

「景品表示法上の課徴金制度の導入等の違反行為に対する措置の在り方」に関する 中間整理

平成 26 年 4 月 1 日

消費者委員会

消費者委員会 景品表示法における不当表示に係る
課徴金制度等に関する専門調査会

1. はじめに

消費者委員会は、平成 25 年 12 月 9 日付けで、内閣総理大臣から「不当景品類及び不当表示防止法(昭和 37 年法律第 134 号、以下「景品表示法」という。)上の不当表示規制の実効性を確保するための課徴金制度の導入等の違反行為に対する措置の在り方について」の諮問を受けて、「景品表示法における不当表示に係る課徴金制度に関する専門調査会」を設置し、平成 26 年 2 月から、原則として本会議と合同開催する形で調査審議を開始した。

会議はこれまでに 6 回開催され、消費者庁における「消費者の財産被害に係る行政手法研究会」(以下「行政手法研究会」という。)での検討の成果やその後の検討状況について説明を受け、課徴金制度を導入することの必要性や導入する場合の趣旨・目的、要件、手続等について審議を行った。また、事業者からのヒアリングや、既存の課徴金制度¹の運用状況等についてのヒアリングも実施した。

これまでの調査審議で、行政手法研究会の取りまとめにおいて景品表示法への課徴金制度導入に関する論点として消費者庁から説明を受けた事項については、制度設計に際して被害回復の観点をどのように考えるべきかという点(この点については、後記のとおり、要件・手続等を検討した後に別途議論すべきこととされた。)を除き、一当たりの検討を行ったことから、今後、更に検討を深めるに当たって、各論点に関する検討状況を中間的に整理することとした。

2. 景品表示法に課徴金制度を導入することの必要性

景品表示法に課徴金制度を導入する必要性が高いことについては、委員の意見は一致している。

主な意見としては、まず、不当な表示・広告による消費者被害は、国民生活センターに寄せられる相談件数だけでも年間約 5 万件に上っており(国民生活センター「消費生活年報 2010」「消費生活年報 2013」によれば、主な相談内容を「表示・広告」とする相談は、2004 年度以降毎年 4 万件を超えており、2012 年度は 49,492 件とされてい

¹ 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(昭和 22 年法律第 54 号)、金融商品取引法(昭和 23 年法律第 25 号)、公認会計士法(昭和 23 年法律第 103 号)

る。)、消費生活相談全体の件数が減少していることを考慮すれば、その比率は高まっているとの指摘があった。加えて、近年利用者が増加しているインターネット通販等のように、消費者が広告表示のみによって商品・サービスに関する判断を行って取引に入る取引形態も多くあり、不当表示を直接の原因としない消費者被害事案の中にも不当な表示・広告による誤認を端緒とする事案が数多くあるものと考えられることから、不当表示事案に分類されていない潜在的件数を合わせれば、実際には、不当表示によって、年間5万件に止まらない多くの消費者被害が生じているというべきであるとの意見が出された。

また、不当表示による被害事案では、因果関係の立証が困難であることや、そもそも何をもって損害というのかが明らかでないことから、個々の消費者が被った損害額の算定が困難であったり、算定できたとしてもその金額が僅少であったりして、その特性上、民事訴訟になじまない場合も多いこと、また、いったん被害が生じてしまうと、消費者がその被害を事後的に回復することの困難なケースが多いことも指摘された。消費者による被害回復が困難であることは、すなわち、不当表示によって得られた売上による利益がいわゆる「やり得」として不当表示を行った事業者の手元に残ることを意味するが、これに対処する現行景品表示法上の措置命令は、将来に向けて違反行為者の不当表示を中止させ、被害の拡大と再発を防止するものであって、違反行為者の不当な利得を剥奪するものではなく、経済的な観点からは違反行為の抑止機能を実効的に果たしているとはいえず、措置命令に加えて課徴金制度を導入する必要性が認められるとの意見も出された。更に、違反行為者に対して不当表示が摘発されるまでの利得の剥奪をしなければ、消費者に適正な商品情報を提供していた他の事業者が違反行為に追随することにもつながりかねないため、当該不当表示の直接の被害者に止まらず消費者全体の不利益となるとの指摘もあり、違反行為者に対して経済的不利益を賦課する課徴金制度の導入により不当表示で顧客を獲得した事業者から「やり得」を吐き出させることは、法令を遵守している事業者との公平と、その結果としての消費者利益確保の観点からも、きわめて重要であるとの意見もあった。

以上のとおり、委員の意見は、主として不当表示を事前に抑止するための方策として、違反行為者に経済的不利益を賦課し、違反行為に対するインセンティブを削ぐ課徴金制度の導入の必要性が高いということで一致した。

この点について、事業者からのヒアリングにおいては、課徴金制度を含めた何らかの制度整備の必要性については基本的には理解するとの意見が述べられた。他方で、不当表示規制の要件の明確性があらゆる商品分野において確保されているのか、という疑問から、悪質な事業者を念頭に置いた過度な法規制が真面目な事業者の企業活動までも委縮させることを指摘し、特に小規模企業への影響を懸念する意見もあったが、課徴金制度の抑止力によって健全な消費者取引の水準が維持される効果を期待するとの意見もみられた。

3. 課徴金制度を導入する場合における制度の趣旨・目的

課徴金制度の主目的が不当表示の事前抑止にあることについては、委員の意見が一致した。

これに加え、不当表示事案における被害回復が困難である実態等に鑑み、被害回復をも制度趣旨として加味するかについては、景品表示法が消費者法として位置付けられたこと、事業者の「やり得」とされる利得が顧客たる消費者の出捐に由来するものであること等を踏まえ、要件・手続等の議論においても消費者被害回復の視点は排除されるべきではないとの指摘があったが、基本的には、被害回復の在り方に関する検討は、課徴金制度の要件・手続等を検討した後に、別途行うこととされた。

なお、この点について、事業者からのヒアリングにおいては、課徴金制度の目的はあくまでも違反行為の抑止に限定すべきであり、被害回復については別途考えるべきであるとの指摘があった。

4. 課徴金の賦課要件

(1) 対象事案

① 対象行為

措置命令の対象とされる優良誤認・有利誤認、指定告示、不実証広告規制に係る表示行為について、それぞれ課徴金の賦課の対象とするかどうかの検討においては、優良誤認表示・有利誤認表示を対象とすることに異論はなく、指定告示に係る表示については、優良誤認表示・有利誤認表示そのものではないけれども、予防的観点から表示規制の対象とされたものであることを踏まえ、対象としない方向につきおおむね意見の一致がみられた。

これに対し、不実証広告規制に係る表示を対象とするかについては、これを積極的に否定する意見は見られなかったが、種々の議論がなされた。

まず、これを積極的に対象とすべきとする意見としては、合理的な根拠資料を有することなく一定の優良誤認表示による取引を行うことによって集客する事業者の行為の悪質性は高く、当該取引によって獲得された事業者の「やり得」を剥奪する必要があるといった意見や、合理的根拠を示す資料を提出しないことにより、措置命令だけ甘受すれば課徴金の賦課は免れられる事態が生じるおそれがある、事業者の行為規範としては、自ら提供する商品・サービスの内容に係る表示について事前に一定の合理的根拠資料をもって行うべきであるといった意見が出された。

他方、これを対象とするかどうかはなお検討が必要だとするものとしては、不実証広告に係る表示を課徴金の対象とする場合、「一定期間に合理的根拠資料を提出しなかった」ということ自体、すなわち、一種の手続違反に対して課徴金を課すことになり、既存のものとは性格を異にする新たな不当表示の類型を造り出すこととなるとの指摘がなされた。更に、不実証広告に係る表示は実体的には優良誤認表示そ

のものではないが、これに対して課徴金を課した場合、不服申立が行われて取消訴訟となった段階で合理的根拠が提出されても課徴金が賦課されるとの判断は覆らないとするかどうかの問題があるとの指摘もなされた。以上の指摘に対しては、不実証広告に係る表示を新たな不当表示類型と考えたり、取消訴訟において課徴金賦課との結論が覆らないと考えたりする必然性はなく、不実証広告に係る表示を暫定的に優良誤認表示として課徴金納付命令の対象とした上で、取消訴訟の段階で合理的根拠資料が提出された場合には結論が覆るとの規定にすればよいのではないかとの意見も出された。

不実証広告規制に係る表示を対象とするかについては、他の要件設定に関する議論を踏まえて検討したいとの意見もあり、中間整理後において引き続き検討する必要がある。

以上のほか、対象行為の設定に関しては、対象とすることに異論がないとされた優良誤認・有利誤認表示についても、ガイドライン等によって可能な限り要件の明確化が図られ、事業者が無用の萎縮効果を与えないように配慮されたいとの指摘があった。

② 主観的要素

課徴金を賦課する要件として、違反行為についての主観的要素を必要とするかどうか、また、仮に必要とした場合、その内容についてどう考えるかについて議論がなされた。

この点については、違反行為者の故意・過失の有無を問わず、不当表示による消費者被害は生じうるし、違反行為者には不当表示による一定の利得が生じ、それは消費者からすれば不当な利得であるとして、主観的要素を要件とすべきではないとの意見や、行政処分の場合には主観的要素が課されないのが通常であるとの指摘もあったが、比較的多くみられたのは、不当表示の抑止という目的に照らして主観的要素が必要であるとの基本的認識に立ちつつ、不当表示がなされた場合においては原則として主観的要素を充たしているものとし、例外的に主観的要素を欠くことが証明された場合については対象から除外するという結論をとる折衷的な意見であった。

主な意見としては、事業者が十分な注意を尽くしたにもかかわらず客観的には不当表示であったというような無過失の場合にはそもそも課徴金を課しても事前の抑止力は働かず、法目的が達成できないことを理由として、主観的要素の必要性を指摘しつつ、行政による要件の立証の困難性を考慮するものや、「優良誤認表示」「有利誤認表示」の認定には既に「著しい」との限定によって顕著さが前提とされている以上、その事案の多くは故意による事案又は社会通念上尽くすべき注意を著しく欠く事案と考えられ、事業者から合理的な反証がなされた場合を例外的に除外すれば足りるのではないかといったものがあつた。

一方で、事業者が注意を尽くしていたにもかかわらず表示と異なる原材料が納入業者から納品されていたというような事案においては、主観的要素が一切考慮されないとする、当該事業者には「やり得」が残っておらず、意図せずブランドや信用の毀損を受けることとなった上に更に例外なく課徴金の対象とされることになることとすれば妥当性に疑問があるとの意見もあった。これに対しては、たとえそのような事案であっても、事業者には事前確認の機会があること、消費者による損害の求償は事業者が行う以上に困難であること等から損害発生リスクを消費者に帰す結果になるのは不適切であるとの再反論もあった。

なお、事業者からのヒアリングでは、課徴金制度の対象は悪質性の高い事案に限定すべきであり、対象が故意又は重過失ある事案に限定されれば、事業者としては安心して事業活動を遂行できるとの意見があった。この点については、委員から、主観的要素の内容について、軽過失か重過失かの認定は民事裁判実務においても困難である場合が多く、認定主体が行政機関であって、かつ迅速性が要求される賦課手続において重過失を要件とすれば、摘発された事業者は例外なく「知らなかった」とか「注意を尽くしていた」等と弁明することが予想され、課徴金を賦課することが困難になるとの指摘や、軽過失ある不当表示による損害のリスクを消費者側に負担させるべきではないといった指摘があり、むしろ、広く過失を要件とすべきではないかとの意見が出された。

以上のほか、主観的要素の議論に際し、複数の事業者が不当表示に関与している場合に、そもそも課徴金賦課の対象となり得る不当表示の主体の範囲をどのように捉えるのか、主観的要素はどの事業者との関係で問題とするのか、という問題提起がなされた。

③ 規模基準

賦課金額が一定額を下回る場合におけるいわゆる裾切りの要否については、不当表示事案は小規模事業者や個人によるものも多く、本来は事案の規模の大小に関係なく、不当表示によって被害を生み出した場合は対象とすべきであるとの指摘もあったが、執行の負担等も考え、一定の裾切りは必要であるとするという方向につきおおむね意見の一致がみられた。

もっとも、その基準額については、課徴金制度の効果が担保されるよう、違反行為の社会的影響の大きさや当事者の主観的態様にも配慮しつつ慎重に設定されるべきであるとされ、少なくとも措置命令が発令される事案の7～8割が課徴金賦課の対象とされるべきではないかとの意見もあった。

④ 除斥期間

除斥期間については、一定の合理的期間を設けるべきであるという方向でおおむね意見が一致した。

(2) 課徴金額の算定

① 基本的な考え方

賦課金額の算定については、課徴金制度の目的に鑑み、違反行為の抑止効果を担保するために必要十分な賦課金額及びその合理的な算定方法をどのように考えるべきかについて議論がなされた。賦課金額については、故意による違反行為に対して抑止効果を発揮させるためには違反行為者が得た「やり得」相当額以上の金額とする必要があるが、故意かそうでないかの立証の困難性に鑑みて過失の場合に合わせることを前提として、原則としては「やり得」相当額を基準とすべきとの意見が出された。また、その算定については、「やり得」は当該取引の利益率や役務によって事案ごとに異なるものの、行政の事務効率を考えると、個別にではなく一律に定めるべきであるという方向でおおむね意見が一致した。

「やり得」の算定方法については、平成 20 年改正案²において、事業者単位の営業利益率を参考に算定率を定め、これを違反行為の対象となった商品・役務の売上額に乘じることとされていることも踏まえて検討する必要があるとされた。この点については、違反行為の対象となった商品・役務の売上額を基準とする場合には、どの範囲がそれに含まれるかの争いが起こりやすいことにも留意しつつ検討を深めるべきであることが指摘され、また、その際、過去の違反事例等を精査した上で、算定方法の相当性について更に検証する必要があるという意見もあった。

なお、平成 20 年改正案において課徴金の算定方法が「違反行為の対象商品等の売上額×3%」とされていることに関しては、このような算定率では課徴金制度による事前抑止効果の十分な発揮は困難であり、独占禁止法上の不当な取引制限等に係る規制に準じて、少なくとも 10% 程度の算定率も検討されるべきである、との意見もあった。

② 加算・減算・減免措置

前記①に基づいて算定された金額に対する加算措置、減算・減免措置について、加算措置については、加算事由に関する意見は出されたものの、立法事実に関する検証が必要であるとの指摘もあり、設けるか否かは今後の議論の余地を残した。減算・減免措置については、設ける方向で検討してよいのではないかという意見でおおむね一致した。

考え得る措置の内容としては、まず、事業者のコンプライアンスに係る加算事由や減算・減免事由を設けることについて、違反行為のプロセスにコンプライアンスの観点から看過できないものがある場合は加算事由としてもよいのではないかという意見があった。他方、コンプライアンス・システム構築の有無や程度を減算事由とする

² 「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律及び不当景品類及び不当表示防止法の一部を改正する法律案」。景品表示法上の不当表示に対する課徴金制度の導入が盛り込まれ、平成 20 年 3 月に国会提出されたが、その後廃案とされた。

ことも検討の余地があるとの意見が出されたが、コンプライアンスは事業者の当然の義務であって少なくとも減算の事由としては適切ではないとの意見や、コンプライアンス・システムの構築については経営者の裁量範囲が非常に広く、安易な減免を認めると課徴金制度自体が骨抜きになる懸念があるとの指摘もあった。

また、加算措置については、抑止効果を高める意味でも、さしあたり、故意の違反行為、再度の違反行為、及び公益通報のみ消し等違反行為の隠蔽を加算事由としてはどうかとの意見も出された。減算・減免措置については、自主申告に対するインセンティブを働かせる意味でも積極的に検討すべきとの意見が出され、被害回復の視点から、事業者による自主的返金や公的機関への寄付等を減算・減免事由とすることも考えられるとの意見もあった。もともと、この点については、早期申告や被害者への返金を促すための減免措置が有効な手段であることは認めつつも、その要件設定に際しては課徴金制度の事前抑止効果との関係を考慮する必要があるとして、どのような考え方で要件を定めるか、また実際に要件を適切に認定する仕組みとしてどのような制度が考えられるかといった点について引き続き検討する必要があるとの指摘もなされた。

この点については、事業者からのヒアリングにおいても、事業者による自主的な対応を尊重し、返金額に応じた調整措置を採用すべきとの意見が出された。

③ 対象期間

賦課金額算定の対象期間を一定の合理的期間に限定すべきことについては、おおむね意見の一致がみられた。もともと、その期間については、平成 20 年改正案の3年では短いのではとの指摘があり、5年程度としてはどうかとの提案もなされた。

(3) 裁量性の採否

裁量性の採否に関しては、課徴金制度の導入により法執行の負担が増大し、かえって現行の措置命令の執行に差し支えるといった事態を招来しないようにする観点から、導入について検討をすべきとの指摘もなされたが、予測可能性、透明性、公平性、迅速性の観点から、採用には慎重であるべきとの意見でおおむね一致した。広く表示一般に適用される景品表示法の執行は客観的に行われるべきであり、行政の裁量は極力排除されるべきであるとの意見が出され、法執行の負担については、他の要件設定により対象事案に一定の絞りをつけることや、一定基準に基づく加算・減算・減免措置で対応すべきであって、正面から裁量性を導入することには慎重であるべきとされた。

5. 課徴金の賦課手続

違反行為に対する課徴金の賦課手続については、措置命令の手続よりも慎重な手続でなされるべきとの考え方も指摘されたが、認定対象の客観性等に鑑みても、殊更

に手続を加重等する必要性は認められず、現行景品表示法における措置命令に係る手続と同様の手続に則って行われればよいのではないかとの意見でおおむね一致した。

なお、執行に関しては、今国会に提出された景品表示法等改正案³における行政の監視指導体制強化策を踏まえて、国と都道府県との役割分担・連携についても更に検討する必要があるとの指摘がなされた。

6. 結びに

第6回までの調査審議における各論点の検討状況は、以上のとおりである。

今後は、この中間整理を踏まえ、事業者等からさらなるヒアリングを行うとともに、これまで検討した論点を含め、更に検討が必要と考えられる論点について、引き続き調査審議を行うこととする。

特に、被害回復の在り方については、前記のとおり、これまでの議論の中で複数の委員から、不当表示による被害事案では個々の消費者による被害回復は困難である場合が多く、課徴金制度の導入を検討するに当たって被害回復の視点を持つことは重要であるとの指摘がなされたことにも留意する必要がある。また、徴収した課徴金については、本来は被害者である消費者に還元されるべきものであるところ、個々の被害者に分配するような制度設計は、被害回復は本来民事訴訟を通じてなされるべきことに加え、被害額の算出が困難であることや算出できたとしても僅少であること等により現実的には難しいことを踏まえ、徴収した課徴金が何らかの形で一般消費者に還元される仕組みを構築できれば望ましいとの意見も出された。他方で、事業者からのヒアリングにおいては、課徴金はあくまでも国庫に納付されるべきとの意見が出されていたところでもあり、この点については、要件・手続等の検討後に改めて検討の機会を設け、十分な審議を行うこととする。

(以上)

³ 「不当景品類及び不当表示防止法等の一部を改正する等の法律案」