

行政による経済的不利益賦課制度、
財産の隠匿・散逸防止策
〈これまでの検討概要について〉

平成24年2月

目次

1. これまでの検討の経緯
2. 行政による経済的不利益賦課制度について
 - (1) 対象とすべき事案
 - (2) 考えられる制度
3. 財産の隠匿・散逸防止策について
 - (1) 対象とすべき事案
 - (2) 考えられる制度
4. 検討すべき課題として示された点
 - (1) 経済的不利益賦課制度について
 - (2) 財産の隠匿・散逸防止策について
5. 諸外国の制度について

1. これまでの検討の経緯

<これまでに開催された研究会等>

- ① 集团的消費者被害回復制度等に関する研究会(以下「第一次研究会」ともいう。)
- ② 集团的消費者被害救済制度研究会(以下「第二次研究会」ともいう。)
- ③ 財産の隠匿・散逸防止策及び行政による経済的不利益賦課制度に関する検討チーム(以下「検討チーム」ともいう。)

<上記研究会等の目的等>

① 第一次研究会

消費者庁及び消費者委員会の創設に先立ち、集团的消費者被害の回復等に関し、**関連する我が国における現行制度及び諸外国の制度の内容及び運用状況について調査**すること等。

② 第二次研究会

第一次研究会の報告を受け、引き続き基礎的な調査研究を進め、**一定の論点整理**を行うこと等。

③ 検討チーム

第二次研究会の報告を受け、行政による経済的不利益賦課制度及び保全制度について、**行政法や行政機関の組織体制、執行実務等に対する知見を生かしての更なる検討**を行うこと等。

⇒これらの研究会等の開催等経緯、概要、委員及び主要議題は次のとおり。

1. これまでの検討の経緯(第一次研究会)

① 集团的消費者被害回復制度等に関する研究会(「第一次研究会」)

平成20年12月5日～ 研究会開催
平成21年8月 取りまとめ(「集团的消費者被害回復制度等に関する研究会報告書」。以下「第一次研究会報告書」という。)

〈概要〉

内閣府国民生活局長の研究会として開催された(計12回)。座長は三木浩一・慶應義塾大学大学院法務研究科教授。集团的消費者被害の回復等に関し、関連する我が国における現行制度及び諸外国の制度の内容及び運用状況について調査し、制度のあり方として、考えられる選択肢及び論点の意見交換を行った。

〈委員名簿〉(肩書はいずれも当時)

座長	三木 浩一	慶應義塾大学大学院法務研究科 教授
委員	窪田 充見	神戸大学大学院法学研究科 教授
	黒沼 悦郎	早稲田大学大学院法務研究科 教授
	高田 昌宏	大阪市立大学大学院法学研究科 教授
	中川 丈久	神戸大学大学院法学研究科 教授
	長野 浩三	弁護士、特定非営利活動法人京都消費者契約ネットワーク理事・事務局長
	山本 和彦	一橋大学大学院法学研究科 教授

オブザーバー 法務省民事局付、最高裁判所事務総局民事局付

1. これまでの検討の経緯(第一次研究会)

○行政による経済的不利益賦課制度に関する検討状況

研究会開催日	検討事項
第3回(H21.1.30)	独占禁止法の課徴金制度について
	金融商品取引法の課徴金等について
	課徴金制度について(補足)
	公認会計士法の課徴金制度について
第4回(H21.2.20)	OECD主要国における集団的消費者被害回復制度等 (※ 各国制度(行政手続、刑事手続、金銭的解決手段、執行機関による救済手段等)についての一覧表)
第7回(H21.6.11)	独占禁止法の一部を改正する法律の成立について (※ 平成21年度改正についての説明)
第8回(H21.6.26)	米国FTCによる「消費者被害回復」について
	米国SECを通じた被害者救済について
	米国1934年証券取引所法について
	米国反トラスト法の概要
	米国証券取引委員会の概要
第9回(H21.7.3)	ドイツ法による集合的権利保護 (※ カルテル法による利益はく奪請求制度等)
第11回(H21.8.10)	各国制度比較(利益はく奪型について)

1. これまでの検討の経緯(第二次研究会)

② 集团的消費者被害救済制度研究会(第二次研究会)

平成21年11月24日～ 研究会開催

平成22年9月 取りまとめ(「集团的消費者被害救済制度研究会報告書」。以下「第二次研究会報告書」という。)

〈概要〉

消費者庁長官の研究会として開催された(計13回)。座長は引き続き三木浩一・慶應義塾大学大学院法務研究科教授。第一次研究会での議論を踏まえ、財産保全制度について関連する我が国における現行制度及び諸外国の制度の内容及び運用状況について調査を行い、被害救済制度については、考えられる選択肢の提示及び論点の整理を行った。

(※ 委員名簿は次ページ参照)

1. これまでの検討の経緯(第二次研究会)

〈委員名簿〉 (肩書はいずれも当時)

座長	三木 浩一	慶應義塾大学大学院法務研究科 教授
座長代理	山本 和彦	一橋大学大学院法学研究科 教授
委員	江野 栄	弁護士
	大村 雅彦	中央大学法科大学院 教授
	沖野 眞已	一橋大学大学院法学研究科 教授
	窪田 充見	神戸大学大学院法学研究科 教授
	黒沼 悦郎	早稲田大学大学院法務研究科 教授
	佐伯 仁志	東京大学大学院法学政治学研究科 教授
	佐藤 達文	法務省民事局参事官
	高田 昌宏	大阪市立大学大学院法学研究科 教授
	手嶋あさみ	最高裁判所事務総局民事局第一課長 (第6回まで)
	朝倉 佳秀	最高裁判所事務総局民事局第一課長 (第7回から)
	中川 丈久	神戸大学大学院法学研究科 教授
	野々山 宏	弁護士
	長谷部由起子	学習院大学法務研究科 教授

(オブザーバー)

	磯辺 浩一	消費者機構日本 理事・事務局長
	坂田 礼司	パナソニック株式会社 東京法務室室長

1. これまでの検討の経緯(第二次研究会)

○行政による経済的不利益賦課制度等に関する検討状況

研究会開催日	検討事項
第3回(H22.1.8)	財産犯罪の犯罪収益のはく奪・被害回復関係の法整備について
	三菱会ヤミ金融事件の被害回復給付金支給手続の進行状況
第4回(H22.1.29)	米国における違法収益のはく奪(制度紹介)
第7回(H22.4.9)	米国FTCによる消費者被害救済について (※ FTCによる消費者被害救済の変遷、行政手続、裁判手続について)
	米国SECによる差止めと利益の吐出しについて (※ 矯正(remedy)手段の多様性、裁判手続と行政手続の選択、利益の吐出し、民事制裁金との関係、投資家による私的訴訟との関係、利益の吐出し制度に対する評価等についての紹介)
	差止めと利益の吐出しに関する事例紹介
	ドイツにおける消費者保護のための集団的権利保護の制度について (※ カルテル庁による利益はく奪請求制度等についての紹介)
第10回(H22.6.14)	行政庁による経済的不利益賦課制度について (※ 経済的不利益賦課制度について、対象事案、対象となる財産の性質、手続、徴収される財産の最終的な帰属、強制方法、他の手続との調整、行政機関の調査権限、組織体制等についての検討課題の整理)

○財産の隠匿・散逸防止策に関する検討状況

研究会開催日	検討事項
第2回(H21.12.14)	民事保全手続について(概要説明)
	破産手続について(概要説明)
	会社法上の会社解散命令について
	財産保全が必要とされる被害事例
	被害事例から伺われる課題について
第3回(H22.1.8)	没収・追徴について(概要説明)
	強制執行妨害罪について(概要説明)
	犯罪収益移転防止法について(概要説明)
第4回(H22.1.29)	国税滞納整理の流れ、保全手続等
	振り込め詐欺救済法の概要、手続等について
	預金保険機構の財産調査について
第10回(H22.6.14)	保全制度について (※ 対象事案、保全の方法、保全の要件、手続、他の手続との関係等についての検討課題の整理)

1. これまでの検討の経緯(検討チーム)

③「財産の隠匿・散逸防止策及び行政による経済的不利益賦課制度に関する検討チーム」(「検討チーム」)

平成22年12月27日～ 検討チーム開催

平成23年8月

取りまとめ(「財産の隠匿・散逸防止策及び行政による経済的不利益賦課制度に関する検討チーム取りまとめ」。以下「検討チーム取りまとめ」という。)

〈概要〉

消費者庁内で、集团的消費者被害救済制度研究会の報告を踏まえ、財産保全制度及び行政による経済的不利益賦課制度について、さらに検討を加えた(計9回)。

〈構成員等〉(構成員)

消費者庁次長<主査>

審議官(企画調整担当)

審議官(執行担当)

参事官(法令審査・企画担当)

関係各課課長

(アドバイザー)

学識経験者その他の有識者

関係省庁職員

2. 行政による経済的不利益賦課制度について

○経済的不利益賦課制度とは（第二次研究会報告書44頁）

⇒行政が個々の被害者の損害賠償請求等の権利とは別に、加害者に対して金銭の徴収などの経済的不利益を及ぼす制度を広く行政による経済的不利益賦課制度と呼び、検討を加えた。

（1）対象とすべき違法行為（第二次研究会報告書44頁～）

⇒ 集団的消費者被害は、私人間の民事上の紛争であるから、民事訴訟により回復を図ることが現行制度上予定されている。

⇒ 行政による措置という手段を用いるのは、**民事訴訟が有効に機能しないなど例外的な場合**であるべき。

⇒ その上で、行政による経済的不利益賦課制度の対象については、**①偽装表示、②悪質商法・不当勧誘事案**（ねずみ講、和牛預託商法、投資商法、モニター商法のうち、システムとして違法又は破たん必至な悪質商法事案や、悪質リフォーム等の商品役務の不当勧誘事案）を中心とすべきであり（注：第二次研究会報告ではこのほか製品安全についても言及）、

また、行政の活動は何らかの形で公益の実現につながる場合に行われるべきであり、何らかの行政法規違反である必要があることも踏まえ、引き続き検討すべきとされた。

2. 行政による経済的不利益賦課制度について

(1) 対象とすべき事案（第二次研究会報告書44頁～）

① 偽装表示事案

事案によっては消費者の財産的損害として具体的に観念しうるか疑問。実際の商品との差額のような形で観念できても、その立証が困難であることも多い。権利の存否や範囲が不明確であって、訴訟による被害回復が困難。

※ただし、偽装表示による経済的利益が事業者に発生する場合、利益を保持させたまま行政処分を行い、刑罰に処したとしても、抑止効果は十分ではないとの指摘もある。単純な過誤による誤表示の場合もあり、すべてに経済的不利益賦課を課すことが、表示の適正化につながるわけではなく、かえってコスト増を招いて価格に転嫁される可能性もある。偽装表示事案のうちどういったものを対象にするかについては、なお検討の必要がある。

② 悪質商法・不当勧誘事案

責任追及が始まると、法人を解散させる等して財産を散逸隠匿するケースが多く、債務超過となっていることも多いため、民事訴訟での被害回復が困難であることが多い。

※ただし、経済的不利益を課したとしても、資産がない場合は徴収することができず実効性がないので、保全制度の検討をするべきであり、保全制度が実効的に機能するなら訴訟による被害回復が機能するのではないか、等の指摘もある。また、刑法上の詐欺を組織的に行うような者に対しては、刑事手続、及び犯罪被害回復給付金制度の積極的運用を図るほうが被害救済には実効性があるとも考えられ、経済的不利益賦課制度の導入の是非については慎重に検討すべき。

2. 行政による経済的不利益賦課制度について

(2) 考えられる制度 (第二次研究会報告書46頁～)

	①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の納付を行政処分で命じる方法	②違法行為により得た収益額に相当する金銭の納付を行政処分で命じる方法	③違法状態の是正・回復を命じる方法
例	独占禁止法、金融商品取引法及び公認会計士法の課徴金がある。	米国やドイツの利益吐出し請求がある。	米国の原状回復制度
第二次研究会で提示された問題点等	<p>○違法行為により得た収益額を計算して金銭の納付を命じるものではないことから、運用がしやすいと考えられる。</p> <p>○違法行為の抑止効果を高めることもできる。</p> <p>○国内において導入例がある。</p> <p>●現行の課徴金制度は、市場の公正性や信頼性の確保などの目的のために導入されているところ、被害救済などの消費者の私権の確保等を目的とした消費者保護の分野において(課徴金制度に類似の)賦課金制度を導入することができるかという問題がある。</p> <p>●具体的な賦課金額の算定方法や賦課する要件について検討が必要。</p> <p>⇒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のか。</p> <p>⇒行為の悪性に着目して裁量をもって金額を決めるとすると、行政における調査コストが著しく増加するだけでなく、制裁の性格が生じ、行政がそのような制裁を行うのは問題との指摘あり。</p> <p>⇒義務的・画一的に課したとしても、勧誘事案のように、売上げのどの部分が違法行為に関する売り上げか困難な事案もある。</p> <p>⇒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なものとするべきであり、徴収する金額について、予見可能性を高める必要がある。</p>	<p>○違法行為の結果を除去することにもなり、違法行為の抑止に効果がある。</p> <p>●現行制度において、収益をはく奪するという仕組みがなく、行政が収益をはく奪することができる根拠が問題となる。</p> <p>●収益について、違法行為ごとに何を基準とするのが問題となる。</p> <p>⇒この点、売上げから違法行為に必要な経費を控除する場合、違反事業者にとっては、利益をはく奪されるだけで、経費は保障されるため、違法行為の抑止としては十分でなく、経費を控除すべきでないとの指摘あり。</p> <p>●多種多様な違法行為が複数行われた場合、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収益を特定するのは困難であるという問題がある。</p> <p>⇒運用が困難との指摘がある。</p>	<p>○行政が徴収する金銭を定める必要がなく、徴収した金銭を配分する理論的根拠や手続について検討する必要がないという利点がある。</p> <p>●原状回復命令を命じることができるためには、違法行為が行政規制として定められている必要がある。</p> <p>●原状回復に被害者への金銭の返還を含めるためには、返還が行われるべきことについて、実体法上の根拠が必要。</p> <p>⇒偽装表示事案のような、違反事業者の行為による消費者の商品選択への影響が不明確な場合に、金銭の返還までも命じることは困難と考えられる。</p> <p>●原状回復を命じる違法行為自体は特定する必要がある。</p> <p>●事業者にとって、誰に金銭の返還をすればよいのか不明な場合がある。</p> <p>●行政としても、命令を履行しているかの監視が困難。</p> <p>●悪質事業者については、原状回復を誠実に行わないことが予想され、その場合の履行確保の方法が問題となる。</p>

2. 行政による経済的不利益賦課制度について

(2) 考えられる制度－2（第二次研究会報告書46頁～）

○なお、その他の方法として、以下のものが検討された。

➤ 違法行為により得た財産そのものを国庫に帰属させることを命令する方法

⇒ 悪質商法などの事案では、違法行為により得た財産そのものが残存していることは少ない。当該財産に代わる金銭を徴収することとせざるを得ず、②(違法行為により得た収益に相当する金銭の納付を行政処分で命じる方法)による対応となることから、独自には検討していない。

➤ 執行罰

⇒ 何らかの行政命令に基づく義務の履行を将来に向かって強制するもの。既往の違法行為に対して徴収するものではない。したがって、既に生じた消費者被害の救済に資するものとするためには、現行の執行罰の性質自体の変更が必要となる。

➤ 過料

⇒ 消費者被害の救済に資するものとするためには、金額の大幅な引き上げが必要となる。そのような多額の金銭を徴収することによって抑止される違法行為は、そもそも刑事罰の対象ではないかとの指摘があった。

→ 被害救済や違法行為の抑止を実効的に図りうること、現実的な制度の運用可能性、現行制度との整合性の観点等から、「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の納付を行政処分で命じる方法」（前ページの①）の方が、「収益額に相当する金銭の納付を命じる方法」（前ページ②）よりも適切であるように考えられる。「違法状態の是正・回復を命じる行政処分を行う方法」（前ページ③）については、そのような処分を行うことの実体法上の根拠についての検討も含め、引き続き検討すべき。

3. 財産の隠匿・散逸防止策について

(1) 対象とすべき事案(第二次研究会報告書51頁～)

(1) 対象とすべき事案(第二次研究会報告書51頁)

- 保全が必要として指摘されている事案としては、**システムとして違法又は破たん必至であるような悪質商法事案**(ねずみ講、和牛預託商法、投資商法、モニター商法)、また、システムとして破たん必至というわけではないものの、**潜在的な損害賠償請求等も考慮すれば、債務超過になっている不当勧誘事案**などが指摘されている。
- なお、行政の活動は、何らかの形で公益の実現につながる場合に行われるべきであり、**何らかの行政法規違反である必要**がある。
- また、悪質商法事案・不当勧誘事案は詐欺罪等の犯罪となるものがあり、捜査段階での押収や事実上の預金の凍結が保全として機能している側面や、組織的犯罪処罰法上の没収保全、追徴保全の対象となる場合もある。
刑事捜査によらなければ事案の解明や収益の所在の確認に至らないものも相当数あり、今後も、**刑事的手法の重要性は減じるものではなく**、新たな被害救済制度と適切な役割分担を検討すべき。

3. 財産の隠匿・散逸防止策について

(2) 考えられる制度(第二次研究会報告書51頁～)

①被保全債権や保全すべき財産を個別に特定せずに財産を保全する方法	②私法上の契約の効果として取引を停止する方法	③民事上の責任追及を容易にするために、強制執行をすることができなくなるおそれがある場合に、行政機関がその被害者のために財産を特定して保全する方法	④経済的不利益賦課制度において、その実効性確保のため財産を保全する方法
<p>例</p> <p>破産手続開始申立、会社解散命令</p>	<p>犯罪利用口座の疑いがあるときの取引等の停止</p>		<p>組織犯罪処罰法の没収保全、インジャンクション</p>
<p>第二次研究会で提示された問題点等</p> <p>○破産手続の活用については、運用事例も多く、集団的消費者被害の事案に破産手続が行われた事例もあり、既存の制度を活用できる。 ●消費者庁が破産手続開始申立をする場合、その範囲については消費者被害の状況、破産処理がされないことによる消費者への影響等を踏まえ、引き続き検討を要する。 ●また、破産手続申立権の付与については、破産原因を立証する資料をどのように獲得するかについて、行政調査権の拡充を検討すべき。さらに、消費者被害に関する債権は一般の破産債権であることが多く、租税等の一般の破産債権に優先する債権が存在し、最終的に被害救済に結び付かない可能性もあることから、破産手続の活用だけでなく、何らかの方法が考えられないかも引き続き検討すべき。</p>	<p>●口座凍結について、凍結依頼が誤っていたときの責任の所在や、名義人の保護の問題がある。 ●金融機関の対応が困難になることがある。 ⇒一方で、形式的な理由を元に口座を凍結する制度を導入すべきとの意見もあり、慎重に検討していく必要がある。</p>	<p>●保全は事業者の経済活動に重大な影響を及ぼす以上必要最低限に留めるべきであるが、保全の段階では全体の被害額が分からず、どの程度の財産を保全すべきか不明確である。 ●行政が介入することが正当化されるには、民事保全制度の活用では救済が困難であり、また、何らかの形で公益の実現につながる場合に行われるべきであるところ、どのような場合に正当化されるのか検討すべき。 ●また、集合訴訟制度等との関係も要検討。</p>	<p>●経済的不利益賦課制度をどのようなものにするかにより異なってくるため、それと合わせて検討すべき。 ●また、①や②の方法で保全された財産から支払を受け、特別な制度を設けないということも考えられる。 ⇒引き続き要検討。</p>

4. 検討すべき課題として示された点

(1) 経済的不利益賦課制度について(検討チーム報告書5頁～)

- 偽装表示や被害者を特定できない事案などでは消費者被害の発生・拡大の防止のため一定の実効性を期待できる一方、特に詐欺的な商法を行う悪質な事業者は、事業の継続を予定していない場合が多く、賦課金を納付せず財産を隠匿・散逸するおそれが高い。**賦課金等の行政措置が実効的に機能する事案がどの程度あるか**検討する必要。
- 行政庁が賦課・徴収した賦課金を被害者に配分する措置を同時に設けない限り、かえって被害者自身による被害回復の障害になる可能性もある。**賦課・徴収した金銭の被害者への配分が法制度上可能かどうか、可能であるとしてその手続をどうするか、**といった問題がある。

4. 検討すべき課題として示された点

(2) 隠匿・散逸防止策について(検討チーム報告書7頁～)

○振り込め詐欺救済法等、既存の国内制度の積極的活用

○消費者庁による破産手続開始の申立てについては、以下の点につき引き続き検討を要する。

- ・債権者でも監督官庁でもない消費者庁に申立権限が認められるとした場合、その法的根拠は何か
- ・法人たる事業者の消滅につながる措置であり、どのような場合に消費者庁が破産手続開始の申立てをできるか
- ・恒常的に事業者に対する監督を行っていない消費者庁が、破産手続開始の原因となる事実を疎明するための資料等を十分に入手できるか

5. 諸外国の制度について(第一次研究会報告書28頁～)

○ 行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策に関して、諸外国の制度については、第一次研究会において一定の検討がなされ、ドイツ及びアメリカの制度が紹介された。

(※ 同研究会において、集団的消費者被害に係る訴訟手続(個々の被害者の権利を何らかの形で糾合して請求する訴訟手続)については、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ドイツ等の制度が紹介された。)

ドイツの制度

○利益はく奪制度(ドイツ不正競争防止法)【参考資料2】

消費者団体等が、不正競争行為により購買者の負担のもとで利益を得た事業者に対し、不当に得た利益を国庫に引き渡すよう求めることができるとされている(利益はく奪制度)。カルテル法上も、消費者団体のほか、カルテル庁による利益はく奪制度が導入されている。

→ 具体的に検討するに際しては、まず、消費者団体による利益はく奪の法的性質を明らかにするとともに、課徴金や罰金との関係を整理する必要がある。

制度設計においては、被害者の救済を重視する場合は、被害者への分配を検討する必要もある。

5. 諸外国の制度について(2) (第一次研究会報告書28頁～)

アメリカの制度

○インジャンクション【参考資料2】

違法行為の停止・予防を求めるもの。FTC(連邦取引委員会)又はSEC(証券取引委員会)が、裁判所にインジャンクションを求めることができる。裁判所はこれに加え、**付随的救済命令として加害者が違法に得た利益を吐き出させ、被害者に分配することを命じることができる**(disgorgement、restitution)。

○排除命令【参考資料2】

FTC、SECの被害者救済手段であり、裁判手続であるインジャンクションと同様に、違反行為の禁止、将来的な差し止めを命じることができる。SECのみdisgorgementを命じることができる。

○civil money penalty

行政法規違反に対する民事罰全般を指す。行政手続によるものと裁判手続によるものがある。

→ アメリカの制度については、エクイティという英米法独特の概念を前提とし、要件・効果の判断において裁判所が広範な裁量を発揮することが前提となっている。国内制度に導入するには、課徴金や罰金との関係の整理、行政の体制整備、裁判所の機能と役割の検討も必要となる。分配にあたっては、被害者の個別的権利との関係の整理も必要である。