

### 第3回 集团的消費者被害回復制度等に関する研究会 議事要旨

1. 日 時 平成21年1月30日(金) 18:00~20:40

2. 場 所 内閣府本府庁舎三階特別会議室

3. 出席者

(委員)

三木浩一座長、山本和彦座長代理、窪田充見委員、黒沼悦郎委員、高田昌宏委員、中川丈久委員、長野浩三委員

(事務局)

田中国民生活局長、堀田大臣官房審議官(国民生活局担当)、高橋調査室長、加納消費者団体訴訟室長、鈴木課長補佐

(オブザーバー)

法務省民事局、最高裁判所事務総局民事局

(ヒアリング説明者)

公正取引委員会、金融庁

4. 議 題

(1) 国内の現行制度について(課徴金制度等)

(2) その他

5. 議事概要

(1) 公正取引委員会より、資料2-1、2-2に基づき、独占禁止法(以下「独禁法」と表記。)の課徴金及び緊急停止命令について説明。委員から出た意見等は以下のとおり。

○罰金、課徴金を課したために資金がなくなったという資力の問題が生じた場合には、民事上の請求に支障が生じる場合が出てくるということは理論上起こりうるのではないかと。

○課徴金の導入の経緯だが、アメリカの民事罰を参考にしたのではないかと。EUはその後アメリカの影響を受けて制裁金を設けたというように考えられる。

○性質的にいうと課徴金と損害賠償はかなりの部分が重なっていると思われる。課徴金制度は一義的な制度ではなく、行為規範の形成+利益の剥奪を担っている複層的な制度であると考えられるが、一部の損害賠償は政策的にそうした機能を担いうるものとする、重なる部分については損害賠償と調整する必要があるのではないかと。課徴金を分配するシステムも考える必要があるようにも思われる。

○課徴金には裁量がないというが、不利益的な行政処分であって基本的にはかけるかけないの裁量やかける額の裁量があることとしてもよい筈だが、独禁法の課徴金は立法政策としてあえて裁量の無いようにしたものか理解すべきではないかと。

○アメリカのFTCの場合については、理屈としては、刑罰は悪性に対する刑事的な非難であり、行政罰は行政上の違法行為の抑止、損害賠償は各個人が持っている損害賠償請求権の実現といったように三者三様に別である。したがって、理屈としてはそれぞれの重複も可能であろう。

○civil money penalty はまさに課徴金である。もしくは、税金の過少申告加算税のように違反行為に対して再度行わないようにする深く損をさせるというタイプの制裁である。これは被害者救済が目的ではない。しかし、disgorgement のほうは被害者救済の法理のひとつとして用いられているのではないか。

○排除措置命令をする時、時間がないから緊急停止命令として裁判所に申立てをするということだが、制度の仕組み方として、行政庁が対応するような事件について、時間がないというならば行政庁限りで命令をかけるというようなことがあってもよさそうである。

○課徴金と不当利得や不法行為について趣旨の整理を行うと次のように考えられるのではないだろうか。すなわち、損害の関係性において、取っている金銭が不当利得そのものであれば、損失を受けた人に配るべきだという議論につながる。しかし、不当利得相当額を制裁として取っているのであれば、不当利得等とは重ならないだろうから、被害回復に用いるべきということとつながりにくい。集团的消費者被害回復の観点からはどのような場合に分けることをするかを今後考えていかなければならないだろう。

(2) 金融庁より、資料3-1、2に基づき、金融商品取引法上の課徴金、緊急停止命令、振り込め詐欺救済法について説明。委員から出た意見等は以下のとおり。

○不当利得の吐出しとは、SECが裁判所に injunction を申立て、その付随的救済として disgorgement が命じられることである。民事制裁金は、証券規制に根拠条文があり、それに基づいて課されるものである。

○disgorgement と civil penalty で事実上の順序付けがあるかどうかは今後調べる必要がある。

○振り込め詐欺救済法について、口座に残存していた金額が少ない場合、金融機関が按分することになるが、金融機関の按分に不満がある場合は、金融機関を相手に民事訴訟を提起するのではないか。また、残余財産を犯罪被害者の支援に用いるとあるが、これは既に日本でも Cy-pres が導入されていることになる。

(3) 今後の立法に向けて、委員の間で意見交換をした。

○将来的に集团的消費者被害の回復制度として、利益剥奪といった課徴金と並列的

な制度を考えるのであれば、被害者の請求権との関係を考えておかなければと思った。また、制度目的として、被害の回復だけでなく違法行為の抑止という観点も付加して考えていってほしいと思った。

- 被害の回復を主眼とする制度、違反行為の抑止を主眼とする制度、その両方を二本建てで考えていかねばならない。必要があれば両制度間で調整を行うことも考えられるが、調整の可否を考えるのはそれぞれの制度をきちんと考えた後でよいのではないか。
- 課徴金額に裁量がないのは、消費者行政の局面では厳しすぎるのではないかとすると、額に裁量を持たせる、または賦課すること自体に裁量を持たせざるをえないのではないか。
- 行政庁がイニシアティブをとるような課徴金制度を消費者被害の回復に活用してほしいと思う。ただ、公認会計士法上の課徴金を除き、現行の課徴金は故意・過失を要件としていない。よって、主観的要件を考慮せずにとってきたものを分配してよいかは疑問がある。行政庁がイニシアティブをとって、故意・過失を認定できれば、被害の回復に充てやすいので、そのあたりの手当てを考えてもよいのではないか。もう1点は、一般に違法行為者の不当利得より、消費者の被害総額の方が大きいことが多いので、被害総額を取れること目標にした制度設計の方がよい。
- そこで想定される課徴金とは行政手続と、裁判手続を利用した民事罰の両方考えられる。しかし、我が国では行政手続の方が馴染みやすいと思う。
- 日本では、最近になって行政によるエンフォースメントが積極的に位置づけられるようになってきた。従来は、行政に強力な権限を与えること自体に消極的であったのでエンフォースメントのための強い権限を行政に与えようという議論はあまりなされなかった。現段階で、課徴金に裁量を入れるなり、主観的要件をいれるのであれば、慎重に考えるならば、司法手続にするということも十分考えられる。そして、定着してきたら行政処分手続に移してもよい。
- 課徴金を違法行為の抑止として取るだけでなく、被害回復のために分配しても理論的に問題はないのではないか。
- 一種の民事司法の機能を持たせるわけだが、例えば、行政が損害賠償命令を出してよいかといった問題に似ているが、現実には地方自治法243条の2第3項にある。長が職員にする賠償命令の制度であり、これは行政処分とされている。
- 現在の課徴金制度が不当な利益の吐出しで、損害賠償と重なっているのだと、それを分配するだけなら役割を肩代わりしているだけだと思う。しかし、重なっているから調整しろというのではなく、違った性格付けができれば、課徴金と違法

収益の吐出しを両方とも課すことができる。そうすれば、現行の制裁としての課徴金に加え、被害者の損害賠償請求が二段階構造のように被さってくるものになる。金額も大きくなるが、その場合は、課徴金がサンクションであるという面が非常に顕著になる。今でも、二重処罰の禁止について、綱渡りの説明をしている。損害賠償との関係では不当利得相当額であり、刑罰との関係では不当利得の吐出しと言っている。それを並び立てたときにうまく説明ができるか。また、本日のテーマは被害者が誰であって、どのような損害が発生しているか判らないといったタイプの典型例であり、ここでうまい理論が考えられないか。

○行政庁が分配を行うことについては、前回の没収・追徴制度（犯罪被害回復給付金制度）も行政庁である検察庁が行っているのだから、問題ないのではないか。

○形式的には、問題ないかもしれない。しかし、本来の権利者でない者が手続を始めるわけで、少し危ういところがある。

○損害賠償請求をしているのではなく、公法上の請求権を創設したという説明も出来る。

○破産手続の実質的それ自体は行政ではないかという議論もあり、諸外国においては行政手続としている国もある。

○行政が司法に乗り込む際、2通りあって、①行政が検察官も裁判官もやる方法と②原告として民事訴訟の仕組みを利用することが考えられる。行政が原告になると萎縮効果が生まれるかもしれない点が気になる。

(4) 事務局から、連絡事項。次回会合は、平成21年2月20日（金）16時30分からの予定。

#### <配布資料一覧>

資料1 第2回研究会における主な意見

資料2-1、2 公正取引委員会説明資料

資料3-1、2 金融庁説明資料

参考資料1-1 課徴金制度について（補足）

参考資料1-2 公認会計士法の課徴金制度について

参考資料1-3 参照条文

※本議事要旨は、議事内容を事務局の責任で取りまとめたものです。

※本議事要旨は暫定版のため、今後、修正があり得ます。

[問い合わせ先]

内閣府国民生活局

消費者企画課消費者団体訴訟室

TEL : 03-3581-9356