

これまでに出示された主な御意見

平成 25 年 1 月



## <目次>

1	行政による早期対応について（被害拡大の防止）	1
(1)	早期の被害防止の必要性等	1
①	消費者相談や被害者対応の現場から、相談・情報件数が最大化する前に、又は被害が拡大する前に、できるだけ早く行政が調査等の効果的な対応をとることが求められていること	1
②	調査等を効果的に実施すること	2
2	消費者の被害を救済するために	3
(1)	行政が直接消費者の被害救済を図るための手法 事業者に対し、損害額を返還するよう命じること、又は、原状回復措置を命じること	3
(2)	民事上の責任追及を容易にするため、行政が消費者を支援する手法	4
①	財産の保全・凍結を命じること	4
ア	行政による保全命令申立制度	4
イ	事業者情報、資金を提供する制度 事業者に情報開示を命じること、行政保有情報を提供すること、 金銭的支援を行うこと等	4
ウ	財産の保全・凍結命令制度（供託命令制度）	5
②	行政の申立てにより裁判所が差止め、被害回復を命じること（米国における injunction, disgorgement のようなもの）	8
(3)	行政が包括的に財産保全する手法	9
①	事業者の会社解散を命じること	9
②	事業者の破産手続開始申立てを行うこと	9
3	被害の救済が困難な事案について（新たな被害の防止）	11
(1)	金銭を賦課する手法	11
①	違法収益とは切り離された形で金銭納付を命じること	11
②	違法収益額相当（そのもの）の金銭納付を命じること	14
(2)	行政が徴収した金銭を配分すること	15
4	制度設計にあたって	16



# 1 行政による早期対応について（被害拡大の防止）

## (1) 早期の被害防止の必要性等

### ① 消費者相談や被害者対応の現場から、相談・情報件数が最大化する前に、又は被害が拡大する前に、できるだけ早く行政が調査等の効果的な対応をとることが求められていること

- ・ 悪徳商法でも初めのうちは利益が還元される場合がある。相談者の多くは騙されたことを認めたくないため、相談に来るまで時間がかかる。相談に来ても相談員に後押しをしてほしいだけで、ニュースで初めて被害にあったと気づく人が多い。
- ・ 被害が大きくなって破産するという段階では、どのような法制度をつくっても、救済が難しい。被害が拡大する前にできるだけ早く芽を摘むような制度ができないのか。
- ・ 「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）があれば勧告ができるので、多数の消費者に被害が生じるおそれがあれば、早く対応して欲しい。
- ・ 第10回参考資料3のグラフ（破産手続が開始された近年の詐欺的な大型消費者被害事件に係る消費生活相談件数の推移）について、このピークをもっと左にもってこられないか。苦情申し立て情報が数件のところで立入調査をしておけば、潜在的な被害が減るのではないか。
- ・ 参考資料3では、比較的長く大きな仕掛けの事件が紹介されているが、最近では、数ヶ月とか長くて1年くらいの短期決戦型の詐欺的投資が多い。保全しようとしてもほとんどの場合、たとえば預金口座は空になっており、トンネル口座となっている。どうすればもっと早い時期に消費者庁が調査に入れるような情報を手に入れられるのか、検討する必要がある。
- ・ 早く行政が調査に入り行政上の措置を求めることは必要。自分が知っている事案では、事業者之苦情を言うと大方返金されていたため、弁護士としてはそれで事案が終わってしまい、その先につながっていかない。その段階で、措置が必要なものは積極的にあげていく必要があると思う。
- ・ 相談員からの情報の確度は高いと思う。逃げ足が早い事業者の場合、資料を見て30分も話を聞けば経験のある相談員や弁護士なら大体わかる。そのような情報にフラグをつけて消費者庁や都道府県にあげ、調査をしていく必要がある。悪質かどうかを定量的に判断するのではなく、1件でも悪質性が高いかどうかという定性的な判断で取り上げる必要がある。
- ・ 相談の現場はすき間事案との闘いだだったが、それが解決できるのであれば嬉しいというのが相談員の声である。相談員は件数が増えなくても話を聞きパンフレットを見れば、ある程度怪しい事業者かどうか勘がはたらく。そういう勘を集約できればいいと思う。事業者が電話に応じてくれる段階で、調

査に入るとか、商売が回る根拠を証明させるといった制度があればよいのではないか。

- ・ 財産の保全凍結が、足が早い事業者には非常に効果的だと思う。そのためには、調査に入ったと同時に保全できるくらいの調査力が必要。定量的な情報よりも定性的な情報をどう捕まえるかが重要。また弁護士が行政に通報するような仕組みもできないかと思う。
- ・ 民事保全の段階での財産の正確な把握となると、逃げる用意をしているような事業者に対して行っても、正確な情報は出てこないのではないか。
- ・ 「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。
- ・ 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。
- ・ 早い段階で、いくつか苦情が出ている事業者に対して、事業者の説明責任を根拠として、財産的裏付け等必要な情報を消費者に提供することを命じ、違法性が高いとわかれば強力な開示命令や調査命令を出すということができないか。
- ・ 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て調査するための報告徴収であり、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ことであれば、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。
- ・ 短期決戦型の足の早い事業者については、P I O－N E Tに多数の情報が寄せられるわけではない。ただ、自分が受けた相談の怪しい事業者について実態があるのか、何となく怪しいと思うがこの事業者について調べてほしいという相談員の勘も含めた相談が各地の消費生活センターの相談員から国民生活センターに寄せられる、調べてみるとまったく実態がない場合もある、ある程度事業実態がある場合には事業者を呼ぶこともある。事業者は来ることもあるが、言い訳を並べて全くこないところもある。そうした事業者の実態がまだある初期の段階で、何らかの手が打てるとよいと思う。(参考意見)

## ② 調査等を効果的に実施すること（調査に応じない事業者に対して金銭を賦課する制度等）

- ・ 過料を参考とした制度を考える場合、特に不服申立手続について適正な手続保障を考えるべき。
- ・ 過料にはほとんど実効性はない。むしろ、調査命令に対する不履行が不利益事実の認定につながる仕組み（景品表示法の不実証広告規制参照）や、行

政調査に応じない場合に強制捜査を行う手法（児童虐待防止法参照）等を検討してはどうか。

- ・ 調査に応じない事業者や違法行為の是正命令に従わない事業者に対する経済的不利益賦課制度は、短期決戦型の事業者の場合、早期に手を打つ必要があることから、違反が厳密に立証できない段階でも使えるものとして有効と考える。調査や違反是正処分に従わない場合、通常は刑罰が定められているが、金額も低く、手続も厳格であり抑止力としては弱い。
- ・ 調査に応じない場合の金銭的不利益賦課は、調査権限の強化策であると考えられるが、現在の消費者安全法では消費者庁にはかなり広範な調査権限があると考えられる。

## 2 消費者の被害を救済するために

### (1) 行政が直接消費者の被害救済を図るための手法

(事業者に対し、損害額を返還するよう命じること(行政による被害金額返還命令制度の導入))

- ・ 被害回復給付金支給制度について、国が被害回復に積極的に関与する制度がありうるという意味においては、被害金額返還命令の検討においても参考になると考えられる。
- ・ 行政による被害金額返還命令と民事上の返還義務の関係は問題となるのではないか。
- ・ 個別の被害金額返還命令となると、個別に、被害者や被害金額の特定をすることとなり、むしろ民事訴訟と同じになり、行政処分にはなじまないという印象はある。他方、行為の差止命令や財産の凍結命令であれば行政処分としてなじむのではないか。行政としてできるのは、そこまでではないか。
- ・ 行政が被害金額返還命令を出したとしても、被害者が回収しに来なければワークしない。不当表示や詐欺があったとして、契約の取消権の行使は、被害者である消費者が考えることである。行政ができることは、違反行為の認定と財産の保全までであろう。

(事業者に対し、原状回復措置を命じること〔原状回復命令制度〕)

- ・ 消費者団体での議論において、特定商取引法に基づく行政処分がなされている事案のように違法性が明確な事案については、行政処分を行った事業者に対して、原状回復を命じることができないかという意見があった。
- ・ 原状回復命令は、是正措置命令の過去版であり、将来に向けて違反を是正せよというだけでなく過去に行った違反も是正しなさいというイメージである。損害をきっちり計算する必要がある制度とは考えていない。
- ・ 原状回復命令により過去の違反についてきちんと是正措置をとったならば

課徴金を免除するということで実効性を担保できるのではないか。

- ・ 少しでも早く調査に入るためには、こういう制度があることが必要である。調査に入ることができるだけでも被害は予防できるだろうと思う。

## (2) 民事上の責任追及を容易にするため、行政が消費者を支援する手法

### ① 財産の保全・凍結を命じること

#### ア 行政による保全命令申立制度

- ・ 行政による民事保全の申立てについては、全く新しい制度として考えるべきではないか。将来、消費者が事業者に対して行使する可能性のある集合的・抽象的な請求権程度のものを本案として行政が保全を申し立てることや、行政による被害金額返還命令ができるのであればそれを本案とした財産保全ということが考えられるのではないか。
- ・ 本案への附随性は民事保全の根幹であり、この前提を外れると、それは、もはや民事保全ではない。
- ・ 民事保全法上の起訴命令は、本案の存在を前提としたものであり、本案訴訟の原告適格を有していない債権者への命令を想定しておらず、本案は個々の消費者の民事上の請求権とならざるを得ない。仮に、新しい制度として本案の原告と保全の申立主体を切り離す制度設計としても、結局消費者が訴訟を提起しないと保全命令が取り消されることにもなりかねず、実際ワークするのかという問題がある。
- ・ 行政が民事保全を申し立てるとした場合、どういった立場で申立てを行うことができるのかが問題となる。

#### イ 事業者情報、資金を提供する制度（事業者に情報開示を命じる、行政保有情報を提供する、金銭的支援を行う 等）

- ・ 私人による民事保全を支援するために、行政が資金、情報を提供する制度を検討すべきではないか。
- ・ 個々の消費者に対しての情報提供や金銭支援は考えづらいが、集合訴訟制度ができた場合には、適格消費者団体に対して支援をする制度はあり得ないという印象である。ハードルはかなりあるが、個人に対して支援を行うよりはハードルが低いのではないか。

#### （事業者に情報を開示するよう行政が命じる制度）

- ・ 行政が事業者に対して情報を開示せよと命じる制度は機能しないのではないか。
- ・ 保全段階で財産を開示させる制度は諸外国にも見当たらず、かなり違和感がある。

#### （消費者に対し、行政が保有する情報を提供する制度）

- ・ 保全に必要な密行性の観点からも、事業者に対して知られないような形で行政が保有している情報を消費者に対して提供するほうが実効性が高い

のではないか。

- ・ 各省庁が設定している不開示情報の基準については、情報公開法制度の一般的な運用基準としてはその通りだと思うが、情報公開法でも、非常に違法性が高いと考えられる法人の情報等は例外的に開示するシステムになっているのであるから、多数の者に財産被害が出ている場合には企業情報の積極的公開を命じてよいのではないか。
- ・ 情報の目的外使用が大きなハードルになると思うが、消費者庁が所管する法律の目的に、多数の消費者の利益を擁護すること、救済を支援することを目的に入れることで解決できるのであればそうしていただきたい。
- ・ 東京都の制度は金銭支援だけでなく、情報支援もあったと思う。各都道府県にも類似の制度があったと思うが、実際にワークしているのは東京だけだと思う。枠組みとしてあるものがなぜ動いていないのかそれを支援するという関与の仕方もあると思う。

#### (消費者に対し、行政が金銭的な支援を行う制度)

- ・ 金銭支援について、法テラスの制度は個人に一定の資力要件や収入要件があり、保全が必要な全ての場合がカバーされるわけではない。自治体の金銭支援については、東京都以外の都道府県でも類似の制度があると思うが、それほど利用されていない。また、被害者が当該自治体にとどまらず、広域にわたっている場合はこの制度は使えないので、やはり国が金銭的に支援する制度は検討に値するのではないか。金銭的な支援が公益に結びつくかは問題となりうるが、多数の消費者が被害を受けている場合は公益性を認めていくべきだと思う。また、保証金や預納金は通常戻ってくるものなので、過大な財政負担を生じさせる制度にはならないのではないか。

#### ウ 財産の保全・凍結命令制度

##### 【導入の可能性について】

- ・ 確かに個別の被害金額返還命令となると、個別に、被害者や被害金額の特定をすることとなり、むしろ民事訴訟と同じになり、行政処分にはなじまないという印象はある。他方、行為の差止命令や財産の凍結命令であれば行政処分としてなじむのではないか。行政としてできるのは、そこまでではないか。(再掲)
- ・ 行政が被害金額返還命令を出したとしても、被害者が回収しに来なければワークしない。不当表示や詐欺があったとして、契約の取消権の行使は、被害者である消費者が考えることである。行政ができることは、違反行為の認定と財産の保全までであろう。(再掲)
- ・ 保全・凍結はそれ自体が目的ではない。債権者平等に反することにならないかということについては、他の債権者との関係で保全・凍結された財産がどのように扱われるのかということにかかってくる。事業者の財産から切り離すということであれば債権者平等の問題があり、債務者の財産状

況が悪化しているときに行政の命令でもそういうことができるのか。一時的に財産の処分を禁じるということであれば、債権者平等という問題にはならないのではないか。

- ・ 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。
- ・ 財産保全については、消費者庁が民事保全制度における保全命令の申立てを行うという形ではなく、行政処分として財産凍結のような命令を行うことを検討することも、一つの方向であると思う。
- ・ 保全・凍結について行政が申し立てる根拠と、もっと早く財産凍結できないかという議論があったが、それは非常に強力な権限になるので、ほとんど詐欺に匹敵するような事業者に対する例外的なもので、普通の企業にかけることは考えられない。

#### 【供託命令制度】

##### 【必要性について】

- ・ 過去に暴対法の議論の中で警察庁が案として出した、供託命令という制度があった。消費者被害の場合にも導入可能な制度だと思うので検討していただきたい。詐欺的な事案において機能するのではと思う。
- ・ 配分するのであれば民事訴訟で個々の請求権を確定することを前提にして配分する。それを行政手続の中でやるときは、民事訴訟をかませた形で配分をする、その前提として供託させるというのは十分考えられる案だと思う。
- ・ 新しい訴訟制度の下で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、債務者の財産状況を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。

##### 【制度設計について】

- ・ 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、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、まず事業者の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。

- ・ 詐欺的な商法を行うような事業者に対しては、免許の取消しなどの処分では実効性が担保できないので、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。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。
- ・ 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。
- ・ 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段としては大変ではない可能性がある。
- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 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のようなものが考慮されており、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、どのような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。

#### (対象事案について)

- ・ 多数消費者財産被害事態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、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。一方で集合訴訟制度が議論されており、集団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、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。

- ・ 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。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と。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。
- ・ 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。

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。

#### (クリアすべき問題について)

- ・ 少額の場合は、被害者が名乗り出るインセンティブがどの程度あるのか危惧がある。
- ・ 最終的に財産が不足しているときに、供託させたものに対して消費者に実体法上の優先権を与えるということになるのか、その債権が破産法秩序の中でどの程度尊重されるのか、そのあたりはかなり詰めて考える必要がある。
- ・ 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。
- ・ 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と。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。

#### ② 行政の申立てにより裁判所が差止め、被害回復を命じること（米国における injunction、disgorgement のようなもの）

- ・ 被害回復命令を非訟手続とすることは難しいのではないか。純然たる訴訟事件と考えざるを得ず、これを訴訟手続によらないとすることは憲法違反の疑義が出てくる。
- ・ 当該請求に対する判決の既判力がどこまで及ぶのかが問題となる。既判力が無条件に消費者に及ぶということはありません、(1)個々の消費者との関係では既判力は全く認められない、又は(2)個々の消費者に有利な限りで既判力が及ぶ、のいずれかにすると考えるほかにないと思われる。(1)の考えを採った場合、事業者と消費者の関係では、事業者側から別に不当利得返還請求訴訟を提起できることになり、被害回復命令の意義が失われることになる。

### (3) 行政が包括的に財産保全する手法

#### ① 事業者の会社解散を命じること（会社解散命令及び管理命令）

- ・ 破産手続は、最後の最後的手段なので、会社解散命令の積極的な活用など他の手段も考えていくべきである。

#### ② 事業者の破産手続開始申立てを行うこと（消費者庁による破産手続開始申立制度の導入）

##### 【導入の可否について】

##### 〈導入が可能とする意見〉

- ・ 消費者安全法上の「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。
- ・ 消費者庁が抽象的・一般的な消費者の保護を任務とし、責任を負うということであれば、更生特例法の場合のように法人の存続を許すことができないような場面において、消費者庁が破産手続開始申立権を持つことは十分にありうると考えられる。
- ・ 消費者庁に破産手続開始申立権を付与するかどうかは立法政策の問題であり、理論的支障はないと思う。
- ・ 悪質事業者による被害の場合、当該被害者の救済のための資金が、新たな被害者から出されているということがある。このような事案の場合、先行者の努力による被害回復は、結局早い者勝ちを認めてしまうこととなり、公益の観点からは必ずしも妥当なものとはいえないのではないか。
- ・ 例えば、すき間事案については、将来的にも監督官庁が存在することは、考えられない。一方、監督官庁がある分野では行政による破産手続開始申立てが認められる余地があるとすると、むしろバランスを欠くことになる。

##### 〈導入が困難とする意見〉

- ・ 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。

- ・ 消費者庁に、広く破産手続開始申立権を付与することには抵抗がある。指摘された過去の事案のようなケースを念頭に置いて、その必要性を考慮しながら一定の要件を設けた上で、その限定的な場合について認めるという方向であれば、なお検討する価値があるのではないかとも思う。
- ・ 行政庁が債権者同士の利害対立に当事者として関与することは原理的な問題があるのではないか。(参考意見)
- ・ 破産手続開始による社会的影響はよく考慮すべきであり、一般的に消費者庁に破産手続開始申立権を付与することには問題がある。(参考意見)
- ・ 金融機関等を除き、他の業所管庁には申立権が付与されていないことのバランスをとることは困難ではないか。(参考意見)

#### 【対象事案・要件について】

- ・ 破産法の抜本改正時に議論した際には監督官庁による破産手続開始の申立てについて個別分野ごとに検討すべきとされたが、消費者庁の場合は監督官庁ではないことから、一段違った議論が必要になってくると思われる。
- ・ 法制面に加えて、破産手続開始の申立てに必要な情報収集・調査が実効的にできるのかどうかという点も課題になるであろう。
- ・ 一般的に破産申立てができるケースはたくさんあり、ある分野で行政の関与を認めたら、他の分野でも認めることになるのではないか。入口をはっきりさせて議論すべきではないか。
- ・ 被害拡大防止のために調査に入り、最後の最後に債務者が債務超過に至ってどうしようもなくなった状態であれば、破産手続開始申立てを行うことを検討することとし、債務超過まで至らない段階で、行政による財産保全策を考えるとということではないか。
- ・ 消費者庁による破産手続開始申立ては、どういう事案に絞るのが重要である。過去の大規模破産事件を見ると、破産に至る前に、被害金額を請求する一部の被害者に一定の金銭の返還がなされているが、その原資は、別の被害者による被害金額である。例えば、豊田商事の事件では、消費者から依頼を受け、弁護士が訴訟を提起するとある程度返還されたが、これは新たな被害者から得た金銭だった。いつまでもこういうことを続けていていいのか、という悩みが弁護士の間で共有されるようになった。
- ・ 配当が低くなっている事件は、事業者の店じまいが終わった後で破産を申し立てているからであり、手遅れになる前に消費者庁が破産手続開始申立てを行うことは、意味のあることだと考える。一方で、入口はきちんと決めておく必要があり、消費者安全法改正法案の検討の際の議論が参考になる。
- ・ 破産手続開始は、法人の解散につながるものであることから、法人の存続を許すことができないような場面に限られるのではないか。
- ・ 基本は、悪質なものを対象とすれば、社会的コンセンサスが得られるので

はないか。その上で、究極的な手段と位置付ければ、消費者庁への破産手続開始申立権の付与は、認められるのではないか。

- 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。
- 判例では、財産の「管理」も破産手続の第一次的な目的とされており、財産の隠匿・散逸防止も破産手続の第一次的な目的といえる。
- 予納金については、申立て自体に公益性が認められれば、予納金の支出も公益性のあるものであると整理できる。
- 実際上も予納金債権については、財団債権として破産財団から優先的に配当を受けるので、調査権を行使して事案の事実関係を適切に把握した上で、被害者に配当される事案であると目される事案について申立てをすれば、予納金は全額戻ってくるものと考えられる。一時的に予納金を国庫から支出することになるが、それほど懸念する問題ではないと考えられる。

#### 【実効性について】

- 被害救済の実効性の観点からは難しく、消費者が救済を受けられる場面は相当限られるのではないか。逆に被害救済の実効性があるとしたら、事業者は、そもそも破たんに至っていないということでもあり、破産原因が存在しないというジレンマもある。
- 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。(再掲)
- 破産手続は、最後の最後的手段なので、会社解散命令の積極的な活用など他の手段も考えていくべきである。(再掲)

### 3 被害の救済が困難な事案について（新たな被害の防止）

#### (1) 金銭を賦課する手法

##### ① 違法収益とは切り離された形で金銭納付を命じること（課徴金制度）

#### 【必要性(立法事実)、対象事案について】

- 被害者の特定が困難な不当表示事案においては、個々の消費者に被害額の返還を前提としない課徴金制度について、景品表示法における検討が活かせないかという議論がこれまでもなされてきた。
- 既存の課徴金制度を前提に、消費者行政分野に導入することを考えると、かつての研究会等でも議論されたように、多数の消費者に財産被害が生じる

が、個別の消費者における損害の発生や具体的な損害額の算定が困難な事案類型である不当表示への導入が考えられる。

- ・ 不当表示のように外形的に判断可能で、かつ薄く広く被害が広がる違反行為は、長期的に事業を継続する事業者による逸脱行為である場合が多く、違反行為抑止のために課徴金制度の導入を検討する意義がある。
- ・ 景品表示法の違反行為抑止のために課徴金制度を導入し、現在放置されているやり得をなくすことが重要である。
- ・ 表示分野では、具体的な因果関係や損害額の立証は難しい。新たな訴訟制度では、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。
- ・ 立法事実については、現在ある措置権限では十分でないことを指摘する必要がある。
- ・ 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べきか。措置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とか、訴訟を提起しにくいから再発防止のために課徴金をかける必要があるというのは、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必要があるという議論であれば理解できる。
- ・ 表示広告を対象とする場合、景表法に限るのかという問題がある。消費者庁の所管する法律の中の虚偽・誇大広告規制には食品衛生法、健康増進法があり、特商法にも虚偽・誇大広告についての規制がある。
- ・ 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、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。
- ・ 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。
- ・ 対象の選定について、表示規制を表示基準と虚偽・誇大表示規制に二分できるとすれば、虚偽・誇大表示規制のみが対象として適切であり、表示基準について課徴金の対象とすることは行き過ぎと思われる。
- ・ 不当表示事案に限らず、不当な勧誘や（多数消費者財産被害事態に該当するような）あり得ない内容の契約について、課徴金制度を使えないかあわせて検討する必要があるのではないか。
- ・ 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を対象に検討することで良いのではないか。それ以外のものについては被害を回復す

るといふことも含めて検討していくと、2つに分けて考えると分かりやすいのではないか。

- ・ 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ふ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。
- ・ 不当表示事案以外にも、違法行為を抑止する観点から行政が取り組むべき分野は他にもある。不当表示を先に検討して、そこに課徴金制度を導入することについては賛成であるが、それ以外の分野にも課徴金を導入する課題がまだ残る。

#### 【制度の趣旨・目的について】

- ・ 課徴金制度の主たる目的は違法行為の抑止であり、制度設計においては、違法行為の抑止、未然防止があくまでも基本であることを押さえておく必要がある。
- ・ 課徴金は抑止という目的を考えた制度にして作りこむ必要がある。
- ・ 消費者基本法に定められた消費者の権利・利益の擁護及び増進という理念に基づいて適正な取組をするという法律上の枠組みがあり、個別の法律で消費者庁に事業者に対する措置権限が定められている。事業者への措置権限をより効果的に発揮するために課徴金制度が必要という整理で、公的な観点は十分ではないか。また、既存の課徴金制度との関係で整理しなければならないとしても、消費者が自主的、合理的に選択することができる環境を整備することは、消費者の側から見たときに公正な競争環境の整備につながると整理できる。
- ・ 制度の趣旨・目的について、課徴金の目的は必ずしも限定されていないと思う。課徴金制度は、損をさせることで違反行為を抑止する必要がある場合に用いるものである。申告が漏れた場合に何パーセントかを自動的に付加して払わなければならない税法上の加算税と課徴金は同様のものと議論した記憶があり、消費者法の体系に課徴金制度を導入することは問題ない。

#### 【要件等について】

- ・ 具体的事案への適用場面において、結論において消費者・事業者が妥当と思えるような制度にすべき。
- ・ 不当収益額の立証が難しいとあるが、独禁法のように売上高の何パーセントかを国庫に納入するという形で良いのではないか。割合は事業者に不当な利益が残らないようにする必要がある。
- ・ 課徴金制度で景品表示法上の優良誤認・有利誤認の要件を前提に考えると、単なる不当表示から悪質なものまで幅広く含まれるが、違反の程度が悪質な

もの、更に悪意を持っているものには、より高額な課徴金を課すことが考えられる。ただし、問題は、それを金額に適切に反映させることができるかである。

- ・ 違反をすればするほど賦課金額を高くするという制度設計を取れば事前の抑止力が高まるのではないか。

#### 【裁量性について】

- ・ これまでの議論では、行政処分としての課徴金の特徴として、「非裁量性・画一性」が挙げられており、これが刑罰との違いとして強調されている。しかし、例えば、行政上の制裁であることが明らかな過料については、裁量性は当然に認められており、課徴金制度について「非裁量性・画一性」を強調して刑罰との差異を基礎づけるというのは一貫しないのではないか。
- ・ 課徴金の非裁量性については、最初に独占禁止法に課徴金を導入したとき、違法行為による不当利得のはく奪のための制度であり、制度として恣意的な運用を行わないことを強調するための説明が現在も残っているだけで、あまり理論的な根拠のあるものではないと思う。
- ・ 独占禁止法基本問題懇談会するときにも、課徴金の裁量を認めるか否かの議論があった。課徴金だから裁量がないということが理論的に導かれるわけではなく、政策論としての議論であった。裁量的にしてしまうと、EUのように訴訟だらけになり制度の運用が回っていかないのではないかとのことであった。
- ・ プラクティカルに考えて、不当表示の問題は、簡易・迅速な形で調査・処分ができることが重要である。あまり裁量性があると政策的にワークしないので、簡易迅速、定型的に処分をかけていけば被害の拡大を防ぐことができ、そのような形で課徴金制度は意味がある。

#### 【手続保障について】

- ・ 課徴金制度については、誰が命令を出す主体となるのか等、事業者側の権利保障という観点で、適正な手続についても検討が必要である。
- ・ 具体的事案への適用場面において、結論において消費者・事業者が妥当と思えるような制度にすべき。
- ・ 課徴金制度では納付額の算定が困難であり、初動手続や金額の算定に裁判所が関与することも検討に値するのではないか。ただし、その場合時間がかかるので、米国のインジャンクションのような制度の導入についても詳細に検討する必要がある。

#### 【徴収手続について】

- ・ 手続や不服申立制度は厳格になっても良いし、最終的な徴収手続は、行政上の強制徴収でも民事執行法による徴収でも構わない。

## ② 違法収益額相当（そのもの）の金銭納付を命じること

- ・ 悪質事業者についても経済的不利益賦課制度は必要だが、課徴金を課す場合は手続の間に逃げてしまうことが容易に想像されるので、課徴金とはまた別の制度を考えていく必要があるのではないかと。諸外国の制度も踏まえ、日本においても行政手続による没収が可能ではないかと。
- ・ 今一番深刻なのは、詐欺的な手法を用いて短期決戦で被害を拡大させている事案である。こうした短期決戦型には、課徴金のような制度ではなく、違法収益をはく奪という点を前面に押し出した制度を作る意味があるのではないかと。また、このような事業者を相手にする場合、手続的なことだけきれいに考えていてはワークしないので、保全策を含めて考える必要がある。
- ・ 行政処分として違法収益をはく奪するという制度については、刑罰としての没収・追徴制度が現に存在するので、それとの関係を整理する必要がある。諸外国の例を見ても、例えばドイツでは、それぞれの対象が犯罪と秩序違反とで区別されているし、また米国でも、(物に対する)民事没収と(人に対する)刑事没収という区分けがなされている。
- ・ 刑事手続によらず、行政処分として違法収益をはく奪する場合、違法収益の範囲や額を確定する上で困難がある。

## (2) 行政が徴収した金銭を配分すること

- ・ 賦課・徴収した金銭の被害者への配分は、立法政策上の問題である。しかし、課徴金制度の主たる目的は違反行為の抑止であり、被害者への配分は次の段階の問題として検討すべきである。課徴金的な制度設計においては、違法行為の抑止、未然防止があくまでも基本であることを押さえておく必要がある。
- ・ 消費者問題特有の課題として、課徴金を掛けると損害賠償の財源がなくなる事態が頻発することが考えられることから、行政機関が賦課・徴収した金銭を被害者に返還できるのかどうかという点を考える必要がある。消費者庁等設置法附則第6項で「被害者を救済するための制度」と書かれているのは、抑止だけのための制度ではなく、もう一步先まで行ってほしいということを行っているのではないかと。
- ・ 個別の損害を算定しにくいこと等が景表法を対象とした課徴金制度導入の理由となる場合、分配を前提とした課徴金制度にはならないのではないかと。
- ・ 不当表示には景品表示法に課徴金を導入。表示事案は少額が特徴なので、国庫に納めれば良いと思う。それ以外の不当利得は被害者にきちんと分配する制度にする。この二つに議論を分けたら分かりやすいのではないかと。
- ・ 独禁法や金商法の趣旨は、被害者に配分することではなく、法規範を守らせるためのインセンティブとしてあり、不当表示に対する課徴金も国庫に納めるという形にしたほうが制度の趣旨から考えると良いのではないかと。そうしておきながら被害者に返すというのは難しい。課徴金制度とそれを被害者

に返すというのは、制度の趣旨が違うものを一つの制度で両方追いかけることになるが、一つの制度の中で実現できるのか。

- ・ 民事訴訟による被害者救済は別途存在するが、行政から被害者に課徴金を配分することとしても、損害の一部が回復されて損害賠償請求権等がその限りでなくなるだけなので、機能的に重複しても構わない。現実に分配することが困難ということに関しては、立案中の特定適格消費者団体等にその事務を請け負わせるということも考えられるのではないか。
- ・ まず事業者に対して被害者への原状回復命令を行う方法と、それがうまく機能しない場合に課徴金納付命令を行う方法の双方を視野に入れて議論すべき。課徴金納付によって消費者の損害回復が図られないという事態は避けるべき。表示事案において配分を行う事案はあまりないと考えられる。
- ・ 民事に委ねておけばよいというわけではなく、行政が迅速に財産を捕捉し、民事との関係で被害者が請求権を行使することが困難なケースについては、国家が押さえた金銭等から被害者へ支弁される制度、又は、国家が押さえる前の段階で、事業者から被害者への支払いを促す制度を検討してはどうか。
- ・ 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う。

## 4 制度設計にあたって

- ・ (課徴金制度と被害者への返還など) 制度の趣旨が違うものを一つの制度で両方追いかけることは実現できるのか。(再掲)
- ・ 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。(再掲)
- ・ 新たな訴訟制度と検討している行政手法との関係はどうなっているのか。これまでの検討では、民事訴訟における対応が難しい事案について行政手法の対象とするような印象を持っている。
- ・ 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で総合的な制度をつくっている。
- ・ 民事訴訟や新たに導入することが検討されてい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う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わ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。

- 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。
- 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。  
また、やり得があるかどうかということ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。