

景品表示法違反行為に 対する課徴金制度

―検討状況と今後の課題

弁護士 志部 淳之介

第1 はじめに

平成25年秋ころ、有名ホテルや旅館において、メニュー表示が実際に提供された料理、食材と異なるものであったという事件が相次ぎ、大きな社会問題となった。このうち、近畿日本鉄道株式会社、株式会社阪急阪神ホテルズ、株式会社阪神ホテルシステムズに対しては、消費者庁により、不当景品類及び不当表示防止法(以下、「景品表示法」という。)に違反するものとして、同法6条に基づく措置命令が出されるに至った¹⁾。

不当な表示、広告による消費者被害については、全国の消費生活センター等に寄せられる消費生活相談の件数だけでも年間5万件に上っており(国民生活センター「消費生活年報2010」「消費生活年報2013」)、消費生活相談全体に対する比率も年々高まっている²⁾。こうした一連の食品偽造事件や不当表示に対する消費者被害の増加をうけて、景品表示法の一部の改正案が現在検討されている。その動きのひとつとして、平成25年12月17日、内閣府消費者委員会は「景品表示法における不当表示に係る課徴金制度等に関する専門調査会」(以下、「専門調査会」という。)を設置した。そして、専門調査会は、平成26年6月10日付で「不当景品類及び不当表示防止法上の不当表示規制の実効性を確保するための課徴金制度の導入等の違反行為に対する措置の在り方について」という答申(以下、「答申」という。)を公表した³⁾。この答申では、景品表示法改正の目玉である課徴金制度、すなわち、同法違反の事業者に対して課徴金を課すという制度の設計について検討された内容がまとめられている。

答申において課徴金制度の目的は、景品表示法に違反した事業者に経済的な不利益を賦課し、違反行為を事前に防止する点にあるとされている(答申3頁)。そののみならず、答申では、課徴金制度の設計は、消費者の被害回復に資するものとすべきという指摘がなされている(答申3頁)。具体的には、被害者に対して、返金等の自主的対応を行った場合には賦課金額から一

定額を控除すべきであるとの制度設計が検討されている(答申9頁)。

このように、課徴金制度導入にあたり、被害回復という視点の重要性が指摘されていることは画期的な点ではあるが、本制度の導入をめぐる様々な論点、問題点が存在する。

本稿では、専門調査会における課徴金制度についての検討状況の概要を説明したうえで、同制度の課題や問題点について論ずる。

第2 課徴金制度の概要

本制度の概要は、消費者委員会専門調査会のウェブページで公表されているので、詳細はそちらを参照していただきたいが³⁾、概略以下のような内容になっている。

1 課徴金制度導入の必要性

答申では、不当表示による消費者被害事案は、損害額の算定が困難であったり、算定できたとしても金額が僅少なため民事訴訟による被害回復になじまないという問題点が指摘されている。また、現行の措置命令では、違反行為者が不当に得た利益を剥奪するものでなく事業者に対する抑止機能が不十分であるため、課徴金制度を導入する必要性が高いとしている(答申2頁)。

2 課徴金制度の趣旨・目的

答申は、課徴金制度の趣旨・目的を消費者の自主的かつ合理的な選択の確保のために、それを阻害するおそれのある「不当表示を実効的に抑止することにある」としている。ただし、同制度は消費者被害回復を直接の目的とするものではないとしながらも「この制度を消費者の被害回復にも資するものとすることは重要である」としている(答申3頁)。

3 課徴金の賦課要件

(1) 対象行為

優良誤認表示(景品表示法第4条第1項第1号)・有利誤認表示(同項第2号)を対象とすべきとしている。さらに、答申は、不実証広告規制に係る表示(景品表示法第4条第2項)について、本制度の対象とする必要性は高いが、事業者の不利益にも配慮して、一定の期間内に合理的根拠資料を提出して不当表示でないことを立証することにより、賦課処分を争うことができる手続規定を設けるべき

としている(答申5頁)。

(2) 主観的要素

課徴金制度の趣旨は、違反行為を事前に抑制する点にあるところ、事業者の過失により虚偽表示を行っていたような事案ではこの事前抑止力が働かず、制度目的の達成につながらない。したがって、基本的には主観的要素が必要であるとしている(答申5頁ないし6頁)。

ただし、「不当表示がなされた場合には原則として課徴金を賦課することとし、違反行為者から不当表示を意図的に行ったものではなく、かつ、一定の注意義務を尽くしたことについて合理的な反証がなされた場合を、例外的に対象外」とするとしている(答申6頁)。

(3) 規模基準

課徴金の賦課金額が一定額を下回る場合にはそもそも課徴金を賦課しないといういわゆる「裾きり」を導入するかという点が議論されている。答申は、対象とする事案が広がることにより執行が十分になされなくなる点に配慮し、一定の裾きりが必要であるとしている(答申7頁)。ただし、その具体的金額については明らかにしていない。

4 賦課金額の算定

事業者が得た不当な利得相当額を基準とすべきであるとされている。また、金額算定に当たっては、迅速な処分を行うために、一定の算定式により一律に算定すべきであるとされている(答申6頁ないし7頁)。具体的な算定式についての記載はないが、答申本文中で参照されている資料(資料2「独占禁止法及び景品表示法の一部を改正する法律案」)からすると、売上額の3%相当額をひとつの目安として考えているものと推測される。

5 裁量性の採否

行政に法の適用等についての裁量性は認めない制度設計とすべきとされている。経済的な不利益を賦課するという課徴金賦課処分の特定、及び行政処分の公平性・透明性を確保すべきという配慮からである(答申8頁ないし9頁)。

6 被害回復の在り方

(1) 消費者への返金

対象消費者への自主的返金を行った場合には、賦課された課徴金のうち一定額が控除される制度を採用すべきとしている。また、特定の消費者に対してのみ返金を行った場合には控除はなされず、適正かつ平等に行われた返金のみを控除の対象とすべきであるとされている(答申9頁ないし10頁)。

(2) 寄付

答申は、消費者への返金が困難である場合も想定されるとして、事業者が一定額を寄付した場合も課徴金の一部を控除すべきとしている。寄付先や寄付金の使途については、中立的な機関又は団体に限定し、また、寄付金の使途や管理方法について、消費者の被害回復に資する活動等のために適正に活用されるような制度設計が検討されるべきとしている(答申10頁ないし11頁)。

第3 課徴金制度の制度設計の在り方

1 課徴金制度の趣旨・目的

答申は、制度の主目的が不当表示の事前抑制にあるとしつつ、消費者の被害回復にも資する制度とすべきとしている。

本来、違反者の不当な利益は消費者に還元されるべきものである。したがって、本制度の趣旨・目的を考えるにあたり、消費者の被害回復という点に言及した点は画期的である。被害回復という視点は、従来の措置命令にはないものであり、本制度独自の意義を有するものとして重要であろう。

2 課徴金の賦課要件

(1) 主観的要素(違反行為者の故意・重過失)

答申は、主観的要素を必要としたうえで、故意・過失がないことの立証責任を事業者側に負わせるという制度設計をすべきとしている。しかし、不当表示による消費者被害は、違反者の故意・過失の有無にかかわらず生じるものである。また、表示を行うに当たって事業者が要求される注意義務は事案によって千差万別であり、画一的な基準が立てられないうえ、その認定にも時間を要すると考えられる。したがって、注意義務を尽くしたことについての事業者の反証の成否を審査することは、迅速性が要求される賦課手続きにな

じまないものである。さらに、課徴金制度の目的は、違反行為の事前抑止にあるとともに個々の消費者の被害回復にもあると考えるべきであるから、いったん不当表示による被害が生じた以上、事業者は自らの行為について責任を負うべきであり、主観的要素は不要とすべきであろう。

(2) 裾きりの要否

答申は、課徴金の執行の負担を考慮し、一定の裾きりは必要であるとしている。確かに、課徴金を賦課するにあたり裁量性を認めず、かつ裾きりも設けないとすると執行の負担が増大し、課徴金制度自体が機能不全となるおそれはある。したがって、裾きりの導入自体はやむを得ないと考えますが、問題はその範囲である。裾きりの金額を高額に設定した場合、それ以下の金額の事例において、事業者には違反行為をやめることに対するインセンティブが働かず、「やり得」を許すことになる。また本制度本来の目的である事前抑止効果も期待できない。したがって、この点を考慮して裾きりの金額を設定することが重要であろう。

3 課徴金額の算定

答申では、事業者が得た不当な利得相当額を基準とすべきであるとされているが具体的な算定式までは公表されていない。答申で資料として添付されている、独占禁止法及び景品表示法の一部を改正する法律案(第169回国会閣法第73号)では、当該商品の売上額に3%を乗じて得た額に相当する額の課徴金が課されているが(答申添付資料2)、仮に今回の改正で売上額の3%を賦課することとするならば、金額としては低いと言わざるを得ない。本来、不当表示により事業者が得た利益は、その全額が消費者に還元されるべきものである。また、課徴金の額を低額に設定した場合、事業者に対する事前抑止効果も不十分なものとなるう。

4 被害回復

(1) 返金制度について

不当表示により事業者が得た利益は本来的には消費者に還元されるべきものである。事業者が自主的に消費者に返金することで課徴金の一部を控除するという制度設計は、この理念に最も適合するものである。もっとも、返金をするに当たって

は、消費者に対し適切な広報がなされ平等に返金が行われなければならない。そのためには、返金手続が適切に行われたかどうかをチェックする機関が必要であろう。

事案によっては返金対象や返金額が一義的に定まらないものもあろう。例えば、国内どこでも高速通信が利用可能という広告をみて通信機器の継続利用契約を結んだところ、実際には高速通信を利用できる地域は一部のみであった。ただし、通常の方法での通信は可能であったという事例では、返金額はいくらとすべきか、実際に高速通信が利用できた者も返金手続を受けられるのか、受けられないとすれば、返金を受けられる消費者をどのようにして特定するのか等、具体的事案を想定すると未解決の問題は多い。今後一定の基準を規定する必要があるだろう。

(2) 寄付制度について

特定の者への寄付により控除を受けられるとする制度については、寄付先の選定が重要となる。前述のように、本制度は違反行為の事前抑制のみならず消費者の被害回復をも目指すものである。したがって、たとえば消費者の利益を代表する適格消費者団体を寄付先とすることを検討すべきである。特に、平成25年12月に消費者裁判手続特例法が成立し、特定適格消費者団体により集団的な消費者被害の回復が可能となったことで、消費者団体の役割の重要性は増してきている。こうした団体の活動を活性化するために違法行為により得た事業者の利益を利用できれば、間接的に消費者被害の回復につながるといえよう。

この点、事業者に対して課徴金を課すことは民事訴訟等を通じて責任追及されるはずの事業者の責任財産を削ぎ消費者保護につながらないのではないかとの指摘も存在する⁴。しかし、上記のように消費者への自主的返金により課徴金が控除される等、本制度は消費者の被害回復にも留意して制度設計が進められているから、かかる批判は当たらない。

第4 終わりに

以上みてきたように、課徴金制度は、事業者による違反行為の事前抑制のみならず、消費者に対する返金や特定の者への寄付を通じて被害者の被害回復を実現する可能性をもった画期的な制度である。他方で、主

観的要件の定め方や、課徴金の算定方法、消費者への返金方法、寄付の対象などの設定いかんによっては全く実効性のない制度になるおそれもある。今後、制度の内容が具体化していくなかで消費者被害回復のために十分に機能する制度となることを期待したい。

- 1 消費者庁 ニュースリリース http://www.caa.go.jp/representation/pdf/131219premiums_1.pdf
- 2 内閣府消費者委員会、景品表示法における不当表示に係る課徴金制度等に関する専門調査会「『景品表示法上の課徴金制度の導入等の違反行為に対する措置の在り方』に関する中間整理」1頁
http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/kachoukin/doc/140401_chuukan.pdf
- 3 内閣府消費者委員会、景品表示法における不当表示に係る課徴金制度等に関する専門調査会「不当景品類及び不当表示防止法上の不当表示規制の実効性を確保するための課徴金制度の導入等の違反行為に対する措置の在り方について(答申)」
http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2014/20140610_toshin.pdf
- 4 森田多恵子「景表法違反への課徴金制度導入の法的論点」NBL、1026号、19頁