

## 「事業者の取組を促進する仕組み作り」について

内閣府消費者委員会  
委員長 高 巖

## I. 事業者の取組を促進する仕組み作り

## 1) 積極的な取組の普及

- ① 優秀な消費者志向経営に対する顕彰制度など  
全国各地にこうした取組みを広げていくこと
- ② 消費者志向自主宣言企業を応援する運動の推進  
消費者は自主宣言企業を応援することで社会を変えられるとの認識  
応援されることで自主宣言企業も責任の重さをさらに強く自覚
- ③ エシカル消費に関わる商品やサービスを紹介するサイトの開設  
エシカル消費の意義と併せ、何を購入するのがそれに繋がるか
- ④ 不利益処分を行う場合でも、コンプライアンス体制が整っていれば  
体制が整っていたことで早期発見・対応が可能であったことに言及

## 2) 中間層を動かすための制度

## 3) コンプライアンスへのインセンティブとディスインセンティブ

- ① 連邦量刑ガイドラインで示された考え方を参考に  
行政処分に「不利益処分ガイド」を導入
- ② 特定分野（景品表示法の課徴金）に限定して導入  
コンプライアンスの取組みが明確に報われる仕組みとすること

## II. 問題意識

## 1) 消費者行政に投入できる予算はほぼ横ばい状態

- ① 国においても地方においても同様  
社会保障関連、外国人生活者増加に伴う支出も増大
- ② 社会の超高齢化・デジタル化  
脆弱な消費者の増大、ネットを通じた取引の拡大
- ③ ここ数年で一気に進む変化  
成年年齢引き下げ、外国人観光客の増加、外国人労働者の受入れ拡大
- ④ 新たな消費者課題  
キャッシュレス化に向かう過程で生ずる消費者トラブル  
外国人の被害防止や被害回復  
外国人労働者に対する消費者教育など

## 2) このまま現状維持を続ければ

- ①「投入可能な行政資源」と「対応すべき消費者課題」との間に溝時間の経過とともに溝は広がること
- ②解決・緩和する方法
  - (1) より多くの予算を消費者行政に投入すること
  - (2) 消費者行政に関わる職員がより多くの消費者課題に優先的に取り組むこと
  - (3) 消費者行政に対する事業者側の協力を引き出すこと
- ③実現可能性
  - (1) 予算を際限なく増やすのは難しいこと
  - (2) 職員数が増えない中、取り組むべき行政課題だけは増え続けること
    - (1) と (2) の方法は全く議論の余地がないということではない
    - 別途、あるべき形を検討する必要がある
  - (3) 15年前により、その必要は指摘されていること
    - 全体的な議論では難しいが部分的であれば可能
    - 既に一部で導入されていること
- 3) コンプライアンスへの取組みが単なるコストとして認識
  - ①会社法における内部統制（内部管理体制）構築義務
    - 関係法令の遵守、財務報告の信頼性確保、効率性確保
    - 任務懈怠に対し、株主代表訴訟リスク（リスクを回避するコスト）
  - ②金融商品取引法における内部統制（内部管理体制）構築義務
    - 財務報告の信頼性を損ねた場合、金商法に基づく処分
    - 虚偽記載罪には、刑事罰
    - 重要事項の不実記載については、課徴金
    - 証券訴訟や株主代表訴訟リスク（リスクを回避するコスト）
  - ③大会社・上場会社に対する構築義務
    - 中小企業は（内部管理体制）構築の必要性を感じない
    - 非上場企業は（内部管理体制）構築の必要性を感じない

### III. 事業者の協力を引き出す仕組みを検討する必要性

- 1) 事業者は5つに分類
  - ①良識的な事業者
  - ②中間的な事業者
  - ③無関心の事業者
  - ④脱法的な事業者（悪質事業者）
  - ⑤詐欺集団（オレオレ詐欺のような犯罪集団）
- 2) 問題が発生した場合の①②③事業者の対応
  - ①事業者

内部管理体制が整っているため、社内相互確認の過程で  
 また監査・検査・内部通報などを通じて違反の事実を特定  
 これを是正するとともに、違反の事実を所管庁に迅速に報告  
 現状、行政処分は規制違反があったかどうかで処分を機械的に決定

### ③事業者

機能する体制を敷いていないため、自ら発見し是正することはない  
 基本のスタンスは、監督官庁などより指摘があれば、是正する  
 行政規制の場合、是正に応じなければ、厳しい不利益処分を受けるため  
 是正に応ずるが、基本は「言われれば応ずる」にとどまる

### ②事業者

一定程度の内部管理体制を整備しているため、①事業者ほどではないが  
 違反の事実や問題行為を、③事業者よりも高い確率で発見する  
 ただ、所管庁に報告した場合の機械的対応を見ているため  
 事実関係の調査には積極的に動かず、所管庁に対する報告も控え  
 問題解決を先送りする傾向にある

## 3) 事業者側①②③の行動パターンを前提とした場合の行政効率

### ①現状

②③事業者の問題行為を行政がを見つけ出し、是正を求めることは困難  
 この状況を放置すれば、消費者利益の保護・増進にはつながらない  
 行政が積極的に問題を発見・指導・是正するには  
 投入する行政資源をさらに増やす必要、それができなければ

### ②消費者側の利益保護だけでなく、事業者間の不公正も招くこと

②③事業者は、内部管理コストを低く抑えるため

①事業者よりも、競争上、優位となる

### ③起こり得るさらに深刻な問題

②③事業者との激しいコスト競争に晒され続けると

①事業者も、消費者対応・法務・品質・監査などの担当部の  
 努力にもかかわらず、社内圧力によりやがて内部管理が緩み  
 手続きの軽視や所管庁報告の軽視が起こる可能性が高まる  
 大手企業の検査データ改ざんなどが続く背景の1つ

### ④行政はさらにパフォーマンスを悪化させる可能性

## 4) 消費者行政の効率を高めるための措置

①内部管理体制を整備すること、問題を迅速に報告することに  
 事業者が大きなメリットを感じる仕組みを構築・公表する必要

②そうした仕組みができれば

①事業者は行政に対しより協力的な行動

- 自主報告、調査協力、責任受容、再発防止などに動く
- ③事業者の協力を評価する仕組みが定着すれば、やがて
    - ②事業者もさらには③事業者も協力的な行動をとるようになる
  - ④節約された行政資源の有効活用
    - 消費者団体の育成や消費者教育に
      - ④事業者や⑤集団の捜査や摘発に回すことが可能に
- 5) 法改正の議論が順調に進まない理由
- ①問題を起こす事業者は、④事業者(⑤集団)、時に③事業者
    - 消費者団体などは、③④事業者を取締るための規制強化を求める
  - ②ターゲットとされる③④事業者は、規制強化をそれほど恐れない
  - ③規制強化に対し対応するのは
    - ①②事業者=コストをかけ対応
    - ③④事業者はほとんど対応しない
  - ④このため、法改正の議論に参加してくる①事業者は
    - 規制強化に反対の立場をとる
    - 無理を通して規制強化しても
    - 多くの場合、③④事業者の行動はそのまま放置される可能性
  - ⑤コンプライアンスを定着させるための仕組みに知恵が必要
    - ①②事業者が明確にメリットを感じ
    - ③④事業者が明確にディメリットを感ずる仕組み

#### IV. 行政処分ガイドラインの導入可能性

##### 1) 参考となる仕組み

- ①1991年施行「組織に関する連邦量刑ガイドライン」(ガイドライン第8章)
- ②背景
  - 1980年代初頭、連邦裁判所が下す量刑に一貫性が見られないこと
  - 裁判官による裁量の幅が広すぎ、公正さを欠くこと
- ③米国議会が量刑委員会を組織
  - 同委員会を中心に個人に関する量刑ガイドライン(1987年施行)を策定
  - その後、組織による犯罪に対するガイドラインも整備
- ④組織に関するガイドラインの基本の考え方
  - 罰金額などの算定手続きを公表
  - 基準罰金額×有責点数(1~10の幅)、有責点数に一定の乗数が割当

##### 2) 有責点数を算定する際の代表的な要因

- ①不正に関与した人物の職位は
  - X人以上の従業員を抱える上級管理職が関与の場合

Y人以上の従業員を抱える上級管理職が関与の場合

- ②過去に同様の不正はなかったか  
過去 10 年の場合、過去 5 年の場合、過去 3 年の場合など
  - ③不正を意図的に隠そうとしなかったか
  - ④不正行為を発見した後、迅速に報告したか
  - ⑤当局の捜査に協力的であったか
  - ⑥有効な倫理コンプライアンスのプログラムがあったか
- 3) 有効な倫理コンプライアンスのプログラムとは
- ①コンプライアンス基準などを設けていること  
基準に従って行動する社内手続きが確立されていること
  - ②基準が正しく守られているかを監督する責任者がいること  
その責任者は役員以上であること
  - ③当然の注意義務を持ってすれば不正に関与する可能性を持った人物を予測できる場合、その人物に権限を与えないこと
  - ④倫理コンプライアンス教育の参加を義務付けること
  - ⑤不正行為を発見できるモニタリングの仕組みを設けること  
報復を恐れることなく通報できるヘルプラインを設けること
  - ⑥適切で一貫した賞罰制度を持っていること
  - ⑦問題発見後、再発防止のための措置を講ずること（継続的改善）
- 4) メリハリのある連邦量刑ガイドライン
- ①最終罰金額の幅は、最低を 1 とした場合、最大は 80  
1000 万ドルの場合、最大は 4000 万ドル、最低は 50 万ドル
  - ②これにより、米企業のコンプライアンス体制整備が大きく進展
  - ③行政のパフォーマンスも大幅改善  
司法省・証券取引員会などの行政機関による捜査、大幅改善
- 5) 日本における応用可能性
- ①米国の場合  
社会と市場の公正さを担保・実現するための制度として  
司法システムが基本インフラとなっていること  
連邦量刑ガイドラインの導入は合理的
  - ②日本の場合  
司法による公正さの担保は、重視されてはいるが  
それ以上に、行政による公正さの確保が重要な役割を果たしている  
行政組織に対する国民の信頼は依然として厚い  
行政処分（不利益処分）に関し、類似する制度の導入が合理的
  - ③行政処分における恣意的運用

行政事務のパフォーマンスを高めることに加え  
不利益処分の根拠を具体的に明示する必要あり

#### V. 景品表示法における課徴金制度の検討可能性

##### 1) 行政組織全般に適用する「処分ガイド」の検討は非現実的

###### ① 15年前の国民生活審議会による提言

小さな政府と事後チェック型行政への移行を踏まえ

「連邦量刑ガイドライン的な仕組みを導入する必要性」を謳ったが

###### ② 具体的な議論の進展は何もなし

野心的な取り組みは不発に終わる可能性が高い

##### 2) 消費者行政の分野における「処分ガイド」の導入

###### ① 処分ガイドの発想と親和性を持つ「課徴金制度」と絡めること

具体的には景品表示法における課徴金制度

###### ② 既に「処分ガイド的な仕組み」を導入済み

「自主申告」について課徴金を2分の1とする規定

「返金実施」について課徴金を減額する規定

##### 3) 現行景品表示法では、2つの目的にあまり貢献しないこと

###### ① 行政パフォーマンスの改善

###### ② 事業者による内部管理体制整備とそれに基づく責任ある行動

###### ③ 理由は

基本的に All or nothing の運用になっていること

「知らず、かつ知らないことにつき相当の注意を怠った者でない」場合

課徴金納付を命ずることができないこと

###### ④ 事業者は知らなかったこと、注意を払ったことを主張するだけ

「知らなかった者」

「知らないことにつき相当の注意を払った者」(認識後速やかにやめた者)

###### ⑤ 行政が確認する事項

正常な商慣習に照らし必要とされる注意を払っていたかを確認

当該事業者が管理措置指針に沿う具体的な措置を講じていたかを確認

(管理措置指針第4)

1) 景品表示法の考え方の周知・啓発

2) 法令遵守の方針等の明確化

3) 表示等に関する情報の確認

4) 表示等に関する情報の共有

5) 表示等を管理するための担当者等を定めること

6) 表示等の根拠となる情報を事後的に確認するために必要な措置を採ること

- 7) 不当な表示等が明らかになった場合における迅速かつ適切な対応
- ⑥この評価の仕組みは、基本的に1と0で判断すること  
協力的な企業であろうと、非協力的な企業であろうと  
審査請求人は相当の注意を怠っていないと主張（行政不服審査会の答申）  
不当表示という事実が認められれば、皆、同じ処分で臨む
  - ⑦現行の枠組みでは不十分  
事業者側の協力は十分に引き出せない  
悪質な事業者に対する抑止効果は小さい
- 4) 事業者の協力を引き出すため、コンプライアンスへの取組みを促すため
- ①問題商品の売上の3%に幅を持たせること（1%～5%）
  - ②プロセス評価  
自主申告（社内監査で問題を把握など）  
調査協力（調査全体を通じての協力など）  
責任受容（早い段階で会社側の責任を認めることなど）
  - ③体制の評価（プロセス評価でYesがあった場合に体制を追加的に評価）  
例えば、管理措置指針第4  
消費者志向経営で求めている各要件など
  - ④過去の経歴評価
- 5) 消費者委員会による「景表法改正に関する中間整理」（2014年4月）
- ①故意の違反行為、再度の違反行為、公益通報のもみ消しなどは加算事由
  - ②自主申告などは減算・減免事由
  - ③自主的返金、公的機関への寄付なども減算・減免事由
  - ④広く適用される景表法の執行においては、裁量は極力排除されるべき  
重要性に鑑み、引き続き検討を要する
- 6) 消費者委員会による「景表法改正に関する答申」（2014年6月）
- ①違反行為の反復継続、証拠の隠匿、内部告発妨害などを事由とする加算
  - ②過去の措置命令事案などを踏まえ、検討が行われるべき
  - ③自主申告などでの減算・減免措置も検討する価値あり
  - ④時間切れとなり、この問題はほとんど議論されず
- 7) 改正景表法の施行からまだ2年しか経過していないが
- ①消費者行政を一層効率化するという将来世代の利益のため
  - ②事業者間の公正な競争を促すという健全市場の形成のため
  - ③景表法抜本改正に関する基本方針を早い段階より検討する必要

## VI. 課徴金制度に関するその他の議論

### 1) 減免措置

- ①過去3年間、34件中自主申告は3件のみ
  - ②自主申告制度はあまり機能していない？
  - ③良識的な事業者にとってインセンティブになっているか？  
課徴金納付額よりも、措置命令（レピュテーション・リスク）
  - ④不利益処分を行う場合でも、コンプライアンス体制が整っていれば  
体制が整っていたことで早期発見・対応が可能であったことに言及  
これによりレピュテーション・リスク及び株主代表訴訟リスクが軽減
- 2) 返金措置
- ①過去3年間、34件中返金は2件のみ
  - ②返金の手間を考えれば、課徴金の方が有利？
  - ③自主的な返金が起こらないとすれば、3%基準を見直す必要もあり  
自主的な返金が起こるところにまで引き上げていくことも検討すべきか
  - ④返金措置を講じない場合  
特定適格消費者団体などが問い合わせることで  
事後的に返金を進める事業者もあり、ただし、全体は見えない
  - ⑤特定適格消費者団体の行動が返金を促しているとするれば  
その行動に対し課徴金の一部を活動費として還流することも検討すべきか
- 3) 対象商品の細分化問題
- ①同種製品でありながらも、個別商品が規模基準を満たさず  
課徴金納付対象とならないケース
  - ②仮に課徴金の幅を1%～5%とすれば  
細分化問題の多くは解決される可能性
- 4) 課徴金と消費者行政（消費者団体）への還流可能性
- ①消費税増税に伴い、用途を明確化する必要が求められている
  - ②特定財源の場合、当初の目的がおおよそ達成されれば一般財源化  
消費者行政については、体制整備はまだ発展途上にある
  - ③被害者個々人が特定できない不当な（返還不能な）利益は  
消費者全体の利益のために使われるべき資金

以上