

# 第11回研究会で示された制度について (供託命令制度)

平成24年11月

第11回(平成24年10月26日)において、新たに示された制度—供託命令制度(被害者による被害回復を容易にするために、行政が事業者に対して供託命令を出し、個々の被害者が訴訟を提起する等して供託された財産から被害額の回収を行う、という制度)

## 1. 参考となる制度

### 暴対法で検討された供託命令制度(次頁※1)

都道府県公安委員会が、不当な要求行為(次頁※2)によって被害者から金品その他の財産上の利益を取得した指定暴力団員に対し、意見聴取手続を経た上、その価額に相当する額の金銭を供託所に供託すべき旨を命ずることができるという制度。制度骨子は以下のとおり。(参考1)

(一)都道府県公安委員会は、不当な要求行為によって被害者から金品その他の財産上の利益を取得した指定暴力団員に対し、意見聴取手続を経た上、その価額に相当する額の金銭を供託所に供託すべき旨を命ずることができる。

供託命令を受けた指定暴力団員が供託しなかったときは、事前に被害弁償を済ませた場合その他正当な理由がある場合を除き、懲役又は罰金に処する。

(二)被害者は、その被害回復に係る債権について、示談が調ったり民事訴訟で請求が認容されたりした場合には、その示談書や確定判決などを供託命令をした都道府県公安委員会に示し、その確認を受けて、供託金の払渡しを受けることができる。これによって被害者は、供託金額の範囲内で、他の債権者に優先してその被害を回復することができる。

(三) 供託命令を受けて供託をした指定暴力団員は、別途、被害弁償をした場合には、供託命令をした都道府県公安委員会に被害者の受取証書等を示して確認を受け、供託金を取り戻せることとする。

(四) 供託命令を受けて供託をした指定暴力団員は、被害弁償をしないままに、被害回復に係る被害者の債権が時効消滅した場合等には、供託命令をした都道府県公安委員会にその確認訴訟の確定判決を示して確認を受け、供託金を取り戻せることとする。ただし、指定暴力団員が取り戻すことができるのは、供託金全額ではなく、供託金のうち不正利得に当たらない部分に限ることとする。この場合において、不正利得に当たる部分の供託金(指定暴力団員による取戻しの残余額)は、公に帰属することとする。

(五) 指定暴力団員が、被害弁償をしておらず、かつ、不当な要求行為によって被害者から一方的に金品等の供与を受けたため供託金全額が不正利得に当たる場合など、(三)又は(四)により供託金を取り戻すことができない場合において、被害者が被害回復に係る債権を放棄するなど、被害回復に係る民事上の請求権を主張しないことが確定したときは、供託命令をした都道府県公安委員会は、意見聴取手続を経た上、供託金を公に帰属させることを決定することとする。

※1 本制度については、立案作業中に、別途、法務省において、犯罪被害者一般についての被害回復制度の検討が行われることになったため、平成9年の暴対法(暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律)改正に盛り込むことは見送られた。(参考2)

※2 市民に対して不安や迷惑を覚えさせるような暴力団員の反社会的な行為のうち、その被害者から金品その他の財産上の利益を取得するもの。いわゆる民事介入暴力。(千野啓太郎「改正暴対法の今後の課題—不正収益対策・被害者対策と供託命令制度」(警察学論集第50巻8号)71頁)

## 2. 考えられる制度設計案

被害者の損害賠償請求権や不当利得返還請求権を担保するため、被害者による提訴前に行政機関が損害額等を認定し、事業者に対し、損害額等に相当する財産の供託（※1）を命じる制度が考えられる。

さらに、被害者が、供託された財産から弁済を受けることができる制度とすることが考えられる。

→ 個々の被害者による保全が困難な場合に、行政が保全を行うことにより、被害者自身による被害回復を支援する制度として、位置付けられるか。

### <参考－既存の供託命令制度>

個別法において、一定の要件のもと、行政が供託を命じることができる制度がある。

（例）

- ・ 銀行法第26条、保険業法第132条等の保管供託（参考資料1、5頁）の場合  
事業者の業務又は財産の状況に照らして、必要があると認められるとき、内閣総理大臣が事業者に対して供託を命じることができる。
- ・ その他、関税法上の輸出入の差止申立てに係る供託命令制度（同法第69条の6、第69条の15（※2））、保険業法上の外国保険会社等に対する供託命令制度（第190条第2項、同第4項（※3））等、個別法において、供託命令制度が規定されている。

※1 請求権の満足を図るため、国家機関が供託物の保管に任ずる法律制度（参考資料1）。

※2 税関長は、輸出・輸入してはならない貨物に係る申立て（特許権者等が、税関長に対し、自己の権利等を侵害すると認める貨物について、輸出・輸入してはならない貨物に該当するか否かを認定するための手続（認定手続）を執るよう申し立てるもの。第69条の4第1項、第69条の13第1項）を受理した場合、又は当該申立てが他の税関長により受理された場合において、当該申立てに係る貨物についての認定手続が終了するまでの間、当該貨物を輸出・輸入しようとする者が被るおそれがある損害の賠償を担保するため必要があると認めるときは、当該申立てをした者に対し、期限を定めて、相当と認める額の金銭をその指定する供託所に供託すべき旨を命じることができる。

※3 内閣総理大臣は、日本における保険契約者等の保護のため必要があると認めるときは、外国保険会社等に対し、契約金額に相当する金額の全部又は一部を供託すべき旨を命じることができる。

### 3. 導入にあたって検討すべき課題（1）

○ どのような対象事案を想定するか。

- ・ 行政が被害者による被害回復を容易にするべく介入する以上、公益性の認められる事案である必要があるのではないか。

さらに、類型的・定型的に私人による保全が期待できない事案である必要があるのではないか。

（事業の継続が想定されておらず、責任追及が始まると財産が隠匿・散逸されてしまい、民事訴訟で勝訴できたとしても十分な被害回復をすることが容易でない場合等）

- ・ 例えば、消費者安全法上の「多数消費者財産被害事態」（同法第2条第8項）であって、すき間事案に該当するものが参考となるか。

### 3. 導入にあたって検討すべき課題（2）

- 行政機関の命じた供託から被害者が優先的に弁済を受けることができる制度とするか。
- 事業者が倒産した場合の処理をどのように行うか。（以下、事業者が破産した場合を前提に検討）
  - ・ 事業者が金銭の供託後に破産した場合、供託された金銭は破産財団に帰属することとするか。また、事業者による金銭の供託を、否認権行使の対象とするか（後述〈参考〉）。
  - ・ 破産財団に帰属するとした場合、通常の損害賠償請求権等と同様、一般破産債権として被害者に配当することとするか。

#### 〈参考〉

破産者が罰金等の請求権（罰金、科料、刑事訴訟費用、追徴金又は過料の請求権、破産法第97条第6号）について、その徴収の権限を有する者に対してした担保の供与または債務の消滅に関する行為は、偏頗行為否認の対象とはならない（同法第163条第3項）。

#### ※偏頗行為否認

破産者が支払不能になった後、又は破産手続開始の申立ての後にされた既存の債務に対する担保の供与又は弁済等の債務消滅行為のうち、債権者が支払不能若しくは支払の停止又は破産手続開始の申立てがあったことについて悪意である場合に行われたものについて、否認権行使の対象とされている（破産法第162条第1項第1号イ、ロ）。

※否認権とは、破産手続開始決定前になされた破産者の行為、またはこれと同視される第三者の行為の効力を覆滅させる形成権であり、破産財団の管理機構たる破産管財人に専属する権能である（同法第167条第1項、第173条第1項）。

※なお、罰金等の請求権については、破産手続内では他の破産債権に劣後する（同法第99条第1項第1号、第97条第6号）。

### 3. 導入にあたって検討すべき課題（3）

#### ○ 実効性担保のための方法について

- ・ 供託命令違反の場合に、何らかの制裁を課すことが考えられるが、どのような方法とするか。  
（刑事罰とするか、過料とするか）  
（上記2頁目のとおり、暴対法上導入が検討されていた供託命令制度については、刑事罰として懲役又は罰金の制裁が予定されていた。）

#### ○ 行政による損害賠償請求権の認定、及びそのための調査権限について

- ・ 供託命令を出すには、供託額を特定する必要があるため、行政が被害者に発生した損害額を認定する必要がある。司法機関ではない行政庁が、損害賠償請求権をどのように認定するか。  
（もともと、実際の損害賠償請求は、被害者が行うものとし、行政としては、その前提としての財産保全を行うものであれば、行政が厳密に個々の被害者の損害賠償請求権を認定する必要はないとも言える。）
- ・ どのような調査権限が必要となるか。

### 3. 導入にあたって検討すべき課題（4）

- 事業者の手続保障について  
事業者に対し、どういった手続保障を行うのか。  
※上記暴対法上の供託命令制度においては、聴聞手続が保障されている点が参考となる（参考1）。
  
- 命令の実効性について  
悪質な事業者を対象とした場合、行政庁が保全命令を出したとしても従わず、事前手続の段階で会社を解散させてしまう等の可能性があるか。
  
- （弁済を受けるのに債務名義の取得が必要とする場合）被害者による債務名義取得の可能性  
個々の被害者が訴訟を提起する等により、債務名義を取得することが期待できない場合もあるか。
  
- 供託された財産に残余が発生した場合について  
被害者が請求権を放棄した等により、供託された財産に残余が発生した場合、公に帰属することとするか、事業者に戻還することとするか。  
(上記3頁のとおり、暴対法上導入が検討されていた供託命令制度においては、このような場合、供託命令をした都道府県公安委員会は、意見聴取手続を経た上、供託金を公に帰属させることを決定することとする、とされていた。)



### 3. 導入にあたって検討すべき課題（5）

- 現行の供託制度との整合性をもたせることができるか。
  - ・ 供託制度とは、「請求権の満足を図るため、国家機関が供託物の保管に任ずる法律制度」（商事法務研究会『新供託読本』（水田耕一）第七新版2頁）とされている（参考資料1、3頁）。
  - ・ 本制度における供託については、取引関係に立つ者を保護するという目的からは営業保証供託としての性質、資産状況の悪化等の事態が発生した場合等、財産の隠匿・散逸の可能性のある場合に命じるという点からは保管供託に位置付けることが可能と考えられる。

#### ※営業保証供託：

営業者の取引が広範かつ継続的であるため、取引の相手方に対する損害や債務を担保するための供託。

（資金決済に関する法律第14条、宅地建物取引業法第25条、旅行業法第7条等。）

#### 保管供託：

目的物の散逸を防止するために、供託物そのものの保管・保全を目的としてなされる供託。

例としては、内閣総理大臣の命令による銀行等の財産供託がある。すなわち、内閣総理大臣は、銀行、保険会社等の業務又は財産の状況に照らして、必要があると認められるときは、当該銀行等に財産の供託を命じる事ができるとされている。

（銀行法26条、43条、保険業法132条等）

## <参考1> 暴対法改正法案の供託命令制度の趣旨・目的・骨子についてー1

○千野啓太郎「改正暴対法の今後の課題ー不正収益対策・被害者対策と供託命令制度」(警察学論集第50巻8号) 72頁以下

・被害回復は、被害者が民事手続を通じてすべて自力で実現することが法の建前とされている。もし、現状において民事司法制度が十分に活用されており、被害回復が十全に行われているのであれば、指定暴力団員の手元に不正利得が残ることはないので、被害者対策の観点からも不正収益対策の観点からも、公の関与は不要であろう。しかし、現状は、そうではない。暴力団員による不当な要求行為の被害者は、現行の民事手続を通じた被害回復を十分に果たすことができずに泣き寝入りしている実態にある。・(中略)・被害者が泣き寝入りしている現状は、主として、暴力団員の無資力性(遊興消費性向の高さ、生計維持に係る他者依存性の高さ等)、民事執行妨害等に起因すると考えられる。

供託命令制度では、このような実態に対処するため、指定暴力団員が不当な要求行為により被害者から取得した金品その他の財産上の利益に相当する額の金銭を、当該指定暴力団員に供託させてその一般財産から切り離し、その供託金の払渡しは被害回復に係る債務名義等を得た被害者のみが受けられることとすることを考えた。このようなシステムにすれば、被害者にとっては、供託金が現に存在するため指定暴力団員の無資力の不安はなくなり、かつ、供託所からの払渡しによって被害回復できるため民事執行妨害の懸念もなくなることとなる。このことが被害者へのインセンティブとなり、被害回復のために民事司法制度を積極的に活用するという本来あるべき姿に戻ることが期待される。

・(中略)・このように、供託命令制度は、既存の供託の仕組みを活用して、指定暴力団員の不当な要求行為による被害の回復を妨げている主たる要因に効果的に対処し、それによって被害回復を促進するとともに、万一、被害回復が何らかの理由で行われない場合においても、不正利得を公に剥奪することとして暴力団の不正収益対策を全うし、もって指定暴力団員が不当な要求行為を繰り返すことを抑止しようとするものである。

## <参考1> 暴対法改正法案の供託命令制度の趣旨・目的・骨子について－2

○千野啓太郎「改正暴対法の今後の課題－不正収益対策・被害者対策と供託命令制度」(警察学論集第50巻8号) 72頁以下(続き)

・・(中略)・・供託命令制度の骨子は、次のとおりである。

- (一) 都道府県公安委員会は、不当な要求行為によって被害者から金品その他の財産上の利益を取得した指定暴力団員に対し、意見聴取手続を経た上、その価額に相当する額の金銭を供託所に供託すべき旨を命ずることができることとする。供託命令を受けた指定暴力団員が供託しなかったときは、事前に被害弁償を済ませた場合その他正当な理由がある場合を除き、懲役又は罰金に処する。
- (二) 被害者は、その被害回復に係る債権について、示談が調ったり民事訴訟で請求が認容されたりした場合には、その示談書や確定判決などを供託命令をした都道府県公安委員会に示し、その確認を受けて、供託金の払渡しを受けられることとする。これによって被害者は、供託金額の範囲内で、他の債権者に優先してその被害を回復することができることとする。
- (三) 供託命令を受けて供託をした指定暴力団員は、別途、被害弁償をした場合には、供託命令をした都道府県公安委員会に被害者の受取証書等を示して確認を受け、供託金を取り戻せることとする。
- (四) 供託命令を受けて供託をした指定暴力団員は、被害弁償をしないままに、被害回復に係る被害者の債権が時効消滅した場合等には、供託命令をした都道府県公安委員会にその確認訴訟の確定判決を示して確認を受け、供託金を取り戻せることとする。ただし、指定暴力団員が取り戻すことができるのは、供託金全額ではなく、供託金のうち不正利得に当たらない部分に限ることとする。この場合において、不正利得に当たる部分の供託金(指定暴力団員による取戻しの残余额)は、公に帰属することとする。
- (五) 指定暴力団員が、被害弁償をしておらず、かつ、不当な要求行為によって被害者から一方的に金品等の供与を受けたため供託金全額が不正利得に当たる場合など、(三)又は(四)により供託金を取り戻すことができない場合において、被害者が被害回復に係る債権を放棄するなど、被害回復に係る民事上の請求権を主張しないことが確定したときは、供託命令をした都道府県公安委員会は、意見聴取手続を経た上、供託金を公に帰属させることを決定することとする。

## <参考1> 暴対法改正法案の供託命令制度の趣旨・目的・骨子について－3

○千野啓太郎「改正暴対法の今後の課題－不正収益対策・被害者対策と供託命令制度」(警察学論集第50巻8号) 72頁以下(続き)

(手続保障について、後注)

…行政手続法の規定によれば、供託命令は、弁明の機会の付与(同法第十三条第一項第二号)の手続を執れば足りるところであるが、暴対法は、規制対象の特殊性等の理由から独自の厳格な事前手続として第三四条に「意見聴取」を定めており(森實悟「警察関係意見聴取手続の体系について」本誌四九卷十一号(一九九六年)七五頁以下参照)、供託命令についても、事前に意見聴取を行うことを考えている。意見聴取は、原則として弁明書の提出のみを予定する弁明の機会の付与を異なり、当事者(命令対象者)のみならず、その補佐人や参考人が出席して発言することも予定しており、命令対象者に手厚い手続保障が与えられている。

なお、供託命令は、行政不服審査法及び行政訴訟法の対象となる処分に該当すると解されるので、供託命令を受けた指定暴力団員に不服があれば、不服申立て及び行政訴訟の提起をすることもできる。

## <参考1> 暴対法改正法案の供託命令制度の趣旨・目的・骨子について－4

### ○第140回国会 衆・地方行政委員会(平成9年5月13日)議事録(抄)

○中野(正)委員 (略)そういう評価の中で、総括の中で、今回の暴対法の改正、その大きな趣旨、そして要点といいますか、それを改めて御披瀝もいただきたいと思ひますし、聞きますと、警察庁では、指定暴力団員の不当な要求によるやり得をなくし、被害回復を促進するための供託命令制度を暴対法に盛り込むべく検討していたという報道も見られたのでありますけれども、これが今回の改正案には盛り込まれていないという気持ちであります、盛り込まれなかった理由は何なんでしょうか。とりあえずこの二つ、お伺いをいたしておきたいと思ひます。

○佐藤(英)政府委員 (略)それから、供託命令の関係でございます。

確かに、年当初まではこの供託命令制度というものを考えまして、これは、暴力団が不当に得た資金、不正収益というものを、税金も払わない、あるいは被害者にも返さないという状態で、得たままの状態、いわばやり得と言ってよろしいかと思ひますけれども、これを何とか解消させたい。それから、本来はそれは被害者に返されるべきものでありますから、被害者がその資金を回収できることを何とか支援できないかというぐあいに考えたわけでありす。

本来、被害者は、その不法行為によって失ったものについての取り返しは、民事の裁判を起こしまして、ないしは和解等によりまして回収をするというのが法律上の仕組みでございますけれども、この手続に入るといふことは、實際上、対暴力団の場合にはなかなか難しいという現実もありまして、何とかそれを支援できないかというぐあいに考えたわけでありす。

その結果、暴力団が不当な行為によって得ました不正収益、それが、被害の相当額というものが認定できますならば、その額というものを公安委員会が暴力団に命令をいたしまして供託所に供託をさせる、そして、その供託金につきまして、被害者が回収可能な額というものが現実に目に見えますので、その時点で民事訴訟を提起する等の、本来の、法律上予定された手続をとることができるようなインセンティブをつくりたいというぐあいに考えたものでございす。

ただ、あくまでも、これは指定暴力団員による被害に限定されることとなります。ちょうど、この問題を私どもが考えました折に、法務省におきまして、被害者一般についての救済を迅速にし、あるいは確保することができるような、そういう仕組みというものを考えなければいけないということで検討に入っております。そうだといたしますと、私どものやろうとしております指定暴力団員の被害者というのは被害者の一部でございますので、全体の被害者対策というものを検討していく中でその暴力団員による被害者というものについての救済に関する手当てというものを考えていく方が、よりいいものをつくることではないかというぐあいに考えるに至った次第でございます。

## <参考2> 暴対法改正法案への供託命令制度の導入が見送られた理由

### ○千野啓太郎「改正暴対法の今後の課題－不正収益対策・被害者対策と供託命令制度」(警察学論集第50巻8号) 68頁以下

警察庁では、今次改正に際し、この課題に対する答の一つの在り方として『供託命令制度』が検討された。これは、暴力団員の不当な要求行為による被害の回復等を通じて、その不正利得を剥奪することが目的の制度であるが、この立案作業中に、別途、…犯罪被害者全般に係る被害回復促進のための法制度の検討が開始されることとなった。このため、被害者救済の観点から全体としてより良い法制度を創るべく、それぞれの構想の整合性を図るという配慮から、現在、供託命令制度に係る部分を暴対法改正案に盛り込むことについては、一旦保留されている状況にある。

### ○三浦正充「暴力団対策法施行五年の状況と暴力団対策の課題」(警察学論集第50巻8号) 28頁

暴力団の不正収益対策は、制定当初からの暴対法の課題でもあり、今回の一部改正に際し、警察庁では、被害者の被害回復の促進を通じて暴力団員が得た不正な利益をはく奪するための制度として『供託命令制度』を検討してきたところである。…この制度については、別途、法務省において、犯罪被害者一般についての被害回復制度の検討が行われることとなったため、とりあえず今回の改正に盛り込むことは見送られたが、引き続きの課題として、今後更に検討を重ねていく必要がある。