

不当景品類及び不当表示防止法の課徴金制度導入等に伴う制
度設計に関する意見書

2014年（平成26年）2月21日

日本弁護士連合会

はじめに

当連合会は、「不当景品類及び不当表示防止法」（以下「景表法」という。）の抜本的改正について、2011年及び2013年の2回の意見書により、特にその課徴金制度の導入を中心として、繰り返し意見を述べてきたものである。しかるに、2013年に全国的に有名なホテル、百貨店等の経営するレストラン等の飲食店におけるいわゆる食品の虚偽・誤認表示が大規模に発覚し、過去の公正取引委員会（以下「公取委」という。）あるいは移管後は消費者庁による指導・監督が何の効果も挙げておらず、食品業界における偽装表示が長年にわたり潜在・放置されてきた実態が明らかとなった。そのため、かかる実態を受けて景表法上の不当表示に対する課徴金制度導入の必要性がようやく広く一般に認識されるに至り、この度、内閣府消費者委員会において専門調査会が設置され、景表法に対する課徴金導入のための制度設計に関する検討が開始されている。そこで、当連合会としては、本意見書により、課徴金制度導入に伴う景表法改正の基本的方向性についての意見を述べるものである。

意見の趣旨

- 1 国は、早急に景表法の改正による同法への課徴金制度導入等を下記のとりの内容により実現すべきである。
 - (1) 課徴金を賦課する場合の主観的要件については、故意又は過失（軽過失）の存在を必要とするが、不当表示の存在が客観的に認められる場合（商品・役務等の内容が客観的真実に合致しない有利誤認表示又は優良誤認表示である場合）には、過失の存在が推定されるものとして举证責任を転換し、不当表示の主体である事業者において、無過失であることの本証を行った場合には、課徴金を課さないこととすべきである。
 - (2) 課徴金率は、景表法第4条第1項の不当表示を事前抑止するために十分な水準に設定すべきである。
 - (3) 客観的に不当表示の存在が認められる限りは、消費者庁において、課徴金を

課するか否か決定することができるという内容の完全な裁量的賦課は、原則として認めるべきではないが、対象事業者の規模や予測される課徴金額が非常に少額に留まる等、一定の客観的要件の下、例外として課徴金を課さないとの制度とすることが考えられる。

- (4) 独占禁止法上のリーニエンシー制度（カルテル・談合の構成事業者が違法な基本合意の存在について公取委に対して自己申告した場合に、一定順位まで課徴金の減免を認める制度）類似の仕組みとして、不当表示における課徴金減免制度の導入が検討されるべきである。
- (5) 逆に同種の不当表示を反復している等、一定の客観的要件の下で、課徴金率の加算を行うことが検討されるべきである。
- (6) 課徴金賦課の手続については、従前から消費者庁の措置命令に対しては、被摘発事業者は、行政不服審査の申立てや取消訴訟を裁判所に提起して争う機会が与えられており、課徴金賦課との関係においても、特段、変更の必要は認められないものと考えられる。

2 課徴金財源の使途について

- (1) 不当表示の摘発によって納付された課徴金の使途については、直ちに国庫の一般会計に納入されるのではなく、例えば、消費者庁内に消費者被害の抑止・回復のための基金を作って納付させる、あるいは特別会計に関する法律第2条所定の「特別会計」に組み入れる等の方法によって、消費者被害の回復に役立つ使途に利用出来る制度枠組みが検討されるべきである。
- (2) そして、申請により拋出又は貸与するような制度として、適格消費者団体による差止請求、特定適格消費者団体が集団的消費者被害回復のための訴訟制度を遂行するための費用（例えば、第一段目の手続終了後の消費者への通知・広告手続の費用、提訴前の仮差押え手続の保証金等が考えられる。）、その他、これら以外の消費者被害の事前抑止又は被害回復に役立つ使途に用いることができるようにすることが考えられる。

3 消費者の申告制度の新設、特定適格消費者団体等の権限強化について

- (1) 特定事業者による不当表示が存在すると思料する場合に、特定適格消費者団体等又は一般私人が書面により当該不当表示（特に優良誤認表示）の存在を消費者庁又は都道府県に対して申告した場合に、消費者庁又は都道府県は、一定期間内にこれに対する評価と対応を回答しなければならないとする制度（いわゆるスーパーコンプレイン）を新設すべきである。
- (2) 不当表示（特に優良誤認表示）に対する消費者庁又は自治体による措置命令・

課徴金納付命令が確定した場合は、特定適格消費者団体は、かかる確定した消費者庁の評価を前提として、集団的消費者被害回復の訴訟を提起できるとする制度を新設すべきである。その場合、特定適格消費者団体は、同制度の二段階目の手続である個別の消費者の債権確定手続の審理の中で、その個別損害立証・算定のために、消費者庁に対する資料開示と求意見申立てを行う権限を付与すべきである。

意見の理由

1 景表法改正による課徴金制度導入の基本的な方向性

景表法への課徴金制度導入に伴う新制度の構築に際しては、以下の3点に留意されるべきである。

- (1) 同制度の導入に際しては、平成20年通常国会における公取委提出法案の内容を参考としつつも、消費者庁移管後の現行景表法の目的が消費者利益の確保に向けられていることに鑑み、上記法案の枠組みにとらわれることなく、①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、②その他、消費者被害の事前抑止と回復のための制度や活動を実効化、活性化させるために役立つこと、という2つの要請を最も有効に達成出来る制度設計が行われるべきである。
- (2) 課徴金という経済的不利益を事業者に課する以上は、正当な経済活動に対する萎縮効果回避のための賦課要件の明確性による予測可能性の確保と、これに対応する手続保障（弁明の機会の付与・手続の公正性・透明性の確保）が必要であるが、他方において、不当表示による消費者被害発生の事前抑止・拡大防止のためには、その手続過程に遅滞があってはならず、そのためには一義的に明確な賦課基準と効率的な手続の整備が必要である。
- (3) 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、差止請求訴訟及び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。

2 景表法上の不当表示に対する課徴金制度の内容について

- (1) 過去から現在にわたり、無数の発生し続けている消費者被害に照らすと、その相当部分が、確信犯的動機に基づく故意による詐欺的な悪質事業者の手によって引き起こされている実態がある。課徴金制度による不当表示の事前抑止を有効に機能させるためには、賦課される課徴金率は、このような違法な詐欺的

事業者の不当表示による不正な利得獲得を思い止まらせるに足るだけの十分な重さを持っている必要がある。

- (2) かかる確信犯的な詐欺的悪質事業者の提供する商品・役務・権利の内容は、その原価や操業費用に比して、利益率が非常に高く設定されている事例が多い。したがって、不特定多数人に向けられた表示・広告による被害の拡がりの可能性からすると、かかる故意による詐欺的商法の結果として悪質事業者に獲得される不正な利益の総額は、非常に高額に昇る可能性があり、この度、景表法に導入される課徴金の比率は、このような高額な不正利益獲得を断念させるに足るほど、その抑止力は大きなものでなければならない。また、不当表示が存在しなければ、消費者は、当該商品・役務等を購入しなかった可能性が高いということからすると、不当表示が存在する場合の不正な利得とは、当該商品・役務の売上げの全額であるとの考え方も理論的には成り立ち得るところである。
- (3) このような観点からすると、不当表示を抑止するために十分な水準の課徴金率とは、金融商品取引法のインサイダー取引等についての課徴金制度、公認会計士法の課徴金制度等を参考にして、上限としては、不当表示の対象商品・役務の総売上か、場合によってはそれ以上に設定することまでも視野に入れ、違法な不当表示を事前抑止するためには、どの程度までの課徴金率が必要であるのか、吟味・検討されるべきである。
- (4) しかし、不当表示の中には、軽過失又は無過失と評価される可能性のある事例も考えられ、例えば製品の仕入れ元事業者や海外の輸出事業者から虚偽事実を説明されて当該事業者も欺かれ、結果的に不当表示となってしまったような事例又は末端の従業員が知識不足あるいはコンプライアンス意識の希薄さから本来の指揮命令から逸脱して商品・役務の品質を偽るような事例等が想定される。こうした事例については、課徴金により不正な利得を剥奪するという威嚇により反対動機を形成させて違法な不当表示を事前抑止するという考え方からすると、軽過失又は無過失の場合は、反対動機を形成させる役には立たないので課徴金による威嚇が機能しないとも考えられる。しかし、更に突き詰めると、相手方の事業者からの商品購入時の確認の不十分、あるいは組織全体に対するコンプライアンス体制構築が不十分な事例とも考えられる。過失が認められるケースが少なくないと考えられ、その損失を消費者に転嫁することは不当であり、より注意深い対応を求める趣旨から課徴金を賦課すべきである、との価値判断も成り立つ。

これらを総合して考えると、完全に無過失であれば課徴金賦課まで行うこと

は不適切であるが、過失が存在する場合には、課徴金を賦課するとの対応が適切であると考えられる。

- (5) ただし、行政機関である消費者庁の側で、措置命令・課徴金納付命令を下すまでの調査の中で、被摘発事業者の過失・無過失の分別まで求めることは手続を重くして不当表示を早期に摘発することが困難となり、執行力を低下させる懸念があるので、客観的に不当表示が存在する場合には、挙証責任を転換して原則として過失が存在するものとして扱い、しかし、被摘発事業者の側が自らの無過失を基礎付ける事実を主張・立証して争うこととすべきである。

また、同じく課徴金が賦課される事案にあっても、故意と過失の違いによって課徴金率に較差を設けるとの構造にすることも考慮に値する。なぜなら、故意による不当表示の場合には、より高率の課徴金を課すことが無ければ、不当表示に対する反対動機の形成が期待しにくく、不当表示が長期間継続してしまうおそれがあるからである。

- (6) なお、上記課徴金率の算定の基礎となるのは、当該事業者による不当表示の対象となる商品・役務・権利の売上総額であり、消費者庁において立証が可能である限り（どの程度の過去まで遡るかについては、入手証拠との関係において同庁の裁量権を認める。）、特に算定期間の限界を設けるべきではない。また、同じような態様の不当表示において、消費者庁の完全な裁量により課徴金が賦課されたり、されなかったりすることは、課徴金制度の公平性・透明性に対する事業者側の信用を低下させ、同制度の円滑な運用を阻害すると考えられるので、原則として裁量性は認めるべきではない。

しかし、景表法の改正により、措置命令の権限が都道府県にも付与されて、摘発件数の増大が見込まれる一方、課徴金賦課の手続は中央の消費者庁に集中することになるため、いかに小規模の案件であっても全件について課徴金を賦課しなければならないとすると、消費者庁の業務の停滞を招き、かえって執行力低下の懸念が生ずる。また、非常に少額の課徴金額しか見込まれない場合にも行政コストをかけて課徴金賦課のための調査を行うことは、不合理である。そこで、事業者の規模、総売上、想定される課徴金額が非常に少額に留まるような場合には、かかる一律・公平な客観的要件の下で、課徴金賦課を要しないとする制度とすることが考えられる。

- (7) 不当表示に対する課徴金というペナルティは、故意・重過失による不当表示に対しては有効な抑止力となることが期待される反面、軽過失による不当表示の場合には、事業者において途中から自社商品・役務における不当表示の存在

を認識しても、かえって課徴金による制裁と社会的非難を回避するために違法行為自体を黙認・放置して潜在化させる動機を形成させて逆効果となる懸念もある。これでは、本来の制度目的に反して、不当表示を迅速に市場から排除して消費者被害の発生・拡大を防止するという法の目的を阻害する可能性がある。また、仕入れ元や取引先事業者に欺かれ、あるいはその強要や指示を受けて心ならずも不当表示を行ってしまっていた事業者に対しては、早期にその取引先事業者からの拘束から外れて正常な状態に戻す途を制度として設けることが、不当表示の早期摘発に資する余地があると考えられる。

そこで、独占禁止法上の不当な取引制限（カルテル・談合）におけるリーニエンシー（カルテル・談合の構成事業者が違法な基本合意の存在について公取委に対して自己申告した場合に、一定順位まで課徴金の減免を認める制度）と類似の考え方（違法行為からの早期離脱のインセンティブを与えることが、重大な違法行為の深刻化を回避するという観点からすると、むしろメリットがある。）に基づく課徴金減免制度を導入し、早期の段階で、自社の不当表示を消費者庁に対して自主申告した事業者に対しては、その主観的態様が軽過失である限りは、課徴金減免の余地を認めることが相当と考えられる。

例えば、①仕入れ先や元請事業者等、取引先事業者からの虚偽説明、あるいは自社従業員の本来の指揮命令から逸脱した違法行為によって自社製品・役務も結果的に不当表示となっていることを発見した事業者による自主申告の場合、②景表法第9条の報告徴収開始から立入調査前の段階で不当表示を自認した場合、③景表法第4条第2項の不実証広告における合理的な根拠の資料提出を求められた段階において不当表示を自認した等の場合に、課徴金減免を認めるような制度が考えられる。

- (8) 反対に、不当表示を行った被摘発事業者が、①同種製品・役務について、一定期間内に同様の不当表示を繰り返すような再犯の場合、②他の取引先事業者等に不当表示を指示・強要していたような主導的事業者の場合、③従業員等の公益通報により不当表示の存在を役員等の首脳陣が認識していたにもかかわらず、これを黙認・放置し、あるいは隠蔽していたような場合には、このような事例の発生をより強い反対動機を発生させて確実に事前抑止するという観点から、課徴金率の上乗せが検討されるべきである。
- (9) 課徴金を賦課する際の手続については、被摘発事業者には、十分な反論・立証の機会が与えられなければならないことは当然であるが、現行制度においても、不当表示の被摘発事業者は、告知・聴聞の機会が与えられ、行政不服審判

あるいは取消訴訟で争う機会が付与されており、十分な手続保障の機会が付与されている。

これに加えて、各事業者における事前の予測可能性が確保されるに足りるほど、不当表示の範囲と課徴金率の算定基準が明確であれば、措置命令・課徴金納付命令の発令に至るまでの中心的な検討対象が表示内容と商品・役務の内容が客観的に合致しているか否かということに止まることを併せ考えると、現行制度以上に重い手続を取って行うことは不要であり、それはかえって不当表示の早期摘発を遅滞させる懸念があり、消費者利益にそぐわない。

したがって、措置命令・課徴金納付命令に至るまでの手続過程については、現行制度を維持することが相当であると考えられる。

3 課徴金財源の使途について

- (1) 現在のところ、消費者庁それ自体による不当表示の全国的な監視体制は、いまだに公取委の地方支局の全面的な協力を仰いでいるような状況であり、脆弱な状況にある。最近の改正により、不当表示規制に関する地方自治体の権限強化が図られつつあるが、不当表示による被害発生・拡大を事前抑止するためには、それでもなお不十分である。そこで、消費者からの被害情報を直接に受け付けており、いち早く不当表示の存在を認識できる立場にある適格消費者団体・特定適格消費者団体の権限と体制を強化する必要がある。また、その他の消費者団体等、消費者利益の確保のために活動している団体の活動を活性化させることに、この課徴金財源を使用することが望ましい。その結果、これら民間の団体の活動が、消費者庁・自治体による上からの不当表示規制と有機的に連動して有効に機能することが期待できる。
- (2) その一環として、不当表示に対して賦課・徴収された課徴金の使途として、集団的消費者被害回復のための訴訟制度を有効に機能させるために、現在のところ経済的基盤が極めて脆弱である特定適格消費者団体が、同訴訟制度の第二段階の手続である消費者の個別債権確定のための通知・広告の費用、あるいは同訴訟提起に先立つ悪質事業者に対する保全処分の保証金等の用途にその資金を利用できるような何らかの制度枠組みの導入が検討されるべきである。制度の在り方としては、新たな特別会計を創設して、課徴金を納付させる、消費者庁の特別基金に納入させる等の何らかの工夫が検討されるべきである。
- (3) また、適格消費者団体の差止めや、その他の消費者団体等、消費者のために活動している消費者団体の支援財源とすることが考えられる。

4 消費者の申告制度の新設、特定適格消費者団体等の権限強化について

(1) 不当表示の発見についても、特定適格消費者団体等の力を利用すべきであって、特定適格消費者団体や一般私人が不当表示の存在を確信して、これを消費者庁又は自治体に対して書面と疎明資料を添えて申告した場合、消費者庁は、一定期間内に、これに対する評価と対応を回答しなければならないとする、独占禁止法第45条類似の制度の導入が検討されるべきである。

(2) また、不当表示によって事業者が獲得する不正な利得は高額であり、課徴金だけではなお十分な抑止力にならない可能性がある事案も存在すると考えられる。のみならず、課徴金制度だけでは、既に発生・拡大してしまった消費者被害の回復を図ることはできない。

そこで、不当表示に対して、消費者庁又は自治体による措置命令・課徴金納付命令が確定した場合（取消訴訟による確定を含む。）には、特定適格消費者団体は、かかる確定した消費者庁の評価を所与の前提として、集団的消費者被害回復のための訴訟を提起できるとする独占禁止法第25条と類似の制度の新設が検討されるべきである。このような制度枠組みとすることにより、特定適格消費者団体は、不当表示（特に優良誤認表示）の存在の立証、その他、集団的消費者被害回復のための訴訟の第一段階の手続において要求される可能性のある立証の困難さを回避することが可能となる。

(3) また、同訴訟制度において、特定適格消費者団体において困難を生ずる可能性があるのは、第二段階の手続における個別損害の立証である。不当表示の存在が立証され、事業者の故意・重過失により不法行為の存在が立証されたとしても、当該不当表示の結果として個々の消費者に発生した経済的損害がどの程度であるのかという損害額評価の点は、専門性及び立証活動に当てられる資金的余裕に乏しい特定適格消費者団体の手に余る可能性がある。

かかる場合に、独占禁止法第83条の3第2項・同法第84条の求意見制度に準じた形で、集団的消費者被害回復の訴訟制度の係属裁判所を通じた特定適格消費者団体からの調査嘱託申立てという形で、不当表示の調査を実施した消費者庁からの情報開示と損害評価に関する意見を求める制度を設けることが考えられる。

以 上

景表法の課徴金制度導入等に伴う 制度設計について

国は、早急に景表法の改正による課徴金制度導入等を実現するべきである。

【1】課徴金制度の内容

- ① 不当表示の存在が客観的に認められる場合
→ 過失の存在が推定されるものとして举证責任を転換し、不当表示の主体である事業者において、無過失であることの反証を行った場合には、課徴金を課さないこととすべきである。
- ② 課徴金率は、景表法第4条第1項の不当表示を事前抑止するために十分な水準に設定すべきである。
- ③ 一定の客観的要件の下、例外として課徴金を課さないという制度を検討すべきである。
- ④ 不当表示における課徴金減免制度の導入の検討をすべきである。
- ⑤ 一定の客観的要件の下で、課徴金率の加算を行うことの検討をすべきである。

【2】課徴金財源の用途について

消費者被害の回復に役立つ用途に利用出来る制度枠組みの検討が必要。

→ 申請により抛出又は貸与するような制度として、適格消費者団体による差止請求、特定適格消費者団体が集団的消費者被害回復のための訴訟制度を遂行するための実費、その他、これら以外の消費者被害の事前抑止又は被害回復に役立つ用途に用いることができるとすることが考えられる。

【3】消費者の申告制度の新設、 適格消費者団体等の権限強化

- ① 消費者庁又は都道府県に対する一般的措置請求権の新設
- ② 特定適格消費者団体が消費者庁による不当表示の認定評価を前提とした集団的消費者被害回復の訴訟を提起できるとする制度の新設

※景表法 = 「不当景品類及び不当表示防止法」

【4】課徴金賦課の手続

措置命令・課徴金納付命令に至るまでの手続過程については、現行制度を維持するべきである。

JIBA 日本弁護士連合会

2014年（平成26年）2月21日