率(国民所得の最大化)と平等(地域間所得の均等化)のトレードオフに直面しているのかの定量的な分析を都道府県を対象に行った。都道府県を取り上げた理由は、分析目的から東京都という狭い範囲に分析を限定することは適當でないからである。常識的な結論ではあるが、一般補助金と特定補助金のいずれを対象とした分析においても、絶対的な意味や相対的な意味において、中央政府は効率のみならず、地域間の平均所得の平等も考慮に入れて補助金を分配しているということと一般補助金のほうがより平等を重視しているということが定量的に確認された。

第二部の補論 ファンジビリティ仮説の理論的基礎

外国において、ファンジビリティ仮説を支持する証拠がいくつか示されているが、ファンジビリティ仮説の理論的な基礎を与える論文はまだ発表されていない。そこで、本補論は、簡単な期待効用理論を応用することによって、ファンジビリティ仮説の理論的な基礎づけを与えた。本補論では、ファンジビリティ仮説が成立するための条件やファンジビリティ仮説が成立する場合に、条件付き補助金のうち、どのくらいの割合を代替可能な財源に転換することが、地方政府にとって最適であるのかを導出されている。

第三部 福祉政策

第六章 社会福祉支出の決定メカニズム

日本において、社会福祉支出の決定要因を計量分析した研究はなされているが、社会福祉支出の決定メカニズムを明示的に考慮した分析は、まだなされていなかった。そこで、本章では、まず、社会福祉支出の決定メカニズムを明示的に考慮したモデルを構築し、次に、そのインプリケーションを東京都の地方自治体を対象とした計量分析によって検証した。ここでは、被説明変数として、福祉対象者のデータが入手できる三つの支出、すなわち老人ホーム入所見舞金品のための支出、友愛訪問員派遣のための支出、訪問看護指導のための支出を取り上げた。計量分析によると、本章で示したモデルは、これら三つの支出について、かなりの説明力をもち、とりわけ訪問看護指導の支出については、回帰係数の推定値の符号がすべて予想通りで、かつ有意であった。このことから、訪問看護指導の支出の分析では、地方自治体の財政力のみならず、モデル分析で示唆されるように納税義務者や福祉対象者の人数も重要であることが明らかにあった。

第七章 社会福祉施策の導入と伝播

社会福祉施策、もしくは政策一般に関して、どのような条件が満たされれば、それが導入され、他の地域にも伝播していくのかを説明する仮説として、先行要件仮説（先行要件が整うことによって政策が導入される）と伝播仮説（模倣を通じて政策が導入される）の二つが有力であるが、これらの仮説を統合す

るような理論的枠組は、まだ提示されていないかった。そこで、本章では、新しい政策が結果に関する不確実性をともなうという点に注目して、簡単な期待效用理論を使い、二つの仮説の統合を試み、さらに、東京都の地方自治体を対象にして社会福祉施策の導入の計量分析を行った。ここで取り上げた施策は、地方自治体による六つの高齢者福祉単独事業（給食サービス、入浴券の支給、自己所有電話への基本料・度数料の助成、電話訪問・相談、理髪サービス、入浴サービス）である。計量分析から、高齢者福祉施策の導入において、他の地方自治体の模倣もしくは他の地方自治体への同調を重視する伝播仮説の説明力が高いという結果が得られた。

第八章 福祉政策の集権と分権

本論文では、ほとんどの章において、政府の支出水準がどのように決定されるのかという実態的な側面を分析のテーマとしているが、本章では、福祉政策を集権化すべきか、それとも分権化すべきかという規範的な側面を分析のテーマとしている。日本における時代の流れは、福祉政策を分権化するという方向に向かっていくが、なぜ福祉政策を分権化することがよいのかについての検討は、十分になされているとはいえない。そこで、本章では、Pauly (1973) や Buchanan (1950) らの議論を参考にしつつ、「効率」「権利（生存権）」「公平」の三つの価値基準を明確にし、福祉政策が所得再分配をとまなうのか否か、住民移動がどのような効果をもたらすのか等の事情を考慮して、福祉政策を集権化すべきか、それとも分権化すべきかという問題を考察した。ここでは、価値基準や前提条件を明示して、さ

さまざまなケースを考察しているが、福祉政策に特徴的な議論を紹介しておく、福祉政策では、通常の財やサービスと異なり、一般的に便益と費用が一致せず、所得再分配をとまなう。福祉政策が分権化された場合を考えてみると、この場合には、地域間で福祉水準に格差が生じることが予想される。このとき、納税者が利己的であり、地域間移動に障害がなければ、税負担が多くても自分への見返りが少ない高福祉地域を避け、税負担が少くない低福祉地域へ移動しようとし、他方で、低所得者や社会的弱者は、できるだけ高福祉を受けたいと望むであろうから、高福祉地域へ移動しようとするだろう。このように、住民が各人の利害に基づき「足による投票」を行う場合には、高福祉を行おうとする地方政府は、納税者の流失と低所得者の流入の可能性によって財政破綻の可能性が生じ、福祉政策は手控えられることになる。このような点から、福祉政策は集権化すべきであるという主張が生まれることになる。

第三部の補論 福祉政策の分権化と住民移動

福祉政策を集権化すべきか、それとも分権化すべきかという問題を考える場合、福祉政策の分権化が住民移動を引き起こすか否かが重要なため、アメリカでなされた実証研究のサーベイを行った。サーベイからは、一般的に、福祉の主な受益者である黒人や低所得者は、福祉給付の相対的に高い地域へ移動しようとし、福祉給付の主な負担者である白人は、低福祉で税負担の軽い地域へ移動しようとするという結果が得られた。

以上が本論文の概要であるが、本論文の問題点としては、章ごとのつながりに欠けるため、論文全体としての結論が明確で

ないということがあり、さらに、本論文では、日本の地方財政の制度的な制約をできる限り考慮したつもりではあるものの、それでも制度的な制約に対する考慮がまだまだ不十分であるということがある。

それゆえ、今後は、日本の地方財政における制度的な制約をいっそう慎重に考慮し、代替的な仮説に対する十分な検討も行ったうえで、論文全体から日本における地方政府の全体像が明らかとなるような研究を行うことが課題として残されている。

〔博士論文審査要旨〕

論文題名 地方政府の財政行動

審査員 石 弘 光

野口 悠紀雄

田 近 栄 治

一 はじめに

政府の政策決定プロセスに関する研究には、従来から二つの流れがあった。一つは、制度面を強調するものである。いま一つは、政府も個人と同様になんらかの効用関数を持ち、一定の制約上条件の下でその最大化をはかるといふモデルを設定し、

そこから得られる結果を実際のデータで検証するというアプローチである。後者のアプローチによる分析は、アメリカでは行なわれてきたが、日本ではこれまであまり行なわれていなかった。

塚原氏は、日本における地方財政論が歴史的・制度的分析に偏っているとし、従来手薄であった理論的実証的分析を地方財政学に持ち込むことが必要との問題意識から、本論文において第二のアプローチに基づく分析を行なっている。

二 各章の要旨

論文は三つの部から構成されている。第一部においては地方公共サービス、第二部では補助金、第三部では福祉政策の決定過程が、それぞれ論じられている。

第一章では、地方公共サービスがどのような行動モデルに従っているかが分析される。裁量予算最大化モデル、獲得予算最大化モデル、消費者余剰最大化モデル、全国一律サービスモデルという四つのモデルの各々の場合において、地方公共支出の人口弾力性がどのような値をとるかが、理論モデルから導かれる。

実際の日本のデータを用いた分析を行なうと、人口弾力性の値が一より小さい場合が多いとの結果が得られる。このことから、本論文は、裁量予算最大化モデル、獲得予算最大化モデルは不適切との結論を導いている。

第二章では、地方公共サービスが長期的な均衡生産量に向けてどのように調整されているかが分析される。このため、地方

公共サービスの調整モデルを導出し、そこから得られた調整係数の含意を検討している。

八王子市のデータによる実証分析では、ある年度の支出を説明する式において、前年度の支出のみが有意であるという結果がえられた。本論文では、この結果を、地方公共サービスの実際の生産量が長期的な均衡生産量に向けて即時には調整されていないことを示すと解釈している。

第三章では、警察サービスの経済分析がなされている。まず、警察サービスの決定に関するモデルを導出し、つぎに、そこから得られるインプリケーションを日本の自治体を対象とした計量分析によって検証している。

警察支出を説明する式で安全水準の係数が有意に負に推計されることから、安全水準が低いほど都道府県警察が警察支出を増大させて対処していると結論している。

第四章は、本論文の中心的な部分である。ここでは、「フアンジビリティ仮説」と「フライペーパー効果」が検討される。

前者は、条件付き補助金の一部が代替可能な財源（使途を特定されていない財源）に転換されるとの仮説である。後者は、無条件補助金の方が、地方の私的所得よりも地方政府の支出に与える効果が大いという仮説である。アメリカの地方財政についての実証分析では、どちらの仮説も支持されることが多い。

いま、地方政府が地方税の決定権をもっていることを前提としよう。すると、地方政府は、地方税税引き前の地方所得、条件付き補助金のうち代替可能な財源に転換される部分、および

無条件補助金の総額を制約条件として、私的財と地方公共サービスの配分を決定するはずである。この場合には、公共支出の説明式において、地方税引き前の地方所得と無条件補助金の係数は同じ大きさの係数である。しかし、アメリカでの実証研究では、後者の係数の方が大きくなっている。これが「フライペーパー効果」といわれるものである。なお、「フライペーパー」とは、ハエ取り紙のことである。公共部門が受け取った資金は公共部門にとどまる傾向があり、私的部門が受け取った資金は私的部門にとどまる傾向があるという意味で用いられている。

本章では、このようなアメリカでの研究を踏まえ、日本の制度的な事情を考慮したモデルを構築し、日本の地方自治体を対象とした計量分析を行なっている。その結果、アメリカで実証されている「ファンジビリティ仮説」と「フライペーパー効果」のいずれもが、日本では実証されないことを明らかにしている。

そして、日本では、むしろ「逆ファンジビリティ仮説」(代替可能な財源の一部が、条件付き補助金、すなわち使途を特定された財源に転換されている)が支持される可能性があるとしている。本論文は、その原因を「超過負担問題」に見出ししている。

第五章では、中央政府が補助金を分配するとき、効率(国民所得の最大化)と平等(地域間所得の均等化)のどちらを重視しているかを分析している。そして、実証分析により、中央政府は、効率のみならず地域間の平均所得の平等も考慮に入れて

補助金を分配していること、一般補助金のほうが特定補助金よりも地域間の平均所得の平等をより重視した補助金であること、などの結論を導いている。

第六章では、社会福祉支出の決定メカニズムを明示的に考慮したモデルを導出し、そこから得られるインプリケーションを日本の自治体を対象とした計量分析によって検証している。

第七章では、社会福祉施策の導入と伝播の問題が議論される。具体的には、先行要件が整うことによって政策が導入されるとする「先行要件仮説」と、模倣を通じて政策が導入されるとする「伝播仮説」のどちらが妥当するかが検討される。本論文は、新しい政策が結果に関する不確実性をともなう点に注目し、期待効用最大化理論を用いてこれらの仮説の統合化を試みている。さらに、東京二三区の高齢者福祉を対象に計量分析を行ない、伝播仮説の説明力が高いとの結論を得ている。

第八章では、福祉施策を集権化すべきか、それとも分権化すべきかという問題に対し、規範的な側面からの議論を行なっている。住民移動の可能性がある場合には、所得再分配を伴う福祉政策は集権的に行なうべきであると結論している。

三 評価

(1) 塚原氏が指摘するように、従来の日本における地方財政論が、歴史的・制度的分析に偏っていたのは事実である。計量分析が行なわれる場合においても、単なる回帰式の推計や、アドホックなモデルが用いられることが多く、理論的なモデルによって導出されたモデルを実証するというアプローチは、あま

り行なわれてこなかった。

このような状況を考慮すると、理論モデルの構築とその実証というアプローチで地方財政の諸側面を分析しようとする試みた本論文のバイオニア的な業績は、高く評価される。

日本の財政制度の中で地方政府が重要な地位を占めていることを考慮すると、本論文は、財政学全般に対する重要な貢献であるともいえる。

(2) 第八章を除く各章では、共通の方法が取られている。すなわち、先行研究を詳細にサーベイした後、それらの研究を発展させる形で政府の政策意思決定のモデルを導出する。つぎに、そこから得られるインプリケーションを日本の自治体を対象とした計量分析によって検証する、というものである。

モデルは適切に構築されている(政府の「効用関数」が果たして存在するか否かという理論的な難問があることは、もちろん事実である。しかし、この問題は、本論文の範囲外のものと考えてもよいであろう)。データを用いた綿密な実証分析も手堅いものであると評価される。得られた結論も興味深いものが多い。また、分析の限界、今後の課題なども的確に意識されている。さらに、論文の構成や表現も適切であると評価される。

(3) ただし、個々の分析についてみると、いくつかの問題点を指摘できることは事実である。

例えば、第二章の地方公共サービスの調整速度の分析において、八王子市のデータを用いて実証分析した結果(ある年度の支出を説明する式において、前年度の支出のみが有意であるという事実)を、本論文は、「地方公共サービスの実際の生産量

を長期的な均衡生産量に向けて即時には調整していないことを示す」と解釈している。

しかし、実証分析の結果は、従来から「予算編成における増分主義」として知られてきたものと同じである。増分主義仮説によれば、組織的行動における合理性には限界があるため、予算全体を毎年度ゼロベースから見直すことが不可能であるとされる。このために、前年度からの増分に限った検討が行なわれるとされる。この考えは、「地方公共団体が合理的に行動しているが調整スピードが遅い」という考えとは異質のものである。前記の結果だけでは、本論文のような解釈が唯一のものといえるかどうか、議論の余地があるといえよう。

第四章の分析に対しては、このようなモデルは、地方議会が地方税に関して決定権を持っているアメリカの場合に妥当するものであり、地方税に関する決定権がきわめて制限されている日本では、そもそも妥当しないのではないかと議論がありうるであろう。

また、実証分析の結果を、本論文は、「逆ファンジビリティ」の存在を示すと解釈できるとし、その論拠として「超過負担問題」をあげている。しかし、これについては、超過負担というような制度的な面からの説明ではなく、地方公共団体の行動様式としての説明も可能である。すなわち、国の補助金が獲得できると、それが当該事業に対する一種の「おすみつき」となり、地方政府レベルでの予算編成や議会への関係で通りやすくなるというものである。この章における実証分析の結果からは、どちらが正しいかを判断することは困難ではないかと考えられる。

第五章の分析で、本論文は、「中央政府は、効率のみならず、地域間の平均所得の平等も考慮に入れて補助金を分配している」と結論している。しかし、実際の日本の財政では、政治的な圧力などを背景とした農業関連補助金が多い。そして、農業関連補助金は、制度的に所得の低い地域に重点的に配付される。このような制度的背景を考えると、国は毎年度の予算決定において、必ずしも効率と所得平等化の両者を比較しながら決定していたわけではなく、単に制度に縛られていたにすぎないと解釈することも不可能ではない。

以上いくつかの例を示したように、本論文が分析した問題に対しては、別の仮説による分析も可能である。それらの多くは、制度的な観点からの説明である。いいかえれば、本論文は、わが国の地方政府に課せられた固有の制度上の制約を明示的に課すことなしに、政府の最適化行動を仮定しているともいえる。これは、本論文の分析の価値を否定するものでは決してない。しかし、こうした点に対する言及が、もっと明確になされてもよかったのではないかと思われる。

(4) 各章の分析は興味深いものである。しかし、各章ごとに個別に発表された雑誌論文をまとめる形態をとっているため、各章が独立しており、それらの間の有機的な関連付けが十分にはなされていないうらみがある。このため、各章の分析を積み上げた場合、全体としてどのような結論が得られるか、政策的な含意は何かなどが、必ずしも明らかでない。

このように、本論文に改良すべき点は多い。しかし、各章の分析は、こうした問題点を補って余りある成果であると評価される。また、以上で述べた諸点は、パイオニア的な研究ではある程度避けられない問題ともいえる。しかも、塚原氏は、論文のそのような限界について、明確に意識している。氏の今後の研究活動によって、これらの点が補われてゆくことが期待される。

審査員一同は、面接審査の結果と合わせて、塚原氏に一橋大学博士(経済学)の学位を授与することが適当であると判断する。

平成八年十月九日

消費者信用法の研究

加藤 良 三

一、主論文「消費者信用法の研究」(一九九三)は、消費者信用取引を包括的に規制できる「消費者信用法制定」の必要性とそのため「基本的な法理論」の構築及び消費者信用に固有の「重要な諸問題」の検討を比較法的立場から研究する。

〔一〕戦後経済の高度成長下での大量生産・大量販売の時代、更にその後が続く低成長時代を迎えて、企業経営上重要な販売戦略の一つとして一般消費者に対する各種の信用供与が制度的かつ容易に行われるに至った。消費者信用は従来の閉鎖体制から解放体制の時代、即ち「大衆消費者信用社会」の時代へ大きく移行した。しかし、この新体制への転換は、米英と同様に、必要な法の整備のないまま進行したため、債務者たる消費者の側に重大な法律上の問題が発生し、消費信用取引部門での消費者保護の必要性が痛感されるに至り、割賦販売法や貸金業法を中心に法の部分的改正による債務者救済のための応急的措置をとられた。これらの対応は消費者信用に関する既存の法規制の全面的・抜本的な見直しではなく、その都度社会的必要に迫られたいわば「緊急避難的措置」としての部分的な改正にとどまったため、その法理論においても一貫性を欠くばかりでなく、

これらの改正措置も規制対象取引に限定されたため、その適用外に残された信用取引も多く、消費者信用取引規制としては不十分であった。その結果、「総合立法としての消費者信用法」の制定の必要性とその基本的法理の構築が緊急事となった。そのためには、まず「信用」概念の再検討が必要で、信用は信用授受当事者間の概念(静的概念)と信用の機能面からみた総体としての概念(≡社会資本)(動的概念)に分けられ、更に前者は「一般的概念」と「特殊的概念」に分けて考察する必要がある。後者は、一国の国民経済的観点からの規制対象となる「信用」をいい、経済法的性格を帯有する法規である。これに対して、後者の「信用」も、信用制度の閉鎖体制から解放体制への移行に伴い、一方での債権者にとっての「債権」(≡権利)であるとともに、他方での債務者にとっての「支払猶予を受ける権利(≡利益)」であることが法的に承認される必要がある(立法的解決の必要性)。

次に、総合立法としての消費者信用法は、二つの基本路線の承認が不可欠である。即ち、売買信用と貸付信用の区分の撤廃と取引条件の開示の強化、と商的信用と消費者信用の区分の必

要である。前者は消費者信用法が包括法であるためのいわば基本的要請である。実質的にみて売買信用と貸付信用の間に差異が認められない両信用間の区別を取り払い、取引条件の比較衡量の容易化と取引条件開示の法定化によって、信用利用者の側における「credit-shopping」を可能にし、消費者信用取引分野での競争の促進によって「競争を通じた消費者の利益保護」を図ることが必要である。後者はセカンドステップとしての要請である。これは「信用」の静的概念のうちの特異な概念から大衆消費者信用社会では「与えられた信用」は供与者にとつての権利であると同時に、被供与者たる消費者の取引上における地位の実質的対等性(実質的平等)を実現するために消費者の「支払延期を受ける権利(＝利益)」として保護されるべきものである。消費者信用法は消費者法の一つとしてこの種の「利益」の保護のために、商的信用と消費者信用との明確な区別によって、①債権者の有する一般法上の諸権利行使の大幅な制限、②一般法上の責任以外の特別法(消費者信用法)上の責任の賦課、更に③消費者の権利の拡大、などの総合立法としての「消費者信用法」の制定によって、特別の法的救済措置を図る必要がある。

〔2〕消費者信用取引における「消費者保護」を論ずる場合は、次の二つの側面がある。

第一の面は、「競争を通じての消費者保護」である。それは消費者信用市場における公正競争の促進によってもたらされる信用料の適正化と提供される商品又は役務の良質廉価を内容とするが、この面の消費者保護は、主として経済体制法によって

実現される。しかし消費者信用市場における企業間の公正競争の維持・促進のためには、消費者の側の合理的行動、即ち消費者の側における「合理的選択の制度的確立とその保障」が先ずもって前提要件として必要である。供与される多種多様な信用につき、消費者の側で自己にとって有利な信用の選択・選別可能な制度の創設が必要である。そのためには、①「信用」概念の再構成、②貸付信用と売買信用の実質的区分の廃止、③取引条件の厳格な開示と義務違反に対する厳しい責任、などの三つの要件が充足されなければ、この面での消費者保護は実質的意義を失う。

第二の面は、消費者信用を含めたすべての「消費者取引一般」における消費者保護である。契約当事者間の能力・資格の上での同質・対等性及び利益調整に関する予定調和理論を前提とする近代市民法の契約自由の原則の下では、消費者取引は通常企業者の一方的作成にかかる一般取引約款または取引規約によって行われる。このため消費者は取引上の不慣れまた専門的法律知識の欠如から契約条項の一方的かつ受動的承認を余儀なくされてきた。一般消費者は取引上の地位の非対等性の上に、とりわけ消費者信用では契約当到底予測し得ない事態の発生によって困難な事態に追い込まれるケースも多い。消費者保護が直接的意味で必要とされるのは、この契約面においてである。そのためには、前提要件として消費者信用概念の再構築と規制対象範囲の明確化とともに、商的信用と消費者信用の明確な区別が何よりも必要であり、消費者信用に関し消費者保護のための立法的措置を講ずることが必要である。蓋し、消費者の取引

上の力ないし地位の不平等性は正のために、信用企業者及びその仲介者に対してその行動の自由を制限する立法的措置（消費者の実質的平等の実現）を講ずる必要があるからである。消費者信用取引も米國に次ぐ超ビッグビジネスにまで發展を遂げているわが國において、消費者信用取引に関する法規制を原則として従来の契約約款に委ねたまま、一部不都合な部分の修正という方法は、その取扱において一貫性・統一性を欠き妥当ではない。この種の取引を一般法に委ねることは、消費者の地位の不平等性・非対等性を信用企業者の恣意に委ねる結果となる。消費者信用における契約面での消費者保護は、事後的救済ではなく「事前かつ強力な救済」でなければならない。その内容は契約自由の原則の大幅な修正という性格を持つが故に、諸外國ではこれを特別立法という手段によって信用企業者の義務を法定し、この義務違反に対しては民事責任はいうに及ばず、重要な義務違反に対しては刑事責任を科することによって、かかる「義務の遵守が法によって担保された強力な消費者保護」である点に注目すべきである。消費者信用も「消費取引」の一部門である。ただ消費者信用は、他の消費者取引とは異なり、取引の種類及び性質上とかく社会的問題となり易くかつ社会的影響も大きいため、独立した法典として立法化する場合が多い。消費者信用と一般の消費者取引に共通する部分を一括して「消費法」として、消費者の取引上の地位の不平等性に起因する不利を救済する方法もある。経済規模において米國に次ぐわが國の消費者信用取引高が商業信用の約半分の二二兆円を超える現状から、消費者信用法は別個の独立立法として制定すべきである。

〔3〕 以上の検討を踏まえて、消費者信用に関する主要な諸問題につき論ずる。

まず、消費者信用と不当表示——近時における消費者信用の価格その他の取引条件に関する不当表示事件及び公正取引委員会による消費者信用に関する運用基準（昭四五年）と融資費用に関する不当表示の指定（昭五五年）等の研究を通して、消費者信用における不当表示に関する現行規制の限界と今後の課題について論ずる。消費者信用の不当表示は、景表法第四条の適用があり、従来価格その他の取引条件の不当表示事件（二項違反）が中心であった。公取委の運用基準は、割賦販売における価格の不当表示事件に対処するためであり、また融資費用に関する不当表示の指定も、サラ金等の消費者ローンにおける融資費用の表示につき一般消費者に「有利な条件」であるかのごとき誤認を招く表示が多かった実情に対処するためであった。またこれらとは別に、割賦販売法の改正で販売条件の内容開示の法定化とそれに伴う広告時における同一事項の表示が義務づけられた（割賦法三条）。これらの規制によって、消費者信用取引分野での不当表示規制は一応の成果を納め得たが、現行制度には重大なかつ本質的な欠陥がある。この現行不当表示規制には二つの点で問題がある。一つは、消費者信用に関する法の不備による現行不当表示規制の限界、いま一つは、現行不当表示規制そのものに内在する欠陥である。ここでは、前者の問題に限定する。消費者信用法（包括法）制定の動機と目的は、従来の静態的閉鎖的信用形態から弾力的開放的信用形態へと移行した経済社会では、信用受給者たる一般消費者の利益をいかに保

護するかにある。消費者信用分野での不当表示の法的问题は、信用コストの比較衡量による利用者の合理的選択の制度的保障と関係する。不当表防止の目的は、信用受給者たる一般消費者の合理的選択の保障と消費者信用取引分野における公正競争の維持・促進にある。即ち、前者の「合理的選択の保障」が初めて後者の「公正競争の維持・促進」が実現され、かくして一般消費者の利益が保護される。ここに消費者信用法が競争経済秩序の維持という政策立法たる面も持っている所以である。この分野での不当表示規制の法的意義は、「すべての種類の消費者信用企業者間における『公正競争』の促進とそれを通じて与えられる『一般消費者の保護』にある」といえる。消費者に供与される信用が価格その他の取引条件の表示に一定したものなければ、この分野での不当表示規制はその企図された目的を達成することはできない。わが国での消費者信用分野での表示規制は割賦販売の分野だけで、それも割賦販売法上の指定商品に限定されるため、その他の売買、貸付またはリース等多くの消費者信用分野が野放しの状態に置かれている。この分野での不当表示規制がその本来の目的を達成するには、すべての消費者信用につき、一定の表示方法を規制する条項を含む消費者信用に関する包括法の制定が不可欠である。次に、抗弁権の主張の可否の問題がある。消費者信用には、「消費者・売主」間の二者間取引と「消費者・売主・信用供与者」間の三者間取引がある。沿革的には二者間取引たる売買信用に始まり、一九六〇年以降の高度経済成長とそれに伴う大量生産・大量販売のための販売政策として金融専門機関の出現によって三者間取引

時代へと進展した。その結果、既存の法規や法理論では律し切れない新たな法律上の問題が発生した。即ち、消費者と売主間に発生した抗弁を消費者が債権者に対して主張できるかという問題である。通常消費者の抗弁が特約または規約で制限されている場合が多く、このために消費者の利益が害され、諸外国ではこれに対して立法的な解決を試みてきた。国によって消費者信用に関する法規制の在り方が異なることから、消費者の抗弁主張の許容の態様も異なってくる。抗弁許容の根拠と態様には、二つの考え方ががある。一つは、抗弁または請求権の放棄事項の不当性ないし違法性の故に一定の制限を加えるか、またはかかる条項自体を無効とする思考の下に消費者の抗弁権を認める方法である。いま一つは、契約上の実質的平等の実現という観点から、具体的には「経済的一体性」を要件として消費者の抗弁権を容認する考え方である。特にイギリス法では消費者が企業者に対して有する請求権及び抗弁を債権者に対して主張できるばかりでなく、債権者も消費者に対して企業者と連帯して責任を負うべきことを規定する。消費者(信用)取引における消費者保護は、社会政策的保護ではなく、消費者の「実質的平等を保障するための法の後見」と考える立場から、一方での「競争政策上の消費者保護」と、他方での「消費者の取引上の地位の不平等性の是正のための保護」を意味し、特に後者の意味での消費者保護は契約面での保護であって、単に修正ないし矯正の保護にとどまらず、信用供与者の契約違反に対して特別法上の責任を課するとともに、消費者の権利の拡大・強化を図るべきであると考ええる。消費者信用法における抗弁については

後者の立場が正当と考へる。未だ包括法としての消費者信用法を持たないわが国でも、問題の多かつた割賦購入あっせん契約に關して国民生活審議会の約款取引委員会の答申を受け、割賦購入あっせん業者に対する抗弁が割賦販売法の改正で立法されたが、その抗弁内容自体も必ずしも十分とはいえない。最後に、消費者信用における契約の「不当性」の問題がある。米法では「非良心的契約条項」は統一商法典と統一消費者信用法典の双方に規定されるが、不当性の法理は主として消費者信用法の分野で發展してきた。英国ではこの「不当契約」は最初衡平法と Moneylenders Acts (1900) の後 Hire-purchase Act 更に 1974 年 Consumer Credit Act に継受された。この「不当性」条項はすべての消費者信用契約に適用される一般条項として規定されてる点が注目される。オーストリア法では、「消費法」と位置付け一般取引約款規制法で、企業者と消費者間における契約自由の原則を一般的に制限する法律の一条項として「不当契約」が規定されている。

わが国でも現代社会の著しい經濟發展と社会構造の複雑化に伴い、消費者信用を含む消費者取引の多種多様化と相まって、供給・供与される商品または役務の高性能化、高級化により契約内容も益々複雑化・難解化してきている状況の下で、契約の不当性を一般法の基準に委ねることは最早困難な事態に立ち至っている。各国は新たな立法によってかかる事態に対処してきている。わが国も「不当契約」条項は総合立法としての消費者信用法の中に規定されるのが最も望ましい。ただし消費者信用法は単なる取引秩序法ではなく、一方で競争政策の法実現

化としての性格を帯有するとともに、他方において契約自由の原則の下で予定調和的に期待されながら、現実において実現され得なかつた契約当事者間の實質的平等を実現すべく立法という手段によって政策的に実現する必要があるからである。消費者信用法に規定されるべき「不当契約」条項は、上述の趣旨に沿つた「不当性」条項であることが必要である。

二、「副論文」クレジットカード・カード法の研究(一九八九)ではクレジットカード・カード取引に関する法的基礎理論として、不正使用による損失分担の法理論とカード契約の法的性格について比較制度的研究を行う。

「一」クレジットカード・カード取引における損失分担の法理は、米国の判例法のなかで当初「発行者責任主義」から危険転嫁条項による「所持人責任主義」へと發展してきた。この特約条項をめぐつて判例は有効説と無効説に分れ、一般には無効説が有力となつてきた。無効説はその根拠を、カード所持人を「無償の保証人」と捉え、被保証人は周囲の状況から判断して相当と思はれる程度に保証人を保護する義務を負う、あるいは発行者にはカード所持人に対して不測の請求が不必要になされないよう注意する義務がある点に求めていた。しかし近時は学説上、社会工学的見地から「negligence」の法理を基底とする発行者責任主義」が唱えられるに至つた。この理論は損失の最小化、損失の分散、及び管理コストの三つの面から損失分担の効果を評価・判断されるとき、所持人責任主義は妥当ではなく、損失分担のあり方としては不適当であることを理由に、発行者責任主義に立ちつつ所持人にも一部を負担させる「有限責任主義」

が最良の法理であるとする。米国州法ではこの有限責任制が既に採用され、また英国においても消費者信用法で発行者責任主義が明定された。わが国の現行カード規約は発行会社によってその規定内容は異なるが、要するにいずれの発行会社も危険転嫁条項に基づく「所持人無限責任制」を建前とし、一定の要件を満たす場合に損害保険制度の併用により所持人の責任を軽減する方式をとっている。一見消費者保護の措置を取っているとも見えるが、「制度を利用して営利行為を行わんとする者は、その制度に必然的に伴う一定の危険は当然に負担すべきである」という損失分担の原則からみると、カード発行会社は巧妙なテクニクによって制度に必然的に伴う危険を所持人または加盟店に転嫁し、他方損害保険制度の利用によって所持人を保護しているかのように見せかけている。立法的解決が望まれる。

〔2〕クレジット・カード契約の法的性格如何の問題は、米国では当初商業信用状取引説が、後に受取債権買取説がそれぞれ提唱されたが、近時、これらの説はいずれもクレジット・カード取引を外観的・形式的にとらえ、他の制度との類似性から理論づけられたため、カード取引における重大な問題を見逃しているとして、当事者の権利義務（抗弁主張の可否）の観点から直接債務論の立場から所持人の抗弁主張を有効とする新理論が展開された。統一消費者信用法典は、直接債務論の立場からカード契約を循環信用契約として捉え、三者間カードではカード使用による購買は販売者に対する関係では現金販売としてまたカード発行者に対する関係では販売価格に相当する金銭の貸付として規定している。

クレジット・カード所持人の抗弁は、初期の立法ではカード発行者に対抗しえない旨が規定されたが、その後修正法でカード発行者はカード所持人が売主または質貸人に対して有するすべての請求及び抗弁に服する旨の規定が設けられた。近時各州の州法でも抗弁の主張を認める立法が行われた。英国においても、学説上主流をなしていた直接債務論の立場から、消費者信用法でカード契約を消費者信用契約中の「信用証示物契約」として捉えられ、カード所持人の加盟店に対して有する抗弁について、「債務者—債権者—供給者契約」では同法七五条で消費者保護の見地から債権者の連帯責任が認められる。今日カード利用による商品または役務の購買はカード契約の主たる内容ではなく、単なる関連取引に過ぎないと解するのがこの種の実態に最も適した法律構成といふべきである。わが国現行カード規約ではその内容もカード発行会社によって異なり、また抗弁の主張も一般的には制限される（リボ・カードを除く）。この点でも立法的解決が不可欠である。

以上

〔博士論文審査要旨〕

論題 消費者信用法の研究

論文審査員 石原 全

川村 正幸

松本 恒雄

(一) 審査対象は、主論文「消費者信用法の研究」(一九九三年)と副論文「クレジット・カード法の研究」(一九八九年)である。いずれも、申請者の長年にわたる消費者法の研究の一環をなすものである。

(二) 主論文「消費者信用法の研究」は、消費者信用法の基本理論、消費者信用法と個人信用情報、消費者信用法と不当表示、消費者信用法とその他の問題、比較消費者信用法の五編をもって構成される。

(一) 第一編消費者信用法の基本法理では、消費者信用取引に関する従来の法規制は現代の大衆消費者信用社会ではその実質的かつ合理的な妥当性を失っており、消費者信用取引を包括的に捉え、この種の企業の健全な発展と信用企業者間の公正な競争の促進を目的とする、総合的な消費者信用法の制定の必要性が痛感されるに至っているという問題意識の下に、信用概念分析を通じて消費者信用法の基本路線を画定する。まず、信用

概念は、静的概念(信用授受当事者にとって信用が有する法的性格)と動的概念(信用の一般的性格または総体としての機能面からみた法的意味)とがあり、静的概念においては、信用は金銭債権という理解では今日の消費者信用においては不十分で、債務者にとって「既存債務の支払延期を受ける権利」または「債務を負いかつその支払の延期を受けることができる権利」とする見解をとる。この面からは、消費者信用法とは、債権者(信用供与者)が一般法上有する債権に基づく諸権利の行使につき、債務者の有する権利性によって、一定の制限を加え、当事者双方にとって「合理的かつ妥当な解決を与えるための法」といえる。動的概念においては、信用は機能的にみて総体としての「社会資本」を構成し、それ自体公共の利益にかかわる性格を有し、消費者信用の健全な発展を図ることは公的に財政・金融政策と深い関わりを持ち、「経済政策的見地からの行政的規制」に服することになる。この信用概念と関連して、包括的な消費者信用法としては、第一に、売買信用と貸付信用の統一の把握(区分の撤廃)と取引条件開示の強化、第二に、商的信用と消費者信用の厳格な区分を基本として、信用の利用者たる一般消費者の利益を保護すべきものである。前者において、消費者の信用コストの比較衡量と信用の合理的選択を保障し「競争を通じての消費者の保護」が志向され、後者において、取引当事者間における公正かつ妥当な利害の調整の観点から、消費者に対する直接的利益の保護の強化が図られる。かくて、この分野での消費者保護は、特別法の制定による一般法の大幅な修正以外にはありえないとする。ついで、前述の二基本原則をよ

り詳細に分析するが、特に、後者につき、消費者側の取引上の地位の非対等性から、債権者の権利行使の制限、債権者の責任強化、債務者の権利の拡張の原則を英米法の分析を通して検証する。そして、この成果とともに、わが国の消費者信用の発展を跡づけ、わが国の法規制にとって総合立法が急務といえるとする。そして、提供商品の多様性と消費者信用企業間の競争の激化によって、消費者の適正な商品選別(択)の保証と不当な契約条項からの保護、他方では企業者による不良な貸付または信用供与の防止と健全な消費者信用産業秩序の育成という問題が生ずることを指摘し、これらの消費者保護の問題は、「競争を通じての消費者の保護」と取引上の地位の非対等性に基づく契約締結面での是正の両者を目的としなければならず、一方のみに重点をおくのでは不十分であるとする。さらに、消費者信用の現状と問題点を分析して、信用コストの比較衡量、消費者と信用供与者間の法問題、三者間における信用供与(債務者―債権者―供給者契約)における問題を指摘し、もはや契約自由では処理できず、一般消費者側に「権利性」を肯定して妥当な法規制をすべきことを主張する。かつ、場当たりの立法は禍根を残すこと、この分野での法規制は極めて国際的に伝播力のある部門であるが故に比較法的研究が有用かつ意義の高いことを指摘する。

(2) 第二編消費者信用法と個人信用情報では、消費者信用が發展すると企業にとっては信用供与の前段階での判断が極めて重要となる。この関連で、個人信用情報機関につき考察する。その場合、個人信用情報機関そのもののあり方、情報収集方法、

情報の利用、情報の対象者である消費者本人のプライバシーの問題等の解決が必要となる。まず、米国における個人情報規制につき一九七一年公正信用情報法を検討した後、法的規制の目的は消費者の利益保護にあり、その具体化には、第一に、消費者の個人情報そのものの「正確性」の確保を念頭に置いて、情報機関に正確な情報へ更新するよう一定の手続上の義務を課すことと消費者側にアクセスを可能としておくこと、第二に、消費者個人の「プライバシー」保護のために、情報機関の情報提供の相手方限定と第三者による個人情報の不正入手の禁止が必要であるとし、実効性確保には違反者に対する特別な損害賠償責任の賦課による被害者の民事上の救済と刑事責任による制裁が不可欠であることを指摘する。ついで、個人ローン関係の個人信用情報センターの拡充・整備にとまない、個人信用情報と銀行の秘密保持義務をとりあげ、公共のためである場合や銀行の利益である場合は開示が許され、守秘義務の例外となるとする。かつ、銀行作成の規約には顧客の取引状況についての個人情報機関への登録につき、同意または承認を求める条項が存するので「顧客の明示にもとづく開示」といえるとして、守秘義務との関係では積極に解する。問題は情報の利用におけるプライバシーの侵害である。プライバシーを「自己に関する情報をコントロールする権利」と解する見解を支持し、銀行の秘密保持義務もプライバシー保護の対象となることを肯定する。ただ、この法的義務を商慣習または契約説に求めるとしても、銀行はその本来の業務が公共性を有するので、当然なすべき不良債権の発生に必要な措置は適切に行われる限り、プライバシー保護

の例外として当然許容されるとする。

(3) 第三編消費者信用法と不当表示では、消費者信用契約における価格その他の取引条件に関する不当表示の顕在化に着目して、公正取引委員会による排除命令事例を分析し、現行不当表示規制は不十分で、表示は各企業の任意的形態に委ねられ消費者にとって合理的選択をなすのが困難な状態にある。これは、不当表示防止法の目的を、一般消費者の合理的選択の保護または保障を前提として、公正競争の確保を通じて得られる消費者の利益の保護にあるとする立場からも疑問であるとする。そこで、「融資費用に関する不当表示」に焦点を当てて考察を進め、昭和五年の公正取引委員会「消費者信用の融資費用に関する不当な表示」指定によって不当表示規制は一応の整備をみたし評価する。

(4) 第四編消費者信用とその他の諸問題では、抗弁権、契約の不当性、カードローン約定書につき検討する。抗弁権については、米法などの比較法的検討の後に、抗弁権は、契約における実質的衡平の実現という見地の下で「経済的一体性」を要件として認められるとする見解に賛成するとともに、抗弁権は少額信用の場合にこそ必要性が大きいから、行使に制限を設けない立法が消費者信用法理に適用とする。契約の不当性については、包括的立法であるべき消費者信用法は、単なる取引秩序法ではなく競争政策の法実現化としての性質を有するとともに、現実には実現されなかった契約当事者の実質的衡平を法政策的に立法という手段で実現しようとするものであるから、「不当性」は一般法の事後救済的ではなく、法律上一定の基準

を設け、これに違反する行為を「不当契約」として宣言するものであることを要するとする。カードローン約定書については、カード所持人が現金自動支払機の利用によって当座貸越によって一定限度（五〇万円）までの信用供与を受けるとして、ローンを対象とし、「信用」の権利性から、供与された信用は債権者側の一方的判断または都合により解除または取消すことは許されず、正当な理由とそれ相応な手続を経てのみ許されるという見地から、即時支払条項（期限の利益喪失条項）、相殺条項、危険負担・免責条項などを検討し、妥当でないとする。

(5) 第五編比較消費者信用法では、米國、英國、独、スイスを検討する。米國では、貸付部門と販売部門とで規制が別個であり、ことに販売部門で時価理論の下に割賦販売における購買者は不利な立場に置かれていた。このため各州で割賦販売法が制定されたが、開示事項、禁止条項の点では区々となっていたため、一九六九年に統一消費者信用法典が採用された。これは、今日の消費者信用は弾力的・開放的形態となつていくとの認識の下に、クレジット・ショッピングをいっそう容易にするるとともに、消費者信用における人為的区別を打破し障害を除去することによって、競争を助長し、これによって消費者の利益を図ることが、大衆消費者信用社会における法の役割でなければならぬという考え方に立脚しているとする。そして、取引の種類を売買と貸付とに大別すること、具体的最高限度の設定につき、循環信用と非循環信用とに分けたことに特異性を有し、具体的には、金融料の開示、レート限度の規制、市場への参入を可能ならしめるために許可制の不採用、消費者保護規定のた

めの諸規定を設けていることを指摘する。英国では、一九七四年消費者信用法につき、「消費者信用はどのような形態をとろうとも、常に基本的には同一である」という認識の下で、五〇〇〇ポンド未満の個人に対する信用供与(個人信用契約)を規制するための「包括法」という形態をとっている旨指摘する。同法では、予備交渉段階での契約関係者の法的地位(供給者は債権者の代理人)の明確化、債権者の権利行使の制限にその特色があるとする。独(旧西独)では、まず、三期に時代区分して詳論した後、一九五九年以降は賦払銀行の衰退と貯蓄銀行および商業銀行の積極的進出であるとする。そして、このような消費者信用は独では貸金としてではなく「信用購買」という形態をとったため、消費者信用法はこの信用購買を規制する法、つまり、割賦販売法およびかかる購買に関連する一般法を指すことになる。この面から、割賦販売法の発展がたどられ、一九七四年改正を画期的改正と評価し、主要な改正点として実質金利の表示、買主の取消権、取消の法効果をあげる。ついで、消費者信用規制における当時の法理論を購買信用と貸付信用とに区別して検討し、消費者は商品供給者に対する抗弁を金融会社に対して主張できるか、消費者の早期返済権などを検討した後、消費者信用の諸形態を、商人信用、販売店と銀行の提携による信用、銀行信用に分類して詳論し、結論としては、これらは経済的効果において同じであること、さらに、消費者信用においては非賦払信用は賦払信用の前段階にすぎないこと、消費者信用は実質的には世帯単位の信用供与であると考えられていること

などの特色があるが、総合立法として「消費者信用法」の研究はこれからの課題であるとする。最後に、スイスについては、一九七八年の消費者信用法案が検討対象とされている。

(三) 副論文「クレジット・カード法の研究」は、法的基礎理論、カード制度の比較法的研究、わが国現行カード制度上の問題点と提言の三編でもって構成される。

(1) 第一編法的基礎理論では、クレジット・カード(以下、カードと略す)の普及とともに、その便利性と簡易性による新たな問題の法的解決が迫られているが、そのなかでもカードの不正使用における損失の回避と危険転嫁条項を中心として検討する。この問題については、先駆的な米法を対象にとりあげ、不正使用の危険は発行者負担からカード所持人負担へと変更していくが、判例は特約なき限り所持人に責任なしとしたため、「返却前もしくは紛失・盗難の書面通知受領前の責任は負わない」という条項が設けられた。この条項の効力については、カード契約における規約が発行者の一方的作成であることを主たる理由として判例の大勢は無効説に立つと指摘する。その後、実務は、無制限危険転嫁条項から有限责任条項へと修正した。

その背景には、当初の当事者間の契約に委ねる態度から、保証理論、譲渡理論等により、特約条項の有無や所持人の過失の有無を問わず、一定の注意義務とその举证責任を課すことによつて損失の分担に衡平を期し、これによって公的ならびに私的経済福祉の増進を図るという法政策的意図が存したとする。そして、損失分担については所持人責任主義と発行者責任主義とが考えられるが、「損失の最小限化」「損失の分散」「管理コスト」

の三基準からみると、前者は所持人には損失の発生およびその程度を予知できず、損失分担の機構も所持人の関与するところではないので、不適當とし、後者を基本として、所持人にも一部を負担させる有限責任主義が最良といえるとする。これと関連して基本的には、カード取引の法構造、特に、発行者、加盟店及び所持人の三者間取引が問題となる。これにつき、米法では商業信用状取引説、受取勘定買取説とが存したが、いずれもカード取引の本質的・実質的かつ統一的に解明できる理論としては不十分である。むしろ、カード発行者は所持人から購買代金を受領する権利を有するが、これは所持人か、それとも加盟店から与えられたものか、さらに、カード所持人が加盟店に対して抗弁などを有する場合に、これをもって発行者への代金支払を拒否できるか、という問題の解明を通して理論構成すべきであるとするのが近時の主流であると指摘する。しかし、これらの理論も一長一短で、取引社会が信用販売及び割賦販売等の信用取引へと質的に転換している状況を考慮すると、旧来の法の適用で規制するのは妥當ではなく、信用販売を含めた立法化が必要であると結論づける。ついで、米国の統一消費者信用法典成立前後の状況を分析して、同法典は包括立法で、信用供与者が消費者に対して行う取引の種類によって、規制の形式とその程度を異にする方式を採用しており、将来の信用取引形態の発展をも考慮していると評価する。

(2) 第二編カード制度の比較法的研究では、英米法、独法(旧西独法)におけるカード規制を検討する。ここでは、英法につき一九七四年消費者信用法をとりあげ、その特色を評論す

る点が注目される。つまり、同法は、カード規制につきカード発行者の所持人に対する信用の供与と解するので直接債務理論に立脚していること、抗弁権については肯定するが、少額契約(三〇ポンド未満)を適用除外としているので、実質的には保護を与えられない結果になること、カード不正使用における所持人の責任は発行者責任主義を明定するが、三〇ポンドまでについては所持人の有限責任を肯定することを指摘する。

(3) 第三編わが国現行カード制度上の問題点と提言では、カード契約の重要問題をとりあげる。まず、カード発行者のカード所持人に対する代金請求の法的根拠については、米法の研究成果を生かし、カード契約とは発行者と所持人間では発行者による所持人への購買力(金銭)の貸付と購買代金(借入金)の支払委託の二個の契約が締結され、発行者の所持人に対する支払請求権は金銭貸借に基づく返還請求権であり、発行者の加盟店への支払約束は購買代金すなわち借入金の支払委託に基づくのである。したがって、所持人は加盟店との紛議を理由に発行者に支払を拒みえないし、また、加盟店は発行者から支払がない場合にはカード契約とは別個の所持人との間の売買契約にもとづき、所持人に対して販売代金を請求しうるのであると構成する。次に、カードの不正使用による損失分担については、わが国の発行者の会員規約では所持人の責任とし、発行者は責任を負わないシステムであり、この種の条項の効力は原則として有効と考えられるが、しかし、他の当事者の利益を無視し、一方的に自己に有利に作成されたものとはいえず、妥当性を欠く旨指摘する。また、昭和五六年一月の「消費者取引に用いら

れる約款の適正化について」の答申における「クレジット・カード個人会員規約」を分析し、評価しつつも、基本的法原理ないし原則に立脚した統一の見地に立っての適正化のための提案というよりも、個別的に従来問題の多かった約款条項につき契約法の範囲内で個別的に修正しようという提案に過ぎないと指摘する。最後に、CDカードによる預金の払戻及び同カードによる貸越につき、約款上は預金者の責任とされているが、預金者保護の見地から、この免責条項は普通預金の枠内における預金の払戻についてのみ効力を有すると解すべきとする。

(四) 以上のようにして、申請者は消費者信用法の総合的立法の必要性と各論的論点を消費者保護の見地から種々検討している。そこには、以下のような特色が存する。

第一に、二論文に共通しているが、比較法の対象としての外国法が選択の点での確で、かつ、周到に読み込まれていることである。因みに、取り上げられた外国法は、米法、英法、独法(旧西独法)、スイス法、オーストリア法などで、非常に多彩である。若干、米法に力点が置かれている嫌いがあるが、研究当初においては、米法が消費者信用法の先駆者といえる状況であった。また、わが国ではそれほど取り上げられていないオーストラリア法の研究は、注目されるべきものといえる。

第二に、「消費者信用法の研究」では、信用概念の分析により、信用の権利性の肯定および経済政策的見地からの規制の必要性を指摘し、売買信用と貸付信用の統一的把握、商的信用と消費者信用の峻別によって、「競争を通じての消費者の保護」ときめ細かい消費者保護を図ることが必要で、今日の消費者信

用の発展をみると個別法的処理では不十分で、総合的立法が望まれるとする点は、説得的である。総合的立法の必要性は、一般的に認められているが、信用概念の分析などによって、申請者はその論を補強しているといえる。しかも、総合立法化の必然性につき、米国などの消費者信用法につき十分に生成史を検討しており、単なる結論の提示のみでない点は、申請者の関心の広さを示すものといえる。また、経済法的考慮が必要であるという指摘は随所にみられるが、特に不当表示の関連を取り上げて検討している点は、消費者側の合理的選択を保障し、公正競争の確保を通じて消費者の保護を図るといふ申請者の立場から、十分首肯できるとともに、目新しいといえる。個別的問題点に関しては、抗弁権につき一般的見解である経済的一体性理論に立脚するが、抗弁権行使に金額上の制限を課することには否定的に解するとともに、契約の不当性につき、事後的救済ではなく、法律上一定の基準を設け、これに違反する行為を「不当契約」とすることが必要と解する点も、契約当事者の実質的衡平を政策的に立法手段で実現するという申請者の立場からは首肯できる。なお、申請者は、個人信用情報の点についても考慮に入れており、消費者のプライバシーの保護につき種々の提言をするとともに、銀行の秘密保持義務を指摘するが、不良債権発生に必要な措置は適切なものである限り許容されるとする点は、申請者のバランス感覚を示すものといえよう。

第三に、「クレジット・カード法の研究」では、クレジット・カードの普及によって新たな解決策を提示すべき法構成が要求されているが、申請者は、早くからこの研究を進め、本論

文ではカードの不正使用による損失の分配と危険転嫁条項の検討を通じて、これを提示しようとする。ここでは、米法の沿革と分析が庄巻である。その成果の下に、損失の最小限化、損失の分散、管理コストの基準からみて、所持人にも一部負担を課す構成が最良とする。この結論は一般の見解と異ならないが、新たに三基準に従って論証している点は説得的といえる。そして、カード取引の法構造については、債権譲渡説と立替払説とがあるが、申請者は、発行者と所持人間では発行者による所持人への購買力（金銭）の貸付と購買代金（借入金）の支払委託の二個の契約が締結され、発行者の所持人に対する支払請求権は金銭貸借に基づく返還請求権であり、発行者の加盟店への支払約束は購買代金の支払委託に基づくとする見解をとる。この見解は、比較法的研究の成果で、ことに米法からの示唆に基づくものであり、カード契約当事者の意思に立脚した見解として注目される。

以上のように、二論文は消費者信用法研究にとり大きな寄与をなすものといえるが、問題がないわけではない。比較法研究の対象が多彩であることは長所であると同時に短所ともなっ

ている。対象を絞り込むことによって、より内容が充実したものとなったと思われる。また、発表当時の状況としてはやむを得なかったとはいえ、包括的立法の必要性を強調するあまり、わが国での学説状況の分析がそれほど展開されていないし、出版に際して、その後の主要な学説および立法の進展などを何らかの形で言及しておくことが望ましいといえる。さらに、消費者信用法における経済法的側面が強調されているが、この面からの分析・展開により力点が置かれたならば、よりいっそう注目される成果が出たであろうと思われる。なお、形式的なことであるが、誤字、表現上の過誤、文章の重複、若干難解な部分も散見するのは、画竜点睛を欠くといえよう。しかし、このことは改訂の際に改められると思われる、なら本研究の価値を損なうものではない。

以上から、審査員一同は、所定の試験の成績も考慮して、加藤良三氏が一橋大学博士（法学）の学位に値するものと判断する。

平成八年十月九日