

不当景品類及び不当表示防止法施行規則（案）及び不当景品類及び不当表示防止法第8条（課徴金納付命令の基本的要件）に関する考え方（案）に対する意見書

2016年（平成28年）2月18日
日本弁護士連合会

第1 はじめに

消費者庁は、2015年11月25日付で、不当景品類及び不当表示防止法施行規則（案）（以下「規則案」という。）並びに不当景品類及び不当表示防止法第8条（課徴金納付命令の基本的な要件）に関する考え方（案）（以下「指針案」という。）を公表し、意見募集を行った。

当連合会としては、過去に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、特に同法への課徴金制度導入を中心として、2011年、2013年及び2014年に4回¹にわたり、積極的な意見を公表してきた。

そして、この度公表された規則案及び指針案は、上記課徴金制度の執行手続の細目を定める規則の新設（新規導入の課徴金関連の手続と複数の旧内閣府令を統合して整理）と、課徴金納付命令の賦課要件に係る景表法第8条の適用上の消費者庁の運用指針案を具体的に示した重要なものであるため、規則案及び指針案に対する当連合会の見解を明らかにすべく意見を述べる。

なお、景表法は、2014年6月13日と同年11月27日の2回に分けて改正され、課徴金制度導入に係る改正は後者であるところ、後者は未施行であるが、規則案と指針案は、課徴金制度の具体的運営に係る内容のため、以下、景表法の条文引用は、2014年11月27日の改正法によって行うこととする。

第2 意見の趣旨

1 規則案第7条第2項の内容は、「十五日を経過するまでの期間」との期間設定の点を含め適切と考えられるが、同項ただし書の「当該期間内に資料を提出し

¹ 当連合会は、2011年8月18日付で「不当景品類及び不当表示防止法の抜本的改正等に関する意見書」、2013年3月22日付で「不当景品類及び不当表示防止法の改正に関する意見書」、2014年2月21日付で「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8月29日付で「不当景品類及び不当表示防止法の課徴金制度導入に関する意見書」を公表した。

ないことについて正当な事由」については、指針案の中で具体例を挙げる等して、その範囲を厳密に限定すべきである。

2 規則案第10条第2項第1号の「実施予定返金措置の対象となる者が当該実施予定返金措置の内容を把握するための周知に関する事項を示す書類」に記載される「周知の方法」については、規則案の中で顧客名簿その他により当該事業者が顧客情報を把握できる場合は個別通知を行うことを定めるべきである。

また、これは課徴金減額の根拠となる返金に関する手続であるため、手続の透明性と公平性・公正性を確保する必要があることから、当該事業者が顧客情報を把握していない場合は、対象となる消費者の領収証・カード取引履歴・契約書・見積書等、その他手段の如何を問わず、当該消費者が不当表示の対象製品・役務等の購買者であることを客観的に確認できる資料から認定することを、指針案の中に明記すべきである。

3 指針案「第2 優良・有利誤認表示」の「2」の「(2) 優良・有利誤認表示の意義等」の末尾、4頁5行目以下の「表示上の特定の文言、図表、写真等から一般消費者が受ける印象・認識ではなく、表示内容全体から一般消費者が受ける印象・認識が基準となり」との部分には、さらに消費者被害として具体的に問題となりがちなケースの具体例として、①「当該製品・役務の優良・有利な情報のみを強調し、一般消費者の判断に影響を与える重要事項に関する不良・不利な情報を告げない結果として、表示全体として消費者の自主的かつ合理的な選択の機会を奪うおそれのある場合」、②「個別に分断して考えると、当該製品・役務の内容について虚偽事実を告げている訳ではないが、表示全体の一般消費者に与える印象として明らかに誤導を生ずる蓋然性が認められる場合」等を挙げておくべきである。

4 指針案「第3 課徴金対象行為」(4頁)において、「協定又は規約(以下「公正競争規約」という。)に沿った表示など」は「課徴金対象行為は成立せず」としているが、公正競争規約に沿った表示に関しては「原則として課徴金対象行為は成立せず」という表現に留めるべきである。

5 指針案「第4 課徴金額の算定方法」の「1」の「(2)『課徴金対象行為をした期間』」の部分(6頁)において、課徴金対象行為を「やめた日」に該当する日につき、複数のメディアを通じて不当表示を行っていた場合には、その全てについて不当表示を中止しなければ、「やめた日」に該当しないことを明記すべきである。

6 指針案「第5 『相当の注意を怠つたものでないと認められる』か否か」の

うち、16頁の「したがって、例えば、事業者が、公正競争規約に沿った表示のように」として、「課徴金の納付を命ずることはない。」としている部分は、「原則として課徴金の納付を命ずることはない。」との表現に留めるべきである。

- 7 指針案「第5 『相当の注意を怠つたものでないと認められる』か否か」の「1 『相当の注意を怠つた者でないと認められる』」(17頁)については、「当該表示の根拠となる情報を確認するなど」(同4行目)を「当該表示の根拠となる情報を客観的資料に基づいて確認するなど」とし、さらに「かかる確認行為を経ていない限りは、例えば、単に納入業者が行った表示を信頼したに過ぎないとか、同業他社が同一内容の不当表示を行っていたというような事情は免責理由とならない」ことを明記すべきである。
- 8 指針案「第5 『相当の注意を怠つたものでないと認められる』か否か」の「2 『課徴金対象行為をした期間を通じて』」の第3段落、「知った後に速やかに課徴金対象行為を取り止めなかつたとき」(18頁)との記述の意味について、これに追加して「例えば、事業者の内部関係者による報告や公益通報、あるいは外部者からの指摘等により不当表示に該当するような疑いが生じた場合に、これら指摘を無視して必要な調査を行わなかつたような場合（調査・確認義務の懈怠）には、相当な注意を怠つた者でないと認められない。」と具体例を追加すべきである。

第3 意見の理由

1 不実証広告の合理的根拠資料の提出期間

規則案第7条第2項は、不実証広告規制（優良誤認表示について、一定期間内に合理的根拠資料の提出を行わなかつた場合に、措置命令との関係においてはこれを優良誤認表示とみなし、課徴金納付命令との関係においてはこれを優良誤認表示と推定する制度）の手続要件として、原則として、合理的根拠資料の提出を命じた日から15日間を経過した場合に、かかる効果が生ずることとしている。

優良誤認表示を行つた事業者が、その商品・役務につき効果・性能に関する表示内容の真実性・客觀性を確認しているのであれば、当該表示を裏付ける合理的な根拠を示す資料を有しているはずであり、15日以内の資料提出は可能であると考えられるため、指針案が示す当該期限は相当のものと考えられる。

しかし、規則案第7条第2項ただし書は、この原則に対して、「当該期間内に資料を提出しないことについて正当な事由があると認められる場合」という例

外を認めているが、「正当な事由」に該当することを広く認めてしまうと、上記不実証広告規制の実効性が低下する懸念があるので、指針案の中で具体例を挙げる等して、その範囲を厳密に限定すべきである。

2 自主返金対象者の認定方法

規則案第10条第2項第1号は、実施予定返金措置計画の認定を受けようとする事業者に対し、実施予定返金措置の対象となる消費者が当該措置の内容を把握するための、周知に関する事項を示す書類の提出を求めている。

自主返金を受領すべき対象消費者の認定については、被摘発事業者側が、顧客名簿、契約書の控え等により顧客情報と取引履歴を保有している場合には、それら顧客が自主返金を受ける機会を失わないように、規則案において、当該事業者による個別通知を求めるべきである。

他方、当該事業者において顧客情報と取引履歴を確認できない場合には、返金手続の透明性と公平性・公正性を確保すべく、対象となる消費者の領収証・カード取引履歴・契約書・見積書等、その他手段の如何を問わず、当該消費者が不当表示の対象製品・役務等の購買者であることを客観的に確認できる資料によって認定するべきである。指針案においては、具体的にこのような認定方法について明記すべきである。

3 優良・有利誤認の意義

優良誤認表示・有利誤認表示は、商品・役務の内容（品質・性能・価格・その他の取引条件等）について、積極的に虚偽・誇大に亘る広告表示が行われているのであれば、その事実を容易に探知可能である。しかし、悪質事業者は、摘発を受けないように様々な工夫をするので、このように単純かつ典型的な不当表示ではなく、広告表示中の個別的な内容・表現だけを個別分断して評価するだけでは、正当な広告表示との境界性が不明瞭になってしまふおそれがある。この点、指針案「第2 優良・有利誤認表示」の「2」の「(2) 優良・有利誤認表示の意義等」の末尾、4頁5行目以下の「表示上の特定の文言、図表、写真等から一般消費者が受ける印象・認識ではなく、表示内容全体から一般消費者が受ける印象・認識が基準となり」との部分は、不当表示の認定において非常に重要な内容であり適切な指摘であるが、かかる簡単な記述のみでは、正確な意味が伝わりにくい。

そこで、さらに消費者被害として具体的に問題となりがちなケースの具体例として、「当該製品・役務の優良・有利な情報のみを強調し、一般消費者の判断に影響を与える重要事項に関する不良・不利な情報を告げない結果として、表

示全体として消費者の自主的かつ合理的な選択の機会を奪うおそれのある場合」や、「個別に分断して考えると、当該製品・役務の内容について虚偽事実を告げている訳ではないが、表示全体の一般消費者に与える印象として明らかに誤導を生ずる蓋然性が認められる場合」等を挙げておくべきである。

4 公正競争規約と課徴金賦課の関係

景表法第31条第1項に基づく「協定又は規約」（以下「公正競争規約」という。）は、各業界が公正取引協議会という団体を結成し、表示広告の内容の適正を確保するため、表示行為に係る一定の自主基準としてのルールを策定するものであり、その新設・改正・廃止については、消費者団体等の意見を聞くとともに、消費者庁並びに公正取引委員会の認定を受ける必要がある。

したがって、基本的には公正競争規約の内容に沿った広告表示であれば、不当表示に該当する可能性はほとんどないと考えられ、かかる観点から指針案「第3 課徴金対象行為」（4頁）において、「協定又は規約（以下「公正競争規約」という。）に沿った表示など」は「課徴金対象行為は成立せず」とされていると考えられる。

しかし、いかなる場合であっても、公正競争規約に沿った広告表示であれば不当表示に該当する可能性はないと断言して良いかという点については、疑問が残るところである。

確かに業界団体の自主ルールではあるとはいえ、課徴金という経済的不利益の賦課を伴う制裁に対する個々の事業者の予測可能性の観点からすると、公正競争規約に明記されている内容のルールを忠実に遵守していたにもかかわらず課徴金が課されることがあるという処理は、原則として不適切である。

しかし、例えば、公正競争規約の内容に間違いは存在せずとも、この規約策定時点においては想定されていなかった新たな広告表現や、従来は消費者取引市場に存在しなかった新製品であるために、規約の定めが状況変化に追いつかない場合、規約内容に正面から違背している訳ではないが、その隙間を縫う形で実質的に当該公正競争規約の本旨・目的にも沿わない不適切な広告表示が行われている場合等、様々なケースが想定可能である。実際にも、公正取引委員会から銀行に対して、2004年には外貨定期預金の利息額表示に関して有利誤認を理由とする警告、2006年には住宅ローン金利に関して優良誤認を理由とする警告がなされており、また、これを受けた2006年8月9日に金融庁は全国銀行公正取引協議会に対して、「顧客が誤認するおそれのない分かりやすい広告の表示を行うための一定の基準を策定し、その周知徹底を図ることを

要請した」(同日付け報道発表資料「広告の表示等に係る取組みについて」)。それにもかかわらず、その後も公正競争規約は適切に策定されず、デリバティブを組み込んだ新種金融商品である仕組預金について不当表示が行われ、2007年3月には、銀行に対して有利誤認を理由に排除命令がなされた。これは銀行が新たに販売するようになった新種の金融商品に対して公正競争規約の規制が及ばず、不適切な広告表示が行われた例である。

そこで、公正競争規約に沿った表示に関しては、常に「課徴金対象行為は成立せず」とするのではなく、「原則として課徴金対象行為は成立せず」という表現に留めるべきである。

5 不当表示の中止の意味

指針案「第4 課徴金額の算定方法」の「1」の「(2)『課徴金対象行為をした期間』」の部分(6頁)において、課徴金対象行為を「やめた日」に該当する日については、「例えば、事業者が、特定の商品の内容について著しく優良であると示す表示を内容とするウェブサイトを公開し続けた場合の当該公開行為終了日が挙げられる。」とされている。

しかし、複数のメディアを通じて不当表示を行っていた場合には、そのうちの一つの媒体による情報発信を止めたとしても、当該不当表示により新たな被害が発生する可能性は消滅したとはいえない。したがって、当該事業者において広告表示に使用していた媒体の全てについて不当表示を中止しなければ、「やめた日」に該当しないことをこの部分に明記すべきである。

6 「相当の注意」と公正競争規約の関係

指針案「第5 『相当の注意を怠つた者でないと認められるか否か』」のうち、16頁の「したがって、例えば、事業者が、公正競争規約に沿った表示のように」として、「課徴金の納付を命ずることはない。」としているが、前記のとおりの理由により、各業界における公正競争規約の内容に沿っていれば、常に不当表示に該当しないと断言することはできない。

そこで、公正競争規約に沿った表示に関しては、「原則として課徴金の納付を命ずることはない。」との表現に留めるべきである。

7 「相当の注意」と情報確認・業界慣行

景表法第8条第1項ただし書は、不当表示を行ったとされる「当該事業者が当該課徴金対象行為をした期間を通じて当該課徴金対象行為に係る表示が次の各号のいずれかに該当することを知らず、かつ、知らないことにつき相当の注意を怠つた者でないと認められるとき」、すなわち不当表示を行うに際して善意

無過失であった場合には、課徴金納付を命ずることができないとする。

これは、従来から存在する措置命令の場合には、単に不当表示を将来的に止めることを命ずるだけの処分であったので、主觀的要件は無過失の場合であっても可能であったが、課徴金納付命令については、経済的損失を伴うペナルティであることから、無過失の者に課すことは酷であること、また不当表示の事前抑止という目的に照らし、善意無過失の事業者に賦課してもそれは直ちには一般予防の効果を生じないと考えられることから、このように整理されたものである。

指針案は、いかなる場合であれば、同項にいう「相当の注意を怠つた者でないと認められる」に該当するのかについて、指針案「第5 『相当の注意を怠つた者でないと認められる』か否か」の「1 『相当の注意を怠つた者でないと認められる』」(17頁)において、「当該表示の根拠となる情報を確認するなど、正常な商慣習に照らし必要とされる注意をしていたか否かにより、個別事案ごとに判断されることとなる」と説明している。しかし、「情報を確認する」といっても、単に直接の取引相手である仕入れ先事業者からの説明を鵜呑みにして信じていたに止まるのであれば、それは相当の注意を払ったとは評価できないので、「当該表示の根拠となる情報を客観的資料に基づいて確認するなど」とすべきである。

指針案19頁の想定例②では「上記表示をする際に、卸売業者から交付された生産者作成に係る証明書に『国産鶏』と記載されていることを確認していたところ」とあるが、ここでいう「確認」が、文字どおり「国産鶏」と記載されていることを確認しただけで足りるとする趣旨だとすると、それでは「相当の注意を怠つた者でないと認められる」とはいえない。同③では「上記表示をする際に、卸売業者から仕入れた当該健康食品のパッケージに『アセロラ由来のビタミンC含有』との記載があることを確認していたところ」とあるが、これではパッケージの記載を見ただけで「確認」したことになってしまうから、やはり「相当の注意を怠つた者でないと認められる」とはいえない。

「相当の注意を怠つた者でないと認められる」場合に課徴金納付命令の対象から除外した趣旨は、相当の注意を払った者については課徴金を課さないとして、不当表示を行わないよう相当の注意を払うことをインセンティブとするにあり、2008年当時の法案²では軽過失が認められても重過失がなけ

² 2008年（平成20年）3月、景表法上の不当表示に対する課徴金制度の導入を含む、独占禁止法及び景表法改正法案が第169回通常国会に提出されたが、継続審査となり、その後第170回臨時国会において廃

れば課徴金を課さないこととしたのに対して、今回の改正法は無過失の場合に課徴金を課さないこととしたものであるとされている。

そうであれば、これらの例においては、当該事業者が不当表示を行った以上は、「相当の注意を怠つた者でないと認められる」ためには当該事業者が自己の表示の根拠を確認したといえるだけの注意を払っている必要がある。したがって、当該事業者が納入業者の表示を信じたというだけでは足りず、納入業者の表示が真実であると信じたことが相当といえるだけの客観的資料に基づいて確認することが必要である。具体的には、自ら生産工程を調査したり、成分分析をする必要はないが、納入業者から表示の根拠となる生産工程の資料提供を受けたり、成分分析結果の提示を受けるなどして、当該商品の性質や流通経路の特質に応じてできる限り、表示が真実であることの確認をする必要がある。上記の『国産鶏』の例でいえば、畜産物は飼養期間の長短で輸入品か国産品かを区別するので、生産者の証明書は外国の飼養期間と国内の飼養期間が区別して記載されているものでなければならないとすべきである。証明書の成立の真正を明確にするため証明者の押印が必要であることはいうまでもない。上記の『アセロラ由来のビタミンC含有』の例においては、パッケージ上の表記を確認しただけでは足りず、生産者の証明書に加えて、製造工程の情報提供文書を受領する等、事案に応じて適切に、より踏み込んだ確認措置を執る必要があると考える。

また、指針案は、上記の「正常な商慣習」の意味については、「一般消費者の利益の保護の見地から是認されるもの」であるとし、仮に情報を確認しないで良いとの商慣習が存在していたとしても、それは免責理由にならないとしている。景表法の不当表示規制の趣旨から、これは正しい見解と考えられる。

しかし、「商慣習」という言葉では、具体的な意味が捉えにくく、考えられるので、趣旨をより明確にすべく、「かかる確認行為を経ていない限りは、例えば、単に納入業者が行った表示を信頼したに過ぎないとか、同業他社が同一内容の不当表示を行っていたというような事情は免責理由とならない」ことを明記すべきである。

8 「相当の注意」と中止義務の懈怠・調査確認義務の懈怠

指針案は、「第5 『相当の注意を怠つた者でないと認められる』か否か」の「2 『課徴金対象行為をした期間を通じて』」の第3段落において、「知った後に速やかに課徴金対象行為を取り止めなかつたとき」(18頁)は、その途中

案となっている。

の知った時点から後だけが課徴金対象期間になるのではなく、不当表示の全継続期間が課徴金対象期間になる旨を述べる。

かかる記載の意図は、不当表示の摘発を受けた違反事業者が、最初は善意無過失であったことを主張し、調査が進んでその主張が維持できなくなった場合に、次には、「確かに途中から優良誤認表示又は有利誤認表示であることを知ったがそのまま継続してしまった」と弁明した課徴金対象期間を短縮して、課徴金総額の引下げを図ることを防止する点にあると理解される。迅速・画一的であるべき執行の現場において、そのような個別的な主観的要件の詳細にまで立ち入ることは不適切だからである。

しかし、さらにここにいう「知った後」とは、いかなる場合を指すのかという点が現場で問題になってくる余地があり、その点の疑義を生じさせないために、「例えば、事業者の内部関係者による報告や公益通報、あるいは外部者からの指摘等により不当表示に該当するような疑いが生じた場合に、これら指摘を無視して必要な調査を行わなかつたような場合（調査・確認義務の懈怠）には、相当な注意を怠った者でないと認められない。」と具体例を追加すべきである。

以上