

第15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2月21日（木） 10：00～12：00
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、川出委員、後藤委員、佐野委員、
島岡委員、曾和委員、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、最高裁判所事務総局民事局 福田第二課長
 - <消費者庁>
森大臣、阿南長官、松田次長、川口審議官、堀井消費者制度課長
片桐表示対策課長、山下取引対策課長、松本企画官
4. 議 題：これまでの議論の整理
5. 議事概要：

冒頭、森まさこ内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）から挨拶があった。
次に、消費者庁による破産手続開始申立てについて、資料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。
続いて、行政による賦課金（課徴金等）について、資料2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、「行政による保全」「行政が直接被害救済を図る手法の可能性」について整理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. 消費者庁による破産手続開始申立てについて（資料1）

- 消費者庁に破産手続開始申立権を付与することに賛成。その理由として、消費者自身による破産手続開始申立ての問題点（2頁）に、以下の点を付け加えて欲しい。破産手続開始申立ての要件として、事業者が債務超過であることを疎明して申し立てる必要があるが、消費者自身が事業者の財務状況などの情報を入手することは困難である。消費者には調査能力や権限がないという限界があるので、消費者に代わって行政が調査して申し立てる必要性がある。

消費者庁に破産手続開始申立ての権限を付与することの適否について、両論あるという整理には違和感がある。4頁で慎重な御意見として記載されているもののうち、3つ目までの意見は「対象となる事案のイメージ」についての意見として整理

すべきものであり、慎重な意見は参考意見とされているものだけだと思う。

8頁の「対象となる事案の要件のイメージ」に該当するような悪質な事業者に対して消費者庁が何とかしなければいけないということは、委員間でコンセンサスが得られていると思う。ただ、実務的な観点からは、実際に消費者庁が破産手続開始申立てをした事案において、消費者庁の破産手続開始申立権限の有無を裁判所で長々と審理されるようなことは避けるべきで、裁判所が明確に判断できるような、運用しやすい要件として法律に落とし込むことが必要だと思う。1つ目の要件にある「システムとして違法又は破たん必至」であることが認められれば、3つ目（財産の隠匿・散逸を図る必要）、4つ目（社会に有害な事業活動）の要件にもあてはまると考えられるので、1つ目の要件をどのように法律上定めるかに注力したらよいと思う。

他方、2つ目の要件である監督官庁が存在しない事案を対象とするということについては異論がある。「監督官庁のない事案」に限るのでは狭すぎると考えており、仮に一定のすき間事案に限定するとしても、「破産申立権限をもつ官庁がない場合」という要件に広げるべきだと思う。監督官庁があったとしても、悪質事業者に対しては破産手続開始を申し立てる以外に有効な手立てがない事案において、監督官庁に破産手続開始申立権限がない場合には、消費者庁が代わって申し立てる必要がある場合が出てくるのではないか。

破産手続開始申立てのみを目的とする調査権限を新設することは法制上問題となり得るだろう。プラクティカルな観点からも、調査権の行使によって消費者庁が破産手続開始申立ての準備をすることが事業者知られてしまえば意味がない。そのため、消費者庁が所管する消費者安全法や景品表示法や特定商取引法などにおいて、事業者の財産状態や契約した役務を提供可能な体制が整っているか否かについて調査できる権限を拡充し、これによって得た資料を破産手続開始申立ての際にも活用できるようにする必要があると思う。

- 消費者庁に破産手続開始申立権を付与することは必要だと思う。現状では消費者自身が破産手続開始を申し立てることは困難で被害が救済されない状況にあることから、消費者庁が破産を申し立てることは公益性の観点から重要だと思う。

対象事案については、監督官庁があっても被害者の救済措置がとられない場合もあるので、消費者庁が措置要求できることを明文化するべきだと思う。

破産手続開始申立ての対象となる事案の要件について、8頁記載の4つの条件は要件として非常に厳しく、これら全てが必要ということになると、被害救済ができない可能性がある。これらについては簡略化して、被害拡大の可能性などポイントを絞った形にするべきだと思う。

- 最近増えている高齢者の詐欺的投資被害救済等に資することから、消費者庁に破産手続開始申立権を付与することに賛成。消費者庁に破産手続開始申立権を付与することについて、対象事案の要件等に意見の相違はあったが、委員から明確に反対する意見はなく、参考意見とされているものだけが反対意見だと認識しており、書き分けることが必要だと思う。

監督官庁がない事案を対象とすることについて、例えば、近未来通信の事例で通信事業の監督官庁である総務省に情報提供したところ、資金集めは金融庁マターで

はないかと言われ、金融庁に問い合わせると、通信事業は総務省の管轄であるとのことだった。このような場合に対応するために消費者庁が設置されたのであり、監督官庁があったとしても破産手続開始申立権限がない場合には、消費者庁が権限行使できるように整理すべきではないか。

- これまで述べてきたように、消費者庁に破産手続開始申立権を付与することは理論的に可能で、また現実にも付与する必要性がある。もっとも、対象となる範囲については慎重に検討すべきである。

8頁にある対象となる事案の要件のイメージについては賛成である。3つ目（財産の隠匿・散逸を図る必要）、4つ目（社会に有害な事業活動）の要件は考え方を説明しているだけで独立の要件としてはあまり意味がないだろう。要件の中核は1つ目（システムとして違法又は破たん必至）の要件と監督官庁が存在しないということだと思う。1つ目の要件に該当するのは、公害被害を出していたり個人情報漏洩してしまったような単発の違法行為を行った事業者ではなく、業として違法性があり事業を続けるほど不法行為の被害者を出すような悪質事業者に絞るべきだろう。

そう考えると、事業を続けさせて債権を回収したいという債権者の主張については、事業者が収益があったとしてもそれは他の被害者から違法に得たものであり、そこから債権を回収する債権者の利益は法的保護に値するとはいえないと考えられる。このような事業者であれば、行政が破産手続開始申立権を行使することが私人間の利害対立に介入することになるという評価は当たらないのではないか。

「多数の消費者の利益を損ねる」という条件については、「既に多数の消費者の債権者が存在していること」という意味で要件になると考えられる。既に存在する多数の消費者の救済のために、財産の隠匿・散逸を防止することを目的とするという意味で、行政による破産手続開始申立てが正当化されると思う。

「監督官庁が存在しない」という条件については、破産手続開始申立てが必要かどうかは、本来的には、まずは当該事業の監督官庁が判断し、その所管業法等で解決していくべき問題である。消費者庁が破産手続開始申立権をもつとすれば、監督官庁が存在しない場合を想定するべきだと思う。消費者庁の立場からみて他の監督官庁がその監督事業について破産手続開始申立権をもつべきだと考えられる場合には、必要性等をその省庁と議論して決めていくべきであって、この研究会での議論している消費者庁に付与する破産手続開始申立権限の対象としては、監督官庁が存在しないものに絞るべきだと思う。

- 事業者団体としては、消費者庁に破産手続開始申立権を付与することについては消極的に考えている。

破産法は債務超過が要件となっている。債務超過であれば財産自体が少ないと考えられ、被害者救済に結びつくのだろうか。債務超過になる前に破産手続をしないと救済には結びつかないと思う。

事業者は企業名を公表されることで社会的な制裁を受ける。善良な事業者であれば、それによって被害の拡大は阻止できると思うので、破産という手段でなくても現実的な対応で、被害の拡大を防止することは十分可能ではないか。仮に破産手続によるとする場合には、詐欺的行為を規制するためであれば異論はないが、軽微な

ものにまで対象を拡大すべきではないと思う。事業活動が阻害され得ることに配慮してほしい。

- 消費者庁に破産手続開始申立権を付与することを肯定できると申し上げたつもりはない。破産手続の目的は財産の散逸を防止し債権者に財産を公平に分配することで、被害の救済は二次的な機能である。また、債権者の中には取引先の事業者なども含まれるのであり、消費者だけの問題ではない。監督官庁の有無に関わらず消費者庁による破産手続開始申立ての対象とするべきだという意見にはかなり違和感がある。また、公害問題が発生した場合など、監督官庁がある事業者についても、全ての役所が破産手続開始申立権をもつことになると、官と民の関係を変えてしまうことになる。ドイツでは大陸法の考え方と適合しないので集合訴訟制度の導入には否定的だったが、そのかわり法律扶助制度が充実している。言うことを聞かなければ役所が破産手続開始申立てをするという、事業者の生殺与奪を決めてしまうようなことがよいことなのかは慎重に議論すべき。
- 難しいことは分かるが、消費者のことを考えれば消費者庁に破産手続開始申立権を付与することは必要だと思う。医療機関債の問題で端緒情報が活かされて、破産手続がとられていればより早く解決し被害者も少なかっただろう。また、監督官庁である厚生労働省が解決すべき問題だということだったが、どこが監督官庁なのかと議論している間に被害が拡大するので、早い段階で対応できるような要件にすべきだと思う。
- 事業者に事業を継続させて債権を回収したいと考える債権者の利益なども考えると、経営状態が悪化しても、違法な活動により被害を拡大させ続けるようなものではなく、健全な事業としての再建の見込みがあるような場合についてまで広く消費者庁に破産手続開始申立権を付与するべきではない。しかし、事業活動自体が違法で被害を拡大させ続けるようなものについては、公的な観点からも必要性が高く、そのような場合を対象として、破産手続開始申立権の導入につき検討するべきだと思う。
「監督官庁が存在しない」という条件を設け、すき間事案に限定するという点については、疑問を感じる。確かに監督官庁が存在する場合には、まずは監督官庁が消費者庁とも協力しながら適切な措置を講じることが必要だろうが、それでもなお破産させる必要がある場合に打つ手がないのは適当ではないだろう。
- 破産手続開始申立ての仕組みは監督官庁にほとんどない。各省庁に申立権がなければ消費者庁がいくら措置要求しても意味がないので、全てをカバーしようとする各業法全てに申立権の規定を入れるか、全ての省庁に一斉に申立権限を付与するような立法をするかのいずれかになるが、それが果たして現実的だろうか。必要であればできるようにすべきだという考え方もあるがどこまでやるべきかということだろう。問題を大きくせず、可能だと考えられる範囲で消費者庁による破産手続開始申立ての制度をつくるというのもひとつの考え方だろう。
公益上の必要があり、行政が介入すべき要件を明確に絞ることができ、内容が不明確であるため経済活動を阻害するというような心配がない基準を立てることが

できれば、納得できる制度になるのではないか。そういった方向でこの資料をブラッシュアップしていくことになると思う。

- 資料2の見出しに「新たな被害の防止」とある一方、資料1の見出しには「被害の救済」とあるが、「被害の防止」と対になる言葉は「被害の回復」である。制度を具体化していくには漠然とした「救済」ではなく「回復」に絞り込んで議論するのがよい。たかが言葉ではあるが、言葉によってものの見方や考え方が規定されることがある。
- 消費者庁の規制権限や調査権限はすき間事案を対象として考えられており、その延長で破産手続開始申立権をもつと考えるべきであるから、対象事案は監督官庁が存在しないものとせざるを得ないのではないだろうか。最初から範囲を広く定めすぎると運用しづらいだろう。
消費者庁が破産手続開始申立権をもつというこの制度の目的としては、個人レベルの救済というより、被害の拡大防止と、公平な分配というところに重点があるのではないだろうか。
- 行政が破産に介入するときの考え方として被害の拡大防止の目的もあるのではないか。
- 事業活動の停止が目的であれば行政処分で業務を停止させたり法人格を奪う制度になるだろう。破産の第一次的な目的は財産を保全換価し債権者に対して平等な配当を行うことであることは否定できない。ただし、制度の付随的な効果は常に考えられている。金融庁の金融機関に対する倒産手続の申立権も預金者等に対して財産を保全して平等な配当を行うことが目的であるが、それだけではなく、金融システムへの影響を考えて申立てをするのだと思う。付随効果を全く考慮してはならないということではないだろう。
- この研究会の議論は現行の破産法制度の枠組みを変える議論ではない。消費者庁の破産手続開始申立ての対象を広めに設定すれば、自動的に破産法の手続にのるというわけではなく、申立てをして要件を満たす必要があり、対象を広くすればよいという単純な議論ではない。破産手続開始申立権限を消費者庁に与える目的は破産法に基づく手続にのせるに過ぎず、本質的にそれ以上のことにはならないだろう。消費者庁に破産手続開始申立権限を与えることで手段の選択肢が増えることには賛成だが、破産は最後の手段であり、多くの問題が解決されるものではないと思う。
適用対象は、広くすればよいというものではなく、詐欺的な財産被害など悪性の高いものに限定するなど検討する必要があると考える。

2. 行政による賦課金（課徴金等）について（資料2）

- 特定商取引法違反に賦課金を導入する必要性は高くないと思う。
景品表示法については導入することを積極的に考えてもよいと思う。「具体的な

必要性があるということは難しいのではないかと整理することには違和感がある。景品表示法の措置命令に実効性があるということは理解できるが、不当表示全体に対する規制がうまくいっているといえるのかが問題である。措置命令は将来的にその不当表示をやめればよいというものなので、不当表示を抑止する手段としては不十分なのではなかろうか。措置命令の実効性だけで判断するべきではないのではないか。

7頁に「景品表示法が競争法体系から消費者法体系に変わったので、事業者間の公正な競争秩序の維持という観点から、これを防止するために賦課金制度を導入する立法事実は失われており」とあるが、不当表示は公正な競争秩序をかく乱するものという実態は変わっていないのではないかと。ただ、景品表示法の目的に照らしての導入するための積極的な理由が要するというのはそのとおりだと思う。

民事訴訟等による被害回復との関係については、不当表示は被害の確定が難しく、新たな訴訟制度だけで被害救済がうまく機能するのか疑問がある。

要件の立証のための調査負担や事件処理の長期化の問題も課徴金導入の慎重論の根拠として指摘されているが、これは要件の定め方次第ではないか。例えば、悪質な不当表示に対して1日百万円の賦課金を科すと定めれば、不当表示であるという認定と、不当表示を何日したかという認定のみとなるので、要件立証のための調査負担も重くはない。不当表示に関してはそういう賦課金制度もあるのではないかと。

- 再度の違反だけでなく、最初の不当表示も抑止する必要がある。7頁及び8頁の「現行法上の措置命令の実効性」の部分で書かれていることは、措置命令が再度の違反を防止するために有効に機能しているかということのみであるし、再度の違反を抑止できたとしても、最初の不当表示による利益はやり得として残ることになるから、やり得をなくすという行政による賦課金導入の前提はなお妥当する。それでも立法事実がないというのであれば、新たな訴訟制度を含めた民事訴訟で全ての場合をカバーでき、損害の回復が図られてやり得はなくなると言えなくてはならないはずである。

また、措置命令の執行に与える影響は、賦課金制度を導入した場合に生じうる不都合の問題であって、それを導入する立法事実があるかどうかの問題とは次元が異なるのではないかと。

- 立法事実がないという記載がこれまでの議論を反映しているのかは疑問である。不当表示は日常たくさん見られる。確かに措置命令は、命令を受けた事業者が繰り返さないという形では機能している。しかし、未だ措置命令を受けておらず、したがって命令違反の繰返しではない不当表示は多数ある。

景品表示法が公正取引委員会の管轄下にあったときには、不当表示についても賦課金制度を導入する法案がいったん作成され、ただ、同法が消費者庁に移管されることになったので法案提出が見送られたと聞いている。既に従来から、景品表示法は、公正競争の確保のみならず消費者の利益に関わる法律と認識されてきたのではないかと。同法が消費者庁に移管され公正競争阻害性という要件がなくなったことは、賦課金制度導入の立法事実がなくなったことの原因にならず、表現を改めるべきだと思う。

- 公正な競争は最終的には消費者利益の擁護につながるもので、両者は表裏一体の関係にあり、景品表示法が競争法体系から消費者法体系に変わったことから、直ちに立法事実がなくなるわけではない。また消費者庁に移管後に措置命令が年々増えていることから、不当表示は横ばいか増えていると思われるので、措置命令が当該事業者以外に効いているかとのエビデンスがないのではないかと。平成 20 年に景品表示法に課徴金を導入する法案が出された際には措置命令が効いていないから導入すべきという議論ではなく、事業者に違法な利得を保持させることは社会的に公正ではないという考え方で法案に盛り込まれたと思うので、立法事実は変わっていないと思う。

そもそもこの研究会の発端は、事業者にやり得を許すことが公正を欠くことから多数の消費者に被害を生じさせた事業者の不当な利益をはく奪し、被害者を救済するための制度を検討するということにあったはず。仮に、立法事実がないというのであれば新しい訴訟制度を含めた民事訴訟で全てカバーされているとの立証が必要だろう。しかし、新しい訴訟制度が導入されても事業者の不当な利益をはく奪ができない事案類型があることは明らかなのだから、立法事実がないという整理は間違っている。

- 公正な競争を目的とした独禁法の特例としての景品表示法の時代と消費者保護を直接位置付けた消費者庁所管の景品表示法の時代を課徴金制度の必要性から区別することは間違っていると思う。競争行政と消費者行政は不可分一体で推進されるべきで、課徴金導入の必要がなくなったというのはおかしい。措置命令は不当表示を改善するもので事業者に不当利得は残るので、いたちごっこになってしまう。景品表示法に課徴金を導入することを前提に、そのための課題をどうクリアするかという議論にしてほしい。

- 立法事実がないという証明はなされていないだろう。

問題はどの程度の必要性があり、その対応のために賦課金・課徴金で対処することがどれだけ効果的であるかということだろう。必要性がどの程度あって、課徴金がふさわしい手法なのかということを経験すべき。

- 平成 22 年 8 月に公表された景品表示法の運用状況（景品表示法事件に関する端緒情報及び法的措置の各件数）のデータから考えると、措置命令の件数が増えるとかくさんの情報が集まる構造になっていると類推できるのではないかと。つまり、不当表示が減っているとはいえず、措置命令だけでは十分ではないと考えられるのではないかと。

特商法に関しては、特に、連鎖販売取引においては、繰り返し違反行為が行われる傾向が強いということが一般的にいわれていることから、警察で立件された事案で個人が過去に特商法違反として措置された行為に関与していたかどうかといった横断的な分析がないと、今の特定商取引法の仕組みで十分かどうかは証明できないのではないかと。

- 現在の消費者庁の努力がまったく奏功していないから課徴金が必要だという議論であればよいが、データが示す限りそうではない。また、対象とすべき事例があ

るのかという問題と、やり得が残る事案は何なのかという議論についてのストレートな答えは出ていない。破産手続開始申立権の付与にも関わることだが、現在の手段では違法行為を抑止できないのかという検証がされないまま新たな制度を導入する議論がなされてよいのだろうか。

景品表示法は悪質事業者だけではなく一般事業者全てに影響を与えるものであり、課徴金を導入する際の事業者の利害、萎縮効果、ソフトローによる努力を無視して導入するのがよいのかという点も考慮すべき。

- 不当表示も新たな訴訟制度の対象であり、救済されるものがあることは間違いないだろう。新たな訴訟制度は、因果関係があることが明らかで、消費者の範囲が特定でき、消費者が証拠を保存している場合は、一定の救済がなされ、不当収益のはく奪にもつながるといえるだろう。ただし、条件が全て揃う事案がどの程度あるのかはやってみないと分からないため、事業者の不当な収益のはく奪に大いに資するとまでいえないのではないか。

(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
--