

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
＜消費者の財産被害事案の類型化と課題＞

平成24年4月

<前提①～前回までのご議論を踏まえて>

- 「被害防止」のため
 - 現に発生している被害の原因行為の行政措置等による差止めが必要
 - ・ さらに「被害防止」の万全を期す(被害発生の未然防止・再発防止)ため
 - 現に被害を発生させた者に対する経済的ディスインセンティブ(課徴金、過料等)の賦課が必要
 - (=行為の差止めだけでは不十分)
 - 「被害者の救済」は、民事訴訟により被害の回復を図ることが原則。
 - ・ 一方で、現状では、財産を隠匿・散逸してしまうような事業者との関係で民事訴訟による被害の回復が十分に機能し得ない限界もある。
 - ※ 費用対効果等の観点から、個々の消費者は提訴を断念しがちである。そこで、訴訟において消費者被害の回復を図りやすくするため、二段階型の手続を新設する法律案が検討されている。
 - ・ また、消費者の損害賠償請求権を観念することが困難な事案では、そもそも民事訴訟による被害の回復が困難という限界もある。
- ⇒ このような限界を踏まえつつ、行政手法の制度設計を行う必要があるのではないか。

<類型化に当たっての視点>

- 行政の活動は、何らかの公益の実現である。
行政手法が必要とされる場合
 - ⇒ 多数の消費者に財産被害を与える事案類型がよりなじむのではないか。

- 消費者被害事案の多様性にかんがみ、
既存の制度では被害防止・被害者の救済が十分ではないと考えられる事案を類型化
 - ⇒ その上で、新たな制度設計を検討すべきではないか。

<前提②>

(行政手法の制度設計を行うに当たっての体系的整理)

- 消費者法は、事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力等において格差のある消費者の利益の擁護及び増進を目的とする法体系。
- 行政手法の制度設計を検討するに当たっては、「消費者の利益の擁護及び増進」を目的とする消費者政策に位置づけられる消費者法の体系を踏まえる必要がある。
- 消費者法の分野では、「被害防止」及び「被害者の救済」の2つの目的・機能があると整理できるとしてよいか(手段の例については、次ページ参照)。

⇒ 新たな手段は、これらの目的・機能を有する必要がある。

(参考)

- 消費者基本法（昭和四十三年法律第七十八号）（抄）

（目的）

第一条 この法律は、消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力等の格差にかんがみ、消費者の利益の擁護及び増進に関し、消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念を定め、国、地方公共団体及び事業者の責務等を明らかにするとともに、その施策の基本となる事項を定めることにより、消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策の推進を図り、もって国民の消費生活の安定及び向上を確保することを目的とする。

- 「消費者被害の実態を踏まえ、被害防止や救済に結び付けられる仕組みを構築することにより、『消費者・生活者がメリットを十分実感できるもの』ものとする。」「消費者行政推進基本計画」（平成20年6月27日閣議決定）（「2. 新組織が満たすべき6原則」の「原則2」）
- 「消費者の保護には、消費者被害の発生防止という側面と、消費者被害の救済という側面の両面が必要」（鹿野菜穂子「消費者法と民事法」（法学セミナー 2011年10月号2頁））

<前提③>

(消費者保護のための制度の目的・機能の整理)

- 「被害防止」の機能を果たす手段の例
 - ・ 消費者安全法（改正法案）、特商法、各業法等による行政措置
 - ・ 消費者契約法等に基づく適格消費者団体による差止請求
 - ・ 経済的ディスインセンティブ（課徴金、過料等）の賦課
 - ・ 刑事罰
 - ・ 公表
 - ・ 消費者への注意喚起、消費者教育

- 「被害救済」の機能を果たす手段の例
 - ・ 民事訴訟（民事保全を含む）
 - 不法行為に基づく損害賠償請求（詐欺等を理由とする）
 - 債務不履行に基づく損害賠償請求
 - 不当利得返還請求（特商法等に基づくクーリングオフ（代金支払後、消費者がクーリングオフを主張したが返金に応じない場合）、契約の申込み又は承諾の意思表示の取消（消費者契約法4条）、消費者契約の条項の無効（消費者契約法8条、9条、10条）等を理由とする）
 - ・ 被害回復給付金制度（犯罪被害財産等による被害回復給付金の支給に関する法律）
 - ・ 破産手続開始申立て（保全処分、保全管理命令を含む。）
 - 本来は債務者の財産を清算するための手続であるが、消費者が債権者として配当を受け、その限度で被害救済の側面を有することがある。

<前提③-2>

⇒ 本研究会の検討課題（「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」）を念頭に置きつつ、まずは今後検討すべき手段を絞り込んでいくこととしてはどうか。

（ただし、制度設計は別として、事案類型と対応する手段の整理については

- ・現実には同一事案類型に対して異なる手段が重畳的に適用されること
- ・結果として異なる手段が同じ機能を果たすこと

などがあり、截然と整理できないことも想定される。）

<前記視点を踏まえた事案の類型化>

多数の消費者に被害を与える事案を以下のとおり類型化

1 システムとして違法又は破たん必至などの事案類型

責任追及が始まると、法人を解散させるなどして財産を隠匿・散逸させる例が多く、債務超過となっていることも多い。

2 上記1以外の多数の消費者に被害を与える事案類型

(1) 損害額の算定が可能であるもの

(2) 損害が観念できない、又は観念できたとしても損害額の算定が困難であるなどの場合が多いもの

<各類型の分析・検討 — 類型1 >

1 システムとして違法又は破たん必至などの事案類型

- ・ねずみ講、投資商法等

【例】商品販売等を仮装したねずみ講被害事案

商品価値の乏しい商品の販売名下に1口××円の支払をして会員となり、後順位者2人以上を勧誘してオーナー登録させれば、順次地位が昇格して支出した以上の成功報酬が得られると勧誘する事案

I 現行制度による対応

- 上記【例】の場合、以下のような手段による対応が想定される。

① 被害防止

- ・【民事】 適格消費者団体による差止請求（消費者契約法12条。不実告知、不利益事実の不告知、断定的判断の提供等を理由とする。）
- ・【行政】 消費者安全法改正法案による勧告・命令（改正法案2条8項、40条）
- ・【刑事】 刑法（246条）、無限連鎖講の防止に関する法律違反（5条）に対する刑事罰
無限連鎖講の防止に関する法律違反であり、組織的犯罪処罰法別表53号に該当するため、事業者が当該行為によって得た財産等につき、同法による没収（同法2条、13条）

<各類型の分析・検討 — 類型1 >

② 被害者の救済

- ・ 【民事】 民事訴訟（民事保全を含む）
 - － 不法行為に基づく損害賠償請求（詐欺等を理由とする）
 - － 不当利得返還請求（契約の申込み又は承諾の意思表示の取消（消費者契約法4条）、消費者の利益を一方的に害する条項の無効（消費者契約法10条）、公序良俗違反による無効（民法90条）等を理由とする）破産手続開始申立て（保全処分、保全管理命令を含む）

- ・ 【刑事】 組織的犯罪処罰法による没収が行われた場合は、被害回復給付金制度の対象となる（犯罪被害財産等による被害回復給付金の支給に関する法律）

- ・ 【その他】 振り込め詐欺救済法の活用による被害者への配分
会社解散命令（管理命令を含む）

<各類型の分析・検討 — 類型1 >

Ⅱ 現行制度による対応の問題点

- 仮に消費者が民事訴訟で勝訴できたとしても、事業の継続を想定していない場合が多く、財産を隠匿・散逸することが多い。

(個々の消費者において、被保全債権の債権額の特定や疎明、保全すべき財産の特定や担保の用意が困難であることが多いこと等から、民事保全法に基づく財産保全に限界がある。)

- その結果、事業者には財産が残っておらず、実際に十分な被害回復をすることは容易ではない。

<各類型の分析・検討 — 類型1 >

【これまでに議論されてきた手段】

○ 集团的消費者被害救済制度研究会（以下「第二次研究会」という。）

- ・ 被保全債権や保全すべき財産を個別に特定せずに財産を保全する方法
- ・ 私法上の契約の効果として取引を停止する方法
- ・ 消費者問題に関する被害者の民事上の責任追及を容易にするために、強制執行をすることができなくなる場合に、行政がその被害者のために財産を特定して保全する方法
- ・ 行政処分により賦課金や収益額に相当する金銭の納付を命じても、徴収が困難になる場合に、財産を特定して保全する方法

○ 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。）

- ・ 振り込め詐欺救済法の活用
- ・ 会社解散命令及び管理命令の活用
- ・ 消費者庁による破産手続開始の申立て

○ 前回会合での意見

- ・ 消費者庁による破産手続開始の申立て
- ・ 行政が被害者に直接被害金額を返還させる命令
- ・ 行政の申立により裁判所が差止命令、被害回復命令を行う制度（米国におけるインジャンクション、ディスゴージメントのようなもの）

<各類型の分析・検討 — 類型2(1) >

2 上記1以外の多数の消費者に被害を与える事案類型

(1) 損害額の算定が可能であるもの

- ・ 外国語会話教室の解約時の前払い受講料の清算金請求事案、大学学納金返還請求事案、悪質リフォーム事案等

【例】悪質リフォーム事案

住宅リフォームについて、点検をするなどと称して訪問し、虚偽の説明をして、不要な工事を実施し高額な代金を支払わせ、また次々に契約させる事案

I 現行制度による対応

○ 上記【例】の場合、以下のような手段による対応が想定される。

① 被害防止

- ・ 【民事】 特商法上の訪問販売（同法2条）に該当し、不実告知を理由とする適格消費者団体による差止請求（同法58条の4）の対象となる。
- ・ 【行政】 不実告知（同法6条）を理由とする指示（同法7条）、業務停止命令（同8条）
- ・ 【刑事】 特商法違反に対する刑事罰（同法70条）

② 被害者の救済

- ・ 【民事】 民事訴訟（民事保全を含む）
 - － 不法行為に基づく損害賠償請求（詐欺等を理由とする）
 - － 不当利得返還請求（特商法に基づくクーリングオフ（代金支払後、消費者がクーリングオフを主張したが返金に応じない場合）、同法9条の2に基づく申し込みの撤回等、同法9条の3に基づく取消、消費者契約法に基づく契約の申込み又は承諾の意思表示の取消（同法4条）等を理由とする）

<各類型の分析・検討 — 類型2(2) >

2 上記1以外の多数の消費者に被害を与える事案類型

(2) 損害が観念できない、又は観念できたとしても損害額の算定が困難であるなどの場合が多いもの

- ・ 偽装表示、表示義務違反

【例】（次ページ参照）

I 現行制度による対応

○ 【例】（次ページ参照）の場合、以下のような手段による対応が想定される。

① 被害防止

具体的な手段について、次ページ参照。

<各類型の分析・検討 — 類型2(2) >

	【例】	具体的な手段
1	(二重価格の偽装表示事案) 家電量販店において、「通常10万円のところ、本日限り5万円」として表示していたが、常に5万円で販売していた事案(いわゆる二重価格表示)	【民事】 ・有利誤認表示を理由として、適格消費者団体による差止請求(景表法10条2号) 【行政】 ・有利誤認表示(景表法4条1項2号)を理由とする措置命令(同法6条)
2	(原材料の偽装表示事案) カシミア70%と表示してストールを販売していたが、実際にはカシミアは全く使用されていなかった事案	【民事】 ・優良誤認表示を理由として、適格消費者団体による差止請求(景表法10条1号) 【行政】 ・優良誤認表示(景表法4条1項1号)を理由とする措置命令(同法6条) ・表示事項(家庭用品品質表示法3条3項)の不表示を理由とした指示等(同法4条)
3	(原産地の偽装表示事案) 外国産の原材料を使用した加工食品を国内産の原材料であると偽って販売していた事案	【民事】 ・優良誤認表示を理由として、適格消費者団体による差止請求(景表法10条1号) 【行政】 ・優良誤認表示(景表法4条1項1号)を理由とする措置命令(同法6条) (原材料の原産地表示が義務付けられている加工食品である場合) ・表示事項(JAS法19条の13第1項1号、加工食品品質表示基準)の不表示を理由とした指示等(同法19条の14) 【刑事】 (原材料の原産地表示が義務づけられている加工食品である場合) ・表示事項の不表示を理由とした罰金(JAS法23条の2)
4	(効果・性能の偽装表示事案) パンフレット等で害虫の生息が不可能となる工法を使用した住宅と記載されていたにもかかわらず、実際には害虫の被害が発生した。	【民事】 ・優良誤認表示を理由として、適格消費者団体による差止請求(景表法10条1号) 【行政】 ・優良誤認表示(景表法4条1項1号)を理由とする措置命令(同法6条)

<各類型の分析・検討 — 類型2(2) >

② 被害者の救済

- ・ 【民事】 民事訴訟（民事保全を含む）
 - － 不法行為に基づく損害賠償請求（詐欺等を理由とする）
 - － 不当利得返還請求（契約の申込み・承諾の意思表示の取消（消費者契約法4条）等を理由とする）
 - ※偽装表示等が契約の締結に当たっての勧誘に該当し、重要事項の不実告知等に該当し、消費者が誤認して契約の申込み・承諾の意思表示をした場合

<各類型の分析・検討 — 類型2(2) >

II 現行制度による対応の問題点

- i 損害額が訴訟費用よりも少額である場合が多い（費用対効果の問題）
（上記【例】3（原産地の偽装表示事案））
- ii 事業者の不当な行為がどの程度消費者の商品選択に影響していたのか、立証が容易ではない場合が多い（上記【例】1（二重価格の偽装表示事案））
- iii 被害額の算定（立証）が容易ではない場合が多い（上記【例】2（原材料の偽装表示事案））

といったことから、そもそも民事訴訟になじまない、又は民事訴訟による被害の回復が困難な場合が多い。

- その結果、事業者には、問題となる行為による利得が残る。
同様の行為を行うインセンティブが残り、同様の行為が繰り返される可能性。

<各類型の分析・検討 — 類型2(2) >

【これまでに議論されてきた手段】

○ 第二次研究会

- ・ 違法行為により得た収益とは一応切り離された形で抑止のため、一定の金銭（賦課金）の納付を行政処分で命じる方法
- ・ 違法行為により得た収益額に相当する金銭の納付を行政処分で命じる方法
- ・ 違法状態の是正・回復を命じる行政処分を行う方法
- ・ 違法行為により得た財産そのものを国庫に帰属させること
- ・ 執行罰及び秩序罰の過料

○ 検討チーム

- ・ 行政が違法行為の抑止の目的で不当な収益をはく奪するための賦課金等の納付を命じる措置

○ 前回会合での意見

- ・ 課徴金制度
- ・ 行政が被害者に直接被害金額を返還させる命令
- ・ 行政の申立により裁判所が差止命令、被害回復命令を行う制度（米国におけるインジャンクション、ディスゴージメントのようなもの）
- ・ 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制度
- ・ 調査に応じない事業者に対して金銭を賦課する制度