

消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討WG・中間取りまとめ 消費者委員会（第7次）

令和4年8月 消費者委員会事務局

今次ワーキング・グループ(WG)の目的

- 消費者法分野のルール形成の在り方として、事業者の自主的取組、民事ルール及び行政規制がベストミックスされることが重要（第5次消費者委WG報告書）。
- 今次WGでは、自主的取組、民事ルールでは対応しきれない**悪質商法**について、**実効的な法整備や違法収益のはく奪、財産保全等の制度**について検討。

WGの審議体制・審議経過

審議体制

構成員		オブザーバー	
後藤 巻則 (座長)	早稲田大学大学院法務研究科教授	大石 美奈子	公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会 前代表理事・前副会長 東京大学大学院法学政治学研究科教授
黒木 和彰 (座長代理)	弁護士	川出 敏裕	神戸大学大学院法学研究科教授
木村 たまた	主婦連合会事務局長	中川 丈久	慶應義塾大学法学部教授
		丸山 絵美子	慶應義塾大学法学部教授
		山本 和彦	一橋大学 法学部教授

審議経過

第35回(令和4年3月29日)～
第40回(令和4年8月26日)

- 第35回
 - ・開催の趣旨及び今後の進め方について
 - ・財産被害の防止回復に関する現行制度(消費者委員会事務局)
- 第36回
 - ・ジャパンライフ事件からみた行政庁の解散命令制度と破産申立権(弁護士)
 - ・MRIインターナショナル事件報告(弁護士)
- 第37回
 - ・消費者裁判手続特例法に基づく被害回復の活用状況等のヒアリング(消費者機構日本、さいたま消費者被害をなくす会)
 - ・消費者安全法、特定商取引法、預託法の運用に関するヒアリング(消費者庁)
- 第38回
 - ・会社法の解散命令制度の活用等についてのヒアリング(法務省、東京大学社会科学研究所 中田亘教授)
- 第39・40回
 - ・中間とりまとめ

検討の必要性

- ・消費者庁及び消費者委員会設置法附則第6項や、国会附帯決議において、多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益をはく奪し、被害者を救済するための制度について検討の必要性が指摘されている。
- ・現在に至るまでに幾つかの法改正が実現したものの、悪質商法による被害に遭った消費者の被害回復に関し、行政が主体となって不当な収益をはく奪し、被害者を救済するための制度については、更に課題として残されていると考えられる。

近年発生した多数消費者被害

ジャパンライフ

- ・訪問販売や連鎖販売取引に預託取引を組み合わせた取引形態。1個100万円～600万円の家庭用永久磁石磁気治療器を販売し、商品を顧客の手元に置かずジャパンライフが預かり、第三者にレンタルすることで得られる賃料から**年6%程度の配当**が支払われるとされていた。
- ・実際には、商品の数が契約上存在するはずの数量に対して著しく不足し、顧客から支払われた**商品購入代金を原資として、他の顧客への配当が支払われており自転車操業状態に陥っていた**。
- ・消費者庁から**行政処分を受けたにもかかわらず、潜脱的に営業が継続された**。
- ・約1年の間に預託法及び特定商取引法違反を理由として**4度の行政処分**がなされた。
- ・被害者約7,000人。被害額約2,000億円。

ケフィア事業振興会

- ・買戻特約付売買契約を締結し、一口数万円を出資して消費者が対象商品(干し柿、ジュース、ヨーグルト等)のオーナーとなれば、**満期に10%前後の利息**を上乗せして当該対象商品を買戻すとされていた。
- ・新規の**会員から調達した資金から会員への利息や事業経費等の支払いを行っており、自転車操業**の状態に陥っていた。
- ・被害者約30,000人。被害額約1,000億円。

MRIインターナショナル

- ・米国において行う、医療機関・薬局が有する保険会社・政府に対する診療報酬請求債権の購入及び回収事業から生じる利益の一部を配当することを内容とする権利を販売。顧客から集めた資金の運用により**年6.0～10.32%の利回り**が出せるとされていた。
- ・顧客の**資金を上記事業に用いることなく、他の顧客に対する配当金及び償還金の支払い**に充てており、財産の分別管理も行われていなかった。
- ・被害者約8,700人。被害額約1,365億円。

共通する本質的な問題点

- ① **高配当・高利益をうたって多数の消費者を強かに誘引**
- ② 事業者により利益が上がらないと、**他の消費者から得た出資金から配当ないし利益の提供**を行わざるを得ない状況に陥り、そのために新たな出資者を集める
- ③ **出資が増えるほど**、配当ないし利益の提供をしなければならない金額が増えるため、**更に出資者を集めて被害が拡大**するという悪循環

現行制度の概要

民事的手法

○消費者裁判手続特例法

- ・特定適格消費者団体が行う消費者被害の集団的な回復を図るための二段階型の訴訟制度。
- ・財産の散逸・隠匿を図る悪質事案においても被害回復の実効性を高めるべく、事業者の財産への仮差押命令の申立てをすることができる。

行政的手法

○消費者安全法

注意喚起

- ・消費者事故等の発生に関する情報を得た場合において、消費者被害の発生又は拡大の防止に資する情報を公表。
- ・被害予防の観点から、関係する法制度と連携して積極的に活用されるべき。

勧告・命令

- ・いわゆるすき間事案について、消費者の財産上の利益を侵害することとなる不当な取引の取りやめ等を勧告又は勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる。

○特定商取引法・預託法

- ・指示(特定商取引法)・措置命令(預託法)、業務停止命令(特定商取引法)・取引停止命令(預託法)。
- ・役員等に対して新たな業務開始等を禁ずる業務禁止命令(特定商取引法・預託法)。
- ・令和3年改正により、販売を伴う預託取引は原則禁止。
- ・被害の拡大防止の観点から積極的に活用されるべき。潜脱的に法令違反が繰り返される事案では、相応の対応も検討する必要がある。

中間取りまとめ以降に議論が必要な論点

◎どのような事案に対処が必要か

- ・多数の消費者に回復困難な被害を発生させる事案の本質として、典型的には前述の悪循環構造が指摘できる。適切な類型化を図る観点から更に整理を精緻化し、既存の制度の運用や足らざる点を補う制度的な手当の検討にもつなげる。

◎悪質商法に対応する制度に必要な要素

○被害の拡大防止

- ・事業が継続する限り新たな被害を増やし続ける破綻必至商法は、市場から速やかに排除されるべき。まずは、事業を停止させて被害の拡大を防止するという公益的観点からの対応が必要。その際、潜脱的な事業活動の継続を許さない対応が必要。

○解散命令(会社法)

- ・裁判所が、法務大臣又は株主、社員、債権者その他の利害関係人の申立てにより、会社の解散を命ずることができる。
- ・申立要件…公益を確保するため会社の存立を許すことができず、かつ、①会社の設立が不法な目的に基づくとき、又は②業務執行取締役等が、刑罰法令等に触れる行為を法務大臣の警告にかかわらず継続的に又は反覆して行うとき等
- ・官庁等は、職務上、解散命令の申立て又は法務大臣の警告をすべき事由があることを知ったときは、法務大臣に通知しなければならない。
- ・会社が期待された社会的任務を履行せず公益を害する場合には、本制度の活用が図られるべき。また、包括的な保全制度を設けており、参考になる。

○課徴金納付命令(景品表示法)

- ・優良誤認表示、有利誤認表示が対象。
- ・事業者の自主申告による課徴金額の減額や、自主返金の実施による課徴金額の減額等が定められている。

○金融機関等の更生手続の特例等に関する法律(更生特例法)

- ・金融機関等(金融機関、金融商品取引業者、保険会社及び少額短期保険業者等)の破産手続について、監督官庁に破産手続開始の申立権を付与。

刑事的手法

○被害回復給付金支給制度

- ・組織的犯罪処罰法の規定により没収・追徴した金銭等を検察官が「給付資金」として保管し、刑事裁判において認定された没収・追徴の理由とされた事実に係る対象犯罪行為の被害者及びいわゆる同種余罪被害者を対象として給付金を支給する制度。
- ・不当な収益のはく奪及び被害者救済制度の先行的な例として参考になる。

その他特別な制度

○振り込め詐欺救済法

○調査権限・情報収集能力

- ・上記対応のためには、当該事業の実体を把握することが必要となり、相応の情報収集能力や、一定の強制力を伴った調査権限による対応が必要。

○財産保全制度

- ・破綻必至商法では、時間が経つにしたがって破産状態に近付き、事業者の責任財産は散逸してしまうことになる。また、このような商法を行う事業者は、債権者等による責任追及を予期して、事業者が財産隠しをすることが多く見受けられる。このため、被害回復の実効性を高めるためには、財産の保全を早期に行うことが必要。
- ・財産の所在を早期に把握するための方策や包括的な保全が重要。
- ・既存制度では、解散命令(会社法)や破産手続に包括的保全の仕組みがある。