

## 第9回 消費者の財産被害に係る行政手法研究会 議事要旨

1. 日 時：平成24年7月23日（月） 9：00～11：00
2. 場 所：消費者委員会大会議室1（山王パークタワー6階）
3. 出席者：

### <委員>

小早川座長、磯辺委員、江野委員、鹿野委員、川出委員、後藤委員、佐野委員、  
島岡委員、曾和委員、中川委員、町村委員、村委員、山本委員、吉川委員

### <オブザーバー>

法務省民事局 小林参事官、国民生活センター相談情報部 鈴木部長

### <消費者庁（事務局）>

松田次長、川口審議官、堀井消費者制度課長、南企画官

4. 議 題：行政による経済的不利益賦課制度について①

5. 議事概要：

事務局から資料2に基づき、これまでの研究会において委員等から提案や言及があった制度を中心に消費者被害事案への対応という観点からの課題について説明が行われた。

続いて、事務局からの説明を踏まえての委員等からの意見表明・議論が行われた。今回は、「財産の隠匿・散逸防止策」について、議論することとなった。

事務局からの説明を踏まえての委員等からの主な意見・議論は以下のとおり。

### I. 事業者に対して、国に一定の金銭を納付することを命じる方法について

〔以下、委員・オブザーバーからの発言を○、消費者庁からの発言を●と表記〕

- 「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（賦課金）の納付を行政処分で命じる方法」（以下「1. 賦課金制度」という。）について、既存の課徴金制度を前提に、消費者行政分野に導入することを考えると、かつての研究会等でも議論されたように、多数の消費者に財産被害が生じるが、個別の消費者における損害の発生や具体的な損害額の算定が困難な事案類型である不当表示への導入が考えられる。かつて国会に提出された課徴金制度の導入を内容とする景品表示法改正法案についても、資料として出していきたい。

表示分野への課徴金制度導入については、実現可能性があると思うが、「2. 違法収益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」（以下「2. 違法収益はく奪処分」という。）は、制度的には導入は難しいと思う。

- どのような事案を前提とするかを考えて議論した方がいいのではないか。財産の隠匿・散逸防止策は悪質事業者を前提として検討しているが、経済的不利益賦課制度は必ずしもそうではない。また、課徴金の対象としては、従来から言われている表示事案だけではなく、場合によっては勧誘事案についても検討することも考えられる。独占禁止法上の課徴金は、大企業を対象として運用されているが、悪質事業者を対象とした場合は、課徴金納付命令のための手続をしている間に逃げてしまうので、別の制度として「2. 違法収益はく奪処分」を検討していく必要がある。

行政手続による没収・追徴について、確かに、日本ではそのような既存の制度の例はないが、アメリカには行政没収がある。現に、茨城カントリークラブ、五菱会、ワールドオーシャンファームなどの事案では、米国、スイスといった外国の政府により、外国で凍結・没収された資産が日本に返されている。茨城カントリークラブ、ワールドオーシャンファームは、事業者に対する破産手続が開始されていたため、破産管財人に金銭が返還され、我が国の消費者被害救済につながっている。米国やスイスで誰かに対し刑事手続により有罪判決がなされたわけではないにも関わらず、外国政府により財産の没収はされたものである。こうした諸外国の制度も踏まえ、日本においても行政手続による没収が可能ではないか。刑事手続によらないで違法な収益をはく奪する制度ができないか、この研究会で検討いただきたい。

- 「2. 違法収益はく奪処分」について、違法収益のはく奪という処分は必ずしも社会倫理的な非難を前提とするものではないので、それを刑罰として行う必然性はない。例えば、ドイツでは、刑法に規定されている没収・追徴は「刑罰」ではなく「処分」として位置づけられているし、また、秩序違反法には、行政上の没収・追徴が規定されている。ただし、刑事手続によらない場合、違法収益の範囲や額を確定するうえで困難があるというのはそのとおりであり、行政手続で行うとした場合には、その点の手当てを考える必要がある。
- 「2. 違法収益はく奪処分」については、刑罰でなくてもよいということであるが、行政処分と刑罰の中間的なものとして、交通反則金や税の通告処分のような、基本的には犯罪だが、略式の手続で、差し当たりは行政が課すというものはどうか。
- そのような制度もありうると思う。ただし、交通反則金等の場合には、相手方が支払いに応じなければ、そのまま刑事手続に移行して、罰金が科されることになるのに対し、没収は付加刑であるという現行制度を維持するのであれば、主刑にあたる部分は、いずれにしても刑事手続によって科されることになるので、そちらの手続との関係をどのように組み立てるかを考える必要がある。
- 「2. 違法収益はく奪処分」について、付加刑としての没収は、その前提として違反の認定を厳格に刑事手続でやっているということであるので、付加刑の部分だ

けを取り出して行政手続によるというのは難しいと考えた。

- 景品表示法など特定の行政法規違反に対する「1. 賦課金制度」の導入は十分にありうらと思う。

これまでの議論では、行政処分としての課徴金の特徴として、「非裁量性・画一性」が挙げられており、これが刑罰との違いとして強調されている。しかし、例えば、行政上の制裁であることが明らかな過料については、裁量性は当然に認められており、課徴金制度について「非裁量性・画一性」を強調して刑罰との差異を基礎づけるというのは一貫しないのではないか。

- 課徴金の非裁量性については、最初に独占禁止法に課徴金を導入したとき、違法行為による不当利得のはく奪のための制度であり、制度として恣意的な運用を行わないことを強調するための説明が現在もそのまま残っているだけで、あまり理論的な根拠のあるものではないと思う。

- 行政法理論では、昔から刑事犯に対する刑罰との区別を意識してきた。戦前の美濃部行政刑法学説では、税のほ脱犯などに対する行政刑罰も、行為者に対する非難としての刑罰ではなく、経済的ディスインセンティブを与えるものとして位置づけられることで、刑事犯に対する刑罰との差別化が図られていた。

- 独占禁止法基本問題懇談会のときにも、課徴金の裁量を認めるか否かの議論があった。課徴金だから裁量がないということが論理的に導かれるわけではなく、政策論としての議論であった。裁量的にしてしまうと、EUのように訴訟だらけになり制度の運用が回っていかないのではないかとのことであった。

- 平成17年改正前の独禁法の課徴金の考え方は、違反行為による不当利得相当額の金銭を徴収する仕組みであり、平成17年改正後、不当利得相当額に限る必要はないのではないかと考えが変わった。「2. 違法収益はく奪処分」という考え方は、独禁法の平成17年改正前の考え方と同じではないか。そういう点では、名前は没収ではなかったが、行政による没収の考え方の立法例は既にあったといえるのではないか。ただ、これには、実務上どこまで違法収益を認定する必要があるのかという算定が面倒という問題がある。また、違法収益の額だけでは、金額の面で抑止力の観点からも弱い。そう考えると、「2. 違法収益はく奪処分」よりも、違法収益を含めてざっくりかける「1. 賦課金制度」の方が有効であると思う。

もっとも、課徴金を国庫に入れた場合、それを被害者に優先的に返還すべきであり、両者の調整が必要となる。課徴金を国庫に入れて、後で被害者に返すのも煩雑なので、是正命令の一環として、違法収益を含めてざっくりと課徴金をかけて、是正命令に従うのであれば、課徴金から減額する制度設計など難しいかもしれないが

ありうるかもしれない。少なくとも、悪質事業者を対象とするのであれば、被害者への返還が優先するのではないか。

- 具体的な制度設計に当たっては、複数の制度間の調整が必要だということかと思う。それぞれの守備範囲も対象とする事案類型によるのであろうが、「1. 賦課金制度」は、犯罪とすべきかどうかスレスレの不当表示のような事案、「2. 違法収益はく奪処分」は、最終的には犯罪となるような悪質事案という振り分けがあるように思うが、どう考えるか。
- 誰が見ても合理的ではない取引を行う悪質事案にも「1. 賦課金制度」を適用することは理論的には考えられるが、違法収益をはく奪するだけでも大変であり、現実的には賦課しても財産が残っていないかもしれない。逆に、不当表示事案の場合には、そもそも被害者の損害が分かりにくいことが多いのだから、「2. 違法収益はく奪処分」の前提の違法収益の計算ができないと思う。その額は、反省して事業を継続しなさいという程度の金額を設定することになるだろう。
- 「1. 賦課金制度」と「2. 違法収益はく奪処分」の振り分けであるが、「2. 違法収益はく奪処分」は被害者救済に使う制度で、「1. 賦課金制度」は違反行為の抑止に重点が置かれた制度というイメージを持っている。「2. 違法収益はく奪処分」は、違法収益の認定・立証が困難という問題がある。「1. 賦課金制度」は、違反をすればするほど賦課金額を高くするという制度設計を取れば事前の抑止力が高まるのではないか。賦課金を課す手続や不服申立制度は厳格になっても良いし、最終的な徴収手続は、行政上の強制徴収でも民事執行法による徴収であっても構わない。行政手続として構想する場合は、「1. 賦課金制度」の方が制度化しやすいのではないか。
- 「1. 賦課金制度」のところで、例えば、違法収益のはく奪を含めた形で課徴金制度を作り、かつ、「2. 違法収益はく奪処分」の要件がそれと同じであれば、実際に「2. 違法収益はく奪処分」が機能する場面はないと思う。
- 景品表示法の最近の措置命令事案を見ると、例えば、大規模な民事訴訟が提起されている安愚楽牧場の事案などのように、必ずしも損害が分からず民事訴訟が提起されないものに限定されているわけではない。課徴金として徴収した金銭を被害者救済に充てられないかという点は、重要な論点としておいた方がよい。
- 犯罪スレスレの事案か悪質事案かという振り分けは批判的な意見が多いようである。また、安愚楽牧場の事案のように特定の被害者に大きな被害がでた場合と、薄く広く被害がでた場合とでは違うと考えている。

- 「1. 賦課金制度」で景品表示法の優良誤認・有利誤認の要件を前提に考えると、単なる不当表示から悪質なものまで幅広く含まれるが、悪意を持っているものには、より高額な課徴金を課すことが考えられる。ただし、問題は、それを金額に適切に反映させることができるかである。「2. 違法収益はく奪処分」については、違法収益の認定・立証が困難であるとの指摘もあるが、「1. 賦課金制度」の場合も違法収益プラスアルファの賦課金を算定するのであり、それ以上に困難であるとは思われない。麻薬特例法にあるような推定規定の活用等の工夫により立証の負担を軽減しうるのではないか。不当表示の問題は、簡易・迅速な形で調査・処分ができることが重要である。

また、「1. 賦課金制度」と「2. 違法収益はく奪処分」は、必ずしも択一的なものではない。「2. 違法収益はく奪処分」は、簡易・迅速に行うものとは別に制度設計を考えてはどうか。違法収益そのものしか国庫に入れることができないという点では、抑止力はプラスアルファを考えた場合よりも低いかもしれないが、それだけでもきちんと没収し、場合によっては被害者がいれば配分していく制度を考えてはどうか。

- 現実的には犯罪スレスレのものと悪質事案を区別することは難しい。不当表示のように外形的に判断可能で、かつ薄く広く被害が広がる違反行為（被害者からのアクションが期待できないもの）は、長期的に事業を継続する事業者による逸脱行為である場合が多い。このような不当表示事案について、違法行為抑止のために「1. 賦課金制度」の導入を検討することにも意義があると思う。

一方で、今一番深刻なのは、詐欺的な手法を用いて短期決戦で被害を拡大させている事案である。中には、刑事罰が科されるものもあるが、被害回復がなされることはほとんどない。このような詐欺的事案への対応が規制緩和後の大きな課題であると考えている。こういった短期決戦型には、「1. 賦課金制度」というイメージではなく、違法収益のはく奪ということを全面に押し出した制度を作ることに意味があるのではないか。そういう意味では「1. 賦課金制度」と「2. 違法収益はく奪処分」は両方必要かもしれない。ただ、短期決戦で集めて逃げてしまう事業者を相手どって考えると手続的なことだけきれいに考えてはワークしない。保全策を含めて考えていかないと現実的にはワークしないだろう。

- 課徴金制度の裁量の余地をなくしてしまうことについては、観念論としては行政の裁量はありうるが、都道府県の実情を見ていると、裁量の余地がある制度は、それに対して訴訟が提起されやすく争われるリスクがあるのでワークしにくくなるのではないかという懸念がある。賦課金の設定は裁量の余地なく機械的な計算方法を設定した方が現実的にワークするのではないか。

- 課徴金の額の設定は難しいが、それにふさわしい手続で決めてしまえば、現場

の執行は、所与のルールに従って客観的に粛々と賦課を行うということである。

- 立法事実として、何が今一番問題となっているかが分かりにくい。違反行為の抑止と被害者救済との関係もはっきりしていない。また、他省庁が持っている措置との関係で消費者庁として何をやるべきかという観点からの検討が必要なのではない。消費者安全法改正の議論では、消費者庁はすき間事案を専管としてやっていくという発想であったように思う。どういう事案を想定して、そのための方法や必要な手続について、もっとプラクティカルな観点から議論していただきたい。
- 違反行為の抑止か被害者救済かといった場合、行政処分はまずは違反行為の抑止が目的であるという理解である。ただ、被害者救済の観点も重要と考えており、本来的には、違法収益部分は被害者に返還されるべきであると思う。課徴金については、違法収益を算定しないとしても、実質的には違法な収益がはく奪されるということになれば、民事上の被害者の請求権との関係で問題になり、被害者の請求権の行使を妨げるということになれば、さらに問題が大きくなる。かといって、民事に委ねておけばよいというわけではなく、行政が迅速に財産を捕捉し、民事との関係で被害者が請求権を行使することが困難なケースについては、国家が押さえた金銭等から被害者へ支弁される制度、又は、国家が押さえる前の段階で、事業者から被害者への支払いを促す制度を検討してはどうか。

<b>Ⅱ. その他、行政による賦課金の徴収等が困難になる場合に、財産を特定して保全する方法について</b>
---

- 「Ⅲ その他」の制度は、短期決戦型の悪質事業者の場合、早く手を打つ必要があることから、違反が厳密に立証できない段階でも使えるものとして、私としては有効だと思っている。調査や違反是正処分に従わない場合、通常は刑罰が定められているが、金額も低く、手続が厳格であり、抑止力としては弱い。私のイメージとしては、調査に応じない場合と是正命令に従わない場合には、刑罰ではなく、1日当たりいくらかという執行罰を科していくということを考えている。既存の制度としては、海外制度として、米国 FTC の CID (Civil Investigative Demand) があり、国内制度として、文書提出命令を実現するためなどでの民事執行法上の間接強制の例がある。
- 非訟事件手続法は来年施行される改正法で手続保障が用意されることになっている。なお、最高裁の考え方としては、過料の手続きはそもそも「裁判」ではないので、憲法 32 条の「裁判を受ける権利」とは関係なく、さらに、憲法 31 条の適正手続との関係でも手当てはされていると整理されている。
- 過料の手続上の問題について、地方自治体が過料を科す場合には、行政手続で科

し、それに不服がある場合には取消訴訟の対象となる。しかし、国が科す過料の場合には、非訟事件手続法により科され、それに不服があっても裁判手続に移行しない。非訟事件手続法による過料の本質が行政処分であるというのであれば、それに不服がある者に「裁判を受ける権利」が保障されるべきであると思う。

- 私のイメージしている執行罰は、現行法にある過料とは異なり、違反した時点から加算していくことにより違反行為の抑止を図るというものである。後の徴収方法は民事執行法による徴収でもよいし、行政上の強制徴収制度にして、不服があれば裁判所で争える手続きにすることでもよい。違反が是正されるまで加算されてゆくことが大事な点であって、賦課手続や徴収手続は、適正手続の観点からは、むしろ厳格にすべきではないか。
- 「Ⅲ その他」の制度はできるだけ早い段階で手を打つという観点からは有効だと思う。問題は、その実効性であり、徴収方法が重要になる。方法としては、滞納処分か民事執行のいずれかであるが、消費者庁が行うことを考えれば、滞納処分の例とするのが適当なのではないか。ただ、国税滞納処分の例によると、いざ破産手続という時に消費者庁が課した金銭的賦課が一般の消費者の債権に優先してしまい消費者の被害回復を妨げてしまうこともありうる。そこまで至らない前に早く対応することが必要である。
- 調査に応じない場合に金銭的不利益を課すということは、調査権限の強化策であると考えられる。昨年の消費者安全法改正の議論においても調査権限について議論されたところであるが、現在の安全法は、かなり広範な調査権限が消費者庁にはあると考えている。今の議論は昨年の安全法改正の議論との関係でどのように位置づけられるのか。
- 今回の議論は、必ずしも安全法改正とリンクした議論ではないと考えている。
- 消費者庁は多くの措置命令や指示を出しているが、課徴金の議論は、それらの事案全件に課すという考えなのか、それとももっと限定した議論なのか。
- 以前、対象となる事案と対応する対策について研究会で議論いただいていたが、その時の指摘を踏まえて、改めて資料を準備したい。
- 最終的に、消費者安全法改正法案により新たにできる事業者への命令と、現在議論している調査権限とがリンクすることもありうるのではないか。私は悪質で詐欺的な事業者を念頭に置いているが、調査の段階では悪質かどうか不明であるので、まっとうな事業者ならそれほどの負担がなく応じられるけれども悪質な事業者な

ら応じることが困難な事実の証明、例えば、財産証明をさせるなどの調査に応えるかどうかで、怪しい事業者であるかそうでないかを判断するというイメージで考えている。

- 私も悪質な事業者を念頭に置いている。こうした悪質な事業者への対応として、従来の過料や刑罰は機能していないので、一つは立証責任を事業者側に転換する景品表示法等の不実証広告規制のような調査手法と、もう一つは児童虐待防止法のような強制的な調査手法（行政調査に応じない場合に強制捜査を行う手法）が考えられるのではないかと。
- 悪質な事業者とその他の事業者は異なる議論が必要である。議論の進め方として、悪質な事業者に対する構成要件を分けて考えるべきではないか。私の考えとしては、悪質な事業者に対する抑止策は刑罰ではないかと思う。また、個別の議論は分かるが、全体としてどのようなスキームを考えているのか分かりにくい。消費者庁がどの段階で何をしたいのか、フロー化した資料を出すことを検討いただきたい。
- 御指摘のようなフロー図は、現時点までの議論を前提とするとまだ準備が難しいように思われるので、いずれ時機を見て、用意できるならそのようにお願いしたい。
- 悪質な事業者とは何かと、対象を狭くするような議論の流れになっているようだが、不当表示に対しては、悪質かどうかにかかわらず、措置命令の対象となるものには全て課徴金を取るようにしていただきたい。消費者にとっては、事業者が悪質かどうかということではなく、被害を受けたかどうかである。違反行為の抑止と被害者救済の両方が必要である。
- 現場としては次の被害を出さないという抑止も重要であるが、それが被害者救済に役に立たないものだと意味がないので、被害者救済が確保できる制度にしていだきたい。
- 会社法上の過料は悪質かどうかで科しているわけではない。悪質かどうかで区別する必要はないのではないかと。また、過料は、ある意味名目的なもので、徴収することを目的にしているものではなく、課徴金のような処分を導入するのであれば、「違反行為の是正命令に従わない場合に金銭的賦課を行う制度」は意味がないと思う。調査に応じない場合には、違反行為の事実の認定につながるような仕組みが必要ではないか。

(以 上)



※ 本議事要旨は議事の内容を、暫定版として事務局の責任で取りまとめたものであり、今後修正があり得ます。

[問合せ先]  
消費者庁消費者制度課  
TEL: 03-3507-9128  
FAX: 03-3507-9279