

集团的消費者被害救済制度研究会（第十回） 議事要旨

1. 日時 平成 22 年 6 月 14 日（月曜日）16：00～18：00

2. 場所 中央合同庁舎第 4 号館 共用 108 会議室

3. 出席者

（委員）

三木座長，朝倉委員，江野委員，大村委員，窪田委員，黒沼委員，佐伯委員，
佐藤委員，高田委員，中川委員，長谷部委員，山本委員

（事務局）

内田長官，田中次長，池本参与，品川参与，成田企画課長，西川企画官，
鈴木補佐

（オブザーバー）

磯辺オブザーバー，坂田オブザーバー

4. 議題

（1）論点整理（経済的不利益賦課制度について）

（2）その他

5. 議事の概要

（1）について

事務局より資料 1 を基に，経済的不利益賦課制度について説明。

< 主な質疑等 >

〔以下，委員・オブザーバー発言を ，説明者・事務局発言を と表記〕

質問が 2 点ある。資料 1 の 2 ページの 3（1）「どのような違法行為を対象とすべきか」について，製品安全も含めるべきだろうか。例えばエレベーターとか食品は被害が出ると生命・身体に及び深刻な事態になるけれども，まだ被害が出ていないがいずれ被害が出そうな危険なものを売っていることが判明した事業者について，被害額は不明とはいえ経済的不利益賦課の対象にするべきなのかも，議論の射程に入れるべきなのだろうか。

また，3 ページの（2）について，前半が収益に着目し，後半は被害に着目したもののとの説明であったが，後半部分も収益に着目しているように思えるし，被害回復命令の記述は， の一つの方法のようにも思えるがどうか。 と は違法な収益の帰属先が国庫との記載がないので，被害回復に充てると見ることはでき，収益と被害による切り分けは，うまくいくのかどうか疑問である。

さらに、(2)の性質と4ページ(4)の帰属の話は一体のものではないだろうか。(2)と(4)をもう少し整理した形で考えるならば、例えば、課徴金方式は3ページ(2)の に近く、没収に近いものは であり、違法収益を国庫・被害者に返すものが と言えるのではないだろうか。難しい論点ではあるが、このように整理すれば、(2)と(4)を統合的に整理することはできるようにも思われる。

製品安全については、本研究会の対象が集団的消費者被害ということでもあるので、実際に被害が出ていない事案については射程から外れる色合いが強い。取引被害や、偽装表示は被害者が現実的あるいは潜在的に存在するのに対して、事故は起きていないが安全上問題があるというようなものは実際に被害額を認定することや、制度の仕組み方が難しいように思われる。また、資料の整理方法については御指摘を踏まえ今後検討したい。

製品安全については、被害発生後に集団的に訴訟を起こすことは考えられるだろうが、被害発生前の時点については、行政的な措置の対象とはなり得るのだろうが本研究会で扱うことは難しいように思われる。

指摘のあった製品安全についてみると、偽装表示が安全性に関わるものもあるのではないか。食品偽装の場合には、安全性が低く、本来価値の低いものを買わされたという意味で損害は発生している。また、リコール対象となるような自動車を購入した場合も、本来の価値以下の製品を購入しているという意味で損害は発生しており、必ずしも製品安全に関する議論を積極的に排除する必要はないのではないだろうか。むしろ、偽装表示型と悪質商法型との違いがどこにあるかは難しい問題であり、本質的な違いを見出してうまく切り分けられるものだろうか。

(2)について、整理の仕方は難しいだろう。収益と被害の対応関係はあるが、収益に注目した手法と被害に注目した手法というような切り分け方はあり得るのではないだろうか。損害賠償論では、被害は特定できなくても収益は特定できる場合はあり、それぞれが対応しない関係にある状況はあり得るので、資料のような整理の仕方も成り立つように思われる。

経済的不利益賦課制度が違法行為を対象とすることを前提とすれば、製品安全の分野に関して、基準を満たしていなかったり安全でないことを隠していたこと等が射程となるかどうかという点が気になるところである。また、製品安全の問題でも被害が発生すれば集合訴訟となるということのようであったが、少額多数の被害をターゲットとすることがこの研究会のスタート時からの前提だったと認識しており、経済的不利益賦課制度も同様に少額多数のものが対象となるという理解でよいだろうか。

少額というのは、あくまでも消費者被害の典型例であり、少額のものに限るという議論ではない。

どのような違法行為を対象とするかにも関連するが、行政が事業者に不利益を賦課するという処分をする以上、行政規制に故意に反したなどの尋常でない状況ではないだろうか。単なる製造ミスは、金銭的な不利益の賦課で抑止が図られるものは多くはな

く、製造物責任訴訟といった手法の方がふさわしい場合が多いのではないかという印象である。

2ページの3(1)は他と切り分けて議論した方がいいのかもしれない。資料の意図としては、偽装表示的な事案と悪質商法的事案は、性格が違うので切り分けた方がいいというものであり、悪質商法型は経済的不利益賦課制度の対象とはなりにくいということであろう。また、経済的不利益賦課制度は行政庁が主体となるものであり、民事法違反というよりは行政法違反が前提となるという提案はないだろうか。

消費者安全法や製品安全法における製品の安全の定義は、おそらく民事法上と同じであるが、行政上の処分ができるようにしたのだから、そのような意味の安全性をもつ製品を提供することが公法上の義務でもあるということであろう。そうだとすれば、2番目の「民事ルール違反については民事訴訟にて対応するのが原則」との関係では、製品安全についても、経済的不利益賦課の対象となることはあり得るのであり、理論的にもおかしくはないように思われる。

製品の安全義務には、行政法上の側面と民事法上の側面があるとすれば、経済的不利益賦課も集合訴訟の両者の射程に入ることになるのだろう。

どのような行為と対象とするかについて、正面から取引の安全に限定することなく、当面の整理として資料のとおり偽装表示型と悪質商法型に分けて検討を行う方がやりやすいのではないか。ただ、とりまとめまでの段階で二つを分けたモデル案を提示できる方向で研究会を進めてほしい。その場合に、民事ルール違反と行政ルール違反はそれぞれ区別するとの話であるが、関連する法規がたくさんある中で、それぞれ事案の中で区別できるのか、あるいは重なりあう部分があるのであるから、既存の法律のどの部分に該当するのか、また対応する部分がない場合はどういった手当てが考え得るかを示していただければと思う。

違法行為の対象として偽装表示と悪質商法のみが挙げているが、その他に学納金の返還や外国語学校の受講料返還といった事例もあり、そういった全体像を踏まえて考えていく必要がある。ただ、消費者にとっては偽装表示型の場合には、損害賠償よりも行政的救済により偽装表示を抑止することを望んでいるのではないだろうかと思われる。他方、悪質商法型でも、悪質な商売を繰り返し行うようであれば、課徴金等によって制裁を加えることもあり得るように思うが、その場合はどれほど実効性があるかという観点からの検討が必要になるのであろう。そういった意味で、消費者にとってのメリットとなる観点も含めて各事例の類型ごとに行政的手法を用いて違法行為を抑止していくために、何が資するのかを考えていくことは必要ではないか。ただし、明確に偽装表示型と悪質商法型を切り分けていくことはなかなか困難であるのは、既に発言があったとおりのように思う。

典型的に悪質な事案を想定すれば、既に破たん状態にあることが多く、仮に課徴金的な制裁を加えたとしても実効性があるかどうかの問題は残るのではないか。

何をもって悪質商法かという定義の問題もあると思うが、先ほど述べたところ、実効性も考慮して検討していくことは必要ではないか。

偽装表示といってもいろいろあり、また、悪質商法といってもいろいろあり、細かく事例を想定しても議論は進まないのので、典型的に悪質商法は最初からだまそうとする悪意を持って事業を開始し、当初から債務超過である状態がどんどん悪化するような事案を想定し、他方、偽装表示については、事業者の資力は当面考慮せず検討していくとしてはどうか。

先ほど整理された方法で議論を進めてかまわない。御指摘のとおり悪質な事案では継続性を想定しておらず、いかに早く財産を保全するかということになるのだろう。また、偽装表示の事案では、一件あたりの被害が低額である特徴があり、民事的手続による救済へのインセンティブは消費者には働かず、課徴金といった行政的アプローチによる救済が必要であるように思う。

典型的に想定している悪質商法は早期の保全との関連で考えていくとすれば、(2)以下は主として偽装表示を想定して議論していただきたい。

3の(1)の3番目の「現行法上の課徴金制度は、…」とあるが、私人の利益を守るのは国家の役割であり、その代表格が刑事法であろうかと思うが、私人の利益を守るのは刑事法だけの役割ではないように思われる。確かに現行の課徴金制度は市場の公正性を確保するという目的の下、導入されているが、これに目的が限られることはないように思うがどうか。

資料の念頭にあるのは市場の公正確保に限定しているのだろうか、それとも様々な目的があるということだろうか。

現行の独禁法や金商法の課徴金の目的が市場の公正確保に限定されているのは事実であり、他の目的に課徴金制度を導入するとなれば本邦初の法制である。課徴金を消費者保護に活用するのであればクリアすべき論点ではないかという意味で指摘したものである。

個人の民事法上の権利それ自体を擁護するのであれば個人で行うのが原則であろうが、個人の被害を回復することをもって、広い意味での抑止効果や制裁効果をもって公益性につながることは考えられるのではないか。また、社会保障の分野のように個人の保護を手段として公益を図るということも考えられるのではないだろうか。

悪質商法をこの議論から完全に排除しない方向で議論をお願いしたい。悪質商法型は早晚破たんするとの話であったが、住宅リフォームのようにだまし続ければ事業が継続し得ることも想定し得るものであり、出会い系サイトもだまし続ければ破たんすることは免れ得るのではないか。配当を戻すというタイプの悪質商法が、早晚破たんするのではないだろうか。議論の余地を残してもらいたいのは、収益をどのように見るかという論点において、悪質商法型を念頭に置いて議論する必要があるように思われるからである。

資料にある消費者の利益が私的な利益とされていることに引っかかる。消費者の権利は不特定多数の権利を想定しているのであるから、消費者基本法等をみても消費者の権利の概念は公益性が高いといえるのではないだろうか。個々の事案において現れる

個々人の権利が私的な権利であることを想定しているのではあるが、それと消費者の権利がイコールとして捉えられることには違和感がある。

御指摘はごもっともであるが、個々の被害者の権利に着目してしまうと、市場の公正性との比較では、私人の利益という側面が強くなるように思われる。しかしながら、先ほど個人の救済が公益に資するという見方もあるとの指摘もあり、用語の使い方は検討する。

(3)「行政が裁判所に申立て訴訟手続で行うもの」についてであるが、行政目的を達成するために民事訴訟を起こすというものは現行法上あるのだろうか。独禁法の関係で話のあった、緊急停止命令については非訟事件ということではあったがどうか。

また、(4)から(6)については、偽装表示を念頭に置くか悪質事業を念頭に置くかによって違いが出るという印象があるが、偽装表示の場合、被害者への配分というのはあまり重きを置かないということになるのかもしれない、仮に課徴金で対応するとなると、独禁法や金商法における課徴金と類似した側面が出てくるように思う。他方、悪質商法の場合は被害者への配分に意味があり、強制方法や破産手続における優先権等が変わってくる可能性もあるように思う。この関係で、(5)や(6)を考えていく上で、現在の滞納処分の例によって徴収する独禁法上の課徴金と、「執行力のある債務名義と同一の効力を有する」と条文上なっている金商法上の課徴金とでは扱いが異なっているように思える。従って優先権について破産法で考えれば、独禁法上の課徴金は財団債権若しくは優先的破産債権になるのに対して、金商法上の課徴金は、過料と同じようにみなすとあり、劣後的破産債権となるように思えるが、こういう区別がなされている理由が分かれば教えていただきたい。

現行法上、行政目的を達成するために行政機関が民事訴訟を提起するという制度はないと言える。

課徴金の優先権の違いについて、金商法で民事執行手続の例によるのは、一般投資家の被害回復の道を閉ざさないということがあると思われる。他方、独禁法は国税滞納処分の例によるが、この違いについて、所管官庁も異なり制度の統一性はないように思われる。

金商法上の課徴金制度ができた際に、そのような議論は対象となっていなかったと記憶している。

行政目的を達成するための手段として、最高裁判例によれば法律上の根拠があれば、公益の目的のために国や地方公共団体が民事訴訟ないし公法上の当事者訴訟を行っても憲法違反ではないということになっている。いわゆる客観訴訟、つまり住民訴訟や機関訴訟といった公益を目的とした訴訟は存在するのであり、国が原告、私人が被告というタイプの訴訟はまだ立法されていないとはいえ、公益のために行なう訴訟は既にあると言えるように思う。

また、先ほどの説明のように、金商法が一般投資家の損害賠償の道を閉ざさないということを考えているのであれば、行政処分をして債務名義とみなすことや、国が訴

訟を起こして判決を得てそれを債務名義として執行していくという発想もあり得るように思われる。

さらに、4ページ(3)2番目の「行政が裁判所に申立て訴訟手続で行うのであれば、…」にあるように、なぜ行政機関が訴訟を起こさなければならないかということに対して明確な回答はないのだが、裁判官の目を通して、行政処分に相当することを判決で行うというやり方は可能ではないか。どれくらい相手方事業者の防御権を認めるかというところがポイントのように思う。現在我が国にある準司法手続は、もともアメリカにあった制度ではあるが、アメリカと比べると公取委のような手続はまったく準司法手続ではなく、行政手続であると言われている。結局は行政でする準司法手続では防御権が十分でないとするれば、国が提訴して司法手続で行い、判決の形で行政処分相当のことは行うべきだという考えになるのではないだろうか。

補足すると、現行の過料については非訟手続によって徴収している。

(2)以下については、偽装表示だけではなく、システムとして破たん前提ではない悪質事業の事案も対象とすべきであり、経済的不利益賦課の仕方として、利益のはく奪請求権といった実体権を考え、裁判手続でできる方法があるのであれば検討すべきである。この場合、行政が原告となって訴えを起こすよりほかないのだから、先ほど出た最高裁判例にもあるように法律上の根拠があれば許されるというのであればその方向で検討すべきでないか。

また、収益の基準をいくりにするかについては、偽装表示型にはいろいろ考え方があるのだろうが、少なくとも悪質商法型については、得た収入から経費を差し引いたものを利益とすると、悪質事業者からは利益がはく奪されたとしても経費は保障されることになる。そうすると、参考1のカルテルの課徴金についても同様のことが指摘されているように、悪質事業者にリスクがなく違法行為の抑止にならないのではないか。

さらに、徴収の際の執行については、国税徴収の例によるのが一番よいのではないだろうか。金商法上の場合、投資家保護が考慮されているところ、悪質事案では被害者が直接権利行使をすることは考えにくく、三菱会のヤミ金融事案の際の犯罪被害回復制度のときも同じ議論があった。行政が何らかの手続で優先的に被害者に返すためには、犯罪被害財産と観念し行政が利益をはく奪して被害者に優先的に分配する方がよいのではないか。破産手続類似の制度とすると、債権の優先劣後の関係で難しいように思える。

必ず行政庁というのがよいかどうかも含めての検討が必要であるが、仮に行政庁が執行する制度とする場合に、避けては通れない問題となるのは(8)の行政の組織体制ではないだろうか。いろいろと各方面から希望は出るのだろうが、何ができて何ができないかということは、ある段階ではっきりしておく必要はあるのではないだろうか。仮に幅広く経済的不利益賦課を実施するとすると、どれくらいの規模の組織が必要になるか、イメージは持っているだろうか。

現時点で想定は難しい。しかし、経済的不利益賦課制度を執行するのであれば、年に数件の執行件数で期待に応えられるものではないところ、公取委や証券取引監視委を見ても数百人の規模がある。しかも、悪質事業者の勧誘事案となると、これらの機関の場合以上に調査等にコストと時間がかかるのではないだろうか。期待に応えられるような執行体制にすることは容易ではない。

組織としてどこまで実行可能かということを中心に議論してしまうのは、できることが小さくなってしまわないだろうか。

事務局より資料2を基に、保全制度について説明。

対象となる事案を整理していくことは資料の方向でよいと思うが、行政法規違反を個別に限定列挙する方法と、詐欺のような実質的概念を挙げる方法が考えられるとあるが、二者択一の趣旨ではないとは思いますが、そもそも保全が何を前提とした保全かにもよるところがあるのではないかと。集合訴訟は別として、経済的不利益賦課制度の中の保全もあり、破産手続の一環としての保全もあり、また違法行為の抑止として行政調査し処分する際に併せて資産の保全をするという形態もあり得るのであり、どういった目的で保全をするかということを確認にする方がよいのではないかと。

以前の研究会の報告では、できるだけ早期に保全が必要であると述べたが、早期とは何であるかが論点ではあるが、行政が処分しているような事例では、行政が処分と同時に何か行うことは必要と考えている。破産手続開始の申立ての活用は、破産法における保全管理命令をどう活用できるかについてももう少し整理する必要があるのではないかと。そして、消費者庁に申立て権限を与えるかどうかについては、対象となる事案によるとしかいえないと思われる。

1ページの「早期に事業を解体させるべきもの」というところに違和感を覚える。言い方の問題かもしれないが、事業を解体させるべきものとするのであれば、それは行政処分によるべきであり、その結果事業が解体されるというものではないだろうか。

1ページの から について、 と は財産の状況から破たん必至の事案であり、財産上の問題を指しているとするれば破産手続と隣接するものを持っているのだろう。 は反社会的であるとするれば、仮に法人格があれば会社解散命令に似ており、それぞれ隣接しているとするればその制度に乗せやすくするということはあるのだろうし、監督庁として前さばきの何かするというものはあり得るのではないかと。例えば、金融庁が金融機関に対して破産手続開始の申立て権限を認めているのは、個々の預金者といった債権者が金融機関の財政状況を把握して破産手続開始の申立てをするのはあり得ず、債権者の立場を集約するということが前提にあるのではないかと。そうだとすれば、消費者庁による手続も個々の消費者によることが期待できない場合には被害者の立場を集約するということが、同様の権限が付与されることもあり得るのではないだろうか。このような制度において消費者庁が対象とする事業者は特定できず難しい点があ

るだろうが論理的には不可能ではないように思われる。また、会社法上の解散命令は、運用はともかく、条文上の要件を見ると、法務大臣が書面による警告をし、その後も継続的又は反復して違反している場合に、申立てがなされて解散命令がなされることになる。消費者被害の事例でも、業務停止等と同時に何らかの保全処分を考え、その後法人格を喪失させる手続に移行することは、論理的にはあり得るように思われる。

すべて財産に着目した整理でないで一元的に理解することは難しいように思われ、そういった整理をした方がよいのではないだろうか。また、集合訴訟との関係では、そういった集合訴訟制度を前提にするかによっても変わってくるので、議論はしにくいだろう。

詐欺的な悪質商法を想定したとして、業務は継続していても支払不能に至らないにしても、潜在的な損害賠償請求権も考慮すれば普通は債務超過であり、そういう意味で考えれば、資料2、1ページの は に隣接しているのではないか。

監督官庁にどういった場合に破産手続開始の申立て権限を与えるかについては、個別的に検討すべき課題であろう。破産手続を申し立てるにあたって前提として行政庁の調査権限がないと、裁判所で破産手続開始決定を得るだけの資料を収集できないのではないか。調査権限をどう拡充するかという検討と密接に関連する問題である。

また、1ページの はそう認定できるという前提の話であるが、実際上はこのような認定に至るまでの調査等は困難である。この点でも、調査権限の議論なしに解散の可否を議論するのは難しいのではないか。

基本的には訴訟制度であるから、保全制度も従来の民事保全手続に乗せるべきという考え方はあり得るのだろう。また、債権者が多数いる場合に早期の保全を行うためには、被保全権利の疎明や損害額の総額の特定や保全の対象との結びつけ等に工夫が必要ではないだろうか。例えば、ある一定の時期の事業者の行為から生じた損害で、被害者はおおよそ何千人という程度の特定及び疎明で足りるとすべきであるように思う。

明らかに訴訟を起こす前の段階での保全であれば、債権額等を推定しなければならないのは、オプト・イン型でもオプト・アウト型でも同じであり、民事保全の特則を設けるとすれば、その是非の評価は別として被保全債権を概括的にとらえる必要があるのだろう。

集合訴訟の類型にもよるのだろうが、集合訴訟を前提として保全制度を組むとすれば、被保全権利の疎明といったところに工夫を施すのは当然のように思う。ただ、疎明等を緩やかにした場合、裁判所がどのようにして保全を行うのかは大変な問題であろう。仮に事業者が所有する不動産が複数ある場合に、とりあえず全部保全するというわけにもいかないだろう。集合訴訟における保全の問題意識は分かるが、企業の継続性が前提にあるのであれば、裁判所が被保全権利との関係で、どこまで保全の対象として押さえるかということは、相当慎重に判断せざるを得ないと思う。

資料1との関係で確認したいが、偽装表示型と悪質事業型とを分ける基準とは具体的にはどのようなものを念頭においてなされるものだろうか。

典型的な場合を想定すると、偽装表示型は被害者を特定できず、かつ分配しにくいものであり、事業者は破たん必至でもない場合があり、悪質事業型は多くの場合、ある程度被害者は特定可能であるが財産が拡散してしまうような類型であろう。

刑法や行政法といった法で分けられるものでなく、機能的な面から分けているということを確認したかったが、行政法規違反となる詐欺であれば、行政は処分しやすいけれども、刑法に違反するより悪質なものは処分できないようにも思われる。類型を分けて議論するのは構わないが、被害救済のための行政ということも考えられ、最終的には両方の類型をカバーする手当てが必要ではないだろうか。

行政目的を強調すると、違反業者から金銭を取りやすくてもそれを被害者に分配することを説明しにくく、他方で被害救済を強調すると行政が被害者に代わって金銭をとってくることの説明がしにくいのだろう。そうだとすれば、目的を分けて議論することにあまり意味があるようにも思えず、行政法規の目的も最終的に消費者・国民の利益を実現することに変わりはなく、民事ルール・刑事罰・行政罰はそれを実現するための手段にすぎないのだから、目的によって大きく異なるものではないのではないか。

分配が難しい類型で分配の議論をすることがあまり生産的ではないという意味で、それぞれの類型に見合った議論の方法があるという意味合いはあるように思う。

経済的不利益賦課制度には行政側の組織的な手当ても必要と日弁連の意見にも書いてあるが、調査に基づいて経済的不利益賦課を課している他の機関の体制もかつては脆弱であったのではないか。個々の消費者が束になっても太刀打ちできないものもあり、行政が果たすべき役割に対する期待も大きく、論点の整理はすべきである。

最後に事務局から連絡事項。

以上

本議事要旨は議事の内容を、暫定版として事務局の責任で取りまとめたものであり、今後修正が
得ます。

[問い合わせ先] 消費者庁 企画課 TEL: 03-3507-9252
