

「被害回復」等に関する課徴金制度の制度設計

目 次

被害回復の観点からの検討の必要性1
還元の手法について3
還元の手法について	
(1)国が直接分配する方法	
(2)控除制度	
控除制度をめぐる論点 9
(1)「自主的返金等の対応」としてどのようなものが考えられるか	
(2)「自主的返金等の対応」として適正な支払をどのように考えるか(対象、金額、手段、時期)	
(3)適正な支払を認定するための手続をどのように整備するか	
(4)控除する額	

被害回復の観点からの検討の必要性①

- 不当表示事案では、違反行為者は、本来実現できなかったはずの売上により利益(いわゆる「やり得」)を違反行為者が手にすることになる。この「やり得」は本来消費者に返還されるべき場合もあるなど、違反行為者が保持する合理的理由はない。
- しかしながら、不当表示事案では、
 - ・個々の消費者が実際にどの程度の損害を被ったのかを算出することが困難な場合が多いと考えられるほか、
 - ・算出したとしてもその金額が僅少であるなど、その特性上、民事訴訟になじまない場合も多く、消費者裁判手続特例法も含め、民事訴訟手続による対応だけでは十分とは言えない。
- **景品表示法に課徴金制度を導入して「やり得」を剥奪することの主目的は、不当表示への抑止力を高めることではあるが、消費者庁として、同法が消費者庁に移管されたことを踏まえ、民事訴訟手続では回復されない消費者の損害を、政策的に回復させる仕組みを構築できないか検討することとしたい。**

【平成21年4月9日衆議院本会議(官房長官答弁)】

○国務大臣(河村建夫君) 田村議員から十二の質問をいただきました。順次お答えをさせていただきます。

まず、本法案に景品表示法上の不当表示に対する課徴金制度の導入が含まれていない理由についてのお尋ねがございました。

政府といたしましては、景品表示法上の不当表示に対する課徴金制度の導入については、消費者庁への移管に当たって、現段階において導入を進めるよりも、移管後、被害者救済制度の総合的な検討を実施する際にあわせて違反行為の抑止力強化策を検討することが適切であると考えたものであります。これを受けて、本法案では、不当表示に対する課徴金制度の導入を含めないものとしたものでございます。

次に、不当表示に対する課徴金制度の導入についてお尋ねがございました。

政府としては、消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案では、消費者庁を今年度設立する上で必要不可欠な法律を整備することとしており、昨年通常国会で提出された独占禁止法等の改正法案に盛り込まれた不当表示に関する課徴金制度については、その導入を見送ることといたしました。今後、被害者救済制度を総合的に検討することとしており、その際、あわせて検討していくこととなります。

被害回復の観点からの検討の必要性②

【「行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策について」(平成25年6月、消費者庁消費者の財産被害に係る行政手法研究会)第2-2-(1)-ウ-(ア)-b-(b)より抜粋】

消費者法分野では、被害の防止と並び、被害を受けた消費者の救済(被害回復)が重要である。事業者が賦課金を納付することにより、被害者に対する被害回復のための原資が無くなるとすれば、被害回復が図られなくなることに注意が必要である。

【第2回専門調査会における委員意見】

抑止が制度目的であることはその通りだが、被害回復の観点を加味して検討するのが適当ではないか。制度の各論を検討していく中で、総論としての制度の趣旨・目的の検討に戻ることを何回か繰り返していくべきではないか。

○ 消費者は、民事請求権を行使して被害を回復することができることになっている。違反行為者の財産には限りがあり、課徴金の徴収がこれを阻害することになっては適当ではない。

○ 不当表示への抑止力は維持しつつ、被害回復を促進できるような制度設計ができないか。

- ・ 課徴金制度の主目的は違反行為の抑止にあるが、その観点からすれば、違反行為者の「やり得」を剥奪できればよい。
- ・ 徴収する課徴金は、違反行為者が得た「やり得」であって、消費者の支払に由来するものである。

○ 違反行為者が消費者に対し返金等を行うことで「やり得」を還元した場合に、課徴金の賦課に当たって考慮することとすれば、不当表示への抑止力は維持しつつ、被害回復を促進できるのではないか。

還元の手法について①

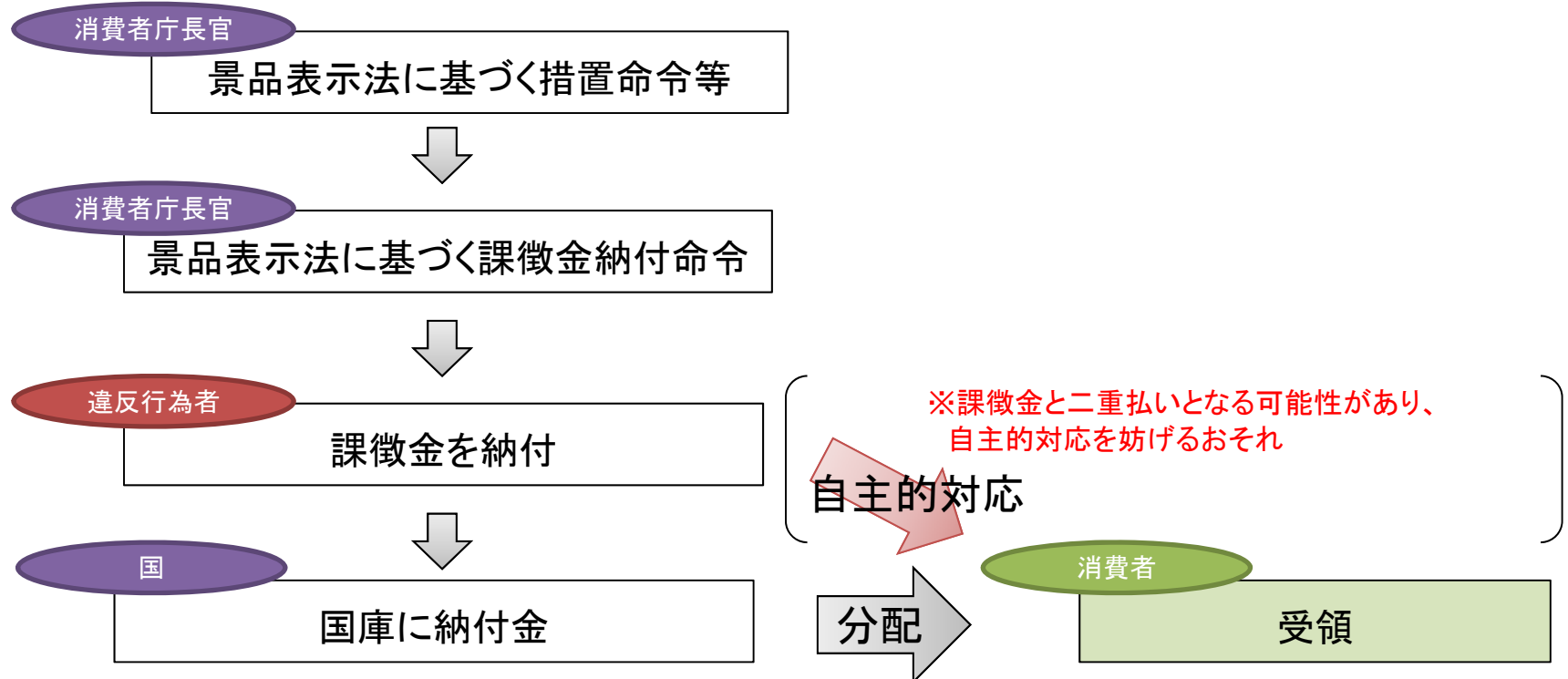
○ 還元の手法について

(1) 国が分配する手法

「やり得」を還元するに当たり、国が課徴金の納付を受けてから、対象となる消費者に分配する手法が考えられる。

(参考: 犯罪被害財産等による被害回復給付金制度の仕組み)

国が直接分配する手法のイメージ



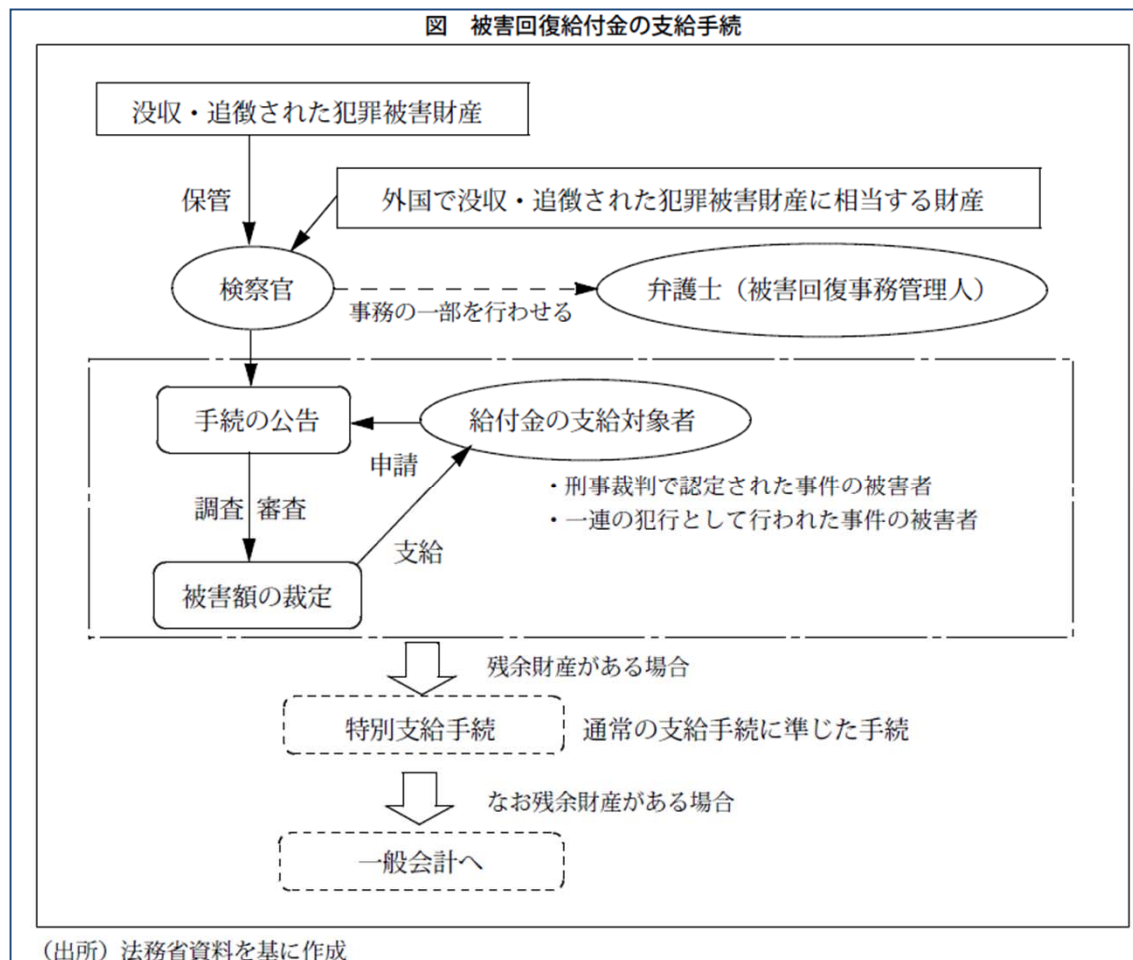
※分配の対象範囲の確定、適切な分配額の算定、分配作業の事務負担等が問題

還元の手法について②

(参考)

犯罪被害財産等による被害回復給付金制度の仕組み

没収・追徴した犯罪被害財産を被害回復に宛てるための給付金支給制度。



出典:「財産犯等の犯罪収益のはく奪・被害回復 ―組織的犯罪処罰法改正案及び被害回復給付金支給法案―」(「立法と調査」253号[平成18年4月7日]、参議院調査室)

還元の手法について③


【「行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策について」(平成25年6月、消費者庁消費者の財産被害に係る行政手法研究会)第2-2-(1)-エ-(イ)-dより抜粋】

消費者法分野では、被害を受けた消費者の救済(被害回復)が重要である。

したがって、納付された賦課金を配分することが考えられるが、現在の課徴金制度では、納付された課徴金は国庫に帰属することとされ、これを被害者に配分するという制度とはされていない。被害者への配分については、不当表示事案を対象とする場合、個別的な損害額の算定が困難なものもあり、その場合は、配分にはなじみにくいと考えられるほか、個別の損害の算定が可能だとしても、配分のための費用を要すること(賦課金制度の対象事案によっては、配分額よりも配分のための費用の方が高額となり得る場合もある。)なども考慮する必要がある。

【問題点】

- 違反行為者が返金等の自主的対応を行う場合、「二重払い」が生じるため、自主的対応を妨げるおそれがある。
- 課徴金の額によっては、消費者への分配額が僅少となり、消費者が十分に被害回復を受けられない可能性がある。
- 不当表示と購入との因果関係が明らかではないことから、「被害者」ではない者も含めて、一律に分配対象とする制度も考えられるが、行政がそのように分配する政策判断を行う根拠・合理性に乏しい。
- 対象消費者の確定、分配額の算定、分配の作業等、分配のための行政における事務負担が過大なものとなる。



以上から、対象となる消費者に国が課徴金を分配する手法では、違反行為者から「やり得」を剥奪しても、被害回復の観点からは不十分となるおそれがある等、制度設計上の問題があるのではないか。

還元の手法について④

「やり得」を剥奪しつつ、国庫に納付する前に消費者に還元する手法を考えられないか。



【考え方】

課徴金制度の主目的は「やり得」の剥奪による不当表示の抑止であるが、違反行為者が消費者に自主的返金等の対応をとれば、違反行為者の「やり得」は手元に残らず、課徴金制度と同様の機能を果たすことになる。

【第2回専門調査会における委員意見】

- ・課徴金の被害者への分配は、損害算出が困難であることや、算出できたとしても少額であって分配手続上のコストに見合わないこと、損害回復は本来民事訴訟を通じてなされるべきこと等を踏まえると難しいが、事業者が消費者に返金した額を課徴金の額から控除するなど、損害回復を促す仕組みは考えられるのではないか。
- ・課徴金の使途として、個々の被害者への分配は難しいとしても、広く一般消費者に還元することは考えられるのではないか。

還元の手法について⑤

(2) 控除制度

「やり得」を剥奪しつつ、国庫に納付する前に消費者に還元する手法として、違反行為者が自主的返金等の対応をとった場合、課徴金額から控除する制度が考えられるのではないか。

なお、敗訴判決が確定して違反行為者から消費者に返金があったような場合も、「やり得」は剥奪されるが、事業者の自主的対応を促し、被害回復を促進するという政策目的に鑑みれば、そのような場合は控除の対象には含めないと考えるべきではないか。

【「行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策について」(平成25年6月、消費者庁消費者の財産被害に係る行政手法研究会)第2-2-(1)-エ-(イ)-dより抜粋】

他方、事業者が消費者に対して、違法行為を行ったことに対する一定の金銭(見舞金、解決金等)を支払った場合、かかる金銭の額を行政庁が納付を命じる賦課金の額から控除するという制度設計は考えられる。もっとも、その場合、事業者が消費者に金銭を支払った事実を行政庁が確認する必要がある(そのための実作業が発生する)と考えられること、事業者が自らの従業員等を被害者に仕立て、高額の金銭を支払って賦課金からの控除を求めるなどの脱法的行為を行うおそれがあること等、制度運用上の課題を踏まえた検討が必要となる。

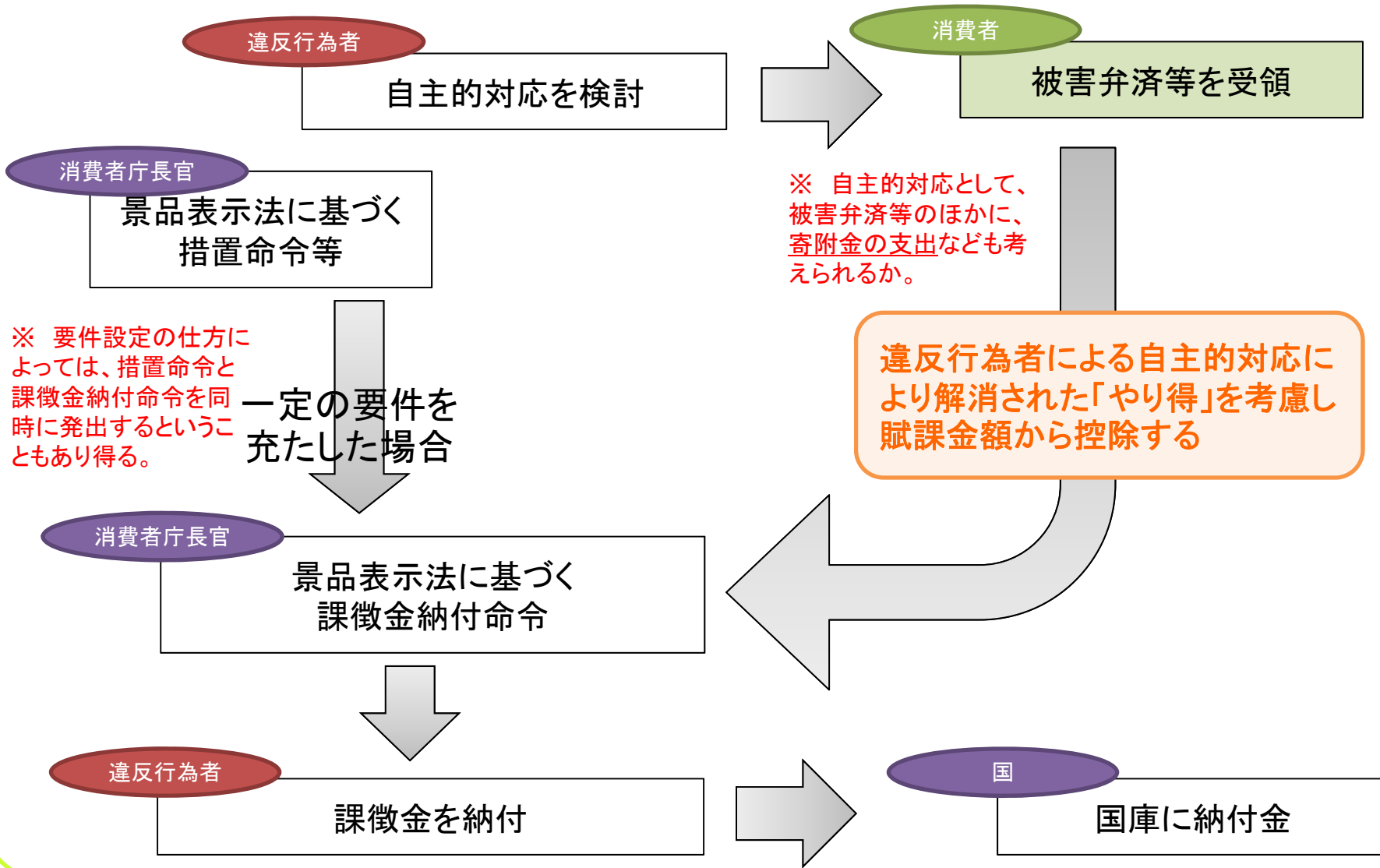
(参考)独占禁止法の課徴金制度に係る売上額の算定方法(最高裁判決平成17年9月13日)

独禁法施行令は「いずれも、課徴金算定の基礎となる売上額の定め方について、一般に公正妥当と認められる企業会計原則上の考え方に準拠して、カルテルの実行期間における対象商品又は役務の純売上額(総売上額から値引き、返品及びリベート(割戻し)を控除したもの)を算定する方法によることとしているのである。」

○控除制度では、国が直接課徴金を分配する場合に生ずる問題点(p.5参照)を回避することができるが、他方で、新たに検討すべき論点が生ずる。

還元の手法について⑥

控除制度のイメージ



控除制度をめぐる論点①

○控除制度を設計する場合、次のような論点が考えられる。

- (1)「自主的返金等の対応」としてどのようなものが考えられるか
- (2)「自主的返金等の対応」として適正な支払をどのように考えるか(対象、金額、手段、時期)
- (3)適正な支払を認定するための手続をどのように整備するか
- (4)控除する額

(1)「自主的返金等の対応」としてどのようなものが考えられるか

控除としてどのようなものを認めるかが問題となるが、課徴金の由来を考慮すれば、次の2つが考えられるのではないか。

- ①対象商品・役務の購入等をした消費者への返金(原則)
- ②一般消費者の利益を代表できるような団体等への寄附

【考え方】

①対象商品・役務の購入等をした消費者

「やり得」が消費者からの支払に由来すると考えられることから、民事上の請求権の有無にかかわらず、対象商品・役務の購入等をした消費者に還元することを目指すことが適当ではないか。

②一般消費者

不当表示の内容や被害金額等によっては、「やり得」を個別の消費者に分配することが困難である等の理由から、広く一般消費者に還元することが適当と言える場合もあるのではないか。

控除制度をめぐる論点②

○ 控除の対象に「寄附」を認めることについての合理性

- ・ 個々の消費者の所在を把握していなかったり、把握していても連絡がつかず、違反行為者が自主的返金を行っても完全には履行できないなどの場合もある。
- ・ そのような場合でも、なお課徴金を納付しなければならないとすると、違反行為者の被害回復に向けた自主的取組のインセンティブを削ぐことになり、「やり得」を剥奪し得るだけ被害を回復するという政策目的と整合しなくなってしまう。
- ・ 他方で、課徴金制度は、反社会・反道徳的行為に対する制裁とは、その趣旨、目的、性質を異にすることから、自主的返金と同様、「やり得」が違反行為者の手元に残らない寄附を控除することとしても、課徴金制度の趣旨に沿ったものとして許容されるのではないか。

(参考)税法における控除の考え方

第5は、寄附金控除(78条)で、これは、以上の諸控除と異なり、公益的事業への個人の寄附を奨励することを目的としており、その意味で一種の特別措置である(平成22年度改正で、同年分所得税から、寄附金のうち控除されない最低額が2000円に引き下げられた)。どの範囲で寄附金控除を認めるかは、立法政策の問題であると解すべきであろう。(「租税法」第18版p191~192、株式会社弘文堂、金子宏著)



代替的な手段として、一定の条件を満たす寄附を行った場合には、個別の消費者に返金を行うのと同様に「消費者に『やり得』を還元した」とみなし、控除制度を利用できるようにすべきか。

控除制度をめぐる論点③

○ 控除の対象とする「寄附」について

②(寄附)は①(返金)を補完する手段として設計する場合、寄附の対象となる団体等は、その団体への寄附が一般消費者への利益の還元と擬制できるような特性を備えた団体に限定する必要があると考えられる。



寄附の対象となる団体については、以下の観点から検討する必要がある。

- 法人格を必要とすべきか、また、法人格の種類(公益社団法人、公益財団法人、(認定)NPO法人、独立行政法人、一般社団法人等)を限定すべきか。
- 消費者の利益の擁護及び増進を目的とする業務(例:民間基金等)を行う団体、更には、不当表示の防止を目的とするなど、景品表示法に関連する業務を行う団体に限定すべきか。

(参考) 租税特別措置法(昭和三十二年法律第二十六号)(抄)

(国等に対して財産を寄附した場合の譲渡所得等の非課税)

第四十条 国又は地方公共団体に対し財産の贈与又は遺贈があつた場合には、所得税法第五十九条第一項第一号の規定の適用については、当該財産の贈与又は遺贈がなかつたものとみなす。公益社団法人、公益財団法人、特定一般法人(法人税法別表第二に掲げる一般社団法人及び一般財団法人で、同法第二条第九号の二イに掲げるものをいう。)その他の公益を目的とする事業(以下この項から第三項まで及び第五項において「公益目的事業」という。)を行う法人(外国法人に該当するものを除く。以下この条において「公益法人等」という。)に対する財産(国外にある土地その他の政令で定めるものを除く。以下この条において同じ。)の贈与又は遺贈(当該公益法人等を設立するためにする財産の提供を含む。以下この条において同じ。)で、当該贈与又は遺贈が教育又は科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献その他公益の増進に著しく寄与すること、当該贈与又は遺贈に係る財産(当該財産につき第三十三条第一項に規定する収用等があつたことその他の政令で定める理由により当該財産の譲渡をした場合において、当該譲渡による収入金額の全部に相当する金額をもつて取得した当該財産に代わるべき資産として政令で定めるものを取得したときは、当該資産(次項及び第三項において「代替資産」という。))が、当該贈与又は遺贈があつた日から二年を経過する日までの期間(当該期間内に当該公益法人等の当該公益目的事業の用に直接供することが困難である場合として政令で定める事情があるときは、政令で定める期間。次項において同じ。)内に、当該公益法人等の当該公益目的事業の用に直接供され、又は供される見込みであることその他の政令で定める要件を満たすものとして国税庁長官の承認を受けたものについても、また同様とする。

2~16 (略)

控除制度をめぐる論点④

(2)「自主的返金等の対応」として認める支払をどのように考えるか(対象、金額、手段、時期)

事業者による自主的返金等の態様は様々であり、また、実際の被害者よりも広く返金等を行う場合もあるため、控除の対象としてはどこまでの対応を認定するのか、その範囲が問題となる。

①対象について

- ・「対象となる期間内に商品の購入をした、または、役務の提供を受けた者」などと対象を限定するか。
- ・事業者が、措置命令で認定された対象範囲以外へ行った自主的返金等をどう考えるか。

②金額について

- ・自主的返金等を行った場合の返金額の妥当性をどのように評価するか。控除する金額との関係で問題となる。(⇒後述(4))

控除制度をめぐる論点⑤

③手段について

- ・現金以外での対応を認めるか。

違反行為者の提供する商品や役務に関するクーポン券等、事業者による消費者の囲い込みの要素がある場合は難しいと考えられるのではないか。他方で、用途の汎用性が高いプリペイドカードなどであれば、消費者への送付が容易であるなどの長所もあるが、どう考えるべきか。

④時期について

- ・控除対象期間として、自主的対応の実施期間をどの程度とるのか。

- ・課徴金納付後に、あるいは課徴金納付後も引き続き、自主的返金等の対応を行った場合、控除金額との関係でどう評価するのか。

控除制度をめぐる論点⑥

(3) 適正な支払を認定するための手続をどのように整備するか

○自主返金等によって課徴金額からの控除を認める場合、違反行為者が適切に自主返金等を行ったことを確認する必要がある。

○その際、

- ・控除を受けるための手続を予め明確に示すことで、事業者による自主返金等の取組を促進することが可能である
 - ・事業者によって異なる自主返金等の取組について、行政が都度調査することとなれば、事務負担が過大になる
- ことから、様式等を定め、事業者から行政に届出または報告を行う枠組みを作ることが適当である。

(事業者の自主的な取組について、行政に報告を求める例:

自主リコールの届出義務及び任意の届出)

控除制度をめぐる論点⑦

(参考) 自主的な取組について行政に報告を行う例

違反事業者による自主リコール実施の行政への届出として、次のような例がある。

◆一定の要件を満たす場合に法令で義務付けられている場合

➤ 薬事法

事業者が医薬品等の回収に着手したときは、その旨を厚生労働大臣に報告する義務を負う。

➤ 道路運送車両法

不適合状態の状況・原因、改善措置を国土交通省に届出をした事業者は、改善措置の実施内容について国土交通大臣に報告する義務を負う。

◆法令上義務づけられてはいないが、通知・行政指導で、報告が求められる場合

➤ 消費生活用製品安全法

事業者がリコール等を実施する場合の経済産業省への事前報告及びリコールの実施状況、終了の同省への定期的な報告が求められる。

➤ 食品衛生法

事業者は食品衛生法上の問題が発生した場合、回収に係る体制・方法等を保健所等へ報告する手順を定めることが求められる。また、地方自治体によっては、条例によって自主回収報告制度を定め、食品等事業者の自主回収情報の報告義務を課している。

➤ JAS法

事業者は、JAS法違反又はそのおそれのある事実を発見した場合、速やかに農林水産省に自主申告を求められる。

控除制度をめぐる論点⑧

(4) 控除の額

○自主的返金等を行った額を控除額にどのように反映させるのか。

⇒「やり得」を剥奪するために課徴金を課すのであるから、事業者が消費者に自主的に返金を行った額を勘案すると考えてはどうか。

例えば、自主的返金等の態様は様々なものが考えられることから、自主的返金等の総額が課徴金額を上回れば、課徴金を全額控除することによいかなど、違反行為者の手元に残る「やり得」と自主的返金等を行った額との関係（代金全額を自主的に返金する場合、対象者全員に返金しなくとも、合計金額が課徴金全額を超えることもあり得ると考えられるが、その場合、一部の消費者は被害回復を受けていない状態のままである。）も考慮する必要があるのではないか。