

消費者被害に係る米国の行政機関の申立てによる事業者の資産凍結と被害救済について

秋田弁護士会会員
江野 栄
Eno,Sakae

1 訪米調査の概要と目的

日弁連消費者問題対策委員会訪米調査団は、2014年9月8日から12日までの日程でアメリカのワシントンD Cとニューヨークを訪問し、大規模消費者被害について、米国の捜査当局及び行政機関による加害事業者の資産凍結及び被害救済の実情を調査した。

わが国は、2009年9月に消費者庁を設置し、①加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度、②多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益を剥奪し、被害者を救済するための制度について検討を開始した。その成果として、2013年12月に成立した「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律」（消費者裁判手続特例法）により一定の類型の消費者被害について消費者団体が消費者に代わって訴訟を提起する制度が導入されたほか、2014年11月に改正された「不当景品類及び不当表示防止法」（改正景品表示法）に課徴金制度が導入され、消費者への自主返金制度が盛り込まれた。これらの制度の導入によって一歩前進したと評価できるものの、悪質事業者などの事案を想定した財産の隠匿又は散逸の防止と被害救済策については、具体的な制度設計に至らないまま、検討作業が中断している。詐欺的な消費者被害が横行する現在、喫緊の課題が残されていると言える。

他方、米国では、多数消費者被害救済のため、私人によるクラスアクションが盛んに行われているが、それ以外にも、悪質な事案では、行政機関が裁判所に対し差止命令（Injunction）を申し立て、必要な場合には、一時的差止命令（Temporary restraining order : TRO）を申し立て、暫定的に加害事業者の違法行為の差止めや資産凍結を求め、これが発令されると、裁判所が選任した弁護士などのレシーバー（Receiver）が加害事業者の資産を保全し、終局的には被害者に分配して被害救済を行うことが行われている。

また、捜査機関が押収した資産についても、刑事没収（Criminal forfeiture）だけではなく、有罪判決を必要としない民事没収（Civil forfeiture）という制度を使って、被害者に分配することも行われている。

このように米国における多数消費者被害の救済手段は、私人によるクラスアクションだけではなく、行政がイニシアチブをとって差止命令による救済を行うなど多種多様なものがあるが、事案に応じて複数の手段が柔軟に組み合わせられ、ダイナミックな被害救済が図られている。中でも、行政による加害事業者の資産凍結と被害救済の制度は、わが国にその実情があまり知られておらず、これを調査すれば、財産の隠匿又は散逸の防止と被害救済策の具体的な制度設計のため参考になるものと考え、訪米調査を実施した。

調査団は、平田元秀副委員長（兵庫県弁護士会）を団長として、五十嵐潤委員（第二東京弁護士会）、桑原義浩委員（福岡県弁護士会）と当職のほか、日弁連集団的消費者被害回復訴訟制度ワーキンググループから池田綾子委員（第二東京弁護士会）、日弁連推薦留学制度によりイリノイ大学留学中の鈴木敦士会員（東京弁護士会）、日米両国の裁判手続等を利用して被害救済にあたっているMR I被害対策弁護団から山口貴士会員（東京弁護士会）が参加し、消費者行政に造詣の深い中川丈久神戸大学大学院法学研究科教授に同行・助言をいただいた。

訪問先は、①司法省（Department of Justice : DOJ）詐欺課、資産没収・マネーロンダリング課、②連邦取引委員会（Federal Trade Commission : FTC）、③証券投資者保護公社（Securities Investor Protection Corporation : SIPC）、④証券投資家保護法（Securities Investor Protection Act : SIPA）に基づく管財人を務める弁護士、⑤加害事業者の資産を管理・換価し被害者への分配業務を行うレシーバーとして裁判所から選任されている弁護士・

公認会計士、⑥クラスアクションの原告代理人を務める弁護士である。

以下、調査内容の主な点につき、紙幅の許す限り紹介する。

2 捜査機関が没収した資産による被害回復の実情

DOJでは、スマートマーケティング詐欺、投資詐欺の捜査・訴追の実情をヒアリングした。スマートマーケティング詐欺とは、電話・インターネット及び電子メールなど不特定多数向けの通信技術を用いて、被害者を勧誘し、取引を行うタイプの詐欺をいう。米国においても、事前手数料詐欺（遺産を相続した、賞金が当選したと称してこれを受け取るための手数料の支払を申し向ける）、内職商法詐欺（自宅でビジネスを始めるための商材を購入させる）、債務整理詐欺（クレジットカードの手数料を下げてやると申し向ける）など多種多様な詐欺の手口が存在する。

犯罪被害者権利法 (Crime Victims' Rights Act) は、犯罪被害者が法律の定めるところにより完全で時宜にかなった被害の原状回復を受ける権利があると定めており、DOJの方針としても、被告人に懲役刑を科して身体を拘束するだけではなく、犯罪収益の剥奪と被害回復にも重点を置いて捜査している。犯罪収益等の没収 (Forfeiture) を奏功させるため、刑事差止命令 (Criminal restraining order) や刑事差押令状 (Criminal seizure warrant) を得て資産凍結することを重視している。訴追後は、没収及び被害の原状回復命令 (Restitution) の両方を求刑する。連邦裁判所は、被害回復強制法 (Mandatory Restitution to Victims of Certain Crimes Act) により、詐欺事件の被告人に対し、有罪判決を言い渡す場合には、これとともに被害者に対する被害の完全な原状回復を命じることが義務づけられている。

そのほかに民事没収という司法的手続がある。被告人が死亡していたり、国外にいたりして、有罪判決を得ることができない場合は刑事没収を利用できない。しかし、民事没収によれば、有罪判決を必要とせず、犯罪収益等を被

告として訴訟を提起し（例えば、「合衆国政府対バンクオブアメリカにある100万ドル」という事件の表示になる。）、異議期間内に預金名義人、不動産の所有者・賃借人など利害関係人が異議を申し立てなければ欠席判決となり、合衆国政府に財産が帰属する。異議が申し立てられた場合には訴訟が開始する。

没収された資産は、資産没収基金 (Assets forfeiture fund) に入り、捜査機関の費用等に支出されるほか、Permission for remissionという行政手続により、被害者への通知、インターネット上で公告をし、国内外を問わず被害者から申告を受け付け、要件を満たす被害者に分配されている。

3 行政機関の申立てによる資産凍結と被害救済の実情

FTCは、わが国の公正取引委員会と消費者庁の両方に相当する業務を所管する独立行政委員会である。

FTCは、事業者がFTC法5条に違反する不公正で欺瞞的な行為又は慣行 (Unfair or deceptive acts or practices) に及んだ場合、同法13条 (b)に基づき裁判所に差止命令を申し立て、その際に併せて、過去の違法行為の救済のため、事業者に対し、衡平法 (equity) に基づく、契約の取消 (Rescission)、被害者の被害回復 (Restitution)、違法収益の吐き出し (Disgorgement) を、事案の性質に応じて求めることができる。

資産の散逸を防ぐ必要がある場合には、裁判所にTROを申し立て、債務者審尋をせずに (ex parte)、資産の凍結とこれを保全するレシーバーの選任の決定してもらう（ただし、決定の効力がある期間が限られている。）。

レシーバーは、多くの場合、弁護士や公認会計士が選任され、裁判所に対して誠実義務を負う。直ちに銀行口座等を凍結するほか、日本の破産手続での保全管理命令に基づく保全管理人のように事業者（日本の保全管理人とは異なり、個人についてもレシーバーを選任することができる。）の営業拠点に乗り込んで帳簿やコ

ンピュータのデータを押さえ、財務分析をし、詐欺などの違反行為があるかどうかを14日以内に裁判所に報告する。裁判所は、当事者双方の審尋を経てから、本案前の差止め（Preliminary injunction）を発令するかどうかを判断する。その後は判決（Permanent injunction）や和解に基づき被害回復が行われる。

FTCでは統計を取り始めて以来、合計約2億9700万ドルの被害救済をした実績があるという。FTC以外にも、証券取引委員会（U.S. Securities and Exchange Commission : SEC）、商品先物取引委員会（U.S. Commodity Futures Trading Commission : CFTC）及び消費者金融保護局（Consumer Financial Protection Bureau : CFPB）、各州の司法長官（Attorney General）なども同様の活動をしている。

4 マドフ事件

マドフ事件とは、米国のベンチャー向け株式市場であるNASDAQの元会長であるマドフ氏（Bernard Lawrence Madoff）が2008年12月に逮捕されたことをきっかけに発覚した投資詐欺事件であり、数千人もの被害者に対する被害総額が約650億ドルと言われている。その手口は、資金を運用して利益を配当すると称して出資金を募りながら、実際には資金を運用せず、自転車操業的に新たに参加した出資者から集めた資金を以前からの出資者に配当して、資金の運用がうまくいっているかのように装い、さらに出資をさせるというポンジ・スキーム（Ponzi scheme）である。マドフ氏は約30年にもわたりこのようなことを行っていた。

SECは、マドフ氏の逮捕と同時に連邦地裁にTROを申し立て、その翌日には、マドフ証券（Bernard L. Madoff Investment Securities LLC）やマドフ個人などについてレシーバーが選任され、資産が凍結された。

その3日後にはマドフ証券の清算のためSIPA管財人が選任され、2014年7月の時点で約98.25億ドルを回収し、顧客への約46%の高い配当が

なされ、現在もSIPA管財人による資産の回収が続いている。

マドフ氏は、2009年3月に証券詐欺などで懲役15年の有罪判決を受けたが、これまでに約23.5億ドルが没収され、没収資産の特別管財人（Special master）が被害者への分配を行っている。

このようにマドフ事件では、行政手続、刑事手続及び倒産手続による手法を組み合わせた資産保全と被害救済が行われ、成果を上げている。

5 日本法への示唆

ディスカバリーとクラスアクションといった強力な民事訴訟制度が用意され、多数消費者被害救済の手段として大いに活用されている米国においてすら、悪質な事案については、捜査機関や行政機関の資源を活用して、資産の散逸を防ぎ、被害回復を図っていることに注目すべきである。米国よりも民事訴訟による救済機能が弱い我が国では、行政機関等の資源を活用して被害救済を図る必要がなおさら高いと言えるが、米国の諸制度をわが国にそのまま移植しようとしてもなかなか受け入れられないだろう。

しかし、2007年成立の「犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律」（振り込め詐欺被害救済法）は、犯罪に利用された預金口座について、一定期間に口座名義人から申し出がない場合に預金債権を消滅させ、その資金によって被害者に被害回復分配金を支払うというわが国オリジナルの制度であり、その対象を預金債権以外にも拡大することができれば、民事没収と同様の効果を期待できるだろう。

また、金融商品取引法192条の緊急停止命令、会社法825条の会社の法務大臣等の申立てによる会社解散命令があるまでの管理人による管理を命ずる処分などを発展させれば、行政機関のイニシアチブによる資産凍結と被害回復への道筋をつけることができるのではないか。

政府での検討の再開を強く望む。

〔消費者問題対策委員会委員〕