

アメリカ合衆国における「消費者被害回復」(consumer redress)について

2012年5月15日

中川丈久

I. 概要

政府機関による消費者被害回復(government-obtained redress)については、いくつかの国における立法例(または立法中)があるとされるが、そこで必ず挙げられるのが、米国のものである¹。

FTC(連邦取引委員会。日本の公取委にあたる)の設立および権限を定めた連邦取引委員会法(FTC法)の5(a)条は、「不公正な競争」(unfair methods of competition)と「不公正又は欺瞞的な行為又は慣行」(unfair or deceptive acts or practices:UDAPs)を禁止している。前者は競争法であるが、後者が消費者保護法であり(1938年に挿入)、UDAP規定と略称される²。

次に、FTCが、地方裁判所に、UDAP規定に反する行為をした事業者を被告として、インジャンクションを求める訴え、および民事制裁金(シビルペナルティ)の納付を求める訴えを提起できる旨が規定されている。

1980年代以降のFTCは、この規定を用いて、消費者保護のために、次のような訴訟提起をしている。

①当該行為の禁止、および事業者による被害者への不法収益の返還 (restitution and disgorgement)を命ずる判決を求める訴え ← インジャンクションの規定

②国庫への民事制裁金納付の納付を命じる判決を求める訴え ← 民事制裁金の規定

上記①においては、違法行為の差止めにとまらず、違法行為による利得の剥奪も行われている。それにより違反行為の繰り返しが効果的に防げるからである。

この「UDAPsの発見→政府が違反事業者に対する訴訟(上記の①②)を提起する」というスタイルは、連邦取引委員会(FTC)法の影響を受けて、現在ではすべての州法においても採用されている。

¹ See, e.g., M. Faure, A. Ogus & N. Philipsen, “Enforcement Practices for Breaches of Consumer Protection Legislation,” 20 Loyola Consumer Law Review 361 (2008) and “OECD Workshop on Consumer Dispute Resolution and Redress in the Global Marketplace: Background Report,” <http://www.oecd.org/dataoecd/59/21/34699496.pdf>.

² FTCは、trade regulation rulesと総称される委任命令(法規命令)を制定している。Kintner & Smith, The Emergence of the Federal Trade Commission as a Formidable Consumer Protection Agency, 26 Mercer L. Rev. 651 (1975).

近時、ある文書で、FTCは、このような「消費者被害回復」がアメリカ法では確立された方法であり、かつ実効性が上がっているとの自己評価を述べている³。以下はその要旨である。

- ・ われわれの経験に照らすと、政府機関が消費者被害回復のための権限をもつことは、消費者被害救済にとってきわめて重要である。金銭的な消費者被害回復措置(monetary consumer redress)は、違反者から、不法収益を剥奪し、これを被害消費者に配分することにより、被害を補填する機能とともに、被害を予防する機能をもつ。消費者の損害を緩和するとともに、消費者の市場への信頼を回復するために重要な手段である。合衆国以外にも、数カ国が、効果的な消費者保護の手段として、金銭的被害回復措置の重要性を認識しており、過去5年間に、ヨーロッパを含む数カ国が、消費者保護当局に、被害者のために被害回復措置をとる権限を付与する立法を行った。2008年のイギリスの新法も同様のものと理解する。

- ・ この措置を積極的に使えば、消費者は、通常の方法では得られない被害回復を得ることが可能となる。FTCは、2007年3月から2008年2月の1年間で、38件の提訴を行い、111の判決を得て、\$ 240ミリオン(1\$ = 100円として240億円)の支払命令を得た。その前年は、\$ 414ミリオン(414億円)である。FTCはこれらの金額を国内外の被害者に還付している。むしろ、FTCは、判決で命じられた全額を回収できているわけではないが、それでも、金銭的被害回復措置は、われわれの消費者保護施策の重要な部分である。

- ・ 政府に被害回復措置権限(governmental redress authority)があることは、とりわけ、国境を越えた取引に有効である。通常の訴訟や、クラスアクション、少額請求訴訟、ADRなどは、多数の消費者被害を出す償金詐欺(sweepstakes and lottery scams)、ネズミ講(pyramid schemes)、ネット詐欺などには、不向きである。

- ・ 政府機関であればこそ、国境を超えた取引事案についての複雑な訴訟も行うことができる。FTCは、世界中の被害者に対する被害回復をしている。また、刑事や公法的な判決の外国における執行が難しいことにかんがみると、金銭的被害回復を命じる判決は、国境を越えた事案に適合的である。たとえば、米国・オーストラリア間のFTA(自由貿易協定)では、消費者被害回復判決の執行についての取り決めをおいている。

³ イギリスの消費者保護当局からの問合せに対するFTCの回答である。United States Federal Trade Commission Staff Response to the U.K. Department for Business Enterprise & Regulatory Law Reform's Consumer Law Review: Call for Evidence. (April, 2008)
<http://www.ftc.gov/oia/berrconsumerlaw.pdf>

II. 連邦法について

※詳細は、2009年6月27日に消費者庁研究会で筆者が行った報告を参照されたい。

(1) FTC の権限

■ FTCが民事制裁金(civil money penalty)の国庫への支払を求める訴訟を提起 FTC 法 § 5(m)

- 自らの行為が、「不公正競争」又は「欺瞞的慣行」に関する FTC 規則(trade regulation rules)に違反するものであることを知りながら、同規則に違反した者に対し、FTC は、civil money penalty の納付を求めて提訴することができる。1個の違反につき1万ドル以下。
- 「不公正競争」又は「欺瞞的慣行」に関して第三者(GM)にFTCの排除命令が出された後、自らの行為が FTC 法違反であることを知りながら、同法に違反した者(Ford)[排除命令の当事者以外の者]に対して、FTC は civil money penalty のための提訴をすることができる(排除命令の対象者に限らない)。1個の違反につき1万ドル以下。
- 上記2つの訴訟において、1日の違反をもって1個の違反とする。また、裁判所は、故意の程度、違反歴、支払い能力、事業継続への影響等を考慮するものとする。

■ FTC がインジアンクション訴訟を提起 FTC 法 § 13(b)

FTC Act § 13(b)には、「恒久的インジアンクション」のただし書(Provided further, That in proper cases the Commission may seek, and after proper proof, the court may issue, a permanent injunction.)という短い条文が挿入されているだけである。

§ 13(b)の立法意図は、別の趣旨(企業合併を行政手続の係属中に暫定的に止めること)にあったとされるが、FTC は、1980年代以降、消費者保護の分野において、この条文をフルに用い始め、裁判所もそれを認めてきた。エクイティ上の救済は、事案の効果的解決のために裁判所の裁量で命じるものである。「被害回復」も、FTC法に明文の定めがあるわけではないが、裁判所の裁量で命じうるものとして始まったのである。裁量であるから、「被害回復」にさえ止まるわけではない(それがメインではあるが)。たとえば、事業再開にあたっての保証金の提出を命じることもある。

FTC側は、「欺瞞的な行為又は慣行」に対して、まずは暫定的差止、資産凍結、仮管財人(temporary receivers)の指名などを求め、その後本案訴訟として、恒久的差止判決その他のエクイティ上の救済(restitution[restoration, such as refunding overpayments], disgorgement

など)などを求める⁴。なお、多くの場合は和解しているとされる⁵。

FTC が提出する訴状では、違反行為の恒久的差止のほか、「契約の取消、支払われた金額の返還(refund of monies paid)、不法収益の吐き出し(disgorgement of ill-gotten monies)その他を命じるよう求める」という定型文句が使われており、restitution か disgorgement かを原告側で特定する必要はないようである。

また、FTC Act § 13(b)における差止めや被害回復は、内容的には、被害者がみずから訴えたり、クラスアクションを提起したりして求めることもできる。こうした訴訟が継続している場合は、§ 13(b)訴訟と併合されることがある。

なお、「その他のエクイティ上の救済」として、「被害回復」が裁判所によって命じられることに関して、次の点(実務的取扱い)は不明である。すなわち、ア)事業者(被告)が直接に、被害者(訴外)に対し、返金(その前提としての契約の合意解除など)をすることを意味するのか、それとも、イ)事業者(被告)は単にFTC(原告)に対して、違反行為にかかる収益を納付すれば済むのか(FTCは基金として管理し、被害者に払い戻しをする)。おそらくは、ア)とイ)を両極として、個々の事案(事業者が逃走ないし倒産したか、事業再開の意思があるかなど)にあった様々な組合せを、裁判所の監督のもとに決めていくのかと推測される。

また、仮の救済の行い方も不明である(凍結の範囲など)。

(2) FTC Act § 13(b)による訴訟事例

以下は顧客リストがあり被害者特定がある程度容易な事案の例である。

虚偽広告(瘦身)の事案

FTC v. SlimAmerica, Inc., 77 F. Supp. 2d 1263 (S.D.Fla. 1999)

held that: (1) defendants violated FTC Act provisions barring deceptive trade practices and false advertising of food and drug products; (2) owner of company still owned proceeds from sale of products ostensibly conveyed to third parties; (3) permanent injunction against violations of FTC Act were warranted; (4) company was required to provide redress by returning all proceeds of sale of products; (5) redress requirement extended to owner and key employee; and (6) owner and key employee were required to post performance bonds before engaging in any business involving weight-loss products.

・訴えは、permanent injunctive and other equitable relief を SlimAmerica, Inc. 等に対

⁴ FTC Practice and Procedure Manual, at 168-169; Calkins, An Enforcement Official's Reflections on Antitrust Class Action, 39 Ariz.L.Rev. 413, 432 (1997)

⁵ Consumer Protection Handbook, at 46 n.50 にその例がある。

して求めるもの。訴状では、消費者被害回復 (consumer restitution) も求められている。

- ・虚偽広告の差止めを命令した後、被害回復については次のように判示した。まず、Section 13(b) of the FTC Act が裁判所による consumer redress も認めていると解されること、そのためには、FTC 側は、個々の消費者が現実には広告を信じて購入したことを立証する必要はなく、通常の慎重さをもつ人間であれば信じるであろうこと、広く広告されていることが示されればよいこと、そして、多数の消費者が実際に被告の商品を購入したことを指摘して、「被害回復を命ずるべき事案である」とする。
- ・そして、被害回復として、消費者が購入のために支払った金額から、被告が既に返還した額を差し引いたものが相当である (The appropriate measure for redress is the aggregate amount paid by consumers, less refunds made by defendants.)。被告の売上額から返還額を差し引いた 8,374,586 ドルが適切である。

不当電話勧誘(医療器具)の事案

FTC v. Gem Merchandising Corp., 87 F.3d 466 (1996)

原審地裁: issued injunction ordering that corporation and individuals having violated Federal Trade Commission Act through manner in which telemarketing was conducted reimburse consumers \$487,500, and to extent repayment was not feasible pay remainder to United States Treasury.

当審判決: held that: (1) trial court had equitable power to order reimbursement, even though reimbursement was not specifically set forth as sanction under Federal Trade Commission Act; (2) trial court could order that funds not feasible to pay to consumers could be paid into United States Treasury; and (3) owner of corporation had FDC Act liability.

- ・恒久的差止め・被害回復・事業監視
- ・被害回復として disgorgement を命ずるが、可能な限り被害者に配分した後、残額があれば国庫に入れる旨を判決。

ネズミ講(pyramid scheme)の事案

FTC v. Trek Alliance, Inc., Docket No. CV-02-9270 SJL (C.D.Cal. Dec.16,2002) (訴状, 答弁書等)

- ・恒久的差止め・被害回復・遵守報告書提出等(和解判決)

サブプライムローン(欺罔的勧誘)の事案

FTC v. First Alliance Mortgage Co., Docket No. SACV-00-964 DOC (C.D.Cal. March 21, 2002)

- First Alliance 社(破産手続中)との和解判決により、その残存資産と個人経営者からの
抛出分をあわせて、被害回復資金(redress fund/consumer redress pool)が設定され、
被害者に、loan origination fee が、FTC から返還される。約 18,000 人に最大で総額6
0億円分の小切手(一人あたり平均33万円)が郵送される予定。
- 被害者は、settlement class members として数グループに分類される(満額受け取りの人、
別の訴訟ないし和解で一部の補填をされている人、本和解からオプトアウトしたため受
け取り資格のない人、等)。
- 和解は、連邦地裁が、FTC 訴訟に、それ以前から提起されていた州による訴訟、個人
提訴訴訟を併合させて、成立させたものである。
- 資金は民間会社が FTC の委託を受けて管理する(fund administrator)。被害者の特定、
小切手の郵送、小切手の現金化を忘れていた人への通知その他の業務を行う。
- すべての被害者にすべての支払が終わった後に残余がある場合、FTC は、被害者へ
の追加の支払いを行うか、消費者教育に用いるかを選択する。いずれにも使わなかつ
た場合には、国庫に組み込む。

懸賞詐欺

FTC v. Windermere Big Win Int'l, Civ.Act.No. 98C 8066 (N.D.Ill. Oct. 23, 2000)

- 違反行為の恒久的差止と、消費者被害回復として 19,797,982ドルの支払いを命じた。
判決によれば、被害回復が全部又は一部不可能となった場合は、FTCが残額を、
disgorgement として国庫に払い込む。

III. 州法について

全州において、FTC法におけるUDAPsの禁止規定と同様のものが置かれている。被害者個人は、当該規定に違反した事業者に対し、損害賠償(懲罰賠償、弁護士費用を含む)を請求する訴えが提起できるほか、ほとんど州では、当該規定についてクラスアクションもできる(一部にクラスアクションを認めない州がある)。

さらに全州において、司法長官(それ以外の行政機関のこともある)がUDAP規定違反者に対して、訴訟を提起し、①違反行為の差止/消費者被害回復(consumer restitution)、②民事制裁金賦課の納付を命ずるよう裁判所に求めることができる旨、定められている⁶。

多くの州では、提訴前に必要な証拠を集められるよう、司法長官には、調査権限(召喚令状(subpoenas)、すなわち民事調査権限(Civil Investigative Demand: CID))が法律上付与されている(2007年時点では、コネチカット、DC等4つの例外があるのみ)。調査に協力しない

⁶ See, e.g., E. Myers & L. Ross (eds), STATE ATTORNEYS GENERAL POWERS AND RESPONSIBILITIES, 2nd Ed., 233-245 (National Association of Attorneys General, 2007) and N. Bernstine, Prosecutorial Discretion in Consumer Protection Divisions of Selected State Attorney General Offices, 20 Howard L. J. 247 (1977)

者には法廷侮辱罪で対応する。

なお、メリーランド州法は、行政処分と提訴のいずれでも、違反行為の差止、被害回復措置命令、民事制裁金納付命令をすることができるという珍しい立法例である⁷⁸。

【NY州の場合】(2010年秋インタビュー)

- ① 司法長官オフィスは、ニューヨーク市、アルバニー、ブルックリン、ハーレムに事務所があり、ニューヨーク事務所では、常勤弁護士14名、ボランティアの弁護士4、5名がいる。他は弁護士1～2名。ただし、すべてが消費者保護専従というわけではない。
- ② ニューヨーク司法長官オフィスで扱っているのは、非刑事の事案のみ。提訴によって、差止、被害回復、制裁金賦課を求める。
- ③ 被告の事業者は、被害回復費用として、事務費用、公告費用も負担する。被告に、司法長官オフィスが管理する「被害回復基金」(Restitution Fund)ないし「被害回復会計」(Restitution Account)に、被告から一定額(消費者から得た利益全部など)を払い込ませる。司法長官オフィスは、顧客リストを出させようえ、その執行担当者(Claims Administrator)を任命して、被害者からの被害回復請求に対する支払を行わせる。
- ④ 不正収益の引渡請求(disgorgement)は、制裁金ではなく、被害者への原状回復(restitution)の額が算出困難な場合に使用される。これが実際に利用されることはすくないが、最近裁判所における認知度は高まってきているのではないか。和解においても、返還額の算定が困難な場合は、不正収益の引渡請求としての算定を行う。
- ⑤ 悪質な被告に対しては、提訴前に、裁判所に暫定的差止命令(temporary restraining order:TRO)を求め、資産の凍結を求める。企業の全資産に対する凍結命令は、最終手段であるため、裁判所は厳格な基準で判断する。

(事例1)某社の食器洗機に発火の恐れがあることが判明したときに、同社は、廉価なはずの修理費用を大幅に割り増した料金を請求した。NY州司法長官オフィスは、被害者一人ひとりに100ドル程度の被害回復をさせようとして、提訴した。最終的に和解。この件に関するクラスアクションでは、被害者1人当たり25ドルの補償額だった。

(事例2)大学の学資援助担当者と学生ローンを提供する金融機関に関する問題が摘発され、

⁷ アメリカ法においては、政府にある措置をとらせるときに、行政処分の権限として規定するか、政府が提訴して裁判所が命ずるという方法で規定するかは、いずれのパターンもある。「UDAPs」の場合、一部の州で、提訴だけでなく、行政処分によっても、①～④を命じうると定めるものもある。その場合でも、行政処分のほうがよく使われているわけではない。どちらでも手続的な厳重さに変わりは無く、かつ仮の財産凍結を求めるには裁判所の手を借りなければならないためである。

⁸ Maryland Commercial Law, Section 13-301- Section 13-410 (prohibition of unfair or deceptive trade practice, the Office of the Attorney General's authority to issue a cease and desist order, its dual authority to seek an injunctive order from the court, and its authority to impose civil money penalty whenever necessary).

全米各地で和解となった。NY州司法長官オフィスは、金融機関に制裁金納付は求めなかったが、基金への出資を求めた。基金は、被害学生の援助や学生教育に利用される。この事案では、被害学生人数を把握できなかったため、不正利益の吐き出し請求が採用された。

【メリーランド州の場合】(同上)

- ① 司法長官オフィスは、年間13,000件以上の苦情を消費者から受け付け、そのなかから、問題の深刻なものを取り上げて、提訴する。法執行担当者は3人定員の弁護士。苦情を聞き、調停などに筋道を付けるのは、70名程度のボランティア(退職した職員6名が指導する)。
- ② 司法長官オフィスの目的は、消費者被害の回復(restitution)にあり、民事制裁金(penalty)だけを賦課することは、ほとんどない。被害回復を第1に考えている。
- ③ 非常に悪質な事例では、まず刑事事件としての処理を検討する。例えば、病人や高齢者に車椅子や医療機器製品の代金を請求しておきながら、製品を提供しなかった男は、刑事起訴された。民事的対応として差止命令によって被害拡大を防いだ上で、刑事的に処理することもある。刑事捜査が開始されたからといって、民事提訴用の調査が中止されるわけではない。第1段階で民事的措置として利益返還や不正行為の中止を要求し、この命令に従わない場合は刑事事件として起訴するという手続を取ることもある。
- ④ 和解について。差止命令(injunction)や被害回復(restitution)に関する話し合い交渉は、比較的容易である。被害回復(restitution)に関する話合交渉も、比較的容易である。
- ⑤ 和解では、被害回復命令(restitution order)の一種類としての、製品リコールが行われることもある。玩具や衣服に鉛が含まれていた事例では、製造者との和解によって製品が取り替えられた。
- ⑥ 判決や和解による金員が支払われないケースは発生する。大企業の場合は通常、問題ないが、中小の場合は、資産が少なく、回収は困難である。
- ⑦ 資産凍結は、裁判所の権限において行われる。緊急停止命令(temporary restraining order:TRO)は、10日間のみの一時的な停止命令であり、その10日間に裁判所の審理が行われ、本案勝訴の見込みありと裁判所が判断すると、TROは暫定的差止命令(preliminary injunction)となり、事件が解決するまで資産は凍結される。このような手段は、提訴しようとしている相手の資産が消失する可能性が高いと判断した場合に用いられる。頻繁に使用されるわけではない。

(事例1)司法長官オフィスは、「アロエで癌を治せる」という広告を打っていた事業者について、不公正かつ欺瞞的取引にあたるかと判断し、召還令状(subpoena)に基づき、製品購入者名、購入者数、購入金額、製品の宣伝方法、宣伝回数などについて情報を求めた。この事例では、製品約350万ドル相当を州内の消費者に販売していた。消費者保護法(Consumer Protection Act)に基づき、不法に得た利益350万ドル分を被害回復(restitution)に充てさせ

た。

(事例2) 弁護士が、自分のクライアント多数から総額で約 300 万ドルを騙し取っていた事例。被告が逮捕され刑務所に収容されたため、裁判所が被害回復命令や制裁金納付命令を行ったにもかかわらず、回収できなかった例もある。

(事例3) あるリフォーム会社は、13 名の被害者に対し、総額 79,000 ドルの詐欺被害を及ぼし、廃業、自己破産した。リフォーム会社は全額返金の被害回復が命令された。資金を回収できる状況ではなかったため、被害回復命令に加えて制裁金は求めなかった。

〔追補〕Restitution / disgorgement について

消費者被害の回復(consumer redress)とは、“restitution and disgorgement, collectively termed “consumer redress” by the Commission”を指す⁹。詐欺(fraud)の場合、すなわち被害者が詐欺的仕組みに取り込まれ、特定可能であるのでrestitutionが機能しやすい。他方で、虚偽公告の場合は事情が異なり、むしろdisgorgementのほうが適切であるとする指摘がある¹⁰。

そもそも、私法一般において、restitutionは、「自らの非違行為によって受益することは許されない(one should not gain by one’s own wrong)」ゆえ、「加害者(被告)が保持すべきでない利益」(unjust enrichment)を被害者に引き渡すべきであるとする様々な法理を総称する言葉である。

また、restitutionは、加害者が被害者から取得した財産を返還する(giving back)も意味するし、加害者が独自に得た利得の引渡し＝吐き出し(giving up)も意味する。したがって、日本法でいう不当利得返還請求と同じ意味にもなりうるが、それに限定されない。Disgorgement doctrineは、違反行為によって加害者に利得が生じる場合には、被害者の被害の範囲で補填したのでは正義に反することがあり、「原告の損失を限度としない吐き出しの救済」すなわち、「不法収益をすべて被害者に引き渡せ」という考え方である。Restitutionは、広義にはこれも含む概念である。

Restitution and disgorgement というように並列して用いるときは、両者をとくに区別しない用語法のこともある。他方、FTCによる13(b)提訴の文脈で restitution and disgorgement というように並列されるときは、前者が give back(日本法でいう不当利得返還であり restoration でもある)、後者が give up を意味するというように区分する意味で用いられることもある。

どういう要件が充足されれば、被害者に不法収益の吐き出しが認められるべきなのか、またその理論的根拠をどう説明すべきか(restitutionを全体としてどう整理し、そこにどう disgorgement を位置づけるか)は、なお明確ではない。

⁹ Consumer Protection Handbook, at 46.

¹⁰ Consumer Protection Handbook, at 46.

リステートメント: Restatement of the Law Third Restitution and Unjust Enrichment

§ 3 コメント b

b. Disgorgement. Where the defendant has acted in conscious disregard of the plaintiff's rights, the whole of any resulting gain is treated as unjust enrichment, even though the defendant's gain exceed both (i) the measurable injury to the plaintiff, and (ii) the reasonable value of a license authorizing the defendant's conduct.

(訳) 被告が、原告の権利を自覚的に踏みにじる場合には、たとえ、被告が得た利得が (i)原告に発生した算定可能な損失を超えていても、また(ii)被告の行為を適法化するために必要な合理的価格を超えていても、なお、被告が得た利得のすべては、不当な収益とみなされる。

契約法／不法行為法／restitution 法の関係は、きわめて錯綜している。契約違反に対する救済として、当該事案の性質に鑑みて、契約法による救済ではなく、restitution 法による救済が適切であるとして disgorgement を認める判決も出ている。これもまた、extraordinary な救済であるとされることと整合する。