

## 第14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25年1月25日（金） 10：00～12：10
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、後藤委員、佐野委員、島岡委員  
曾和委員、中川委員、町村委員、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
  - <消費者庁>  
森大臣、阿南長官、松田次長、神宮司審議官、川口審議官、堀井消費者制度課長  
後藤財産被害対策室長、松本企画官
4. 議 題：景品表示法及び特定商取引法の執行状況等について（ヒアリング）  
これまでの議論の整理
5. 議事概要：

景品表示法及び特定商取引法の執行状況等について、資料1、2に基づいて執行担当者から説明が行われ、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、行政による早期対応等について、主に資料3-1に基づいて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、本研究会で検討した手法のうち、さらに議論すべきものについて整理した上で議論することとなった。

閉会時に森まさこ内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）より挨拶があった。

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. 景品表示法及び特定商取引法の執行状況等について

〔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〕

- 悪質事業者に対する財産保全という観点から聞くと、特定商取引法の業務停止命令は、内容や期間によっては事業者が破産にまで至る措置であり、著しく悪質で破産させることも視野に入れて消費者庁が処分することもあれば、違反を是正して業務停止命令が終わった後は業務を再開することが想定されている事例もあるかと思う。事業者の経営状況や特に財務状況をどの程度把握して、処分の程度を考慮する際にはどのように判断しているか。特に、被害の拡大可能性や被害金額の多寡、違法性などがメルクマールになると思うがどうか。

また、特定商取引法の場合、悪質で早急に行為を止める必要がある場合、現在の執行フローの中で財産を保全するためにどのような課題があるか。立入検査をすれば財産が散逸してしまうので、立入検査前に仮執行のようなものが必要だと思うが、それを可能とするためにどのような課題があるか。

- 業務停止命令は、その停止期間中に業務を改善させることが目的であり、破産目的で命令しているとはいえない。処分を指示にするか業務停止命令にするかは規範的レベルで要件があり具体的要件となる事実を調べる必要はあるが、基本的に調べなければならない具体的要件事実は、違反行為の存在である。事案によって財務状況まで把握する必要があるケースもあるが、常時必要というわけではない。全事件で財務状況を把握しなければならないことになれば、調査の量や質が全く違ってくる。また、別の調査ノウハウも必要となる。

仮に、財産保全することになったとしても、それには要件があり、立証しなければならないことに変わりはない。それは疎明というレベルではなく、高度の蓋然性があるという民事の一般的なレベルの立証まで行う必要があるだろう。いずれにせよ、立証のためにはある程度調査を先行せざるを得ないと思う。調査手法については特定商取引法では立入検査からはじめるケースが多いことは事実だが、そうしなければならないわけではない。景品表示法では必ずしも立入検査を先に行うということではなく、実際は任意の手続で相手方から事情を聴いていくことが多い。

- 措置命令や指示をしたことによって、民事訴訟がどの程度提起されるという感覚か。

また、確定した債務について履行を命じる債務履行命令について、民事訴訟で解決すればよいという指摘もあると思うが、なぜ行政処分で行うのか。

- 行政処分に付随して損害賠償請求が提訴された事例は、消費者によるものではなく競争事業者が起こしたものではあるが景品表示法の方で把握しているものがある。これは消費者庁移行前の景品表示法では行政処分に付随して損害賠償請求が起こったことを確認することができたためである。特定商取引法や現在の景品表示法では把握することはできないが、行政処分に付随して民事訴訟が提起されることはあまりないと感じている。ただし、特定商取引法が民事訴訟になじまないというわけではなく、別途訴訟が提起されているものは多数ある。

特定商取引法の指示は、違法状態の解消が目的であるが、同時に消費者の利益を確保することが法の趣旨であり、例えば、通信販売で契約上の返品条件が満たされているにもかかわらず返品に応じないなどの前提があれば、違法状態の解消という目的のために返品に応じる（契約履行を拒否しない）よう命じたり、クーリングオフで解消しなければならないのにしないことがあれば指示をすることができるかと理解している。

- 指示をしたときに返還されているかをどのように把握しているのか。

特定商取引法では、事業者だけではなく関係するところにも調査できることになっていると思うが、現状ではどの範囲まで調査できるのか。違法行為を把握するために現状で十分か。

- 消費者に対して返品に応じたかを事業者には報告させている。

関係者への調査については、法律の文言上の制約は感じていない。むしろ、通信

の秘密や個人の秘密などを理由として任意に協力してもらえない場合に、それを上回る理屈を提示できるかという課題はある。必要なことは、このような場合にどのように事案を調査していくのか工夫を凝らすことだと思う。

- 措置命令した後は履行状況を報告させるとのことだが、その他の措置についても同じようにしているのか。
- 徹底してやっているのは行政処分だけである。行政指導の場合は内容によってケースバイケースである。行政指導の場合は、指導をしてそれに従わない場合には処分するというのがひとつの措置方針としてある。
- 不当表示事案は、感覚的にはもぐらたたきのようなもので、消費者庁による行政処分が事業者にとって打撃となっているのだろうか。民事訴訟にもつながっていないとすると、もうひとつ強い措置が必要なのではないか、それとも現在の措置で十分と考えているか。

- 同じ事業者が再度違反を繰り返すことは、一般的に持たれている印象ほど多くはないと認識している。景品表示法は、独占禁止法の補完法であった頃に、独占禁止法上の他の違反行為への措置と比べて措置の実効性があると認識されていた。ある事案を処分して、他にも同様の行為をしている事業者がいるという情報が入り、それを順次処分していけば、それはもぐらたたきではなく実効性のある調査をしているということになると思う。誇大広告が蔓延しているという印象があるかもしれないが、一般的な行政処分の中では、景品表示法の措置命令は実効性があると思っている。

景品表示法の措置件数は増えてきているが、まだ努力していかなければならない部分もあると思っている。不当表示への措置は実態を明らかにすることなので、できるだけ多くの事例について、処分の形で多く消費者に情報提供していくことが一番求められていることではないかと思っている。

- 一度に何社も処分されている例が多く見受けられるが、執行力を高めるために情報収集も含めてどのように工夫しているか。
- 特定商取引法については、PIO-NET 上、相談件数は相当減少してきている。類型によって増えているものもあり、例えば電話勧誘販売などが増えている。執行力を上げることよりも、録音機を一般消費者に配布するなど法的な枠組でない抑止を組み合わせていくことが必要だと思っている。特定商取引全体では、訪問販売や連鎖販売取引など件数は減ってきている。その要因はいろいろあると思うが、10年前、経済産業省が消費経済政策課を立ち上げて執行を強化した時期があり、それが全てとはいわないが、特定商取引法ではかなりの数の処分を行っている。相談件数が減ってきた要因のひとつには多数の行政処分を行ってきたことがあると思う。

執行強化については、量だけではなく質も含めて人員をいかに確保していくかが重要。また、執行に関しては、複数の法律の相互補完執行を心掛けている。情報を見てどの法律で処理するのが向くかを考え、適切に事案を配分していく。最近の例では、連鎖販売取引の事業者に対して景品表示法に基づく命令を行うなど、各法律の長所を活かすやり方をしている。重要なのは、各々の法律の構造が異なるから使い分けができることであり、全て同じようなものにしては意味がない。執行力は体制や運用の工夫で向上させていくことができるが、一般抑止をするのは別の課題で

ある。

- 特定商取引法の相談件数そのものは現場感覚として減っていると思うが、どの法律にも当てはまらないすき間事案で苦労しており、そのための検討を行う研究会であると思う。
- 大きな金額を騙し取ってすぐになくなってしまいうような、企業性が希薄な事業者の問題が増えてきている。それはすき間の問題かもしれないが、捕捉の難しさなどから、どのような法制度を使うか以前の問題というのが執行担当としての実感である。

- 特定商取引法の執行件数よりも警察による検挙数の方が多いのはなぜか。  
件数が多いか少ないかについては、世の中にどれくらい特定商取引法違反行為があって、それをどの程度把握して処分しているのか、実際のデータはないと思うが、全体が分からないと判断できない。執行体制が目一杯やっており、これ以上件数は伸びない状況にあるのか。

不実の告知について、是正するような指示がなされていると思うが、その後の把握はしているか。

悪質な事業者に対して景品表示法を効果的に執行していくに当たって、どのような課題があるか。

仮に、経済的不利益賦課をかける場合、どのような課題があるか。

- 検挙事件数には特定商取引法違反に関連する刑法犯も入っていることなどから評価することは難しい。訪問販売法は民事と刑事が中心で、昭和 63 年改正により行政処分の規定が導入され、平成 13 年頃から行政処分をし始めており、伝統的に刑事摘発が先行していたということはあると思う。そういう意味では特定商取引法の刑事罰は有効に機能しており重要なものだと思う。

不実告知の履行状況の把握について、誤認を排除するための消費者への周知をさせるが、誤認が排除されれば違法状態は回復されるので、その後、個々の消費者が民事的な権利を行使するかまではフォローしていない。違法状態を回復することで行政処分の目的は達している。

景品表示法は大きな事案が取り上げられるが、必ずしもそういう事案ばかりではない。景品表示法が消費者庁に移管されたときに独占禁止法の補完法ではなくなり、公正競争阻害性という市場を意識した要件が外れた。この要件により公正取引委員会はマーケットに対する影響が大きいものから先行して対応するようなところがあったかもしれない。消費者庁に移管されてからは現実の消費者被害の広がりや深さなどに着目して事件を取り上げるようにしている。

違反行為全体が分母としてどれくらいあり、そのうちのどの程度措置しているか分からないというのは指摘の通りであるが、消費者法に限らず把握し難いところであり、客観的評価はできない。

被害金額の大きい事案への対処については、事案の選び方として、PIO-NET の情報だけでなく、消費者安全法の 2 項通知やそれ以外の情報も含めて消費者庁内の執行担当に情報を集中させるようにしている。これまでは申告という形で情報提供があったものを中心に処理していたが、それだけであると本当の意味で被害の広がりがある事案を拾い損ねる可能性があるため、情報収集のところで見落とさないよう

努力している。

- 発覚するまでは不当表示をしてできるだけ利益を上げ、摘発されたら消えていなくなる事業者が増えてきた場合に、模倣犯が出てこないよう一般抑止的な観点から、既に得た経済的利益を取り上げるような制度を考える場合、どのような執行上の課題があり得るか。
- 独占禁止法に課徴金制度が導入された直後には、それまで年間数十件だった排除措置命令の件数が一桁に減少し、元の水準に戻るのに十年ほどかかった。その意味では立証しなければならない要件が増えれば調査に対する負担も大きくなる。  
また、要件事実の立証範囲は限定されているが、違反行為が有する負の波及効果も考えて別の措置を導入すれば、そのための別の要件も加わってくるため、該当する事実の立証が必要となり、負担が大きくなるだろう。事業者の財務状況を把握するとなれば売上額も把握しなければならないが、帳簿や契約内容が残されていない場合、負の波及効果の防止措置をとるための事実を立証することには、いろいろな問題が生じると思われる。また、違反行為をやめさせるだけでなく、何らかの付加的な処分を設けたときに、事前手続が現状のままでよいかという指摘があると思う。独占禁止法においても課徴金の算定率が引き上げられた際、事前に処分内容を通知し弁明を聴くなど手続が重くなっている。事前手続が重くなるほど必然的に処理は長期化する。
- 事業者がまとめて処分されている事例がいくつかあるが、事業者には他の事業者もいい加減なことをしているから我々もやってしまえ、やれるところまでやって消費者庁に処分されたときにやめればよいというメンタリティがあるのだろうか。
- 競争事業者同士で模倣しあうことはあるが、事案処理の都合上、まとめて処分を行っていることもある。同種・同様・同程度の事案があった場合、他にもやっているのに特定の事業者だけを選別的に執行するのは裁量権の濫用だと争われたこともあり、端緒情報が入った業種業態においては似たような行為がないか探し、できるだけ選別的執行だと批判されないように同時に処理している面がある。同種の事案で同時に多数処分されているからやり得が生じているというのは飛躍があると思う。見つかったらやめればよいと思っている事業者がないとはいえないが、景品表示法の措置命令はかなり効いていると思うので、少数だと思う。

## 2. 行政による早期対応について等

- 方向性については賛成。端緒情報の早期把握については、消費生活相談員だけではなく消費者庁が広く国民一般から早期に直接情報提供を受けるルートを設けて、消費者庁がどのような対応をするか回答するような制度があってもよいのではないかと。国民全般では対象が広すぎるのであれば、消費者団体や弁護士など消費者被害救済の専門家から情報提供を受けて応答するということが考えられるのではないかと。  
また、資料3-1の4頁の下線部分について、事業者に対してだけではなく事業者以外の劇場型などの第三者に対しても、一定の場合に資料提出を命じることができる根拠規定が必要ではないかと。

- 相談情報のPIO-NETへの登録にかかる日数だけを短くしても意味がない。その情報をもとに消費者庁が事案に着手してから処分まで何日かかるのか、そこを短くする必要がある。

また、消費者行政の総合的推進を図るということを明確に盛り込むべきだと思う。安全法だけではなく消費者庁が所管している法律を総合的に見るという両方の面からアプローチする必要がある。

さらに、他省庁の消費者行政の対応も迅速化する必要があるので、どのようにして要請していくのかも指摘すべき。そして、他の法律による措置が不十分であれば他省庁に十分な措置を要求していくことも指摘したほうがよいのではないか。
- 端緒情報を有効に利用してもらうことの重要性が認識された点は評価する。

情報を受け止める側である消費者庁の体制がどれくらい整っていて、早期に手を打てるかが重要。

資料4について、適格消費者団体に委ねるところが大きくなっている。新たな訴訟制度ができれば、全ての課題が解決するようにも読めるが、成立していない制度について大きく指摘するのはどうかと思う。
- 経験豊富な相談員が雇い止めでいなくなったり、民間委託により担い手が変わったりしていくことがないように、消費者庁として制度的に対応してほしい。PIO-NETの入力作業については国が費用を負担していないという問題があると聞いており、財政的な措置が必要だと思う。
- PIO-NETをできるだけ早く入力すべきという意見には反対。本来、PIO-NETは相談業務における住民に対するフィードバックの質を高めるために導入されたものである。重大な財産被害が起こって手遅れにならないためにどうしたらよいかを議論しているので、生命身体に対する重大事故等のようにダイレクトに消費者庁へ通報する仕組みを導入すべき。安全法を改正してそういうものを入れ込んでいくべきだと思う。

また、重大な事故について消費者庁に通報があってから時間がかかっては意味がないが、手薄な人材で拙速にやれということではない。迅速にできるための人員と予算をつけてもらうことが必要。
- PIO-NETは当初は消費生活センターの相談業務を支援する目的で作られたものだが、苦情件数が増え、情報が多くなるにつれて、求められることが多くなってきた。PIO-NETの情報をから消費者に注意喚起を行ったり、審議会や研究会等で利用され、法改正につながるような場合もあり、消費者政策の企画・立案等に活用される貴重な情報として、当初の役割から変わってきたと感じている。相談内容を正確に入力しようとするれば時間がかかることもあり、事業者が逃げてしまうということもあるので、財産被害についても身体生命事案と同じように消費者庁に情報を伝えるようなシステムがあってもよいかと思う。

(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