

第13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12月17日（月） 10：30～12：15
2. 場 所：三田共用会議所第3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、
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、村山消費者政策課長、堀井消費者制度課長
松本企画官
4. 議 題：消費者安全法の執行状況について（ヒアリング）
これまでの議論の整理
5. 議事概要：
消費者安全法に関して、これまでの議論で提示された各論点を中心に、事務局及び消費者政策課から説明が行われ、それを踏まえて委員等からの意見表明・議論が行われた。
続いて、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、事務局から説明が行われ、それを踏まえて委員等からの意見表明・議論が行われた。
今回は、これまでの議論をさらに整理した資料を提示した上で、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. 消費者安全法

〔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〕

- 情報検討ネットワークは、相談員から情報を早く提供してもらおうというものだと思うが、体制など、現在どのように動いているのか。また、これによって相談員の仕事が増えることになるのか。
- 情報検討ネットワークは、これまで休止させていたものだが、体制を4名から15名に拡大し、地域バランスを考えて全国に配置して、12月もしくは1月に再稼働させたいと考えている。

消費生活相談センターでは、消費者から相談を受けると、相談員がその内容をP I O-N E Tに入力することになるが、そこに至る前に、情報検討ネットワークを構成する相談員が、気をつけたほうがよい案件だと判断したときに、消費者庁に連絡してもらうというもの。追加の作業や余計な手間が全くないとは言わないが、断片的でもよいので早い段階で消費者庁に情報をいただき、当該情報に基づき消費者庁が事実関係等の確認を進めていくというもので、実質的に大きな作業を強いるものではないと想定している。

- 情報検討ネットワークの構成員となる相談員は、全相協やN A C Sからベテランの方などを推薦していただいている。

- 情報検討ネットワークの構築は相談員にとってはやりがいのある仕組みだと思う。これまでP I O-N E Tの情報を定量的に捉えて悪質性を測っていたものを、定性的に捉えるというところに意義があると思っている。

消費者庁が端緒情報を最初に受け取ったのがいつかということが分かれば早期対応にもつながると思うが、これまで資料提供要求や注意喚起をしているものについて、いつ頃端緒情報を掴んでいたのか。例えば、医療機関債では相談員が端緒情報を掴んでから、消費者庁が注意喚起するまでに2年くらいかかっている。これまでは、情報を定量的に判断していたから時間がかかっていたと思っているが、情報検討ネットワークによって基本的な方針が変わるのか。

- 端緒情報を定性的に捉えることは重要だと思う。ただ、執行にあたっては、定性的な判断だけではなく、必要な確認をしてから注意喚起等を実施することになる。そういう意味では方針は変わっていないが、なるべく早くということについては、皆様からの御指摘を踏まえて対応している。
- 情報検討ネットワークは、件数が多くなかったとしても危ないものについては早く動こうということで、体制を強化したものである。
- 最近の注意喚起の2件は、端緒情報を掴んでから1、2ヶ月（iPS細胞作製に係る特許権の件については2ヶ月以内、SIM フリースmartフォンの件は1ヶ月程度）で対応しており、ものすごく早く対応している。情報検討ネットワークはスピーディに対応するための体制を整えようという趣旨で作ったものである。

- 事業者に対して資料提供要求をした場合、疑わしい内容の回答が返ってきたり、そもそも事業者の連絡先に相手がおらず、所在が分からないという実態にあるという理解でよいか。

また、本研究会でも調査に入るだけでも被害が止むのではという議論があったが、資料提供要求や注意喚起を迅速にすることで被害を止める効果はあると考えるか、それともそれくらいでは悪質業者は怯まないものなのか。

さらに、注意喚起の後、勧告・命令にいく可能性があるのか。その場合、どの法律（消費者安全法、景表法、特商法など）を使うことになるのか。

- 今までに消費者安全法で執行したものは、ほとんどが悪質商法で事業者とは連絡が取れない、連絡先にもいないというケースだった。普通の事業者であれば、風評などを気にして調査に入るだけで、抑止効果が期待できる面はあるが、それと比較すると、悪質事業者の場合には、仮に調査に入ったことが公表されたとしても、抑止効果があるのかは疑問。

また、どの法律を使うかはケースバイケースだが、消費者安全法はすき間事案にも対応できるので、特商法や景表法の範囲外にある場合も対応できる。

- 現在は注意喚起しかできないが、平成 24 年 4 月 1 日に改正消費者安全法が施行されると、多数消費者財産被害事態に関する勧告や命令などの執行ができるようになることを踏まえて体制を立ち上げた。また、地方への権限委任についても検討している。執行については、具体的にどのようにやるか類型化するなど準備しているところ。改正安全法を適用して調査に入って相手がいた場合に、その後、どの法律で対応するかはケースバイケースになるが、最終的に適用する法律がファジーな段階で調査に入ることはあり得る。
- 平成 24 年 4 月 1 日以降、注意喚起と同じくらいのタイミングで、勧告もできるような調査体制が整っているのか。
- ケースバイケースとしか言えないが、勧告前に注意喚起を行うことは想定されるので、その段階では一定程度の消費者被害があるという認定を行っているということとも言えると思う。
- 多数消費者財産被害事態は、実際に多数の消費者被害が発生していなくてもそうなる可能性（おそれ）があれば勧告できるはずなので、多数の消費者に被害が生じるおそれがあれば、早く対応してほしい。今は注意喚起しかできないが、早いタイミングで勧告して行為をやめさせるところまで、消費者庁としてやるつもりなのか。
- どのように勧告等を行うのか、完全にフローチャートを描ききれているわけではないが、所在が分からない相手に勧告する意義がどれだけあるのかということ、よく考えなければいけない。注意喚起しかないという場合もあり、初動の大切さということについて、今まさに考えているところ。
- 連絡先に相手方の事業者がいない場合でも、現実にはホームページが動いていたり、勧誘の電話やダイレクトメールが届いたりしている。実効的にやめさせる方法として何かできないかという課題があると思うので、引き続き検討してほしい。
- 例えば先週末（12 月 14 日）に注意喚起を行った「SIM フリースマートフォン」の事案では、注意喚起に実効性を持たせるために迅速に対応を進めた結果、その効果があったのか、現在ではホームページが閉鎖されており、被害自体はそこで止まっていると考えられる。委員御指摘の問題意識には結果的には応えられているのではないか。
- 消費者安全法の報告徴収は具体的な措置の前提としての調査を目的としたものではなく、危ない取引をとりまとめた調査するための報告徴収だったと思うが、そこは改正法施行後も変わらないのか。特商法のように報告しないことをもって措置命令できないという理解でよいか。
- 改正消費者安全法では、そうした新たな規定は盛り込まれていない。
- そうであれば、早期に着手するための端緒として、制度の手直しが必要な部分なのではないかと思う。
- 既存の報告徴収や立入調査等の権限によって全くできないということでもないと思われる。
- 消費者安全法は幅広く調査できるようになっているが、事業者の経済活動の自由にも配慮する必要がある。一定の事実を公表するとしても制裁的な意味をもつ場合

には、公表の基準を設けたらよいなどあると思うが、実際の運用は様々な観点から今後詰めていくことになるのではないかと。

2. 多数の消費者（被害者）に財産被害を与えた場合に考えられる制度・手法、 違法・不当な収益が事業者にやり得として残るのはどのような事案か

- 資料3について、まさに当初からこのような整理を求めていた。上段の図（事業者が問題への対処を怠らないパターン）と下の図（事業者が問題への対処を怠るパターン）とでは、対象となる事業者が明らかに違う。また、資料4の上段の例（制度的な観点）で考えた場合、やり得が残る事案はどのようなものがあるのか。パターンを具体的に類型化して整理すると、問題の本質がわかりやすくなっていくのではないかと。
- 資料4について、不当表示は表示によって事業者側に何らかの不当な収益が残った場合には、被害者の特定が困難であったり、被害が少額で民事訴訟による回復が困難など、やり得が残る事案として典型的なものだと思う。
また、勧誘行為では誤認して契約したということの立証が被害者に求められ、被害額が大きければ1人1人が訴訟することができるかもしれないが、集団的消費者被害回復に係る訴訟制度でも同じ勧誘行為で同じ誤認をしたと立証できるかどうかと考えると、救いきれるものが一部になってしまうのではないかと考えており、不当勧誘でも一部やり得が残ると考えている。
民事上の請求権があると思われても1人1人がきちんと立証できなければ結果として被害回復がされない。同様の定型的な勧誘行為が行われていたとしても被害者を全て、集団的被害回復制度で救えるかは、やってみないとわからない面がある。消費者が誤認したと主張しても認められない事例が出てきて、それが実質的に不当な利得だというケースもあるのではないかと。
- 資料4の上段の図について、やり得が残る事案がほとんどないというのは理解できる。下段の図については、やり得が残る事案はこの10倍くらいあるのではないかと。救済されるかどうかかわからない、返金要求してよいのかわからないといった消費者は多いと思う。集団的消費者被害回復に係る訴訟制度をつくって通知して救おうとしても、公告では情報が行き届かないおそれがあるから、実効性の観点からやり得が残る事案はもっとあるだろうと思う。
- 資料4の下段の図について、やり得が残る事案がこの10倍くらいという点には同意。言い換えれば、青枠、赤枠の全体について、それぞれ万遍なくやり得が残る事案はあるだろうと思っている。
そもそも資料4自体に違和感がある。資料4の位置付けは、行政が事業者に対して経済的不利益を賦課すべき事案とは何かを明らかにするための資料と理解したが、仮にそのとおりであれば、民事訴訟や新たに導入することが検討されている集団的消費者被害回復に係る訴訟制度がワークしない部分について経済的不利益を賦課する必要があるという論理自体が疑問である。現行の民事訴訟制度は個別の私

権を実現する制度であり、新たな訴訟制度も多数であってもあくまで個別の消費者の被害を回復するためのものであって、事業者の違法・不当な収益をなく奪するために存在しているわけではない。行政による経済的不利益賦課制度の必要性を議論するためには、事業者にどのような違法行為があるか、消費者庁が事業者の利益をなく奪しないとそのような違法行為をやめさせられない事案とはどのような事案なのかということを考えないといけない。法執行の現状を聞き、業務停止などの現行の措置だけでは違法な行為が防げなかったり、違法行為が繰り返されたりするものについて、事業者が違法行為によって利得を得ているものは、少なくとも違法利得を取り上げないと違法行為をやめるインセンティブが働かないのではないかと、この観点から、どのような分野に導入するかを考えないといけない。

○ 本研究会で議論しているのは、私法上の請求権では救済できない被害（やり得）があるから行政が何かやるということではないはず。それは私法上の個人の債権の満足の問題で、それについて行政が何かするという事にはならない。議論すべきは、こういう被害は繰り返してはいけないという公益の観点からのやり得である。資料4については、もう一つ別の観点から、やり得の部分がパラレルに出てきて、双方の観点を合わせると結果的に重なる部分があるということは考えられが、あくまでも違う観点のものがたまたま重なっているという説明ではないか。公益上の必要性をどう位置付けるかは、私法秩序における不法行為での違法性とは別で、立法政策の問題と思う。

○ 公益の観点をまず踏まえる必要があり、どのような行為に行政として賦課金などをかけるかを考えるべきである。しかし、一方で、民事上被害回復されているものであれば、やり得は残らないから、賦課金を課してまで抑止する必要がないというものもあるかもしれない。また、行政が賦課金などを課した場合に、民事上の救済との関係で、被害者の被害が回復されないことになるのでは本末転倒なので、その調整をどうするかについては注意しなければならない。

資料4に関して、例えば景表法の優良誤認については、表示で示された品質性能と現実の品質性能等の間に食い違いがあるので、誤認して取引に入った消費者としては、取消しや無効の手段を用いることができる場合もあり、あるいは、損害賠償請求においても、その表示された品質性能と実際のそれとの差額を損害として評価しやすいかもしれないが、一方、有利誤認については、不当利得返還請求を基礎づける取消しや無効の主張につながりにくいこともあり、また、損害賠償の請求をするにも有利誤認による損害とは何なのかといった問題がある。このように、私法上の救済には必ずしもなじまないが、違法な手口で顧客をつかまえているというものがあるのではないか。

その他、おとり広告のようなものがあり、実際には当該物件はないにもかかわらず、魅力的な物件があるかのように宣伝し、それに興味をもって来た客には、それはもう売ってしまったと言って、他の物件についての契約をさせるという手口もある。このような場合、ただちに取消しや無効に基づく不当利得返還請求や損害賠償請求にはつながりにくい、虚偽の広告宣伝によって人をおびき寄せているという手口をどこまで認めてよいのかということは、公の観点から問題となり得るのではないか。ただし、仮にこれらを違法性のある行為と捉えたとしても、それぞれの行

政的な制裁を加えるのに適したものがどこまでなのかについては、さらに考える必要がある。

○ 違法行為を抑止するという観点だけからいえば、やり得を防ぐということだけでは不十分で、それにプラスした賦課金を課さなければならないことになるであろうが、消費者法分野では、被害を受けた消費者を救済することが最も重要であり、行政として違法行為を抑止するために賦課金をかけたことによって、消費者の救済が図られないということになっては意味がない。行政が賦課金を徴収したうえでそれを消費者に配分するというのであればともかく、それはしないという前提ならば、民事手続きは法律上又は事実上の理由で損害回復が図られず、結果としてやり得になる部分について、行政が賦課金を課すという制度にせざるを得ないのではないか。また、消費者法の領域において行政が介入する根拠は、消費者に被害が生じるのを抑止するためであって、独禁法における公正な競争秩序の維持に対応するような、公正な商取引の維持というのとは異なると思う。

○ 先ほどの意見と資料4は必ずしも矛盾していないのではないか。白い部分（やり得の残る部分）だけを対象としようとしているわけではない。赤や青の部分と重複することはあり得る。上段の図は不法行為にならないが不当な収益となるのはどこなのかを表していると思う。白い部分は実体法上の請求権としては成立しないが行政法上、やり得だとみられるものを拾っており、民事では対応できないとすれば、やり得を防止する必要があるれば何らかの行政措置が必要な部分だと思う。

下段の図の白い部分は明らかに狭すぎる。民事では現実的に対応が難しいところだとすれば、何らかの行政的な対応がある方が望ましいと言えるのではないか。さらに図の右側、青や赤と重なる部分に行政が入っていくのは論理的に否定する必要はないが、民事の請求権との調整の問題は出てくる。

○ 公法と私法とでは観点が違うということは、おそらく認識が共通していると思う。民事が活きる場所は行政が活きる制度をつくらないということにするのか、それとも権限は両方ともあるが調整の問題として行政の命令で返金した場合には損害がないから民事ではその分差し引くという調整をすればよいと考えるのかという2つの考え方がある。どちらが合理的に動くのか考える必要がある。

○ 資料4のやり得が残る事案は、抽象論ではなく具体例を出して検討してほしい。資料3の立入調査は、効果はあるだろうが風評被害を生むなど過度の社会的制裁ともなり得る。迅速性は必要だが、企業の存続に影響しかねないことでもあるので、実施要件を具体的に定めて慎重に対応してほしい。

○ 資料3の「事業者が問題への対処を怠らないパターン」の図の右下にある、行政が直接被害救済を図る手法の可能性については凡例のどれに当たるのか。

また、この研究会では行政が直接被害救済を図る手法の可能性を議論していたはずだが、これが消えて無くなるとすると、何を議論していたのかということにもなる。位置付けとして、本研究会で言及・検討された制度なのではないか。

● 救済に関する部分は、資料5の3頁において、全体として「消費者の被害を救済

するために」という大きい項目で議論してきたところだが、この中には様々な内容があり、ご意見が出たところのエッセンスを表にしている。そういう意味では緑色(本研究会で言及・検討された制度)にしてもよい部分だったのかもしれない。

(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: 03-3507-9253 FAX: 03-3507-9283</p>
--