

第7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5月15日（火） 10：00～12：00
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＞
法務省民事局 小林参事官、最高裁判所事務総局民事局 福田第二課長
＜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：
 - （1）海外制度について
 - ・アメリカにおけるシビルペナルティ制度の概要について（曾和委員）
 - ・アメリカ合衆国における消費者被害回復（consumer redress）について（中川委員）
 - ・ドイツにおける消費者保護法規違反に対する法的措置について（川出委員）
 - （2）国内における消費者被害の実態について
 - ・破産手続が開始された近年の詐欺的な大型消費者被害について（江野委員）
5. 議事概要：

海外制度について、曾和委員、中川委員及び川出委員からの報告を踏まえ、委員等からの意見表明・議論が行われた。

続いて、国内における消費者被害の実態について、江野委員からの報告を踏まえ、意見表明・議論が行われた。

次回は、「財産の隠匿・散逸防止策」における検討すべき制度と想定される課題について議論することとなった。

曾和委員、中川委員、川出委員及び江野委員からの主な説明内容並びにそれぞれの説明を踏まえての委員等からの主な意見・議論は以下のとおり。

I. 曾和委員からの主な説明内容

- シビルペナルティとは、民事訴訟手続又は行政手続で課される金銭的負担であり、また、行政上の義務履行確保又は将来の違反行為の抑止を目的として、行政法違反に対するペナルティとして賦課されるものである。
- シビルペナルティは、法違反行為の禁止・是正を命じる行政処分と許認可の取消といった手段を補い、柔軟に法執行ができる手段である。
- 刑事手続と比較して、(i)法違反の立証が容易、(ii)コストがかからない、(iii)行政手続だけで終了するため効率的、(iv)国の財政的利益となる、(v)制裁として科されるのではなく行政上の義務履行確保を目的とするため抑止効果がある。

II. 中川委員からの主な説明内容

- 1980年代以降、FTC（連邦取引委員会）は、消費者保護のためにFTC法第13条（b）項に基づき不法収益の返還（restitution and disgorgement）を命ずる判決を求める訴えを提起し、裁判所はこれを認めてきた
- FTC法においては、「不公正又は欺瞞的な行為又は慣行」（UDAPs）の禁止規定に違反した事業者に対して、FTCが、①シビルペナルティを課す判決を求める提訴ができること、②インジャンクションのための提訴ができることだけが規定されている。このインジャンクションの具体的内容として、裁判所は、違反行為の禁止に止まらず、不法収益の返還を命ずる判決をしてきたのである。不法収益の返還という形で消費者被害回復まで踏み込んだのは、禁止だけでは、違反行為の抑止という目的が十分に実現されないからである。
- 全州においても、FTC法におけるUDAPsの禁止規定と違反者に対するシビルペナルティやインジャンクションの提訴ができるという規定が置かれ、この規定のもとで、州司法長官等が、FTCと同様の提訴を行っている。メリーランド州法をみると、裁判所がインジャンクションとして、消費者被害回復を命じうることを明文で規定している。

III. 川出委員からの主な説明内容

- 刑罰が科される犯罪行為と過料が課される秩序違反行為は区別され、同一の行為について刑罰と過料が二重に課されることはない。
- 秩序違反行為によって獲得した利得額は過料として課されなければならない、それに制裁を合わせた額が過料の総額となる。また、利得額が個別法に定められた過料の上限を超える場合には、上限額以上の過料を課することができる。
- 過料を課す権限は所管の行政機関にあるが、行政機関の過料告知に対し異議が申し立てられた場合には、裁判所が審理の上で過料を課すか否かを決定する。

- 秩序違反行為に対しては、過料のみならず行政上の没収・追徴ができる。
過料との相違点として、没収・追徴は、行為者の責任の有無を問わず課すことができるほか、仮差押えといった保全制度もある。
- 没収・追徴は、被害者が民事上請求権を有する場合はできない。
- 過料や没収・追徴により徴収した不法収益を被害者へ配分する制度はない。

IV. 海外制度についての主な意見・議論

(以下、委員・オブザーバーからの発言を○、説明委員からの発言を●と表記)

- シビルペナルティの徴収に関してどのような手続があるのか。
- 相手方が支払わない場合、裁判所による手続(judicial enforcement)となるが、大半は任意に支払われるため、裁判手続などを経てシビルペナルティが課されるケースは少ない。

- FTC法第13条(b)項に基づくインジャンクション訴訟の対象について、資料では食器洗機の事案等が示されているが、いわゆる製品事故、生命・身体の消費者被害事案もまた対象として含まれているのか。
- 生命・身体の消費者被害事案であっても、FTC法第5条(a)項の「不公正又は欺瞞的な行為又は慣行」の要件に該当するのであれば、インジャンクション訴訟の対象になるものと考えられる。

- 消費者被害の回復という問題と消費者被害の再発防止といった秩序の維持を併せて念頭に置く制度は、日本においては難しいのではないか。
また、被害の回復は私人間における問題であって、国が一方当事者を手助けすることが認められるかという問題があるのではないか。
アメリカにこのような制度があるのは、どういった背景・経緯などがあるのか。
- UDAPs規定の違反者に対して、行政機関が提訴して被害の回復を図るということは、アメリカではごく自然な考え方として定着している。違反行為を止めさせるという目的のために、衡平法(エクイティ)上、必要なことを命じているものである。
- 日本においては、行政機関は公益の実現を、私人は私益の実現を目指し、公法と私法の世界は明確に分けられているが、例えば、アメリカでは、環境市民訴訟のように、私人が環境の保護という公益の実現に参加していくこともあるし、他方で、行政機関が雇用差別に対する救済を求めて出訴することもある。
行政機関が私益のために民事介入することは、公平性の観点からいかなるものかという意見もあるが、消費者保護や環境保護など一定の価値判断の下で、特定の利益層を保護することは公益実現に繋がることになるのではないか。

- アメリカにおいて、消費者被害回復の手段として、クラスアクションを始めとした民事的手続がある中で、行政が主体となってインジャンクション訴訟を運用するに当たってのメルクマールはあるものなのか。
- 明確な基準はないが、F T Cが訴訟を提起するのは、多数の被害者に被害が及んでいて悪質な事案について、公益的な観点から将来的な違反行為の繰り返しを確実に抑止するために、民事訴訟では任せられないという判断をした場合ということだと思われる。

なお、同じ違反行為について、民事訴訟とF T Cの請求による訴訟が併合されていることはしばしば見られるようである。
- 不法収益の吐き出しについて、資料では購入金額から被告が原告に返還した額を差し引いたものとあるが、資料で具体例として挙げられた虚偽広告（瘦身）の事案のような取引の対象たる商品に価値がないものではなく、商品に何らかの価値がある場合には、どうなるのか。その場合、原告から被告に取引の対象物を返還し、あるいは、対象物の価値を控除した額を返還することになるのか。
- 商品に価値がある場合には、そもそも「不公正又は欺瞞的な行為又は慣行」に該当しないのではないかと思われるが、仮にそのような場面があった場合、被告から原告への返金を命じる際、原告から被告に購入商品を返還するといった条件が加わることがあるかもしれない。
- 取引の種類によっては、取引において不法に得た収益（購入金額）により、さらに収益を上げている場合があり得ると思うが、その場合は、取引において不法に得た代金を超える収益については、シビルペナルティで吐き出させるのか。
- 直ちにシビルペナルティとして取り立てるというわけではない。基本的には restitution により消費者の損失分を取り戻すことになるが、不法に得た代金を超える収益については、例外的に、ディスゴージメントで消費者被害回復を図るということも英米法では可能とされているので、それもまた消費者被害回復措置に含められないわけではない。ただし、これは極めて例外的だと思われる。
- ドイツにおける過料と没収・追徴の違いについて、没収・追徴は責任の有無を問わず課すことができるということであったが、没収・追徴を発動する要件は、この点以外にはどのようなものがあるのか。
- 例えば、過料は、秩序違反行為を行った者に対してのみ課しうるのに対し、没収は、没収の対象物をそれと認識した上で獲得した第三者との関係でもなしうるという差異がある。
- ドイツにおける没収・追徴について、行為者が死亡した場合や、行為者が海外で逃亡してしまい刑事裁判が国内で行えない状況で、国内で財産が見つかった場合は

どうなるのか。

- ドイツの場合は、没収・追徴は、過料の付加処分ではなく独立処分とされているため、御指摘のような理由により過料が課せない場合であっても、賦課することができる。

V. 江野委員からの主な説明内容

- 弁護士としては、依頼者の個別的な被害救済が優先されるため、個々に請求しても財産の回収が見込まれない場合や、事業者の破たん等が報道されて一度に多数の被害者が相談に殺到するような場合でもなければ、債権者による破産手続開始の申立てについては検討しないものである。
- 破産手続開始申立て原因の証明に必要な証拠収集は困難であり、その上で、高額の前納金を用意する必要があるが、そこまでも、結果として他の債権者と平等に配当を受けることとなり、申立てのインセンティブが働かない。
- 今国会に提出中の消費者安全法改正案に定められている「多数消費者財産被害事態」に該当する場合には、消費者庁に事業者の破産手続開始の申立権を付与することを検討してはどうか。
- 今後検討される経済的不利益賦課制度の執行を確保するための財産保全制度や、アメリカのFTC法第13条(b)項に基づく資産凍結のように事業者の財産を包括的に保全し、これを換価して被害者に分配する破産とは別個の制度の創設も考えられないか。

VI. 国内における消費者被害の実態についての主な意見・議論

(以下、委員・オブザーバーからの発言を○、説明委員からの発言を●と表記)

- 資料4 添付資料①～⑨の事案で、仮に、消費者庁に破産手続開始申立権が付与されたとしても、現状よりどれくらい早く動くことができるのか。
- 事件が認知されていたとしても、財産を回収する見込みがないのであれば、被害者から前納金を出し合って、債権者による破産手続開始申立てに踏み出すことは難しいものである。

消費者安全法改正案が成立すれば、消費者庁による勧告・命令のための調査権限の行使ができるようになり、これによって現状よりも早期に調査することができ、併せてPIO-NET情報を的確に分析することにより、大規模被害に結びつくような事案については、今より数ヶ月程度早期に着手できるのではないかと、というイメージを持っている。

この「数ヶ月程度早期」に意味があると考えており、少なくとも被害対策弁護団を結成する際の被害者を募る時間は短縮できる。

○ 「多数消費者財産被害事態」ではないかといった端緒を掴んだ段階で、消費者庁が事業者に対して説明を求め、事業者がそうではないと立証できなかった場合には、取引停止などの処分ができるという制度を仮に作ったとしたら、より早期に解決できないか。

破産というのは、事業者が結果的に破たんしている状況であり、少しでも早く消費者被害の拡大を防ぐという目的には使いにくいのではないか。破産よりは、説明責任を転換するなどして行政処分を発動しやすくした方が、早期に対応するという目的に合うのではないか。

● 当然のことながら、早期に対応できるのであれば、破産手続開始申立てするまでもない。

ただし、早期に違法行為を止めたとしても、事業者はその時点で不法に収益を得ており、それをどう吐き出させるのかを考える必要があるのではないか。

破産手続開始申立てについては、早期に止められなかった場合において、機能してくるのではないか。

○ 資料4 添付資料①～⑨の事案では、国庫仮支弁を考慮した結果、裁判所への申立ては通らなかったということなのか。

● 弁護団としても国庫仮支弁の活用を検討しているが、実情としては、以前と比較して予納金は高額化しており、裁判所への申立ては通らないのではないか。

○ 資料4 添付資料①～⑨のうち、③以下の事例において、警察による搜索差押えがなされなかったのは、どのような事情によるものなのか。

● 詳細は分かりかねるが、警察による搜索差押えの目的は、財産保全ではなく、刑事訴追のための必要な証拠の収集ということが関係してくるのではないか。

また、警察は、平成15年頃から預金口座の凍結を金融機関に要請を行い始めたため、その前後で違いがあり得る。

(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。

[問合せ先]

消費者庁消費者制度課

TEL: 03-3507-9128

FAX: 03-3507-9279