

## 第16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3月26日（火） 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、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、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、川口審議官、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、供託命令制度について、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、行政が直接消費者の被害救済を図るための手法について、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、報告書案を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. 供託命令制度について（資料1）

- 供託命令制度は消費者被害が拡大する前の段階で、あらかじめ一定の財産を確保しておくというものであり、早いタイミングで出せるところにメリットがある。ただ、消費者被害を生じさせるような業種は多種多様であり、消費者庁が事業者を普段から監督しているわけでもないため、保証供託のような制度は難しいだろう。消費者からの苦情がある程度集中している事業について、当該事業を行うにあたり当然保有しているであろうと考えられる資金や財産について、それを保有しているということを事業者に証明させる命令を出して、さらに事業活動による被害の可能性が高くなった場合には供託命令に進み、その命令に従わなかったり悪質であることが判明した場合には取引や業務の停止を命令するといった、財産証明と業務停止命令の中間におさまるような供託命令制度ができないだろうか。ただし、早い段階で供託をさせることは事業者の本来自由な財産利用を制限することになり、事

業活動に対する制限が強いかもしれないという懸念がある。このような制度が必要なのか、実効性が期待できるのか、消費者被害の実態を知る立場からの意見を聞きたい。

- 悪質事業者には供託命令は全く通用しないのではないかと思う。事業を継続しようとする事業者であれば供託命令に応じることがあるかもしれないが、事業を継続しようとする意思のない事業者であれば、消費生活センターからの呼び出しにも応じず、話をすることもできないような事業者が多い。そのような事業者に対して供託命令制度はなじまないと思う。
  
- 事業者が経済的に破綻する前の段階で行政ができることはないだろうか。これまでも、消費者庁による破産手続開始申立てについて検討してきたが、事業者が破産に至る前の段階で、不当な利得をはく奪するような制度ができないだろうか。水の採掘権や温泉付き有料老人ホームの利用権の販売等、実態がなく最終的には詐欺で摘発されるようなケースの場合で、相談員の情報によって、早い段階で行政が事業者に対して事業の裏付けがあるかの証明を求めて、証明できない場合には供託命令をかけられるとすれば、早い段階で対応できる余地があるのではないだろうか。早い段階で命令を出すことができれば、事業者は事業を継続する意味がなくなるということもあるだろう。対象範囲をどうするのか、手続をどうするのかという問題はあるが、制度として取り込む意味はあるのではないだろうか。
- 被害を救済するためというよりは事業をやめさせることにウェイトを置くという考え方か。
- 制度のつくり方としてそこまでいうつもりはないが、機能として結果的にそうなるかもしれない。供託命令をして供託がなされないからといって意味がないとは思わない。供託させて被害者にお金が戻るまでできなければ制度をつくる意味がないというわけではないだろう。
  
- 供託命令制度が現実的にワークするかは疑問だが、たとえ詐欺的な事案であっても、特にごく早期の段階では、業者はまだ稼がなくてはならないので事業を続ける必要がある場合もあり、一部の被害者に返金がなされるような例もある。そのような場合には実効的に働く可能性もあるのではないだろうか。
  
- 暴対法上検討されていた供託命令制度は、事業をやめさせるというよりは、不正収益のはく奪と被害者救済の双方を目的とした制度だと思う。制度の第一次的な目的としては、不正な収益のはく奪があるが、それだけでは被害者救済にならないため、供託命令というかたちをとることによって被害者を救済するとともに、その裏返しとして不正収益をはく奪し、その上で、被害者に戻らない部分は、最後に国庫に入れることにより、不正収益をはく奪するというものである。その意味で、暴対法の制度は保証供託とは異なり、実際に被害が生じたことが前提の制度である。今回配布された資料1で取り上げられている供託命令制度も、被害が発生したときに被害に相当する額を供託させるものであり、将来起こりうる被害に備えて供託させるというものではないと理解している。もちろん、それとは異なり、将来起こりうる消費者被害に備えて供託させるという制度もあり得、その場合は、保証供託的なものになるわけであるが、そうすると供託させる額をどのように算定するかとい

う難しい問題が生じる。

暴対法上検討されていた制度は、被害者への払い渡しがなされずに残った部分は国に帰属させるというものだったが、それは、要するに行政による不正収益の没収になるので、厳密に被害金額を認定する必要があり問題がある。消費者被害について、消費者庁がそこまでのことをするのは困難ということであれば、供託命令制度の目的救済までにとどめ、供託されたが被害者に弁済がなされずに残った部分は事業者に戻すという制度もあり得るだろう。

供託命令をする場合の供託額については、例えば、詐欺的な事案で、消費者庁が調査に入りそれが判明した場合に、契約に関する資料を提出させた上、契約額を被害額と認定し、その額について供託命令をかけるということは考えられると思う。

供託命令の実効性を確保するためには、過料を課すだけでは意味がなく、重い刑罰が必要だと思うが、違法行為そのものの禁止命令ならばともかく、供託命令に対する違反で懲役まで科すことができるのかを、他の法律との整合性を考えて検討する必要がある。

- 健全な事業者が萎縮することなく競争力をもって自由に事業活動ができることとのバランスを考えて、対象を限定する必要がある。何の限定もなく事業をするなら供託せよと命じるのであれば、極論すれば株式会社をつくるなら供託せよということと同じであり、明らかにおかしい。また、供託命令制度は悪質事業者がこれから被害を生じさせるかもしれない金額の枠取りをしているだけで、消費者庁が消費者に分配することまでできるのだろうか。被害救済が前提だとすれば民事規律が前提にあるのではないか。
- 検討されている新たな訴訟制度では、仮差押えの制度もあるがそれで十分とは思えない。新たな訴訟制度と供託命令制度を組み合わせる被害救済できるように考えるべきではないだろうか。
- 7頁に「供託が本来民法上の寄託契約の性質を有するところ、このような私法的契約の性質を有する供託について、その一方当事者である供託者に罰則等をもってその契約を強制することができるか」という指摘があるが、供託命令制度の適否を考える上で最重要の問題だと思う。資料では暴対法で供託命令制度が検討されたことが前面に押し出されているが、この制度は実現しておらず関係省庁の理解も得られていないことに留意する必要がある。

前回の研究会で被害の「救済」ではなく「回復」に絞って検討する方がよいのではないかと申し上げた。供託についても、供託させたままで済むものではなく、被害者に戻す必要がある、より一層被害の回復ということを考えなければいけないと思う。どのように被害者に返すのかというところのイメージがよくわからないので、資料で言及されている銀行法、保険業法、関税法のほか、割販法に基づく供託命令に応じて供託された金銭がどのようにして権利者に渡っているのか調べてみてよいのではないか。
- なぜ行政が介入することが許されるのかについての説明をどのように整理するかが重要だろう。民事の訴訟制度をバックアップするための制度として必要だという説明なのか、多数消費者財産被害事態を放置することの公益上の問題ということ

に重点を置くのか考える必要がある。また、どのタイミングで供託命令を発動するのかについて、発動の要件としてどのように整理するか考える必要があるだろう。

- 供託命令制度はすき間事案を対象にすると理解している。供託命令制度は詐欺的な事案にそぐわないと感じているが、具体的な事案に当てはめて、供託命令制度を適用するとどうなるのかわかる資料をつくれれば、本当に実効性が期待できるのか検証できるのではないか。
- 発動の要件をどう定めるかということと一体の話だろう。  
供託命令を制度化したとして様々な問題の大部分が改善されるかはわからない。現行制度でカバーできていないところを埋めるひとつの手段かもしれないが、過大な期待はできないのではないか。
- 「供託が本来民法上の寄託契約の性質を有するところ、このような私法的契約の性質を有する供託について、その一方当事者である供託者に罰則等をもってその契約を強制することができるか」という指摘に関して、現行法の供託命令の違反に対して過料を課されている場合があるが、これはどのような説明になっているのか。罰則、制裁をもって強制するという理解なのか。
- 供託命令違反に対する過料については、供託の性質とは切り離されて、行政処分  
に反することへの実効性担保と考えられるが、その説明は必ずしも明らかでない。

## 2. 行政が直接消費者の被害救済を図るための手法について（資料2）

- 私人間の紛争の中で生じた被害に対して行政が直接被害救済を命じる制度は、労働委員会制度のような当事者の申立てに基づく行政審判制度を別にすれば、日本では新しい制度になるので検討を要することが多いのではないだろうか。行政は一方当事者の側に立ってはならないということがいわれるが、消費者保護行政は消費者を保護するために事業者の違法な活動を規制する立場にあるので、消費者の被害を救済するための積極的なアクションをとることが行政の中立性を損なうものではないと思う。ただ、消費者行政の領域では、被害金額を確定してその返還を命じるのは司法機能に委ね、行政はその手助けをするほうがうまくいくのではないか。違反の是正や抑止等を中心に行政の守備範囲を確定し、被害者の救済は司法救済を中心として行政はそれを援助するような形がよいのではないだろうか。挙げられている制度について反対ではないがどこまで制度化できるのかについては難しいという印象を持っている。
- 消費者庁の任務は消費者の保護であり、被害者救済への関わり方が被害者への援助にとどまるのであれば十分ではなく、資料2にある制度はいずれも前向きに検討すべきだと思う。  
行政が行政処分として被害金額の返還を命じる制度と行政が裁判所に申し立て、裁判所の手続の中で被害救済を図っていく制度は、両立しないものではなく両方導入することも考えられるのではないか。前者の制度の対象は行政による指導や命令に従うことが期待できる事業者ということになる。後者の場合は、事業を継続する

意思のない悪質な事業者を対象にすると考えられるのではないか。

アメリカの運用例を参考として日本でどのように実現可能か考える必要があると思う。日本では英米法のようなエクイティという考え方は存在しないが、裁判所がどういう要件の場合にどういうことができるかを立法機関が立法によって定めておけば、裁判所では要件に当てはまるかどうかを判断して、当てはまると認めれば効果に従った判断を示すということになる。具体的な条文で要件を明確にしておけば対応できるのではないか。

12 頁に、「本制度を我が国において導入するためには、行政による処分と司法による執行の役割分担をどのように整理することができるか、即ち我が国における行政と司法の役割分担について、十分な検討を行う必要があるのではないかとあるが、悪質なものは司法で、そうでないものについては行政でという整理ができるのではないか。もうひとつは自ら申し立てることができない消費者に代わって行政が何らかの措置を図っていくという意味での役割分担が問題になっているのではないか。一定の場合には消費者自らが対応できない場合があるということをしきんと受け止めて、消費者庁がイニシアチブをとって救済を求めていくということではないか。

- 供託命令制度も問題があると思うが、資料2の各制度は、それよりさらにハードルが高くなるのではないか。
- 消費者庁が前向きに消費者被害を救済する制度をつくらうとしているのか疑問。被害者救済のための制度について、既存の制度に例がないとか、「被害の発生又は拡大の防止」という現行法の目的に合致しないというのであれば、新しい法制度をつくれればよい。消費者庁は消費者の味方であるべきで、消費者を助けることは必要である。消費者被害を救済するという前向きな姿勢で検討してほしい。研究会を延長してでもきちんと議論してほしい。
- アメリカの制度は、行政が違法な行為を抑止するということに主眼があり、実効的に抑止するために、単に差し止めるだけではなく違法な収益をはく奪し、さらに被害者の損害回復に結びつけていくということになったようであり、それら一連の制度が、公益を実現するためのものと考えられてきたと思う。このような公益実現の考え方については、参考にできるところがあるのではないか。  
もっとも、アメリカと同じ方法を採用することが適切かつ妥当なのかについてはさらに検討を要する。アメリカの制度をモデルとして行政が裁判所に訴えて直接的に被害回復を図っていくことも考えられるかもしれないが、むしろ、一定の要件を満たすような違法行為を行っている事業者に対して、その利益を吐き出させる意味を含めた賦課金を行政が課す制度を導入し、その上で、違法な収益はその原資が被害者の金銭等であることを踏まえ、それを一定の要件と手続のもとで被害回復につなげるということも考えられるのではないか。
- 例えば被害回復命令と賦課金制度というように、制度の種類を分けて議論しているが、根っこはつながっており、考え方をある程度まで整理するというのが、この研究会の役割だと思う。供託命令制度と直接救済の話にも共通する部分があり、違法収益を吐き出させるということと個別被害の救済がうまく制度として結びつく

かどうか。

- 被害救済が目的で行政が関与して裁判所に申し立てるとすれば、現在検討している集合訴訟制度と平行なものになるだろう。行政が消費者に代わって申し立てるとすれば、行政が訴訟担当するという一種のクラスアクションと考えられるが、新たな訴訟制度ではクラスアクション的な構成は否定された。突き詰めて考えると新たな訴訟制度の手続追行主体に行政を加えるという議論になるかもしれないが、現段階では新たな訴訟制度ができておらず、また行政が裁判所に申し立てる制度に関する議論が茫漠としており、現時点ではコメントのしようがない。
- 改正消費者安全法 40 条で「多数消費者財産被害事態による被害の発生又は拡大の防止を図るため必要があると認めるときは事業者に対し消費者の財産上の利益を侵害することとなる不当な取引の取りやめその他の必要な措置をとるべき旨を勧告することができる」とあるが、「必要な措置」の解釈として、被害者の救済につながり得るような財産証明命令や供託命令を読み込むことが可能か検討するという方向もあり得るのではないか。

(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
--