

行政庁による経済的不利益賦課制度について

1 経緯

消費者庁及び消費者委員会設置法附則第 6 項において、「多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益をはく奪し、被害者を救済するための制度」について検討を加え、必要な措置を講ずるものとされている。また、「国会（参議院）における消費者庁等設置関連法案の審議における附帯決議第 31 項」において、「課徴金制度等の活用を含めた幅広い検討を行うこと」とされており、基本計画においても、同様に規定されている。

消費者団体等からは集合訴訟とは別に、利益はく奪制度についても検討をするべきとの要望が多い。

2 制度の必要性

集合訴訟型においては、個別の消費者に請求権が存在することが前提となっているので、そもそも個々の消費者に請求権が認められるのか不明なものは機能しにくいという問題がある。

例えば、偽装表示事案においては、偽装表示があっても契約が取り消せるとは限らない。また、実際よりも高品質なものと偽っていたが、品質相応の価格であった場合に、どのような損害を觀念するのか、偽装表示と関係のない別の理由で購入した消費者については、因果関係がないのではないか等問題が生じ得る。

また、以下のような事案においては訴訟制度では被害回復が一般に図られがたいという問題がある。

詐欺的投資商法などの事案（相手方が経済的に破たん状態にあるため）。

悪質な訪問販売事案やインターネット上の取引の一部（相手方が経済的に破たんしているということではなくても、所在が不明であるため）。

これらの訴訟制度が機能しにくい場合には、事業者側に生じた利益が放置されてしまうこととなり、違法行為の抑止という観点からも問題がある。

没収した犯罪被害財産及び追徴した犯罪被害財産の価額に相当する金銭は、被害回復給付金の支給に充てられる。ヤミ金や振り込め詐欺の事案において実際に運用されている。

また、第 2 回研究会において、消費者被害と刑事手続の関係について、捜査段階で証拠として押収した現金や事実上の預金の凍結が事実上の保全として機能している側面が報告された。

悪質商法事案においては、刑事手続の果たすべき役割も重要。

3 経済的不利益賦課制度について

これまでの研究会では、国内法制度としては刑法及び組織的犯罪処罰法の没収・追徴、被害回復給付金支給法、振り込め詐欺救済法について、海外制度としては、アメリカの民事没収、FTC・SECのディスゴージメント、ドイツの利益はく奪請求制度について検討をした。これらを踏まえ、経済的不利益賦課制度について、以下の観点から検討を進めていくべきではないか。

(1) どのような違法行為を対象とすべきか

集団的消費者被害救済制度に関する意見募集では、偽装表示、誇大広告などを対象とすべきという意見と、悪質商法事案（投資詐欺被害、未公開株詐欺被害、ネズミ講被害、住宅リフォーム詐欺被害、出会い系サイトによる不当請求被害事案、パチンコ必勝法詐欺被害、ヤミ金融被害、融資保証金名下の振り込め詐欺事案）などを対象とすべきという意見が寄せられたが、以下のような点を踏まえどのようにすべきか。

財産の管理処分権を奪う重大な処分であるから、相手方の権利保障、適正手続の確保等の観点から、法令に限定的に列挙されている必要があるのではないか。

民事ルールの違反については民事訴訟にて対応するのが原則であり、行政庁が処分等をする場合には、行政法規の違反である必要があるのではないか。

現行法上の課徴金制度は、市場の公正の確保などの公的な目的のために導入されているが、行政法規であっても、消費者の権利という私的な利益を擁護する目的の法律に導入するのであれば、その根拠を検討する必要がある。

多種多様な違法行為が多数行われた場合に、すべての違法行為を特定し、すべての違法行為により得た財産を国庫に帰属させ、または収益を剥奪するのは困難である。例えば、勧誘行為が問題となる事案について、全ての販売員の勧誘について違法性の有無を特定するのは困難である。他方で、ごく一部の販売員が違法な勧誘を行った事例で、全ての売上げを算定の基礎とするのは不適當という指摘がなされる可能性がある。

偽装表示など違法行為をある程度一体として捉えることのできる事例は、勧誘行為等の事例と比較すれば、まだしも運用がしやすいのではないか。

悪質商法事案においては、保全が必要となる場合が多く、保全制度と関連した検討が必要となるのではないか。

偽装表示等と悪質商法事案では、上記のとおり検討すべき事項がかなり異なるので分けて検討すべきではないか。

(2) 対象となる財産の性質

対象となる財産について、違法行為により得た財産を国庫に帰属させる方法、違法行為により得た収益額に相当する金銭を徴収する方法、違法行為により得た収益とは一応切り離された形で抑止のため一定の金銭を徴収する方法などが考えられる。

また、財産を徴収することなく、被害者に被害回復することを命令することも考えられるが、以下のような点を踏まえどのようにすべきか。

については、違法行為により得た財産そのものが残存していることが少なく、その財産に由来する財産も対象にする必要があり、に近似する面がある。また、については、収益相当額を徴収するのであればに近似する面があり、であっても、収益の確定が困難で収益を何らかの形で推定する等となれば、に近似する面がある。

収益を基準とする場合、収益について違法行為ごと何を収益とみるのか法律に規定することを検討する必要がある

収益を基準としない場合に徴収する金額をどのように定めるのか、違法行為に関する売上げ等を基礎に義務的、画一的に課されるようにするのか。上限を定め種々の考慮要素を法律に記載し行政の裁量により金額を定めることの可否について検討する必要がある。

収益を基準としない場合には、違法行為とそれによる経済的不利益の関係について比例原則上適切か否かを検討する必要がある。

現行法上の課徴金は、違法行為を抑止するための行政上の措置と位置付けられている。行為の悪性に着目した裁量性のある課徴金は制裁の性格が生じるとの指摘があるところ、行政がそのような制裁を行うことの可否について検討する必要がある。

被害回復命令については、どのような行政目的でそれを行うのか問題となる。違法行為の抑止のために金銭的不利益を課す必要があるというだけでは、被害回復をさせるまでの理由とはならないのではないか。

被害回復命令については、それを遵守しているか否かについての明確な判断基準が定められる必要がある。

(関連する制度)

については、アメリカの民事没収、については、アメリカの FTC・SEC が行うディスゴージメント、ドイツのカルテル庁による利益はく奪制度、については、課徴金制度、アメリカのシビルペナルティなどがある。

(3) 手続

行政手続で行うもの、行政が裁判所に申立て訴訟手続で行うものなどが考えられるが、以下のような点を踏まえ、どのようにすべきか。

行政手続で行うとした場合には、聴聞、審判手続などの事前手続、審査請求などの不服申立手続についても検討する必要がある。
行政が裁判所に申立て訴訟手続で行うのであれば、行政機関がそのような訴訟を起こすことのできる根拠は何か考える必要がある。

(関連する制度)

行政手続で行うものとして、課徴金、ドイツのカルテル庁による利益はく奪制度、米国の民事没収やシビルペナルティの一部、SEC の行うディスゴージメントの一部がある。

訴訟手続で行うものとして、米国の民事没収やシビルペナルティ、FTC や SEC の行うディスゴージメントが挙げられる（なお、ディスゴージメント自体は、行政庁が申し立てるものに限られない一般的な制度である）。

また、振り込め詐欺救済法のように行政以外の主体が手続を行うこともある。

(4) 徴収される財産の最終的な帰属

国庫に帰属するもの、被害者への配分に供されるものなどが考えられるが、以下のような点を踏まえどのようにすべきか。

行政庁による経済的不利益賦課制度を仮に設けた場合であっても、徴収した金銭等を被害者に配分する制度については、事案に応じて別個検討する必要がある。

違法行為の抑止のためなど行政目的で徴収した金銭を被害者に配分するのであれば、それを正当化する論拠を考える必要がある。

配分をする場合に、消費者を特定し消費者の請求権を確定するとすれば、集合訴訟と同様の手間が必要であるので、事案に応じて何らかの指標に基づき、裁量的に配分することを考える必要があるのではないか。また、配分した場合の個々の消費者の請求権の消長についての検討が必要ではないか。

(関連する制度)

国庫に帰属するものとして、課徴金制度、ドイツのカルテル庁による利益はく奪請求、被害者への配分に供せられるものとして、振り込め詐欺救済法による被害回復分配金、アメリカ SEC の吐き出しファンドなどが挙げられる。

(5) 強制方法

何らかの請求権を有するものと構成し民事執行手続による方法、国税徴収の例による方法、行政処分違反に刑罰を科す方法などがあり得るが、どのようにすべきか。

(6) 他の手続との調整

民事上の請求や刑事処分としての罰金との関係を整理する必要があるが、以下のような点を踏まえどのようにすべきか。

違法行為を抑止するために一定の金銭を徴収する場合でも、現行の課徴金のように刑事処分としての罰金と処分の性質として両立し得ないものではないが、比例原則の観点から問題となる可能性はあるのではないか。

徴収される財産が、被害者への配分に供せられるのであれば、民事上の請求権との調整が必要になるのではないか。

刑事手続による没収、民事執行、滞納処分等の他の手続との競合した場合の処理について検討する必要がある。

民事上の請求権や租税債権との優先関係を検討する必要がある。

(7) 行政機関の調査権限

違法行為の認定と違法行為により得た資産や収益の特定や徴収すべき金銭の額を決定するための諸要素を調査するための権限を整備する必要がある。

(8) 組織体制

経済的不利益賦課制度を行う行政の組織はどのようなものが必要か以下のような点を踏まえ、検討する必要がある。

現行法上の課徴金の納付命令は、公平性・中立性・専門性の確保のため、いずれも独立した合議制機関（行政委員会）の判断を経て行われている。

他の行政機関（公正取引委員会、証券取引等監視委員会等）の状況を見ると、十分な法執行を確保するためには、地方での業務執行体制を含め相当規模の組織・人員が必要であり、また、業務に関するノウハウ等も併せて必要であること等を前提に、検討する必要があるのではないか。