

第12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11月19日（月） 10：30～12：30
2. 場 所：中央合同庁舎4号館1214特別会議室
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、国民生活センター相談情報部 鈴木部長
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）＞
阿南長官、松田次長、川口審議官、堀井消費者制度課長、松本企画官
4. 議 題：これまでの議論の整理
5. 議事概要：
事務局から資料に基づき、これまでの議論で提示された各論点を中心に、説明が行われた。
続いて、事務局からの説明を踏まえての委員等からの意見表明・議論が行われた。
次回は、研究会における検討結果をとりまとめていくことを念頭に置きながら、その方向性、アウトラインとなるようなものを提示した上で、議論することとなった。

事務局から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。

1. 供託命令制度

〔以下、委員・オブザーバーからの発言を○、消費者庁からの発言を●と表記〕

- 供託命令に従わない場合の制裁について、宅建業法や旅行業法では、業者が供託したことを届け出るものと規定されており、一定期間内に届出がされないときには、免許や登録の取消しがなされることになっている。それ以外に、供託しなかったことに対する直接の制裁はあるか。また、銀行法や保険業法の供託命令について、それがなされない場合には最終的に免許取消しなどにつながっていく制度になっているのか。
- 銀行法に基づく供託命令については、命令に従うか従わないかという部分で過料が用意されているが、免許の取消しにつながるようなものはない。
- 継続的に事業を行うことを予定している業者に対しては免許の取消しなどの処

分が供託命令の担保として有効と思うが、詐欺的な商法を行うような事業者に対しては、同様の方法では供託命令の実効性を担保できないので、供託命令に応じない場合の直罰規定を設けざるを得ないのではないかと。暴対法の改正案では、供託命令に従わない場合に罰則をかけるというかたちになっているが、それは、暴対法が、そもそも中止命令等の行政庁による命令違反に対して罰則をかけるというかたちになっていることに加えて、供託命令が、犯罪ではないにしてもそれに近い不当な要求行為による利得を対象としていることによって正当化されるのだと思う。消費者の財産被害事案においても、供託命令の対象行為を詐欺的なものに絞った上で、それについての供託命令違反への罰則という形であれば説明がつくのではないかと。

- 暴対法の背景には指定制度があり、属性としてその団体がどういうものかが考慮されており、供託や直罰がなじみやすいのだと思う。

特商法でも直罰はあるが、かなりひどいケースを想定しているのだろう。バランスから考えて、団体がどのような属性かを認定することは難しいので、どのような行為かという点を見て、どういう行為が直罰になじむのか、どうしたら供託させる必要があるといえるのか、全体の法体系の比較から考える必要がある。

- 今後どのような制度設計を考えるのかということが前提となり、構成要件を含めて確立したものができのかが一つのポイントだと思う。資料では多数消費者財産被害事態を例としてあげているが、それが行政処分の前提としてどう評価されるのか、制度設計をするということになれば詰めて考えていく必要がある。

- 供託は良いアイデアだと思う。以前、廃棄物処理場設置の許可をする際に事業者からあらかじめ供託金をとる制度をつくれなかと相談を受けたことがある。不法投棄をしたり途中で倒産してしまうような事業者がいた場合、有害物質がそのまま残されてしまうケースがあり、それらの処理費用としてあらかじめ供託させるというアイデアだった。これは必ずしも違法行為があることを前提とするわけではなく、宅建業法や旅行業法のような、営業保証供託に近い制度だと思う。暴対法の供託命令制度は全く別の考え方で、違法行為があり、既にある程度の被害額が見込まれており、違法性や被害額が明確になった段階で供託命令をかけるタイプだと思う。今回検討する供託命令制度は、お金がなくなる前に供託させておくという発想だと思うが、どの段階で供託命令を発することができるのかが問題となる。許可制をとり事業を始める段階で行政が関与している業種には、供託命令を行うことは比較的容易だと考えるが、研究会で検討している対象を考えると、事前に供託させることは難しいような気がする。そのため、違法だということがある程度明確になってから供託命令をかけざるを得ないが、逃げる準備をしているような事業者に対しては、命令時期があまり遅くなってはいけない。そこで、消費者センター等に消費者からの苦情が一定数集まって、ある程度怪しいとわかった段階で、こういう事業をするには、これくらいの規模の資金を用意していないとおかしいはずだからという理由で、資産の証明をすることを事業者に求め、それが明確でない場合には、供託命令をかけるというような制度はどうだろうか。つまり、まず事業者に説明の機会を与えて、それが納得できない場合には、現に資産があることを示すために供託させるような、中間の段階で出す供託命令があればよいと考えている。

- 対象事案として多数消費者財産被害事態が発生した場合があげられているが、それを対象にしたとしても、他法令に基づく処分のないすき間事案に限る必要はないのではないか。

中間的な要件として考えられるのは、特商法で特にトラブルが発生しやすい、連鎖販売取引、特定継続的役務提供、業務提供誘引販売などは、取引内容自体に危険があり、例えば、相談件数が多く感知されるような事業者に対しては念のためあらかじめ供託を命じておくというように、取引類型と供託命令ができる場合との両面で絞りをかけていけば、少し具体的な制度になるのではないか。

- 最初から悪質かどうかはどれくらいわかるものなのか。中小企業がある時点で見込みが立たなくなり破綻するケースを考えると、悪事をはたらく前に供託させる必要があることは、理屈としてわかるが、現実の問題として権利保障の観点から、一方的に供託命令を出されたら争う方法はないということになってしまうおそれもある。何となく危なそうだというだけで供託命令が出されるのは困る。

また、一方で集合訴訟制度が議論されており、集团的被害を回復するために必要な制度として、仮差押制度を入れようとしている中で、それだけでなく、消費者庁が供託制度を使ってまで保全しなければならない問題は何なのかを明確にしていきたい。

- 供託は事業者から財産権を奪ってしまうほど強力なものではなく、自由に処分することができなくなるものであるが、供託させたことで資金繰りが悪くなり真っ当な事業者がだめになるということがあれば、供託制度の濫用になる。供託させることは所有権自体を奪うわけではないので財産の没収命令などと比べると要件は緩やかでもよいと思う反面、それによって企業活動が受ける打撃が大きい場合もあると思うので、いつ、どのような要件で課すべきか、そのバランスが難しい。

- 供託の意味が3つあると思う。

1つは宅建業法的なもので、定型的に被害が起きるので、あらかじめ損害賠償請求に備えるために供託させておくというタイプ。これは許可制をとっていなければ無理だろうと思う。

2つ目は銀行法、保険業法のもので、合法的な営業だが、資産状況が危なくなってきたら、今後返還請求が起きそうなのでそれに備えるために供託させるというもの。

3つ目は暴対法のパターンで、違法な行為であり、損害賠償請求が必ず起きるので、それを担保するために供託させるというもの。これは実質的には被害者への返還を目的とした没収命令と同じではないか。現在ある法律は、刑事的に没収して返還するというものだが、暴対法の発想は行政処分の形で国庫に入れずに供託させて被害者に返すというもの。これは実質的に没収命令と考えられるため、違法な行為がなされたことが前提となっており、禁止をかけた上で、供託命令をかける。3つ目のタイプは多数消費者財産被害事態のうち悪質なものということになり、おそらく異論はないのではないか。ただし、供託すべき金額の計算ができるのかという問題はある。

あえて4つ目を考えるとすれば、弁済供託的に、被害者に返還しなさいと命令を

した上で、事業者が命令を履行したものの、なお被害者の行方がわからないなどにより残った部分については供託させて命令を履行したことにするような形が考えられるかもしれない。

2つ目と3つ目の供託については、対象が明らかに違うので分けて議論すべきではないか。

- 1つ目に、倒産の関係だが、被害者保護のための供託だと営業保証金的なものになると思う。銀行法や保険業法では、倒産した場合には破産財団等に吸収されるが、営業保証供託は被害者に還付請求権を付与して破産管財人等の取戻請求権に還付請求権が優先するという構造になっていると理解しており、倒産の場合でも倒産隔離の状態になる。それと同じような仕組みはつくれるのではないかという印象。ただし、通常の営業保証供託の場合と違い、供託する時点で事業者が支払不能になっている可能性があり、その場合には否認の対象とならざるを得ないのではないか。実質からすれば偏頗行為にならざるを得ないと思う。破産法163条3項の規定は完全に国庫に入る場合に否認の例外を定めたもので、被害者保護の目的を前提にすれば無理ではないか。

また、供託金は永久的に供託させるのかが分からないところ。営業保証供託は営業を続ける限り供託させておくものだが、一体どこまで供託させるのか、時効満了までとすれば没収したと同じようなもので、どう仕組むかが問題。

2つ目に、資料1の7頁(3)どのくらいの額を供託させるのかについて、営業保証供託的に考えるのであれば、厳密に認定する必要はないと思うが、損害賠償額を超えるような供託命令は考えられないので、ある程度最低限のところを捉えていくことにならざるを得ないと思う。実質没収のようになるとすれば厳密に算定しなければいけない。

3つ目は、8頁(4)被害者の債務名義について、被害者に還付請求権を付与するのであれば請求権を明確にする何らかの証明が必要。加害者との示談書などが考えられるが、悪質な事業者を前提にすると考えづらいので、行政が認定するということはあると思う。消費者庁が何らかの認定をする仕組みをつくることが考えられると思う。そうすると、残りは債務名義しかないということになる。個々の被害者が債務名義の取得を期待できない場合には、集合訴訟の仕組みに乗せていかざるを得ない。仮に、供託命令で押さえておけば、その後の集団訴訟の手続としては大変ではない可能性がある。

- 集合訴訟制度の対象となるような事案の場合は、事実関係とか法律上の原因に共通関係があることが必要になる。悪質な事業者の場合は、必ずしも共通性があるとは限らないので、集合訴訟制度の仮差押え制度と別に供託命令のような制度を設ける必要性はあると思っている。対象事案については、すき間事案に縛る必要はないという意見に賛成。実際の問題として、加害者と馴れ合って被害者と称する者が虚偽の和解書や債務名義で還付を請求してくることも想定されるので、消費者庁等が認めた場合に還付できるという手続にする必要があるが、これは制度設計の問題なので何らかの方法でクリアできると思う。

2. 金銭賦課の対象

- 消費者法体系における他の表示規制（虚偽・誇大表示規制）への金銭賦課制度の必要性について、定めている法律の目的に照らして、行政処分の内容が異なっているところもあるが、違反行為により違法な利益を得ている場合にそれを取り上げる措置がないという共通性はあると思う。行政処分を受けたとしても違反行為によって得た利益がやり得として残るのであれば、他の法律でも経済的不利益を課す必要性はあると思う。

特商法の取引規制については、表示事案と異なり民事ルールがあるものの、それが実際に活用されているかということは別の問題としてある。特商法で処分された事業者について、クーリングオフや取消制度で被害回復が図られていない部分があるために、違法、不当な利益が事業者に残り、それによって違反行為の抑止がなされていないのであれば、経済的不利益賦課制度の必要性はあると考えている。

- 行政処分等で違法行為の抑止が図られているのか事実確認が必要だと考えている。誇大広告で業務停止命令を受けたが、業務停止命令が解除された後も同じ表示を繰り返し行っていた事業者がおり、消費者庁が再度行政指導した事案もある。広告・表示以外にも課徴金があった方が有効に機能する実態があるのかどうか、リアルなところを報告してもらい、実態を検証するプロセスがあった方がよいのではないか。

また、食品表示一元化の議論における虚偽・誇大表示規制に関する内容も踏まえて議論していく必要がある。健康増進法は、規定の性格から課徴金の対象になり得ると思うが、食品衛生法については、禁止行為の目的が他の法律と異なり、事業者が保有する施設、商品や在庫等に対する廃棄命令といった行政処分が与える影響が比較的大きくなることを勘案する必要があるのではないか。

- 表示分野では、具体的に因果関係や損害額の立証は難しい。集合訴訟制度では、多少は立証の難しさはカバーされると思うが、全て拾えるわけではない。潜在的な被害者を少なくすることが重要であり、抑止の仕組みをつくることは意味がある。

対象事案について、議論の出発点として表示分野は考えやすいが、民事での手段があるからといって、それでよいということにはならず、その他のものについても具体的に検討してもよいのではないか。

3. 多数の消費者（被害者）の救済を図るための対応のイメージ

- 新たな訴訟制度における仮差押制度は重要な制度ではあるが、特定適格消費者団体として活動できるのが何団体あるだろうか。今ある適格消費者団体の11団体全てが特定適格消費者団体になったとしても、実際に訴訟まで提起できる事案は限られているだろう。そういうことから、行政による保全など、早い行動が被害回復のポイントになるという点は、新たな制度ができて変わりないと思う。そういう意味で、資料3-2の2頁目について、丸の大きさのバランスについては、イメージが正確に伝わるように工夫していただきたい。

また、やり得があるかどうかというところから議論に入るのではなく、繰り返し違反がなされており今の措置命令等では不十分ではないかということをもまず議論すべきで、議論の優先順位を考えてほしい。

- 被害回復は民事がベースにあり、それだけでは救済されないものについては、集合訴訟が検討されている。民事の被害救済をどうやるかを先に考えるべき。先に差し押さえてしまえば集合訴訟で簡単に結論が出るのではという指摘もあったように、供託命令よりも集合訴訟の対象範囲の方が広く、先に訴訟を提起して仮差押えの命令が出ないようなものに行政が供託命令を出すのか。また、善意の事業者が誤って供託命令をかけられた場合に、供託命令そのものを争うケースと、供託したが実態が変わってきたので取戻しをしたいというときの手続保障の問題も考えなければいけない問題である。

課徴金をどういう事案を対象とするのかということについては、表示だけを捉えて、どうしても課徴金をかけなければならないほどの立法事実があると考えられるべきか。措置命令、禁止命令や罰則まで用意され、それが効いていないという事態に対して、課徴金がワークするのだろうか。不当表示事案は一般的に損害が認識しにくいであるとか、訴訟が起こしにくいから再発防止のために課徴金をかけないといけないというのは、議論の立て方としておかしい。再発防止のために課徴金をかけるというのであれば理解できるが、不当表示だけを取り上げて課徴金の対象にするという議論の立て方がよいのかご議論いただきたい。

- 一定の消費者トラブルが多い業態については、そのような事業をやる以上、トラブル発生させた場合に備えて被害を回復するだけの資金を用意しておけというのは、一つの立法政策のあり方としてあり得、典型例としては資金決済法がそのような考え方をとっている。

優先的に被害者に配分することについては、資金決済法第31条第1項には、「他の債権者に先立って」という規定がおかれており、立法政策の問題で無理なものではないのではないか。分配方法については、常に債務名義が必要な制度にする必要はないと思う。

- 資料3-2は全般的に違和感がある。

2頁目について、検討中の集合訴訟については、民事訴訟の枠内に入るもので、右側は真っ白なのではないか。だからといって全て行政が取りに行くわけではなく、悪質で違反行為が繰り返されるようなものについては、公益の観点から、不当な収益をはく奪することによって防止するという意味で、行政が入っていくことに価値がある。民事訴訟と行政的手法は、相互補足的な関係にあるわけではないので、独立して書くべきではないかと思う。

1頁目について、欄外に「行政が直接被害救済を図る手法の可能性？」とあるが、今までこれを議論してきたのであり、その一つの例として行政による供託命令が出てきたのではないか。

- 民事と刑事と行政の役割分担について議論されているが、同一の違反に対していろいろな手段があってもよいのではないか。例えば、ストーカー規制法では刑事罰

もあり、行政的な禁止命令もあり、民事の手段もある。これらを組み合わせて総合的な制度をつくっている。

消費者庁等設置法附則6項について、課徴金をどのように被害救済に還元するのかという議論があったが、課徴金が抑止の制度としてきちんと機能すれば、それは事前救済となり得るので、課徴金を抑止の制度として立案することと附則6項は矛盾しないと思っている。

損害額の算定が困難な事案だけを対象として課徴金を課すということではなく、現行の禁止命令や刑罰だけでは違反が繰り返されてしまうような事案についても、課徴金の対象事案として想定されているのではないか。不当表示については将来に向けて違法な表示をやめなさいという措置命令しかかけられず、刑罰は発動が厳格なのであまり活用できないということで、結局、過去の違反行為に対するやり得が残ってしまい、違反が繰り返される。不当表示規制はひとつの例であり、他にも課徴金が必要な領域はあるかもしれない。

- 附則6項について、これは修正協議によって、国会議員の先生方のいろいろな思いがあってできたものであり、いろいろな要素の組み合わせである。「はく奪」ということについても検討し、「救済」ということも検討するということであり、「はく奪」だけ又は「救済」だけでも意味があるかもしれないが、はく奪し、かつ救済する制度の検討も重要だと理解している。集団的消費者被害回復に係る訴訟制度は、救済にウェイトがあるが、同時に不当な収益をはく奪するという意味もあり、不当な収益のはく奪という意味でも強力なものである。この制度があるという前提で、更に不当な収益をはく奪する必要性、どのような意味でやり得が残り、被害防止のためにどのような必要性があるのかをご議論いただきたい。

- 新しい訴訟制度の下での仮差押制度と供託命令制度の関係について、供託命令制度が被害者保護のための制度で、被害者の権利保全を目的とするのであれば、仮差押制度と重なる部分は相当程度あると思う。ただし、仮差押制度ができたとしても、現行の仮差押えの制度は、債務者の個々の財産を特定して仮差押えしなければならないが、仮差押えをする側には債務者の財産を把握するための手段は必ずしも与えられておらず、悪質な事業者を対象とするならば、財産を把握することはより困難で、機能するのか少し疑問である。行政庁の調査権限の議論とも関係してくるが、債務者の財産状況がある程度把握できる者による保全制度は、被害者保護のために必要となってくるのではないかという印象を持っている。

資料3-2について、やり得が残る事案は、制度的にやり得が残る事案と考えるのか現実に残る事案と考えるのかによってかなり違ってくると思う。制度的に見た場合、指摘のあったように集合訴訟制度と民事訴訟制度は重なり合うと思うので、結局、民事訴訟制度ではできないものであってやり得が残るのはどの範囲なのかを確定しようとする図になる。他方、現実の問題としては図のような状況はあり得る。個々の消費者は訴訟を提起できない現実があり、そのために集合訴訟制度をつくっており、民事訴訟でカバーできないところを集合訴訟でカバーするという考え方がある。そうするとこの図の白い部分は、現実問題を考えたときにやり得が残る事案はどの範囲なのかという問題設定になるのではないか。

- やり得が残る事案というのは、消費者から見ると不当表示である。不当表示では事業者により得が残り、消費者は常に泣き寝入りしており、その状態は今も変わっていない。それを救済するというよりは、抑止効果のある課徴金制度を入れるのが消費者には一番分かりやすい。不当表示の被害は少額で被害者に返すのは困難だと思うので、抑止のための（配分を伴わない）課徴金制度があれば十分ではないか。対象の法令については、景表法が全ての表示を網羅しており、食品表示等の法律については他で検討されているので、この研究会では景表法ということではよいのではないか。それ以外のものについては被害を回復するということも含めて検討していくと、2つに分けて考えるとわかりやすいのではないか。
- 資料3-2の1頁目について、これは、例えば、行政が直接被害救済を図る手法や課徴金を配分する制度については取り上げず、それ以外のものを、今後は検討していくという意図なのか。
- 資料3-1でこれまでに出示された主な御意見をまとめさせていただいた。かなりの議論を要約して書いたつもりだが、賛否が分かれているところや、議論が尽くされたところなど内容にばらつきがある。しかし「行政が直接被害救済を図る手法の可能性」については、以前からどういう局面でやるかということについて整理をすべきという話もあり、防止と保全と救済という流れを念頭において、かつ、資料3-1の3頁目のところで、消費者の被害を救済するためという大きな枠組みがあり、その中の項目として分かれており、(1)行政が直接消費者の被害救済を図るための方法という部分のみを指している。気持ちとしては(2)の保全とあいまった形で消費者の被害が救済されていくのだと思う。資料についてご意見があればいただき、その上で次回以降の議論に反映させていきたいと考えている。

(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: 03-3507-9253 FAX: 03-3507-9283
--