

## 第 7 回集团的消費者被害救済制度研究会にて資料 1-1 として配布したものの補正版

第 7 回 集团的消費者被害救済制度研究会（平成 22 年 4 月 9 日） 報告書（補正版）

## I 米国 FTC による消費者被害救済

報告者 小原喜雄 （神戸大学名誉教授・弁護士）

はじめに

## FTC における消費者被害救済の変遷

FTC 法 5 条(a)(1)<sup>1</sup>により違法とされる「不公正または欺瞞的な行為または慣行」(unfair or deceptive acts or practices[UDAP])があると思料する場合に、FTC が被害救済を実現する手段としては、①FTC Rules of Practices 第 3 部により行政手続を行うか、または②連邦地方裁判所に直ちに提訴するかの選択肢がある。過去 20 年間の傾向として、前者から、衡平法上の多様な救済制度が迅速に得られる後者へのシフトが看取される。

## 1 行政手続

## (1) 証拠の収集

証拠の収集方法には、①任意によるものと、②強制力を伴うものがある<sup>2</sup>。

## ① 任意による証拠の収集

FTC は、UDAP 違反行為に関する証拠を任意で消費者、販売業者、内外の政府機関から得る。消費者からの苦情申し立てが有力な情報源である。米国に隣接するカナダの Competition Bureau や連邦警察と情報を屢々共有する。FTC による任意での情報提供の要請は voluntary access letter で行われる<sup>3</sup>。任意の要請であっても、調査先は要請にたいてい応じるようであり、特に社会的責任がある企業が要請を拒否することは稀である。

## ② 強制力を伴う証拠の収集

強制力を伴う証拠の収集方法としては、サピーナ(administrative subpoena)と民事調査請求(civil investigative demand [CID])がある。サピーナ（罰則付召喚令状）には、文書の提出を命じる文書提出令状と、証人の出頭・証言を命じる証人喚問令状がある。FTC は、銀行やインターネット・サービスのプロバイダーのような会社に対し証拠の提出を命じることができる。民事調査請求には、文書提出命令、文書回答命令および証人に対する証言命令がある<sup>4</sup>。相手方が強制的調査に応じなかった場合には、FTC は、当該者の住所または事業地を管轄する連邦地裁に対し、その命令の執行を求める訴えを提起することができる<sup>5</sup>、裁判所の執行命令が遵守されなかった場合には法廷侮辱を請求することができる<sup>6</sup>。しかし

<sup>1</sup> 15 U.S.C. § 45(a)(1). 1914 年制定当時の FTC 法 5 条は「不公正な競争方法」(unfair method of competition) のみを禁止していたが、1938 年の法改正により UDAP 規定が追加された。

<sup>2</sup> 16 C.F.R. § 2.4

<sup>3</sup> ABA, FTC Practice and Procedure Manual 156 (2007) それは、データ、文書、インタビュー、その他の情報源に対する書面による提出要請である。

<sup>4</sup> 16 C.F.R. § 2.7

<sup>5</sup> 前掲注 3, 158、160 頁

<sup>6</sup> 16 C.F.R. § 2.13

相手方が強制的調査に応じない場合は非常に稀であって、通常、人々は CID に応じる。2009年のサピーナ・CID の執行は1件のみである。

違反行為について FTC が調査中であることを対象者に知られずに調査を続行することが必要な場合がある。そのような事案で、違反容疑者以外の者（たとえば、銀行）から FTC が情報を得たことを対象者（顧客）に知らせないように協力を要請する。このような秘密裏の調査(undercover investigation)は通常、任意で行われる。

## (2) 審判手続

連邦政府の行政手続の公正性を確保するため1946年の行政手続法により行政法判事(administrative law judge[ALJ])制度が創設された。彼等は U.S. Office of Personnel Management にプールされ、各行政機関に派遣されるので、派遣先の機関からの独立性および決定の公正性が確保されている。数十年前には FTC は多数の ALJ を擁していたが、下記の理由により行政審判件数が減少した（1996～2009年の13年間で76件が結審<sup>7</sup>、年平均で5.8件、年間2～8件<sup>8</sup>）のに反して、連邦裁判所での訴訟件数が増加したので、現在の ALJ は1名<sup>9</sup>にすぎない。しかし FTC の ALJ は、通常の裁判官と異なって FTC 法に精通しているので、先例のない複雑な事案（従って結果が不確定）については、FTC は行政審判を選択する。準司法手続の審判を経て ALJ が下す審決案<sup>10</sup>は、事実認定および法の適用を記載し、審判開始決定の棄却または排除措置命令(cease and desist order)の発出を勧告する。審決案に不服な審査官または被審人は、FTC 委員会に再審査を申し立てる。委員会の最終審決に不服な被審人は控訴裁判所に取消訴訟を提起し、更に最高裁に上告する<sup>11</sup>ことができる。FTC の排除措置命令が確定するまで数年を要し、その間、被審人は欺瞞的表示により消費者に被害を与え続けるので、消費者被害の拡大を阻止するため、FTC は行政審判を経ることなく、直ちに連邦地裁に衡平法上の救済命令(差止命令、原状回復命令等)を請求する訴訟を提起する傾向が顕著である。因みに、審判開始決定から委員会の最終審決まで20ヶ月を要するのに対し、FTC の提訴から衡平法上の救済判決

---

<sup>7</sup> FTC, Adjudicative Proceedings (available at <http://ftc.gov/os/adjpro/index.shtml>)

<sup>8</sup> FTC, Counsel for International Consumer Protection の Ms. Hui Ling Goh の2010年1月25日付けの筆者宛てメール

<sup>9</sup> 因みに SEC は4名（定員5名）の ALJ を擁し、2009年に118件の新規の行政審判に取り組んだ。出典：SEC の Brenda Murrey 首席 ALJ の2010年1月20日付けの筆者宛メール。See SEC ALJ Initial Decisions in 2009 (available at <http://www.sec.gov/alj/aljdec.shtml>)

<sup>10</sup> ALJ は、審判開始決定から1年以内に審決案を下すことが要請される。16 C.F.R. § 3.51(a) Initial decisions, See ABA, Consumer Protection Handbook (以下 Handbook という) 43 (2004).

<sup>11</sup> 最高裁は上告を受理するか否かの裁量権をもつので、FTC の最終審判から最高裁への上告事案は20年以上みられない。

までの期間は14ヶ月と短い<sup>12</sup>。

### (3) 同意命令

正式な審判手続を経て下される排除措置命令は、被審人が現在行っている違反行為をやめさせるとともにその違反行為の将来の再発から消費者を保護するけれども、過去の違反行為により消費者が被った損害を救済せず、被審人が欺瞞的行為を用いることにより得た利益を剥奪しないというデメリットをもつ<sup>13</sup>。しかし、実際の運用では、正式な審判手続を経ずに審査官と被審人との合意に基づいてFTCが発する **consent order** (同意命令)は、下記のように被害回復を命じている<sup>14</sup>。この **consent order** は、日本独禁法の審判前置時代(平成18年まで)における勧告審決または同意審決と同様の性質をもち、一種の和解(**consent agreement settlements**<sup>15</sup>)である。

**Hi-Health Suparmart Corp. and Simon D. Chalpin (C-4136, May 12, 2005) Ocular Nutrition** が加齢による網膜黄斑の衰えから失われた視力を回復すること、および蚊紋を除去できると欺瞞的広告をしたことへの救済として45万ドルの支払を命じた。

**Weider Nutrition International, Inc. (C-3983, Nov. 17, 2000) Phen-Fen** の安全な代替サプリメント **PhenCal** が体重減量効果があると欺瞞的広告したことへの救済として40万ドルの支払を命じた。

**Apple Computer, Inc. (C-3890, Aug. 6, 1999)** 同社は、コンピューター所有者に対し無料の技術サポートを提供すると広告したにも拘わらず、実際にはサービス料を請求したことがUDAPに違反すると主張するとともに、顧客が同製品を所有する限り無料のサービスを楽しむという広告を遵守するように命じた。

**L & S Research, Inc. (118 FTC 896, 1996) Cybergenics** がボディ・ビルディング効果があると欺瞞的広告をしたことへの **disgorgement** として広告者に対し145万ドルの支払を命じた。

審判手続を経て下される排除措置命令では本来付与できない消費者被害救済が、このように **consent agreement settlements** を通じて実際には付与されている。しかし審査官と被

---

<sup>12</sup> 前掲注8

<sup>13</sup> David M. FritzGerald (former Assistant Director for Litigation in FTC Bureau of Consumer Protection), *The Genesis of Consumer Protection Remedies under Section 13 (b) of the FTC Act*, FTC 90<sup>th</sup> Anniversary Symposium 5 (Sept. 23, 2004, available at <http://www.ftc.gov/ftc/history/docs/fitzgeraldremedies.pdf>). 内閣府第8回集团的消費者被害回復制度研究会 中川委員の報告書5頁

<sup>14</sup> Pamela Jones Harbour (FTC Commissioner), *Advertising and Unfair Competition: Federal and State Enforcement* (ALI- ABA Course of Study, *Product Distribution and Marketing*, March 8-11, 2007, Coral Gables, Florida) 24. 中川委員自身も、排除措置命令が立法論として被害を回復し得るのではないかと述べられている。

<sup>15</sup> 16 C.F.R. § 3.25

審人とが安易に妥協して同意命令の内容が被審人に不当に有利にならないようにするため、FTCは同意命令案を30日間パブコメに付し、寄せられる利害関係人の意見を考慮して委員会は同意命令案を受諾するか、受諾を撤回するか、更に **complaint** を発するかを選択する<sup>16</sup>。

#### (4) 民事制裁金

確定した排除措置命令（同意命令を含む）の違反者は、1違反毎に1万ドル以下の民事制裁金(**civil penalty**)を合衆国に納付しなければならず、この民事制裁金は合衆国に属するものとされる（FTC法5条(k)(1)）。同法5条(l)では、FTCの確定命令の違反者に対する**civil penalty**は、FTCではなく、DOJ長官が民事訴訟を提起して取り立てる。これに反して、同法5条(m)では、UDAPに関するFTC規則の違反者であって、かつ当該行為がUDに該当することについて故意の認識を有する者（1A）、および同意命令を除く排除措置命令の確定後に当該行為がUDに該当することについて故意の認識を有する者<sup>17</sup>（1B）に対する**civil penalty**を取り立てるための民事訴訟をFTCが開始できる。このように5条(l)ではDOJが、5条(m)ではFTCが**civil penalty**を取り立てる民事訴訟を提起するという相違は、後者が故意の認識を要件とすることに起因する。5条(l)では、SECと異なつて、FTCは裁判所で民事制裁金を取り立てることができないので、SECと同じ権限を付与するように議会に要請している<sup>18</sup>が、議会は応じていない。民事制裁金は1日を1個の違反としてカウントし、違反が継続される日数が加算されるので履行強制金の性格を持つ。裁判所が**civil penalty**の額を決定するのであるが、金額に関するFTCの提案を踏えて、故意の程度（違反であることを知る前の期間）、違反歴、被告会社の規模と支払い能力、制裁金の抑止効果等を考慮して金額を決定する<sup>19</sup>。2009年に民事制裁金の支払を命じた件数は5件である。

SECでは、民事制裁金を吐き出しファンドに組み入れることができる<sup>20</sup>が、FTCでは、民事制裁金は、上記の通り、排除措置命令違反に対する制裁という性質をもつので、吐き出しファンドに組み入れることはない。

## 2 裁判手続

---

<sup>16</sup> 16 C.F.R. § 2.34

<sup>17</sup> 第三者（たとえばGM社）に対する排除措置命令が確定した後、自らの行為がFTC法に違反することを知りながら同法に違反した者（たとえばFord社）。

<sup>18</sup> Prepared Statement of the FTC on “*Proposed Consumer Financial Protection Agency: Implications for Consumers and the FTC*” before the House Committee on Energy and Commerce Subcommittee on Commerce, Trade, and Consumer Protection, US House Representative (July 8, 2009) 24-26, available at <http://www.ftc.gov/os/2009/03/P064814consumercreditdebt.pdf>.

<sup>19</sup> 16 C.F.R. § 1.97

<sup>20</sup> 黒沼報告書（資料1-2）4頁。

FTC による連邦裁判所への被害救済の請求を定める主たる法的根拠は、FTC 法 13 条 (b) と 19 条である。

(1) 差止命令の請求

FTC 法 13 条 (a) は、食品、医薬品、化粧品等の分野に限って欺瞞的表示による消費者被害の継続を阻止するため、行政審判中であっても、FTC が連邦裁判所に **preliminary injunction**(暫定的差止命令)を請求できる権限を付与する。そして同法 13 条 (b) <sup>21</sup>は、FTC が執行する法規の違反が行われ、または行われようとしており、かつ、それを禁止することが公益に合致すると FTC が思料する場合には、FTC は、当該行為を禁止する訴訟を連邦裁判所に提起することができ、**equities** (衡平な救済) を衡量し、FTC が最終的に勝訴するであろうことを考慮に入れて、当該訴訟が公益に合致する旨の相当な証拠を提示し、かつ、被告に通告した後、**temporary restraining order [TRO]** (緊急停止命令) または暫定的差止命令が、保証金(**bond**)の供託なしに、裁判所から付与され、適切な事案では、FTC は **permanent injunction**(終局的差止命令)を請求できると定める。緊急停止命令は、被告の資産が散逸し、または証拠が隠滅されるおそれがある場合に FTC により請求され、裁判所が暫定的差止命令を許可するか否かを考慮するに必要な期間だけしか継続しない<sup>22</sup>。

2009年12月31日時点で連邦裁判所に係属していた FTC の消費者保護分野での申立件数の概要<sup>23</sup>は、下記の通りである。

申立の種類	地方裁判所	控訴裁判所
差止命令	93	14
民事制裁金	10	
サピーナおよび CID	1	1

差止命令のうち緊急停止命令 (TRO) が申し立てられた各事案を筆者がチェックしたと

<sup>21</sup> 1973年に同条項が追加されたのは、審判開始から排除命令の確定まで数年間を要すこともあるので、反競争的な企業合併の進行を暫定的に差止めて回復し難い競争秩序の侵害を回避し、および食品、医薬品、化粧品以外の分野における欺瞞的表示による消費者被害の継続を阻止するためであった。

<sup>22</sup> FTC, Counsel for International Consumer Protection の Ms. Hui Ling Goh の 2010年3月25日付けの筆者宛メール。米国の緊急停止命令の有効期間は14日間である (**Federal Rule of Civil Procedure 65(b)(2)**)。日本独禁法70条の13に基づく緊急停止命令は、排除措置命令が出されるまでの仮りの措置を命じる裁判所の決定である。これまで公取委が緊急停止命令を申立てた事件は7件(不公正な取引方法事件6件と合併事件1件)である。根岸 哲編『注釈独占禁止法』(有斐閣、2009年)731—732頁(鈴木孝之執筆)、公正取引協会『独占禁止法五十年史』(平成9年)下巻385頁。

<sup>23</sup> Quarterly Federal Court Litigation Status Report, FTC, Office of the General Counsel, Dec. 31, 2009 (available at <http://www.ftc.gov/Litigation> Status Report) ii

ころ、資産凍結命令を伴うものが43件（71.7%）、伴わないものが17件（28.3%）と、前者が圧倒的に多い。

2009年におけるFTCの新規申立件数は、**judicial complaint**が60件、暫定的差止命令が50件（83.3%）、TROが40件（66.6%）、終局的差止命令が19件（31.6%）である。<sup>24</sup>

緊急停止または暫定的差止の命令は、発出後20日以内に **administrative complaint**（審判開始決定書）が提出されない場合には裁判所により取消され、効力を有しないと同条項は定めているが、終局的差止命令を下す地裁の権限が議会により制限されていない以上、終局的な救済を可能にするために必要な暫定的救済を命ずる固有の衡平法上の権限 (inherent equitable power)が地裁に付与されているか否かが争点となった。第11巡回区控訴裁判所は、**Porter v. Warner Holding Co.**事件（1946年）<sup>25</sup>で判示された最高裁のつぎのような制定法の解釈原理に依拠して、暫定的差止命令を取消す被告の申立を却下した<sup>26</sup>。

「制定法により禁止されない限り、地裁の固有の衡平法上のすべての権限が当該管轄権の適切かつ完全な行使に利用される。また本件手続は公益に関係するので、この衡平法上の権限は、私的利益のみの紛争事件よりも広範で弾力的である。従って、衡平法上の救済を与え(**do equity**),各事案の必要に合わせる(**mould to the necessities of particular case**) 権限が地裁にある。」

本判決は、暫定的差止命令と終局的差止命令との性質上の相違に由来する制定法上の明示的な規定の相違を、裁判所に付与されている固有の衡平法上の権限に基づいて、無視する点で、裁判所による法創造機能という英米法の特色が顕著にみられる。

## （2）被害回復の請求

排除措置命令が本来は消費者被害を救済しないという欠陥を是正するため、FTCは、被審人が無価値な商品・サービスを欺瞞的広告により販売することで消費者から受け取った金銭を保持することが5条に違反する不公正な行為であると主張し、この5条違反行為の継続を救済するため、当該金銭の被害者への返還(**restitution**)を命じた<sup>27</sup>。かかる背景下で1975年に改正されたFTC法19条は、UDPA規定違反による排除措置命令の受命者であって、自らの行為がUDPA規定に違反することを知りえた筈である者に対し、FTCは、裁判所を通じて、消費者被害の回復を請求することができる旨定める。被害回復措置として、①契約の取消・改定、②金銭・財産の返還、③損害賠償(但し、懲罰的損害賠償は除く)、

<sup>24</sup> 前掲資料の数値には2009年以前に申立られた事案も含まれているので、2009年の新規申立件数とは合致しない。

<sup>25</sup> 328 U.S. 395, 66 S. Ct. 1086, 90 L. Ed. 1332 (1946). 同事件では、緊急価格統制法（1942年）に違反する値上げを禁止する権限のみを明示的に付与する条項に基づいて、地裁は、統制法違反の値上げ分の払戻を命じることができるかが争点であった。

<sup>26</sup> **FTC v. Gem Merchandising Corp.**, 87F.3d 466 (11<sup>th</sup> Cir. 1996)

<sup>27</sup> **Universal Credit Acceptance Corp.** 82 FTC 570 (1973).

④違反事実の周知などが列挙されている。しかし、これらの被害回復を受けるためには、審判手続を経て審決または同意命令を得た後でなければ、裁判所に請求できないというデメリットがある。

これに反して、13条 (b) は、差止命令についてしか定めておらず、消費者被害の回復請求について何ら明示的に規定していない。それにも拘わらず、差止命令に付随して、他の衡平法上の救済 (**restitution** と **disgorgement**、資産の凍結、管財人の選任など) を申し立てる権限をも FTC が有することが判例法により確立され、1980年以降、FTC は、審判手続を経ることなく裁判所に申し立てることができる13条 (b) に主として基づいて消費者被害の回復を請求して来た。欺瞞的行為は移ろいやすく、FTC が調査を完了して審判を開始しようとする時まで、被疑者が当該行為を放棄して雲隠れすることが屢々あり、当該行為が再発されるであろうという証拠がなければ、被告が中止した違反行為に対し13条 (b) に基づいて FTC は暫定的差止命令を裁判所に請求することができない<sup>28</sup>という事情も、このようなシフトの一因である<sup>29</sup>。

(i) **restitution** (原状回復)

FTC 法の違反事案における衡平法上の金銭的救済としての **restitution**<sup>30</sup>は、違反行為の被害者に対し、違反行為がなかったとすれば置かれたであろう地位を回復することを目的とし、消費者保護の分野では、消費者が支払った金銭の返還を違反者に命じる形をとる。この救済方法は、被害者が比較的特定し易い詐欺事件で一般に用いられる。欺瞞的広告事件では被害者の特定および被害金額の算定が容易でないので **restitution** は効果的ではなく<sup>31</sup>、違反者の不当利得 (**ill-gotten profits**)を吐き出させる **disgorgement** の救済の方が多い。しかし、すべての被害者が成功裏に特定され、十分賠償されるとは限らないので、**restitution** が命じられた事件においても、**disgorgement** が屢々追加的な **kicker** として用いられる<sup>32</sup>。

(ii) **disgorgement** (違法収益の吐き出し)

**disgorgement** は、違反者から不当利得(**unjust enrichment**)を剥奪し、第三者による将来

---

<sup>28</sup> **FTC v. Evans Prods. Co.**, 775 F.2d 1084 (9<sup>th</sup> Cir. 1985)

<sup>29</sup> 前掲注13, **FritzGerald** 論文9頁

<sup>30</sup> **FTC, Policy Statement on Monetary Equitable Remedies in Competition Cases (July 25, 2003, available at <http://www.ftc.gov/os/2003/07/disgorgementfrn.htm>)**. その起草者である **John D. Graubert** 氏に **Covington & Burling** 法律事務所でヒアリングした。

<sup>31</sup> 欺瞞的広告の事案でも、**restitution** が命じられた事例がある。ダイエット用サプリメントの欺瞞的広告が認定された **FTC v. SlimAmerica, Inc.** 77 F. Supp. 2d 1263 (S.D. Fla. 1999) では、裁判所は、被告が提出した資料から、消費者が商品購入のために被告に支払った金額を算定出来るとして、売上高から、それまでに被告が消費者に返還した金額を差し引いた金額830万ドルを消費者被害回復のために支払えと命じ、管財人を選任し、資産を凍結した。

<sup>32</sup> **Handbook** 46-47.

の違反を抑止しようとする救済制度である<sup>33</sup>ので、被害救済が主目的ではない。被害者の特定および被害金額の算定が容易でない事案では、**disgorgement** の救済が用いられる<sup>34</sup>。吐き出しの対象となる利益は、違反行為により得られた凡ての利益である。吐き出された利益は、可能な限り被害者に分配されるが、残額が生じる場合には、国庫に帰属させ<sup>35</sup>、または消費者教育費用に充当されることもある。

FTC が衡平法上の金銭的救済としての被害回復の請求を連邦地裁に請求する場合、提訴時点で **restitution** と **disgorgement** のいずれを請求するかを明言する必要はなく、裁判所が判断してくれる。

これらの衡平法上の被害回復請求は、**common law** 上の損害賠償請求とは異なる性質を有し、差止請求と同時に行われる。

### (iii) 資産凍結

FTC 自身は資産凍結を命じることができないので、裁判所に命令を請求しなければならない。資金が海外に逃避した場合には、裁判所は被告に対し米国に資金を返還するように命じる。命令に違反すれば、法廷侮辱罪で投獄される。資産凍結命令は、相手方が保有する不動産、銀行口座、自動車等あらゆる財産に及ぶ。銀行口座の凍結について、FTC は裁判所から資産凍結命令を受理すると、その謄本を、違反容疑者が事業活動を行っている地域の銀行等(違反容疑者が口座を保有している可能性が高い凡ての銀行)に対し FAX して、該当する口座からの出金を禁止する。このように違反容疑者が口座を保有する銀行を事前に特定する必要はない。

1979年、テキサス州の荒地が住宅建設に適していると欺瞞的広告を行って利得を得た **Southwest Sunsites, Inc.** に対し FTC は、行政審判を開始するとともに、被告が購入者に支払った金銭を19条に基づく救済に充当するのを確保するため当該金銭の保管を命じる暫定的差止命令を13条 (b) に基づいて地裁に請求した。地裁は同条項が被告の資産凍結の根拠にならないと FTC の請求を棄却したが、第5巡回控訴裁判所は、広範な衡平法上の救済を伝統的に行使し得る地裁が、資産の散逸を防止する暫定的な付随的救済を同条項に基づいて命じる権限を有すると判示した<sup>36</sup>。TROのうち資産凍結の申立を伴うものが70%台と多い。

### (iv) 管財人の選任

非営利組織であると偽って、負債を解消しようとする消費者に対し相談業務を行った **AmeriDebt, Inc.** 等に対して FTC が提訴した裁判所は、その創始者の **Andris Pukke** の資産の散逸を防止するため管財人を選任し、回収された3500万ドルの資金が和解の救済

---

<sup>33</sup> 前掲注30

<sup>34</sup> 前掲注32 このほか、個々の消費者の被害額が少額であるが、被害者数が多数にわたる場合にも、**disgorgement** が効果的である。

<sup>35</sup> 前掲注26

<sup>36</sup> **FTC v. Southwest Sunsites, Inc.**, 665 F.2d 711 (5<sup>th</sup> Cir. 1982).

資金に充当された<sup>37</sup>。

(v) FTCによる訴訟と私人のクラス・アクションとの並行的提起と調整

同一の違反行為に対し FTC による差止命令・原状回復等の請求と私人によるクラス・アクションとが並行して申し立てられる場合がある。その場合、FTC は行政目的を実現するために衡平法上の被害回復を請求するのであって、消費者のために父権訴訟を行うのではない。私人も FTC 法に基づいて提訴することはできないが、FTC 法を包摂した州法<sup>38</sup>または common law 上の訴因（契約違反もしくは不法行為法に基づく損害賠償請求）に基づいて提訴できる<sup>39</sup>。

FTC による訴訟と私人のクラス・アクションが並行して提起された場合、①両者の代理人の間で交渉がもたれたり、②FTC が収集した違反行為の証拠がクラス・アクションで用いられ、③FTC が差止命令を請求し、クラス・アクションは被害回復を請求するというように役割を分担することもある。種類の異なる複数の訴訟手続を併合することも可能である。住宅金融ローンの電話勧誘に応じた消費者を長時間拘束して契約を強要した **First Alliance Mortgage Co.** に対し FTC、州政府、私人（クラス・アクションおよび個人）が訴訟を提起していたが、連邦地裁がこれらの訴訟を併合させて和解に導いた<sup>40</sup>。

複数の訴訟が同一の違反行為に対し提起され、それぞれの訴訟手続において被害回復措置が講じられる場合、同一の被害者が複数の被害回復を受けることになり、調整が行われず、被害額を超える金銭が分配されることが危惧される。しかし多くの事案で、違反者の資産は散逸・隠蔽されており、被害全額を回復するにはほど遠く、実際の回復額は被害総額の数%または数十%に過ぎない。消費者が勝訴する場合、裁判所は当該消費者に既に付与した救済額を控除した額の救済を通常付与する<sup>41</sup>。

N J 州裁判所で進行中のクラス・アクションの和解案に対し、FTC は、クラス・メンバーの適正手続が保障されていないという理由で、介入し異議を申し立てた<sup>42</sup>。クラス・ア

<sup>37</sup> *FTC v. AmeriDebt, Inc., DebtWorks, Inc., Andris Pukke and Pamela Pukke* (D. Md, 2006, available at <http://www.ftc.gov/opa/2006/01/andrispukke.shtm>)

<sup>38</sup> 多くの州法は、FTC 法および規則(Rules)を包摂しており、State “Little FTC Act” と俗称される程であるから、内容的には大差ないと言えよう。See *Massachusetts M.G.L. Ch. 93A(Regulation of Business Practices for Consumers Protection), California Business and Professions Code Sections 17200~17210, cited in Handbook* (前掲注 30)103, 114.

<sup>39</sup> 紀藤正樹「消費者庁設置に向けた FTC 訪問報告」消費者ニュース No.77, 21 頁(2008.10), FTC, Ms. Goh の 2009 年 5 月 26 日付けの筆者宛のメール

<sup>40</sup> *FTC v. First Alliance Mortgage Co.* (C.D. Cal. March 21, 2002, available at <http://www.ftc.gov/opa/2002/03/famco.shtm>) 和解により 18,000 人の住宅ローンの借手が 6000 万ドルの賠償を受けることになっている。

<sup>41</sup> 前掲注 39 のメール

<sup>42</sup> *Exquisite Caterers, LLC vs. Popular Leasing USA, Inc.* (Docket No. Mon-L-3686-04, Superior Court of New Jersey, Law Division), Related Court Proceedings: *FTC v. IFC Credit Corp., FTC v. NorVergence, Inc.* available at <http://www.ftc.gov/opa/2008/03/Jersey.shtm>.

クシヨンの弊害を是正するため、FTC は、消費者の利益が適切に代表されていない、または全く代表されていない事案では「法廷の友」として訴訟に参加する。クーポンによる賠償が消費者の利益を害する場合、または弁護士報酬が過大である場合に、FTC は和解案に反対する **amicus brief** を裁判所に提出する。

FTC が連邦裁判所で敗訴しても、消費者団体は同じ違反行為の同じ被告に対し州裁判所で損害賠償請求する機会を奪われない<sup>43</sup>。

破産手続における消費者被害と租税等公的債権および従業員の給与等の債権との優劣関係 FTC が消費者のために獲得したに金員は一般的には優先権をもたない。尤も、破産手続の開始前に判決になっている場合には、獲得した金員は優先的に支払われる。<sup>44</sup>

## 結 び

米国の裁判所は、大陸法諸国のそれと異なって、固有の衡平法上の権限 (**inherent equitable power**) を有するとされる。 **FTC v. Gem Merchandising Corp.** (1996年) では、終局的な救済を可能にするために必要な暫定的救済を命ずる固有の衡平法上の権限が連邦地方裁判所に付与されているという根拠から、暫定的差止命令と終局的差止命令との性質上の相違に由来する制定法上の明示的な規定の相違を無視することは、大陸法諸国では許容されない論理の飛躍と言わざるをえない。しかし、同判決が依拠した **Porter v. Warner Holding Co.** 事件の最高裁判決 (1946年) は、緊急価格統制法 (1942年) が同法違反の値上げを禁止する権限しか付与していなかったのであるが、固有の衡平法上の権限に基づいてその値上げ分の払い戻しを裁判所が命じることができると判示したのである。同様に、FTC法13条(b)は差止命令についてしか規定していないにも拘わらず、裁判所は、差止命令に付随して (**ancillary**)、他の衡平法上の救済 (**restitution** と **disgorgement**、資産の凍結、管財人の選任など) を申し立てる権限をも FTC が有すると判示して来た。このように制定法に明示的に規定されていない救済を付与するところに、米国裁判所の法創造機能が顕著に現われている。

大陸法系国に属する我が国では、このような裁判所の法創造機能を期待することはできないので、集团的消費者被害救済法を将来制定する場合には、諸外国の法令および判例・運用を参考にしつつ、詳細な規定を設ける必要がある。

---

<sup>43</sup>前掲注39のメール

<sup>44</sup> **FTC, Office of General Council, Bruce Freedman** の2008年6月5日付けの筆者宛のメール。前掲注39 紀藤論文23-24頁参照