

「行政による消費者被害救済・事業者制裁を考える」

細川幸一*

1. 問題意識

消費者問題の解決には、消費者自らが消費者私法を活用し、権利・利益の回復を図る司法的手段と、行政が市場に介入し、事業者を規制する行政的手段の二通りがある。規制緩和が叫ばれる今日、行政規制を極力緩和し、司法的問題解決を図ることがふさわしいとされているが、未だそのための消費者私法は十分ではない。また、消費者が自らの権利意識を高め、権利侵害に対して積極的な行動を取らなければ、消費者私法は活用されないため、消費者教育の充実が急がれているが、その十分な成果を見るには更なる時間を要する。そこで、従来の行政規制の悪弊を取り除くことはもちろんであるが、行政的手段の必要性は今後も減少するものではないであろう。

消費者問題の構造的な解決のための行政の市場への介入には二つの方法がある。一つは、強者たる企業の活動を規制する「**規制行政**」であり、もっぱら各業法の主務官庁がその役割を担ってきた。もう一つは、企業に対して弱い立場の消費者を支援する「**支援行政**」が、国民生活センターや消費生活センターといった企業に対して規制権限を持たない行政機関による消費者教育、情報の提供、苦情処理等によって進められてきた。

現状は、**規制行政サイド**の公正取引委員会の景表法の運用や経済産業省の特定商取引法の運用等においては、違法行為の是正のための営業停止等の行政処分、制裁のための刑事告発等はしても**すでに生じた被害の救済にはまったく関与しない**。一方、**支援行政サイド**の国民生活センターや消費生活センターにおける苦情処理・あっせん等は**企業サイドの自発的な合意がなければ、解決できず**、返金等の被害救済額は、いわゆる「痛み分け」等、両当事者の面子や主張の落としどころを探るケースが多く、また、特定の事業者の違法行為による被害者が複数いても、**救済するのは苦情を申し出た消費者だけである**。**このような状況から日本では市場における違法行為による事業者の不当な利益の多くは当該事業者の懐に入ったままで、たとえ、行政処分等の制裁を受けてもやり得になってしまう可能性が極めて高い。**

そこで、行政による消費者被害救済・事業者制裁のあり方について考察する。

2. 規制行政による被害救済・事業者制裁

日本の規制行政は被害を受けた消費者を個別的にも、あるいは被害者が多数いる場合で

* 日本女子大学家政学部助教授

もそれを救済する機能を持たない。行政の規制の目的は公益のための違法行為の取り締まりであり、違法行為による消費者被害は当該事業者と消費者の民事紛争であるとして関与しないことを旨としているからである。

また、違法な行為を働いた事業者に制裁の目的で金銭を徴収したり、不当利益を徴収したりするような機能は、前者では刑法典あるいは行政法規中の刑事規定（行政刑法）、行政機関が行政処分として課す過料（軽微な行政規定の違反者に科する少額の金銭罰であり、刑罰ではない）、後者では公正取引委員会の課徴金（surcharge）（公正取引委員会が独禁法に基づき、行政処分として価格カルテルや入札談合等、価格に影響を与えるカルテルを行った事業者に課す）、組織犯罪処罰法違反に対する犯罪収益の追徴・没収を除き、基本的には有していない。また、地方公共団体の多くは、いわゆる「消費者保護条例」を制定して、事業者規制を行っているが、事業者が条例で定める禁止行為をした場合の制裁は、事業者名等の「公表」とまりである。

以下、規制行政が事業者に対する金銭的制裁等のために行い得る手段についてふれる。

（１）刑事罰

刑法典のほか、行政法規の中には、その規定の違反者に対して刑事罰を定めるいわゆる「行政刑法」を含むものが多く、そこでは、罰金刑等が定められている（例えば、特定商取引法 70 条～74 条）。刑事罰には違法行為を行った場合にすぐに罰金を科す「直罰規定」と違法行為の主務大臣等による命令に従わなかった場合に科す「間接罰規定」がある。これらの刑事罰を含む消費者保護関連の行政法規は、事業者等に対して消費者の利益を損なうことのないように遵守すべき準則を定め、これに違反した者に対して刑事罰を科するという構成をとっている。これらは商品やサービスの品質、量、価格に関する表示の真実性や安全性を担保するための刑罰法規である。罰則付きあるということが規制を受ける側にとっては遵守の大きな圧力になっている。しかし、実際に刑事罰が科されるケースはまれである。また、行政刑法と言えども、刑罰を科する一連の手続きは、司法警察職員、検察官、裁判官に委ねられており、行政庁は関与しない。行政庁は、特に重大かつ悪質な違反を捜査機関に告発するに止まる。その告発に関しても、刑事訴訟法 239 条 2 項は、「官吏又は公吏は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない」としているが、消費者行政は必ずしも積極的ではない。

なお、現在、国会で組織犯罪処罰法の改正審議がされており、同法違反により追徴・没収された犯罪収益を犯罪被害者に分配する制度が創設される見込みであり、注目に値する。

（２）課徴金

公取委が課す課徴金は、カルテルを行った事業者や事業者団体の構成事業者に対して、カルテルの排除措置のほかに課すことになっている（独禁法 7 条の 2、8 条の 3）。課徴金は、カルテル禁止規定の実効性を確保するために、一定の算式によって計算した額を国庫に納付することを命ずる行政上の措置である。課徴金制度は、1977 年（昭和 52 年）の独禁法の改正によって創設された。同改正前においては、カルテル行為者に対する措置と

して、排除措置命令、刑事罰、損害賠償が規定されていたが、実際には刑事罰と損害賠償はほとんど機能しておらず、排除措置命令も行為の差止が中心であったことから、行為者は独禁法違反を犯して公取委の行政処分を受けてもカルテルによる利得はそのまま享受できるという状況にあった。これに対して、昭和 40 年代の後半に起きた、いわゆる石油ショックによる急激なインフレの中で、企業の価格引き上げカルテルが横行し、これに対する国民の批判が高まったことから、1977 年の独禁法改正において、カルテルによって得た不当な利益を剥奪することにより、社会的公正の確保、違反行為の抑制を図ろうという趣旨で設けられたのが課徴金制度である。その後、1991 年（平成 3 年）に課徴金の強化（売上高に乗じる一定率の引上げ）が行われ、今日に至っている。なお、現状では課徴金はカルテル（不当な取引制限）が行われた場合に、それを行った事業者や事業者団体の構成事業者に課すものであり、消費者保護に直接関係する「不公正な取引方法」、景表法違反には適用がない。

なお、インサイダー取引・相場操縦・風説の流布・有価証券届出書の虚偽記載を対象に証券取引法の規定に違反した者に対する課徴金制度が 2005 年 4 月 1 日から導入され、注目に値する。

（3） 過料

行政上の義務違反に対して科される罰である行政罰のなかに、刑事罰ではない過料がある。過料は行政上の秩序罰と呼ばれる。過料は刑罰ではないので、刑法総則や刑事訴訟法の規定はない。行政刑法は行政目的や社会的法益を侵害する行為に対して科されるのに対し、行政上の秩序罰は行政上の秩序を害する行為に対して科されるという説明が一般的になされている。過料は行政刑罰を必要とするほど悪質でない行為を対象としていると考えられる。典型的には登記や届出の義務を怠る等の行為が過料の対象とされる。過料は刑事罰ではないので、刑法総則、刑事訴訟法の適用は受けず、法令で特に定めがない場合には、非訟事件手続法の規定によって科される。過料を科される者の住所地の地方裁判所によって過料を科す（同法第 206 条、207 条第 1 項）。過料の裁判については申立者がなく、裁判所が職権で行うこととなるが、事実上は違反行為を発見した行政機関の通知に基づいて過料の裁判が開始される。地方公共団体による過料処分については、地方自治法に規定があるため、これによる。同法第 149 条第 3 項の規定により、地方公共団体による過料処分は地方公共団体の長による。

一般的に知られている過料の適用は行政庁に出す届け出等を怠った場合である。例えば、出生届は、出生の日から 14 日以内にしなければならず（戸籍法第 49 条）、正当な理由がなくこの期間内に届出をしない届出義務者は、3 万円以下の過料に処せられることとなっている（同法第 120 条）。

最近、千代区が条例により路上喫煙を禁止し、違反者から 2 千円の過料（条例上は 3 万円以内）を徴収しはじめたことが注目されたが、消費者保護分野で過料の適用によって事業者制裁を行っているような状況は皆無である。

3. 支援行政による被害救済・事業者制裁

国民生活センターや消費生活センターの支援行政サイドでは、苦情を持ち込んだ当該消費者の被害救済については関与するが、その際も、非公式なあっせんが中心であり、支援行政サイドには事業者に対する命令権、紛争解決のための合意勧告等の権限がないために、消費者の完全な被害救済に事業者が同意しない場合、いわゆる「落としどころ」を探し、痛みわけで終わるケースもある。また、同一事業者の違法行為による被害者が市場に複数いても苦情を持ち込まない消費者の被害救済には当然関与できないし、さらに事業者に対する制裁というような発想やその権限を持っていない。規制行政が消費者の私的救済に無関心であるのに対して、苦情相談をしてきた消費者の被害救済には積極的に関与しているのは事実であるが、言い方を代えれば、規制行政サイドが公法と私法分離原則から私的救済に関与できないことの裏返しとして、規制権限を持たない支援行政を発達させてきたということもできよう。そのために支援行政における活動は、何らかの権限で事業者に消費者の被害救済を命じるのではなく、あくまで調停やあっせんという非公式の裁判外紛争解決機関（ADR）として機能していることとなる。したがって、消費者の損害賠償請求権を行政が代わって行使するとか、消費者の損害賠償請求を支援するというよりも両当事者の間に入って解決を促すということに主目的があると考えられる。

4. 現行制度の問題点

(1) 民事救済制度の不備

最大の問題点は違反者のやり得を許してしまう法制度となっていることである。本来、消費者問題は事業者と消費者という市場における売り手と買い手の民事紛争が中心であるから、その解決には私人間の民事手続きによることが基本である。しかしながら、民事紛争としての消費者問題の解決は以下のような理由で困難である。

まず、取締り法規（業法）に違反する民事契約の効力はただちに否定されないということである。日本では本格的な消費者私法は十分に整備されておらず、行政法規（業法）により違法行為を是正することを中心として行われてきた。そのために民事の法手続きによる救済は容易ではない。また、民事上の紛争解決を通じて事業者制裁を加えたり、不当な利益の吐き出しを行わせるといった発想にも乏しい。行政法規上の禁止行為は行政権の発動要件に過ぎず、禁止行為によって被害を受けた消費者は行政による救済を受けられず、自ら民事裁判に訴えて行政法規に違反することによって、公序良俗違反、不法行為となる等と主張する必要ある。また、実際の裁判でも消費者側の過失認定がなされて、損害賠償金が相殺されてしまうことも多く、違法行為を働いた事業者に有利な法制度といえる。

さらに、たとえ、民事救済制度が整備されていてもその法の執行主体は当然、消費者であるからその消費者が自らの権利に無知であったり、あるいは権利侵害を認識していてもそれを自らの行動で回復しなければ、その法は実現されない。

(2) 行政による活動の不備・限界

まず、事業者制裁に消極的な主務官庁の態度があげられる。近年、変化の兆しはあるけれども、消費者のための規制行政は産業振興行政のなかに埋没し、徹頭徹尾消費者の権利・利益を図るといような発想が乏しかった。また、産業分野ごとの縦割り行政による規制では新たな分野での消費者被害についてはそれに対する所掌が明確でないために対応が遅れたりあるいはまったく規制官庁が存在しないで被害を拡大させてしまう場合もある。

公取委の消費者保護に対する消極性も指摘されている。公正取引委員会は従来「自由競争阻害性」を限定的に解釈し、事業者間のカルテル等の共同違法行為を中心にその概念を構築してきたために、消費者保護は景表法のみによって認識されてきた。そのため、事業者制裁の有効な手段である課徴金はカルテルに対してのみ適用され、独禁法上の「不正な取引方法」及び景表法違反には適用がない。

さらに、こうした行政規制は通常、主務大臣の命令という形で違法行為や営業活動の停止が求められるが、その命令には消費者に対する損害賠償（被害救済）は含まれない。そのためすでに違法行為によって被害を受けた消費者はここではまったく救済されない。公取委の排除命令にも消費者被害の救済は含まれないとされている。

事業者に対する制裁としては自由刑を含む刑事罰が有効であるが、その適用には慎重であるべきとの理念（処罰の謙抑性）も一方にあり、また、行政による刑事告発も積極的でないこともあり、消費者保護分野での刑事規制は限定的である。また、非刑事罰の金銭罰である課徴金や過料は消費者保護分野での適用は皆無である。たとえば、米国では civil penalty（「民事罰」あるいは「民事制裁金」と訳されている）という制裁金があり、たとえば、州の消費者保護法には欺瞞的な行為一回あたりに 5 千ドルを課すというような規定がある。州の司法長官（attorney general）は、civil penalty を求めて民事裁判に訴えることができ、また、これは違法行為一回あたりの金額であるので、違法行為が繰り返されればその分をかけあわせることができる。

また、日本では民事訴訟における行政の支援はほとんどない。米国では「裁判所の友」（amicus curiae）という概念があり、裁判所に係属する事件について裁判所に第三者が情報あるいは意見を提供することができる。米国の行政は消費者保護分野において消費者が違法行為を働いた事業者を民事裁判に訴えることがあれば、「裁判所の友」としてしり得た情報を提供する。これは行政の金銭的・人的資源には限界があるから、私訴がその不十分な部分を補い、社会的正義実現のために機能しているから支援するのが当然という発想に基づくものである。

5. 提言

(1) 非刑事の制裁金制度の創設

米国の civil penalty のような非刑事の制裁金を行政が違法行為者に課すような制度を創設すべきである。その方策としては公取委がカルテルに課している課徴金を独禁法の「不

公正な取引方法」及び景表法違反行為に拡張することが検討できる。さらに、現在、国庫に納入されている課徴金を被害を受けた消費者に分配するようにすれば、「制裁」と「損害賠償」を同一化することができる。

(2) 行政による損害賠償請求権制度の創設

公取委は行政処分として排除措置命令を行うことができる。通常、不当表示に対して排除措置として命じることができる措置は、「是正広告命令」「不作為命令」「将来の広告の提出命令」「是正広告についての報告」であり、これらは、不当表示によって生じた消費者の誤認の排除及び違反行為の再発防止を目的としており、民事救済命令はできないとされている。経済産業省等の主務官庁でも同様であり、いわゆる取締り法規（業法）によって、主務大臣は指示、命令等の行政処分により、違反行為に対して制裁を加えることはできるけれども、行政処分に被害救済措置を含めることはない。すなわち、行政法規（地方公共団体の消費者保護条例を含む）においては行政権限としての消費者の私的救済を定めた条文はない。なぜならば、これらは行政法規であり、公法に属し、公法は基本的には私人間契約の効力に影響を及ぼすものではないとの原則があるからである。**行政が自らの権限で消費者の被害救済を事業者に命じる制度の創設を検討すべきである。**

(3) 自主規制の活用による制裁強化

近年、自主規制分野の重要性が指摘されている。**自主ルールのなかで、損害賠償や制裁金を定めることも検討できる。**一例として、自主ルールの分野で「過怠金」を事業者団体が違法行為を行った会員から徴収するものがある。商品取引所法により経済産業大臣の認可を受けた日本商品先物取引協会はその定款で、法、法に基づく命令又は法に基づいてする主務大臣の処分に違反する行為をしたとき、あるいは同会の定款、紛争処理規程、自主規制規則その他の規則及び本会の決議事項、指導、勧告、処分等に違反したとき等の過怠金を定めている。そして、同協会の定款に定める規律委員会が、同協会が定める「制裁規程」に基づき制裁の種類（譴責、過怠金の賦課、会員の権利の停止又は制限）とその内容を決定する。過怠金については同規程で「1億円以下の過怠金の賦課」との定めがある。ただし、**過怠金は消費者への被害救済には利用されない。**

むすび

田中英夫、竹内昭夫両教授は、日本には「法律を運用するのは行政庁であり、私人は裁判所においてその法律が認めた救済・庇護を求めよという、行政と民事訴訟との乖離・分裂の状態」があるとする。公法と私法を異なる次元の法理として扱い、行政は私人間の契約関係には立ち入らないことを旨とする従来の姿勢を改めることが必要であろう。従来、日本の消費者法制は行政中心主義であり、その問題意識は消費者ひとりひとりの権利・利益確保よりも、経済の担い手である総体としての一般消費者の利益の考慮であった。今後は、権利主体としての消費者の私的救済を容易にし、かつその権利主体たる消費者の擁護者としての役割を行政は担うべきである。