

第17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4月25日（木） 10：00～12：20
2. 場 所：消費者庁記者会見室（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
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
最高裁判所事務総局民事局 福田第二課長

<消費者庁>

松田次長、川口審議官、松本企画官

4. 議 題：取りまとめ

5. 議事概要：

「議論の整理案」について、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、取りまとめに向けた検討を行うこととなった。

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。

全体について

- 広範な内容について議論がなされており議論が尽くされていないと考えている。もう少し時間をかけて議論すべきではないか。時間をとって議論することに配慮していただきたい。
- できるだけ早く取りまとめていただきたいと考えており、研究会の場でいただいた意見とともに、個別に指摘等があれば聞いた上で反映させていきたい。
- 国内に421万社ある企業の中で99.7%は中小企業であり、全体の87%の366万社は従業員数20人以下（小売・サービス業5人以下）の規模の小さな企業である。こういった企業群に同じ規制で網がかかるとなれば、それを周知する必要があり、それなりの時間を要するので、報告書の要点をまとめた資料を作ってほしい。
- 研究会での議論の対象はすき間事案だと認識している。ワールドオーシャンファーム事件など具体的な事案に対して、それぞれの手法を当てはめた場合にどうなるのかわかるような資料をつくれれば、実効性があるかどうか明らかになるのではないかと。

- すき間事案を念頭に議論してきたのは安全法への行政措置の導入についての部分だけで、それ以降の議論では、すき間事案とは違う観点で議論してきたと認識しており、議論の対象はすき間事案に限らないと思う。
- いずれのテーマについても、こういう問題があるからこのような制度が必要だという具体的な観点からの議論をすべきだと再三申し上げてきた。

この研究会では悪質事業者を対象に議論してきたと認識しており、対象としている事業者が違うのであれば、委員の間でそういった認識の差があるということであり、それについての議論を尽くさなければ、研究会の取りまとめとは言えないのではないか。
- 消費者庁設置法の附則等によって不当利得の剥奪と被害救済の観点について幅広く議論してきた。新しい訴訟制度が先行して検討され、それでも対応できない分野を取り扱うためにこの研究会があると思っている。被害者を特定できないものや被害金額が少額で個人による民事手続をすることが想定し難く、事業者に不当な利得が残るために繰り返し被害が発生している事案の典型的なものが不当表示であると思う。同じ事業者による繰り返しの不当表示は少ないのかもしれないが、次々に措置命令を出さなければいけない状況があり、不当表示自体が減っているとは観念できないと思う。

また、民事手続では対応しづらい悪質事業者に対しては、行政が早期に財産を保全できるような制度ができないか、あるいは行政が直接救済するような方法がないかということ議論してきた。そういった幅広い消費者問題の中で、民事では救済しづらい事案を対象に議論してきたと認識している。
- どちらが正しいとか、やり直すべきということではなく、どのような事業者を対象とするかについて、委員の間で意見の差があるということを知りたい。立法事実が何か、また間口を絞り、何が適切かを議論すべきだと思う。不当利得の剥奪については、善良な事業者を対象とするのか悪質事業者を対象とするのか、合意に達していない議論だったと思っており、一方に偏った書き方になっているのではないかと思う。
- どのような問題状況があるのかということは報告書に書いておく必要があると思う。現在の整理案では、「はじめに」においてごく簡単に書かれているにすぎず、その後いきなり各制度の検討が始まっているので、現在の構成では、何のためにどのような案件を念頭に置きながら検討を行うのかが分かりにくい。問題状況を記載することで、何を対象にするのかも明確になるのではないか。
- この研究会は平成 23 年 10 月から議論してきたが、平成 24 年 7 月の閣議決定により、平成 24 年度中を目途に取りまとめることになっていることから、その「目途」の範囲内で取りまとめていただきたい。次回くらいにはまとめる方向で御議論いただきたいと考えているが、時間が足りないということであれば個別に意見を聞き、座長に御報告し報告書に反映していきたい。意見の差があるということであれば、報告書の修文という形での御意見をお願いしたい。

- こういう問題があるからこういう制度が必要だという議論になっていない。消費者にも事業者にも影響を及ぼす重大な問題が含まれているので、適切な時間をとって議論すべきだと思う。修文意見について、問題点だけでも時間がかかると思うので、事務局や座長と相談したいと考えている。
- 長い間議論を続けてきたが、この研究会は、政策的な議論をするというよりは、現在欠けているが可能な行政手法は何かということについてしっかりと議論してきた。実際に何をし、何をしないのかという政策まで総合的に行ってきたわけではない。この研究会の趣旨に沿って、先ほど事務局から示されたとおりに限られた時間の中で、報告書に意見を反映させるように消費者庁も各委員も努力してほしい。
- 対象を悪質事業者に限定したわけではないと理解している。結局は制度設計の際に、要件をどう絞るかということだろう。そこには事業者の意見も反映されることになると思う。この研究会では要件については十分に議論がなされていないので、これから議論していく中で、整理されていくものだと思う。
- 事業者と消費者の間に知識や情報等の格差があるという構造的な部分で悪質性を捉えるべきであり、悪質事業者だけを対象に議論してきたわけではないと考えている。

1 行政による早期対応

- 措置を講ずるための裏付けとなる資料の収集（5頁（3））では、どのように調査権限の発動がされるか、権利保障の手続がどのように考慮されるかといった観点を記述すべき。
- 事業者を対象とする勧告・命令（5頁（4）ア）では、手続保障についても記載すべきだと思う。また、現段階でそこまでの議論があったわけではなく、「ガイドライン等で明らかにする」ということまで書くべきではないのではないか。
- 景品表示法や特定商取引法で手続や要件についてどこまで規定されているのか、ガイドライン等で補完されている部分がどこなのかということが一つの参考になると考えられる。

2 被害発生を防止する方法

- この項目だけ「小括」（11頁）があるのは違和感がある。この部分は削除してもよいのではないか。残すのであれば「最も適切な手段であるか、更に検討が必要」という部分は、「有効な手段の一つ」ではないかと思うので修正すべきではないか。
- 不当表示について「立法事実がない」ということは、第15回研究会の議論で完全に否定されたと理解している。措置命令を受けた事業者は命令に従って不当表示を取りやめているということなので同じ事業者による繰り返しの違反を防止しているが、一般的に不当表示が減っているわけではなく、抑止するために賦課金の導入が必要ではないかという議論になっていた。

- 「小括」(11頁)にある刑事的手法や賦課金以外の手法については、これまでの議論にはなかったのではないだろうか。ここについては、もう一度議論したい。
- 課徴金を導入している他の制度で想定されている事案の悪質性とのバランスを考えるべき。景品表示法は悪質なものに限定されていない。事業者が努力していたとしても不当表示はミスによっても起こり得る。広範な問題を含んでおり、広く賦課金を導入すべきという議論は尽くされていない。
- 不当表示の全てが賦課金の対象になるとは思わないが、悪い事業者の場合だけ賦課金を課すという区別は被害者にとっては意味がない。ヒューマン・エラーであっても、消費者にとっては被害である。現在も、大企業が措置命令の対象となっている場合もある。どのような事件を起こしたかということの問題にすべき。
- 10頁の「以上を踏まえると」の部分は、課題が書かれておらず誘導的な書き方に見える。議論の仕方として現行の景品表示法の制度で足りないのは執行の問題なのか、賦課金制度がないと抑止できないのか、そういった議論が全く反映されていない。
- ヒューマン・エラーは抑止とは関係がない。過失でも不当表示はあり得る。賦課金が課せられれば規模の小さな事業者の場合、事業を存続できなくなる場合もあり得る。PL保険のような保険制度を作らなければならない可能性があるなど、経済活動へ大きな影響があるので議論を尽くすべき。実際の事業活動に影響があることは間違いなく、単純に抑止になるからやればよいということにはならない。
- 「小括」(11頁)は、課題として位置付けるべきものではないか。いくつかの課題をこの部分に追記すればよいのではないか。さらに、7頁以降は「エ 課題」とされているが、制度の導入に関する具体的な検討がなされている部分であると思うので、見出しの書き方を修正してはどうか。
- 賦課金制度は違法収益を上げた全てが対象になるわけではないと思う。どういう場合に必要なのか。どういった事案における事業者を対象として考えているのかについて、典型的な例などを記載すると議論がしやすくなるのではないか。
- 「違法収益とは切り離された形で金銭納付を命じること」(6頁(1))とあるが、趣旨としては事業者に生じた不当な収益を剝奪する制度を設けることによって違法行為を抑止しようということだと思うので、この表現は誤解を与えらると思う。タイトルで趣旨を伝えるような表現でもよいのではないか。
- 景品表示法への賦課金制度の導入は前向きに検討すべき。最近の措置命令は、これまで消費者が繰り返し利用してきた商品というよりは、新しい技術を利用した分野に対して措置命令がなされているという特徴があると思う。適正な商品選択をする上で、相対的に情報が少ないものについては、選択に資する情報を正しく提供する責任が事業者にはある。ヒューマン・エラーといっても問題を放置してのものか、

法律上のリスクを認識した上でのものかで性格が異なる。規模が小さい事業者に対してどのような要件をかけるかは、具体的に検討していけばよいと思う。

- 必要な注意を怠ってした不当表示は抑止されるべきものだと思うので、要件の立て方の部分でよく考えればよい。また、不当表示が認められれば即賦課金が課せられるということではないだろう。措置命令に至るまでも一定の手続保障があり、措置命令の前段階では、警告や行政指導という段階もあるだろう。それを乗り越えてまでやめないようなものが賦課金の対象となるはずで、不意打ちで賦課金を課されるという事態にはならないのではないか。
- 「民事上の請求権との関係」（14頁）の部分で、民事上の請求権との調整が必要であるということが書かれているが、「被害者の配分」（15頁（エ））では個別の損害が算定しにくいので配分にはなじみにくいということが書かれている。明確に民事上の請求権が立つ不当勧誘のような事案の場合は民事上の請求権との調整は問題となり得、不当表示のようなものについては配分になじみにくいのはその通りだが、並べて書くと誤解を生むので書き方を工夫すべき。
- 賦課金の実効性確保について（15頁（2））、現行法上の課徴金では国税滞納処分の例によることと債権の優先性はセットになっているが、論理的にはセットに考える必要はないと考えている。手続は、国税滞納処分の例によりながら、優先権については否定することはあり得るだろう。外国租税債権の徴収共助についての法律では、手続は国税滞納処分の例によりながら、優先権を否定するという形になっている。
- 賦課金以外に不当表示を抑止する方法がなく、賦課金を導入しなければ是正されない状況なのだろうか。立法事実を完全に否定することはできないが、賦課金制度を導入しなければならないといえるのか。そういった議論が尽くされているのだろうか。全体として賦課金制度を導入する前提で書かれているように読めてしまうという懸念がある。

3 事業者の財産を保全する方法

- 消費者庁による破産手続開始申立ての要件（26頁）に該当するような事業者の場合、保護すべき利益はないと考えられるので、そのような対象に限定すれば、行政が事業者の生殺与奪を決めることが適切か、行政が私人間の利害対立に関与することが適切か、といった指摘に答えられるのではないだろうか。
- 予納金（28頁）は財団債権であり、予納金を回収できなければ被害者への配当はできないことになるので、予納金が回収できる事案を対象とするのは当然のこと。予納金を回収できない事案で破産手続開始を申し立てることは、その事業をやめさせることが目的ということになるだろう。副次的な理由としてはあり得ると思うが、事業をやめさせることを正面から理由にすることはできないのではないか。
- 消費者庁による供託命令や破産申し立ては、昨今拡大している高齢者の投資詐欺被

害など悪質な事案に対する救済に資するものであり、前向きに検討してほしい。

- 「消費者に対し、行政が保有する情報を提供する制度」（17頁（イ））は、行政による早期対応や被害発生を防止する方法における調査権限を強化するということとリンクした議論だったと思う。消費者庁が消費者保護のために収集した情報を消費者自身が被害回復をするために用いることは目的外使用とはならないのではないだろうか。

4 消費者の被害を救済する方法

- 34頁（エ）の「課題」の部分について、行政と司法の役割分担という視点を明確にしておくべきではないか。

差止請求は早い段階で違法行為を差し止めるためのもので、被害回復や違法収益の吐き出しとセットにした場合、そちらに時間がとられ、本来の差止請求の緊急性にそぐわないのではないか。仮に、差止請求を被害回復等と切り離して、別に設計するとした場合、本案的なものとするならば、訴訟手続で差止請求することになると思われるが、訴訟手続では相手方の手続保障に配慮し、一定のプロセスを経ることになるので、緊急性の高い事案で、差止のために当初から裁判所の判断を得ることとするのがよいのかという問題がある。むしろ差止めを行政処分として行い、不服があれば司法が取消訴訟の中で判断するという役割分担をした方が実効性は高いと考えられるのではないか。

違法収益吐き出しについては、そもそもどのような制度が想定されているのかがはっきりしていないが、仮に、そのような申立てを訴訟で請求するとなると、実体法上の請求権をどのように観念するか、請求権をどのような根拠で行政庁に与えるかといった根本的な問題がある。また、個人の主観的権利義務を前提とせず、これを離れて、違法な活動の是正や抑止を図るのは行政が公益目的で行う公権力の行使そのものであり、司法作用ではないのではないか。

- 「4. 消費者の被害を救済する方法」については、議論が尽くされていないので、中長期的な目標を立てて考えるべきだと思う。どのテーマについてもすぐに法改正というところまではいかないという認識は同じだが、特に、「4. 消費者の被害を救済する方法」については、重たい課題がたくさん残っていると思っている。ただ、検討する価値は十分あり、本当に悪質な事業者に対するこの手法への期待は少ないので、その点について考えていただきたい。

- 34頁（エ）の課題にある、消費者庁が裁判所に対し事業者の行為の差止めを求めると共に事業者の違法な収益の吐き出しを申し立てるようなことを目的とした制度を導入する場合に、我が国の法制度上、どのような形であれば導入できるのかということについて、詰まった議論はなされていない。特に悪質な事業者について消費者の被害抑止と被害回復のための手法として有効ではないかと期待できるので、これについては中長期的な課題として、しっかりと検討する場をつくることをお願いしたい。新たな場で検討していただきたい。

また、放置すれば財産を隠匿・散逸させてしまうような事業者に対しては、違法な行為の差止めと同時に事業者の財産を保全したうえで、事業者の違法な収益を吐

き出させて被害回復につなげていくようなことも考えていくべきではないか。

- 「2. 被害発生を防止する方法」の中で、抑止を目的とする賦課金について記載され、その中で、徴収した金銭を被害者に配分するかという点についても触れられているが、この点は、被害の回復につながり得るので、「被害者への配分」（15頁（エ））は、「4. 消費者の被害を救済する方法」で言及してもよいのではないか。

まとめについて

- 「具体的な法律の改正あるいは新法の制定を念頭に置いて」という部分は論理が飛躍しているのではないか。問題があり必要なら法改正や新法の制定が必要という書き方をすべき。
- 研究会として早くやるべきものとじっくりやるものを整理してもよいのではないだろうか。全体としては大きく分けて、①景品表示法を改正する課題、②消費者安全法を改正する課題、③新しい制度をつくる課題、という3つがある。これらは択一的にどれかを導入すれば足りるものではなく、いずれも制度の実現に向けた必要なものだと思う。これまでは制度横断的に検討してきたが、課題毎に対象として想定される事案や議論の煮詰まり具合が異なるので、今後は、別々の場で検討した方が制度設計しやすいのではないか。
 - ①については不当表示に対する賦課金などの具体的な制度設計に焦点を絞った検討の場をつくり早期に実現してほしい。
 - ②については、破産手続開始申立制度や供託命令制度など事業者の財産隠匿・散逸防止策の様々なイメージが出てきており、早期に法案化を目指して、具体的な制度設計について①とは別の検討の場を設けてほしい。
 - ③については中長期的な課題として①及び②とは別にしっかりと検討してほしい。
- 蔓延する偽装表示や不当表示が立法事実であり、抑止の必要性はそこから考えるべきだと思う。また消費生活相談件数が多いことも指摘すべき。従前から認められてきた不当表示の多さ、行政処分によっても不当表示がなくなるという事実を書くべきではないか。

（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