

第5回 消費者の財産被害に係る行政手法研究会 議事要旨

1. 日 時：平成24年2月27日（月） 17：00～19：00
2. 場 所：消費者委員会大会議室1（山王パークタワー6階）
3. 出席者：
 - <委 員>
小早川座長、磯辺委員、江野委員、鹿野委員、川出委員、後藤委員、佐野委員、
島岡委員、曾和委員、中川委員、町村委員、山本委員、吉川委員
 - <オブザーバー>
最高裁判所事務総局民事局 福田第二課長、法務省民事局 小林参事官、
国民生活センター相談情報部 鈴木情報提供課長
 - <消費者庁（事務局）>
松田次長、川口審議官、堀井消費者制度課長、南企画官
4. 議 題：
 - ・ 行政による経済的不利益賦課制度ならびに財産の隠匿・散逸防止策についての
これまでの検討概要
 - ・ 検討すべき課題等
 - ・ その他
5. 議事概要：

冒頭、最高裁判所からの出席者が福田第二課長に変更となった旨、座長から連絡が行われた。

続いて、これまでの消費者庁の研究会等における検討内容並びに今後の検討すべき課題等について、事務局から資料に基づき説明が行われた。

事務局からの説明の後、これまでの研究会等に参加した委員から補足説明を含めた発言があり、その後に自由討議が行われた。

最後に、本年2月14日に国会提出された「消費者安全法の一部を改正する法律案」について、事務局より報告が行われた。

これまでの研究会等に参加した委員からの補足説明を含めた主な意見、並びに自由討議における委員等からの主な意見の内容は次のとおりである。

I. これまでの研究会等に参加した委員からの補足説明を含めた主な意見

- 現行法制においては、個別の被害者からの損害賠償請求等が困難であるため、い

いわゆる悪質商法は絶えず発生しており、消費者被害が繰り返されてきている。その対応策としては、現在消費者庁において検討している「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度」（以下「新たな訴訟制度」という。）が考えられるが、それでも悪質な事業者による被害はなお残るであろう。

○ 一定期間を区切った業務停止命令の場合、事業者は違法収益を保持したまま逃げたしまい、被害を繰り返してしまうという事情がある。事業者のやり得を許してしまうという点に課題があり、まずは利益をはく奪する制度が必要であり、併せてその制度の実効性確保のためには財産保全制度も必要になってくるのではないかと。

○ 対象とすべき消費者被害事案を検討するに当たっては、事業継続を前提としているかどうか、被害者の特定・被害原因の共通性があるかどうか、といった観点から整理する必要があるのではないかと。

○ いわゆる悪質商法に対しては、早い段階における財産保全が必要ではないかと。また、被害者の特定が困難な偽装表示事案においては、個々の消費者に被害額の返還を前提としない課徴金制度でよいのではないかと。

これまでの検討過程において考えられる主な制度として、行政機関による破産手続開始申立てについては金融機関更生特例法、課徴金制度については以前の景品表示法における検討が活かさないかということだったと思う。

○ 当時、消費者団体での議論において、特定商取引法に基づく行政処分がなされている事案のように違法性が明確な事案については、行政処分を行った事業者に対して、原状回復を命じることができないかという意見があった。

○ 「財産の隠匿・散逸防止策及び行政による経済的不利益賦課制度に関する検討チーム」（以下「検討チーム」という。）においては、財産の隠匿・散逸防止策として、主に消費者庁による破産手続開始の申立てについて検討がなされた。

この点、破産法の抜本改正時に議論した際には監督官庁による破産手続開始の申立てについて個別分野ごとに検討すべきとされたが、消費者庁の場合は監督官庁ではないことから、一段違った議論が必要になってくると思われる。

また、法制面に加えて、破産手続開始の申立てに必要な情報収集・調査が実効的にできるのかどうかという点も課題になるであろう。

○ 検討チームにおいては、行政による経済的不利益賦課制度、財産の隠匿・散逸防止策についての具体的な成案は得られず、様々な課題が示されたものと認識している。行政による経済的不利益賦課制度の手法としては、国庫に入れる課徴金納付命令（資料1の13ページの①と②）か、被害者に直接返還させる命令（同③）のい

ずれかとなるが、いずれも実効性をどのように確保するかという点が課題である。

また、もう1つの大きな課題は、財産保全（資料1の17ページ）であり、悪質な事業者に対して迅速な財産保全を行うための方策を考える必要があるのではないか。

Ⅱ. 自由討議における委員等からの主な意見

- 行政による経済的不利益賦課制度の目的として、違法行為の抑止か被害者の救済、どちらなのかということが論点としてあるのではないかと。これまでの検討の流れを見ると、被害者の救済の面が強いように見えるが、行政手法という観点からは、違法行為の抑止を目的として割り切って整理することが必要ではないか。

例えば、米国の民事制裁金（civil penalty）制度は、違法行為を行っても悪質事業者には儲けさせないようにするという観点と、刑事手続よりも迅速に対応するという観点から設けられている。

- 行政機関が対応する以上、公益目的が必要であり、それは違法行為の抑止のためということは、これまでの議論においてすでに確認されてきている。
- 行政手法の目的は、一次的には違法行為の抑止という公益目的であるが、被害回復とそれが矛盾するものではないものと思う。ただ、行政手法の要件の段階においては、民事との関係を踏まえて考える必要があるのではないかと。

最初から被害者の救済を目的とするのか、個々の消費者による民事訴訟等での解決が困難な場合には、例外的に国庫から配分していくのか、といった検討があり得るのではないかと。

- 偽装表示事案については、違法行為を類型化しやすいため、課徴金制度の設計は可能ではないか。

- いわゆる悪質商法については、類型化が困難であることから、違法行為の是正命令に従わない場合に金銭的賦課を行うという手法が考えられる。

例えば、今国会に提出した消費者安全法改正法案に盛り込まれた「多数消費者財産被害事態」における事業者に対しての命令の実効性を高めるため、同命令に従わない場合には1日当たりいくらかという形で金銭的賦課をかける手法が考えられるのではないかと。

また、調査の実効性を確保するために、対象となるような事業者にあらかじめ財産や資本などの証明を出させておいて、調査の際にそれを説明させることとし、調査に応じない事業者に対して金銭を賦課するという手法も考えられる。

- 検討すべき課題は多々あるが、米国のような裁判所を介在させる制度もまた検討

する価値があると思われる。今国会に提出した消費者安全法改正法案で定義された「多数消費者財産被害事態」という概念は、米国のFTCによるFTC法第13条bに基づき事業者からの利益をはく奪し（disgorgement）、被害者の救済（restitution）を求める民事訴訟の対象である「不公正又は欺瞞的な行為又は慣行」に近いのではないか。

- 米国において、事業者が支払う民事制裁金は国庫に納入されるが、市民団体が民事制裁金の支払訴訟を提起する権限があり、勝訴した場合にはこれも国庫に納入されるが、訴訟上の和解において市民団体に一定額が支払われる場合もある。

消費者被害の救済は、被害者が原告となつての民事訴訟による救済が基本であり、裁判所による手続を介在させる手法がよいのではないか。もっとも、行政機関がそのような民事的救済に一定範囲で関与する仕組みはあり得る。例えば、米国における雇用機会均等化委員会の例にならって、消費者庁に訴訟提起権限を付与するということも考えられるのではないか。

- 今後、経済的不利益賦課制度で対応する必要がある事案の選定を行う必要があるが、抑止のためには、行政機関は事業者に対して今後の改善をさせるだけでよいということではなく、違法行為を行った場合に事業者に不法収益のはく奪やそれを上回る損をさせるということを考える必要がある。

- 消費者問題特有の課題として、経済的不利益賦課制度においては、行政機関が賦課・徴収した金銭を被害者に返還できるのかどうかという点を考える必要がある。

この点、偽装表示事案の場合は、損害賠償請求等の民事上の対応がそぐわないと考えられるため、この点を念頭に置く必要はないものと思われる一方で、いわゆる悪質商法の場合には念頭に置いておく必要があるのではないか。

- 資料1の17ページに指摘されているような、賦課・徴収した金銭の被害者への配分は、立法政策上の問題である。しかし、課徴金制度の主たる目的は違法行為の抑止であり、被害者への配分は次の段階の問題として検討すべきである。課徴金的な制度設計においては、違法行為の抑止、未然防止があくまでも基本であることを押さえておく必要がある。

- 行政機関が被害者を救済することは、必ずしも違法行為の抑止自体を阻害するものではないのではないか。

徴収した金銭を被害者に分配することが可能かどうかという点については、すでに被害回復給付金支給制度があり、こうした制度を参考にできるのではないか。

個々の被害額が少ない、購入者を特定することが困難といった場合に、実際に制度が機能するかどうか問題はあがあるが、被害者への配分自体については、立法政策の問題ではないか。

- 被害回復給付金支給制度は、もともと財産犯罪における犯罪被害財産については

国が没収できないとされていたところ、それでは違法収益が加害者の手許に残ってしまうことがあるため、例外的に国が没収して被害者に分配するというものであり、最初から分配を前提として金銭を徴収する制度である。

これとは異なり、違反行為の抑止を第一次的な目的として金銭を徴収する制度については、その分配につき異なる観点からの検討が必要になるのではないか。

- 新たな訴訟制度と今回検討する行政手法の関係はどうなるのか。これまでの検討では、民事訴訟における対応が難しい事案について行政手法の対象とするような印象を持っている。
- 新たな訴訟制度における第1段階目において、財産保全される仕組みを新たに設けないと聞いている。こうした民事訴訟の初期段階において、行政による財産保全制度が活用されるようになることがあってもいいのではないか。
- これまでの検討において、財産保全制度が、更なる行政手法の実効性確保のための制度なのか、新たな訴訟制度を支援するための制度とするのかという点を意識して議論してきていないのではないか。
- 新たな訴訟制度との組合せという観点からの制度も検討してみてもよいのではないか。

- 事業者が死亡した場合や国外逃亡した場合などで、違法収益が国内に残されている際には、刑事的には対応できないので、行政機関による対応が必要ではないか。

- 消費者保護という観点からは、消費者行政における公益には、被害者の救済まで含まれるのではないかと考えられる。

- 善良な事業者と悪質な事業者とは、明確に分けて考えていただきたい。例えば、同じ偽装表示事案であっても、故意と過失による場合では事情が全く異なる。
また、和牛預託商法のように、始めは新たなビジネスモデルとして認められていたものが、途中からグレーゾーンのビジネスになる場合など、そもそも事案としての線引きが難しいものがある。
どのような事案が対象となるのか構成要件・類型を明確にしていきたい。

- 偽装表示については、被害額は僅少であってそれを分配することは現実的ではないため、個々の被害者の救済は難しいものと思われるが、事業者にも二度と同じ行為をさせないために少なくとも違法行為で得た収益は取り上げるべきであり、それは国庫に納められてもいいと思う。

- これまでにかなり整理ができているとは思いますが、海外の事情を更に整理した上で、検討を進めていくべきではないか。

- これから検討しようとしている制度については、従来、民事・刑事・行政の体系は別として考えられているなか、行政手法の措置体系との連続性が現在のところ不明確であり、健全な事業者から見て予見可能性が確保される制度にする必要がある。
- 課徴金制度については、手続保障の観点から、誰が主体となるのか検討が必要である。

(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
あり得ます。

<p>[問合せ先] 消費者庁消費者制度課 TEL: 03-3507-9128 FAX: 03-3507-9279</p>
--