

私見による景表法課徴金制度導入上の論点整理メモ

文責：宮城朗

《実現すべき目的》

- ① 第一次的には、不当表示による重大かつ広汎な消費者被害の発生・拡大を可及的に事前抑止するために最も実効性のある制度であるべきこと。⇒違法事業者が不当表示によって獲得した不正な利得以上の課徴金を課することにより、不当表示の抑止力を及ぼす（消費者被害の発生・拡大の事前抑止）。
- ② 副次的には、既に発生してしまった消費者被害の回復にも役立つ制度であるべきこと、また、それ以外にも消費者全体の利益確保に資する制度であるべきこと（事後的被害回復と消費者全体利益の確保）。

《その目的を達成するために必要な制度の構造》

- ① 課徴金率が、不当表示を事前に思い止まらせられるほど、十分な重さを持っていること（不当表示に対する抑止力として十分な課徴金率と算定方法）。
- ② 不当表示か否かの境界が明確であり、法執行が公平であると共に、事業者の予測可能性が確保されていること（透明性・公平性の確保）。
- ③ 実現手続が十分に迅速であること（賦課手続の迅速な執行）。課徴金というペナルティを課す以上は、反論・反証の機会を十分に与えるべきであるが、賦課要件の認定・評価が難しく、手続が重くなると、不当表示の停止が遅くなり、迅速に不当表示を市場から追放して消費者被害を事前抑止するという法の目的が却って阻害されるという懸念がある。
- ④ 課徴金納付による財源を、適格消費者団体または特定適格消費者団体による訴訟制度の遂行、その他、消費者全体の利益確保のための活動に拠出可能とするような制度構築が必要である（課徴金財源の使途）。
- ⑤ 不当表示による消費者被害の根絶のためには、景表法上の課徴金の賦課という行政による上からの事前抑止の制度に加え、更に、差止請求訴訟並びに集団的消費者被害回復に係る訴訟制度における適格消費者団体・特定適格消費者団体の権限を強化し、両者を有機的に連動して機能させる必要がある（適格消費者団体及び特定適格消費者団体による訴訟制度との有機的連携）。

《制度設計における基本的な考え方と留意点》

- ① **【課徴金賦課の根拠】**：課徴金賦課の根拠は、悪質事業者に対する社会的非難を根拠とするのか、それとも、不当表示による消費者被害の事前抑止の効果を最大限にすることを狙うのか。⇒事前抑止機能の最大化・効率化こそ目指すべきである。
- ② **【正当な業務活動への影響】**：消費者利益の確保と経済活性化はゼロサムの対立構造ではない。景表法の公取委所管時代の制度説明として、消費者取引市場における不当表示を放置していたのでは、不当表示によって消費者を誘引した悪質事業者の方が不正な利益を収めて有利な地位を占めることになりかねず、それは他のまともな事業者の追従も招きかねず、引いては消費者全体の利益を阻害する（不当表示の負の波及効果）ということが指摘され

ていた。換言すれば、不当表示を消費者取引市場から放逐して消費者に対して正確な商品情報が確実に提供される取引環境を整備することは、真に優良・有利な商品・役務を誠実に供給する事業者が消費者取引市場において有利な地位を占めることとなり、経済活動の活性化に資することとなるはずである。但し、その前提条件として、事業者に萎縮効果が生じないように、予測可能性確保のための基準の明確性、執行の公平性が確保されるべきである。

- ③ 【ソフトローとハードローの手法の適切な使い分け】： 不当表示による消費者被害の事前抑止という目的達成のために、課徴金賦課というハードローの手法は欠かせない。しかし、事前抑止の目的の効率的達成のためには、何が何でも高率の課徴金を課せば解決するというものでもない。告示・ガイドラインの整備、事前相談制度、警告制度等による柔軟な運用、課徴金減免制度による不当表示中止に向けたインセンティブの提供等が有益である。他方、逆に、確信犯的な故意事案であり、同一事業者による同種不当表示の反復、首謀者的地位、公益通報の揉み消し等の事案については、より強力な抑止力が必要であるから、加算制度というハードな手法が必要である。

	論点	問題の所在	H.20 公取委 法案	比較対照す べき国内制 度・海外制度	現時点におけ る私見
課 徴 金 賦 課 対 象 の	不実証広告事案を課徴金賦課の対象とするか。	不実証広告を課徴金賦課の対象から除外することは、証拠提出を拒絶することによって課徴金から免れる余地を生ずるのではないか。	不実証広告の規定により優良誤認表示とみなす場合は、課徴金を課さない。	無し。	不実証広告事案を課徴金対象から外すことは不適切である。
不 当 表 示 の 範 囲	3号指定告示事項を課徴金賦課の対象とするか。	課徴金というペナルティを課する以上は、法の明文により要件を規定する必要があるのではないか。	3号指定告示事項には、課徴金を課さない。	・独禁法上の不公正な取引方法については、法の明文で要件を定めた一部の類型だけに課徴金を課している。 ・景表法上の	要件の明確性、差止請求の範囲との権衡から対象から外すことも理論的には有り得るが、有利誤認・優良誤認と比較して、明確性にそれほど差が

				差止請求の対象から、3号指定告示事項は除かれている。	あるかは疑問である。
	従来の不当表示の類型以外にも、新設して加重金賦課の対象とすべき類型はあるのではありませんか。	例えば、①断定的判断の提供、②消契法上の不利益事実の不告知のような表示、③事業者属性の虚偽説明等（老舗商法や、会社名による誤導）。	無し。	①と②については、消契法・特商法・金販法・金商法・商先法等、他の消費者関連法規とのバランス。	消費者被害の現場では良く見かける手口であり、範囲拡張を検討すべきである。
課徴金賦課のための主観的要件	課徴金賦課の主観的要件をどのように設定するか。	行政機関に過ぎない消費者庁にどこまで微妙な主観的要件の認定評価が可能か。	故意・重過失を要する。	独禁法・金商法は主観的要件を要求していない。公認会計士法のみ「相当の注意を怠ったことによる重大な虚偽証明等」として重過失らしき要件を要求している。	故意・過失とする。重過失の認定までは、事実上不可能に近い。軽過失ならば、不当表示の内容そのものから推認可能であるので、不当表示の存在から推定されるとして挙証責任を転換するのが合理的ではないか。
	主観的要件は組織内の誰について認定・評価するのか。	会社代表者か、取締役会か、役員の一部か、非役員であっても監督者の地位にある者か、	言及無し。	・独禁法、金商法においては、個人個人の主観的要件を問題と	末端の構成員の独走だと弁解されて責任を免れるようでは、十分

		現場の従業員では足りないか。末端の従業員の独走だと言われた場合どうなるか。		しない。 ・公認会計士法では、無論、公認会計士本人。	な執行力を望めない。問題の商品役務の製造・販売過程において、指導的地位にある者の故意・過失とするのが適切と考えるが、理論的にどう整理するか？
課徴金賦課の水準と算定方法	課徴金率	不当表示によって得られる不正な利益を上回る水準である必要があるが、業態（特に利益率）や事件の実状、違反事業者の主観的態様等により一概に確定しにくい。	一律3%	独禁法は、行為類型によって異なるが、不当な取引制限において、10・3・2%。金商法も、行為類型により様々であるが、インサイダー・相場操縦・風説の流布と偽計においては重要事実公表の前後の2週間以内の差額。発行開示書類の虚偽記載・負提出については、募集・売上総額の	・業種や業態による利益率の違いをどう考えるか。 ・故意・過失・重過失等の主観的態様を考慮するか。 ・不当表示がある以上、売上総額との理屈はどうか。独禁法・金商法と異なり、対象商品売上がそもそも比較的low額になることが多いことからすると3%～数%ではそもそも後記の足切りにかかって賦課されない場

			2. 25～4. 5%。 公認会計士法は, 監査報酬の100～150%。	合が非常に多くなる懸念がある。 ・民事賠償との関係とバランスをどう考えるか。
課徴金算定の分母となる売上の範囲	課徴金算定の基礎となる売上金の範囲。	不当表示の対象商品・役務の売上総額。	独禁法は, 問題の違法行為の売上総額。 金商法は, 上記のとおり。 公認会計士法は, 監査報酬の全額。	不当表示の対象商品・役務の売上総額。
算定期間の範囲	課徴金算定の基礎となる算定期間の範囲。	3年間	独禁法は, 3年間。 金商法と公認会計士法には制限無し。	期間制限の必要無し。立証との関係に過ぎない。
除斥期間	除斥期間の年数	実行期間等の終了日から5年。	独禁法も実行期間の終了日から5年。 金商法は違反行為の実行日から5年。 公認会計士法は会計期間の末尾から7年。	独禁法や金商法と平仄を合わせても良いかもしれないが, 5年間という期間に合理性は特に無いのではないか。
課徴金賦課の除外要件(足切り)の	小規模事業者や, 見込まれる課徴金	賦課要件の下限を30	現行独禁法は, 下限10	消費者庁の業務負担を考え

	要否と内容	額が非常に少額になる場合等，一定範囲の除外要件を設けるかどうか。	0万円，つまり売上げ1億円。	0万円。金商法と公認会計士法は，1万円未満。	ると，一律の明確な基準で除外することは有り得るが，商品単価が低いことが多いことを考えると，300万円で足切りは高額に過ぎる。
課徴金額の変動可能性	消費者庁による裁量的賦課の是非	消費者庁の執行の現場における裁量的判断により，課徴金を課すか否かについて決する裁量的賦課を認めるか否か。	非裁量的・画一的な制度。	公認会計士法のみ，裁量制あり。但し，一定要件を前提とする。	必要が無いばかりでなく不適切。課徴金賦課の予測可能性・透明性・公平性の観点から課徴金制度の信頼確保のためには裁量性を設けるべきではない。
	減免制度の是非と内容	不当表示の早期中止に向けたインセンティブを与えて消費者被害の拡大を防止するために，減免制度を設けるべきか否か。独禁法上のリーニエンシー制度は，違法行為の形が全く異なるので，そのまま当てはめることは出来ない	言及無し。	独禁法，金商法はあり。	要検討。 ・あまり緩い基準で減免を認めてしまうと，見つかりそうになったら申告すれば良いということになって，不正な利得が確保されてしまう。 ・減免の理由

		が、その考え方が援用出来るのではないか。			として、事業者が不当表示の利得を被害者に自首返還し、との余の部分为消费者利益を図る機関に寄付したことを条件として免責を認めるような制度はどうか。
	加算制度の是非と内容	一定の客観的条件の下、より強い抑止力を持たせるために課徴金加算を認めるべき事案があるかどうか。	無し。	独禁法・金商法・公認会計士法にあり。	加算制度は必要。 例えば、①一定期間内の再犯、②首謀者的地位、③公益通報の揉み消し等。
課徴金財源の使途	課徴金財源の配当可能性	課徴金として徴収した不正な利得を、不当表示によって被害を受けた消費者に配当することが出来ないか。	無し。	国内制度では無し。 米国のSECでは被害配当あり。しかし、FTC法では無し。	課徴金率が低ければ、費用倒れで配当は無意味。 しかし、売上総額か、それに近い程度の課徴金額になるなら一考の余地あり。 しかし、権利者の認定の困難性と弊害（真の権利者でない者の便乗請求）も考

					慮すべき。
	適格消費者団体・特定適格消費者団体の訴訟実費等に対する利用可能性	適格消費者団体による差止請求訴訟，特定適格消費者団体による集団的消費者被害回復制度の実費の拠出または貸付，他の消費者全体の利益確保のための活動財源とすることが出来ないか。	無し。	無し。	もし，課徴金率が低いものに止まる場合は，課徴金制度だけでは被害回復は出来ないので，訴訟制度による被害回復が必要である。そうすると，適格消費者団体の訴訟制度の実効性確保が必要であり，通知・広告費用，仮差保証金，鑑定費用等の拠出が考えられる。
課徴金制度と消費者団体訴訟制度	一般的措置請求権制度の是非	不当表示の存在を可能な限り早期に探知するための方策として，適格消費者団体等から，書面により申告が行われた場合には，消費者庁は一定期間内にその評価と対応を回答しなければならないとする制度を新設出来ないか。	無し。	無し。	不当表示の存在を消費者庁が迅速に把握するために，是非とも必要。
	不当表示評価の確定を前提とする集	消費者庁の認定・評価の確定または	無し。	独禁法 25 条は，公取委	集団的消費者被害回復制度

との連携	团的消費者被害回復訴訟制度の是非	取消訴訟における確定を待って、その不当表示に該当するという評価を前提として特定適格消費者団体が訴訟を提起できる制度の新設はどうか。		の排除措置の確定を待って、無過失損害賠償請求訴訟を提起する規定あり。	の構造から、無過失責任とすることは出来ないが、不当表示の評価の限度で確定しておくことは、優良誤認表示について意味がある。
	消費者庁からの調査情報開示と意見聴取手続の是非	集团的消費者被害回復の訴訟制度の上で、特定適格消費者団体が、その調査情報の開示を求めたり、損害算定において、消費者庁が課徴金算定の際の資料や検討状況の開示を求める制度と出来ないか。	無し。	損害算定に関するものではないが、独禁法24条の差止請求に関しては、同法83条の3第2項の求意見制度がある。	集团的消費者被害回復制度を実効あらしめるために、これらのような制度を新設することが有効と考える。
手続論	課徴金賦課のための調査権限	課徴金賦課のための調査としてはどのようなものが必要となるか。	措置命令に要する調査の外、事件関係者、参考人への審尋、鑑定、帳簿書類等の提出命令、立入検査。		この点は、ほぼ20年公取案のとおりで良いのではないか。
	調査妨害に対するペナルティの是非	消費者庁の聴取や帳簿等の提出要求を拒絶して調査妨害をした場合に、罰金あるいは加算	無し。		調査に対する資料提出や聴取にスムーズに応ずることを担保する制

		制度の対象とすべきではないか。			度として必要と考える。
事業者の手續保障と不服申立	課徴金を課す場合の事業者の手續保障はどのようなものであるべきか。	事前の弁明の機会が付与。	独禁法には、処分前の審査手續がある。	独禁法と異なり、認定・評価対象が単純。広告表示の内容が客観的眞実に合致するかどうかだけ。主観的要件は取消訴訟で争ってもらうのが相当。従って、従前の普通の告知・聴聞の手續で足りる。	
課徴金納付命令の所管と、取消訴訟の管轄裁判所。	課徴金納付命令の判断機関は、消費者庁だけか、それとも都道府県にも認めるか。取消訴訟による不服申立の管轄裁判所は、東京地裁だけか、地方でも提起出来るとすべきか。			判断の統一のためには、消費者庁本庁に集中すべきではないか。また、管轄は、東京地裁だけに集中すべきではないか。	

具体的事例による執行シミュレーション

1. 課徴金賦課対象の不当表示の範囲

- (1) 【不実証広告事案】：健康食品製造販売を業とする事業者A社は、ヒアルロン酸・グルコサミン・DHA・ビタミン等を含有するサプリメントを表示・広告上で謳っている原材料とは全く異なる粗悪・廉価な原材料を使用して製造し、原価の3倍の価格設定で販売して莫大な年間売上げを挙げていた。甲県が原材料、製造法等に関する資料提出を求めたが、課徴金を賦課されたくないA社は、頑として資料提出を拒み、不実証広告の規定により優良誤認表示と認定されて甲県から措置命令を受けた。
- (2) 【3号指定告示事案】：有名スーパーB社は、チラシとインターネットで、浜名湖産ウナギ大量入荷との表示・広告を行って顧客を誘引したが、実際に入荷したのは、各店舗当たり5セットに過ぎず、その余は、輸入された中国産ウナギであった（原産地表示・おとり広告）。
- (3) 【事業者属性の虚偽説明】：美容医療クリニックを全国で大規模展開するC医院は、①30年以上の治療実績、②年間30万件以上の施術実績、③当院のみの独占的施術方法等の雑誌広告、インターネット広告を行って膨大な数の顧客を誘引していたが、実際には、①最初の開業から10年を経たおらず、②年間施術実績は平均3万件程度、③独自の施術手技など何も持っていなかった。

2. 課徴金賦課のための主観的要件

- (1) 【主観的要件の設定】：故意・過失・重過失・無過失、どの範囲まで対象とするか。
 - ① 事業者Aは、カシミヤ入りセーターを海外事業者Bから輸入して国内販売していたが、AもBから欺罔されてほとんどカシミヤが含有されていない粗悪な品質のセーターを購入し、自らの表示・広告が不当表示となっていることを知らずに販売していた。
 - ② 事業者Bは、一般住宅用の太陽光発電システムの販売を行い、同システムを用いれば、毎月の自宅電気代が大幅に低減出来るだけでなく、余った電力については電力会社買い取ってもらえるので、その収益も見込めると謳って、短期間で投資分を回収した上で、その後は多大な継続的収益が見込めるとして、非常に高額なシステムを販売していた。しかし、実際には、発電量はそれほど大きなものではなく、また、電流の品質から電力会社買い取ってもらえる見込みは立たず、数年間で回収出来る見通しは無かったが、自社でも、調査不足で他社製品を仕入れており、主観的には、消費者を欺して販売しているとの認識ではなかった。
- (2) 【主観的要件に認定主体】：あるホテルのレストランでは、①芝エビと謳ってバナメイエビを売りつけ、②牛肉ステーキと謳って固形牛肉を用い、③操業していたが、その事実を代表者及び取締役会では全く知らず、部課長クラスか、あるいは現場のレストランの料理長以下の職員しか知らなかった。

3. 課徴金賦課の水準と算定方法

- (1) 【課徴金率の設定その1】: CO₂ガス排出権取引を開始して、多数の高齢者等を勧誘していたA社は、実際には、事務所を開設して概観を整え、もっともらしいパンフレットや説明資料を製作し、契約関係書類を整備しただけで、海外の取引所への繋ぎなど全く行わず、自らの独自の価格設定と非常に高率のレバレッジをかけて、単に詐欺的賭博に等しい相対取引を行って、実際にはコンピュータ機器による損益の算定さえもまともに行わず、毎月の取引報告書の上だけで多大な損失が出たと繰り返しては、追証によって脅して損を取り戻しましょうと言って追加出資を繰り返すように仕向け、莫大な出資金の収奪を繰り返していた。賃料や関係資料作成費、人件費等を控除しても利益率は非常に高く、80%を上回るほどであった。
- (2) 【課徴金率の設定その2】: 食品製造販売業を営むB社は、その主力商品（出荷品の中に占める割合は7割程度）であるカップラーメンの販売で長年堅実な経営を行っており、その利益率は6%程度であったが、ある時、その中の使用食材の一部に偽りのあることが発覚した。
- (3) 【課徴金賦課の除外要件】: とある巨大ホテルチェーンを営む事業者であるC社は、その各地ホテルにおいて営む中華レストランで、「地鶏」と称してブロイラー鶏肉を用いた鳥のカシューナッツ炒め、「アワビのクリーム煮」と称してロコ貝を用い、「フカヒレの姿煮」と称して人工フカヒレを用いて操業していた。同ホテルチェーンの利益率は非常に高かったが、これらの3種の料理の総売上は、全国のレストランチェーンの年間売上げを合計しても1億円に達しなかった。ただ、これら食材を用いたコース料理の総売上であれば、1億円をかるうじて上回るものであった。

4. 課徴金額の変動可能性

- (1) 【課徴金減免制度】: 例えば、以下のような諸事例において減免を認めることは適切か。
 - ① ある商品を仕入れて全国の小売店への流通を請け負っている事業者が、ある時、製造販売元事業者が、当該商品の品質について重大な偽りを行っていることを認識してしまった。この不当表示は消費者を欺すものであるので即刻止めるべきものだと思っているが、既に大量の商品が全国の小売店で出回っており、現在、消費者庁に申告すると、自社まで巻き添えになって課徴金を課されるのではないかと怖れて自主申告を躊躇っている。
 - ② ある大手事業者は、自社の製造販売している商品の優良性について故意に偽って、長年に亘り不当表示を継続してきたが、消費者庁に被害実態が知られて調査が入りそうになったので、俄にこの優良誤認表示を自主申告して課徴金減免を求めている。
 - ③ 同じ事例で、会社首脳陣は長年気づいていなかったが、消費者庁から調査申入れがあつて初めて社内調査を行って、その優良誤認表示に気が付いて、即刻、自主申告した。
 - ④ 同じ事例で、消費者庁から調査ではなく、警告があつたに止まった場合はどうか。

(2) 【加算制度】: 例えば、以下のような諸事例において課徴金加算を認めることは適切か。

- ① 一定商品について有利誤認表示で摘発された事業者が、数年間以内に、同一商品について似たような有利誤認表示を繰り返した。
- ② 一定商品について優良誤認表示で摘発された事業者が、数年間以内に、他種商品の優良誤認表示を繰り返した。
- ③ 一定商品について優良誤認表示で摘発された事業者が、数年間以内に、同一商品について、今度は有利誤認表示を繰り返した。
- ④ 電気通信事業を営むA社は、新規格のスマートフォンを用いれば、日本全国の何処でも、従来規格の2倍以上の速度で繋がると表示・広告を行って顧客を誘引していたが、実際には、新企画の基地局の開設が遅れており、2倍以上の速度で接続出来るのは全国の市町村の3割程度に過ぎなかった。しかしA社は、全国の代理店や家電量販店等に指示して上記のとおり店頭表示させ、かつ説明させて無数の顧客と通信契約を締結させていた。

5. 課徴金財源の使途

- (1) ある特定適格消費者団体は、集団的消費者被害回復の訴訟制度を提起し、第一段の手続では認容判決を得たが、全国の消費者は膨大な数に昇るため、二段目の債権確定手続を開始するための通知・広告費用を拠出出来ず、困っている。
- (2) ある特定適格消費者団体は、集団的消費者被害回復の訴訟制度の提起を準備中であるが、被告とする予定の詐欺的悪質事業者は、以前より消費者被害を起こしては会社を閉鎖して逃げ、また役員を変えて実質的には同じ関係者が別会社を立ち上げて同様の被害を発生させるということを繰り返していることが判明しているため、一段目の提起を開始する前に仮差押えを行いたいと考えているが、その保証金財源が無い。

消費者庁表示対策課に対する質問事項

当日の質問ですので、本日の回答は無理と思います。また、内容によっては消費者庁ではなく、公取委にお尋ねすべき事項かもしれません。次回期日でもよろしいので、お差し支えの無い範囲で回答をお願い出来ますでしょうか。

1. 表示対策課には、公取委から出向されている方が多いと思いますが、20年法案において、公取委が不実証広告や、3号指定告示事項を課徴金対象から除外された理由はどのようなことですか。
2. 同じく20年法案において、公取委が主観的要件として「重過失」まで必要と考えられた理由、その場合、その重過失はどのような資料からどのように認定しようとのお考えであったのですか。
3. 同じく20年法案において、公取委は、その「重過失」は、会社組織内の誰の重過失と考えられていたのですか。
4. 同じく20年法案において、公取委は、当該商品・役務の総売上の3%と課徴金率を設定されていると思いますが、そのような課徴金率を設定された合理的根拠は何かありますか。
5. 課徴金賦課の除外要件（足切り）との関係において、例えば最近2～3年程度の期間に不当表示として摘発（措置命令発令）された事業者のうち、その問題となった商品・役務の売上総額が1億円を超える程度の事業者はどの程度存在するのでしょうか。あるいは5000万円以上では如何でしょうか。もしデータがあるようでしたら御教示下さい。
6. 消費者庁表示対策課の実務現場の感覚としては、課徴金を賦課するかしないかというレベルの「裁量性」は、あった方が良いのか、それとも無くて良いのか。また、もしあった方が良いという御回答の場合、そのメリットはどのようなことからでしょう。
7. 課徴金制度が導入された場合、その課徴金額を算定するためには、不当表示を行った事業者の社内資料のうち、どのようなものが必要になると想定されますか。そして、従来の景表法上の調査権限の範囲は、どのような事項を追加する必要があると考えられるでしょう。
8. 課徴金制度が導入された場合、その納付命令に向けた手続によって調査開始から発令に至るまでの手続に要する期間はどの程度増大することが見込まれるようになるでしょう。これに要する事務量の増大の見通しと共に、現場の大体の実務現場の感覚を御説明頂けますでしょうか。
9. 措置命令と課徴金納付命令に対して取消訴訟の提起が多発した場合、現在の消費者庁表示対策課の人員で、訴訟対応までが可能でしょうか。もし困難とした場合、どのような体制整備が必要と考えられるでしょうか。