

ジャパンライフ問題からみた預託商法被害への対応策

2018・8・31

全国ジャパンライフ被害弁護団連絡会

代表 弁護士 石戸谷豊

第1 はじめに

1. 全国ジャパンライフ被害弁護団連絡会発足の経緯

- ・2017年9月27日 ジャパンライフ被害対策中部弁護団（団長：杉浦英樹、事務局長：永田有香）発足。
- ・同年11月24日第78回先物取引被害全国研究会でジャパンライフ問題を議論。これを受けて、同年12月14日同研究会が消費者庁に刑事告発するよう要請。
- ・同月20日、中部弁護団が愛知県警に告発状を提出し、25日には110番実施。
- ・同月26日、ジャパンライフが銀行取引停止処分を受ける。

- ・上記の状況を踏まえ、先物取引被害全国研究会は、新年1月19日を目途として、全国的な110番を実施するよう呼びかけ。
1月5日～ 福井が先行して110番を実施。福井弁護団発足。
- ・同月19日を中心として各地で110番を実施（1月末時点で総数821件の相談を受け付けた）。
- ・同月20日、各地の110番の状況を確認し、同日弁護団連絡会の発足を決定（団長：石戸谷豊、事務局長：大迫恵美子）。
各地に弁護団ないし相談窓口の整備を呼びかけ、全国52拠点に相談拠点がある。

2. 破産手続き

- ・連絡会は、1月20日の発足と同時に破産申し立ての準備に入る。
判決に至っている債権はまったくないため、各地から解約済みの明確な債権に絞って破産申し立て債権を集約する方針とする（債権について争いがある場合は、その確定が先決問題になるので、その間は破産手続きには至らない）。
- ・2月9日、実質的には被害者の代表という位置づけで22名（申立て債権額の合計は4億5157万円）を債権者として東京地裁に破産申し立て。
- ・東京地裁は、同日包括的禁止命令、保全管理命令を発令。
- ・債務者審尋を経て、3月1日破産手続き開始決定、第1回債権者集会を同年11月12日午後2時と指定。
- ・ジャパンライフが即時抗告したが、東京高裁は5月25日抗告を棄却し、確定。

3 被害概要について

預託商法による被害額や被害者の総数等の詳細は、破産管財人の報告を待たないと明らかではない。

概略としては、ジャパンライフが行政処分に従い、公認会計士の外部監査を受けて公表した預託契約の金額は平成28年度末時点で1,843億円である（但し暫定値）。

契約者数は、解約する人と新規契約の人がいる関係で、どの時点の数値をとるかで違いが生じる。ジャパンライフが店舗ごとにまとめた数字では、平成29年9月27日時点では6,315人とされている。しかし、この数字の信頼性は不明であるうえ、これには香港支店の被害者（2000人程度とされる）は含まれていない。なお、破産手続開始決定に対する抗告事件で、東京高裁はジャパンライフ側の資料提出により、平成29年7月末時点の契約者数について約7000人であったと認定している。

第2 大型の消費者事件の破産申立て等に関連する諸問題

1 破産申立と予納金について

大型の消費者被害事件の場合、債権者破産の申立では予納金が高額になることが多く、この用意が早期申立ての障害になっている。以下、主な例をあげる。

事件	被害者数	被害額	予納金
ワールドオーシャンファーム 関連会社1、個人1	4万人	850億円	1500万円 総額3000万
エル・アンド・ジー 個人1	3万7千人	1260億円	2000万円 総額3000万円
近未来通信 個人2	2千人	400億円	1000万円 総額1900万円

* 平成電電（被害者17000人、被害額487億円）・安愚楽牧場事件

（7万3000人、4300億円）は、民事再生手続廃止・破産手続開始という経緯なので、予納金は問題になっていない。また、NOVA（30万人、564億円）の場合も、会社更生手続から破産手続開始という経緯である。

ジャパンライフの場合、被害者は高齢者がほとんどの金融資産を預託商法に拠出しているケースが多く、被害者が負担することは無理な状況にある。そこで、破産申し立ての準備と並行して各地弁護士、研究会等からの資金の拠出を募り、2月9日には予納金1000万円を納付することができた（なお、包括的禁止命令と保全管理命令の発令は予納金の納付が前提である）。

しかし、本件のような条件が整うことはむしろ稀であり、予納金が大きな障害で

ある。破産手続きが開始されても、資産がない場合には予納金は申立人の負担となる。被害者がこの新たな負担のリスクを負って破産申し立てをすることは無理なことが多く、実際問題としては、事業者が破綻した場合に破産申し立てが行われるのはごく一部にすぎない。

2 特定適格消費者団体と破産申立権

2-1 使えなかった集合訴訟

ジャパンライフの事案については、集合訴訟（消費者裁判手続特例法）を活用できないか検討されたものの、実際問題としては利用されなかった。これは、そもそも自転車操業で成り立っている業者に対して被害者全員のための損害賠償を請求した場合には、事業者が支払うことができないため結局破綻するというためである（現行の制度では、特定適格消費者団体に破産申立権限はない）。

2-2 消費者被害事案と破産申立て

消費者被害の事案においては、破産申立は申立人個人の利益のためというよりも、全被害者のために行うという性質を帯びている。そのような意味からすれば、むしろ特定適格消費者団体に破産申立権を認めることを検討されてよい。

その場合、大型消費者被害の事案では、既述のとおり予納金が高額になることが通例なので、その点の手当が必要である（現在は、国民生活センター法の改正10条7号、43条の2等により、特定適格消費者団体の仮差押えの立担保について対応措置がとられている）。

2-3 被害の救済と破産

そもそも、個々の被害者は、被害の回復を期待して弁護士を依頼し、法的手続きをとる。ところが、破産申し立ては会社を法的に清算することを目指しており、多くの場合、個々の被害者の被害回復とは両立しない。

このことを、具体的事例として、同じ預託商法事案である豊田商事事件の場合を通じて検証してみよう。豊田商事事件の場合、先物取引被害全国研究会で議論を始めたのは1982年3月であり、実際に破産申し立てしたのは1985年6月であるから、約3年3か月かかっている。この間、多数の被害者から豊田商事に対して損害賠償請求等の訴訟が提起されていた。

被害回復の可能性がある段階では、被害者は被害回復のための損害賠償請求等を弁護士に依頼する。弁護士は依頼人の代理人として、依頼人の利益擁護に最善を尽くす責務を負っている。したがって、一方である依頼人のために損害賠償請求を行いながら、他方で他の依頼者から破産申立てを受任して破たん処理を目指すことは、利益相反の観点からすると問題がある。このため、豊田商事事件の場合においても、破産申立てを行う意思統一をすることについては、激しい議論があった。

3. 消費者庁の破産申立権

3-1. 現行法の問題点

以上に述べてきたような観点から、消費者庁に、新たな消費者被害の防止や財産の隠匿・処分の防止という公益的観点から、破産申立権限があるべきである。

この点については、平成23年10月に消費者庁に設置された「消費者の財産被害に係る行政手法研究会」において、すでに検討されている。同研究会の平成25年6月「行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策について」では、既存の破産手続開始申立手続きについては次のような課題があると指摘している。

「(ア)事業者の破綻が予想されても、自己の債権回収を優先する個々の消費者からの破産手続開始申立てがなされることは期待できず、消費者被害の拡大を招くおそれがあること。

(イ) 開始申立人は、破産手続に必要な費用を予納する必要がある(破産法第22条)が、この予納金は高額となる場合もあること。

(ウ) 消費者自身は十分な調査能力や権限を有しておらず、破産手続開始原因の疎明が困難であり、破産手続開始申立てまでに時間を要してしまうこと(その結果、申し立てた段階では債務者にほとんど財産が残されておらず、配当率が低くなることが多い。例えば、ワールドオーシャンファーム事件の場合、会社、代表者合計8,49%の配当率にとどまっている)。

(エ) 消費者被害に関する債権は、租税等他に優先する債権より劣後する一般破産債権であることが多いこと。」

このように、これまで述べてきた問題点は、すでにこの研究会でも指摘していることである。

3-2. 消費者庁の破産申立権

上記研究会報告書は、上記の問題点を指摘したうえ、消費者庁の破産申し立て権について、次のように指摘している。

「上記の点から、被害を受けた個々の消費者が破産手続開始申立てを行うことは容易でない場合が多いが、上記(ア)~(ウ)の課題については、行政が申立権を持つことで乗り越えられないか、検討が必要である。その際、公益性の観点から、消費者庁に破産手続開始申立権を付与することが考えられる。」

本研究会は、消費者庁に破産手続開始申立権を付与することとした場合の論点について検討を加えている。

3-3 具体化の必要性

その後、上記研究会報告を受けて、さらにその内容を具体化する動きは見られない。

しかし、業務停止処分は、「特定の範囲の業務」を「一定期間」停止するだけである。このため、ジャパンライフの場合、債務超過の状態にありながら、行政処分の対象外の営業（あるいは行政処分の対象外と称する営業）を継続し、その間、貴重な配当原資が大幅に目減りしたばかりでなく、新たな被害者を出し続けた。

この点、預託商法を金融商品取引法の適用対象とすると、後述のとおり、監督当局に破産申立権がある。しかし、解決するのはその範囲であり、特商法などの分野では依然として問題が残るため、早急に検討を遂げる必要がある問題と言える。

4. 消費者庁の権限行使と天下り問題

消費者庁の適切な権限行使の関係について、ジャパンライフの事案においては天下り問題が暗い影を落としている。

この点については、再就職等監視委員会が平成28年3月24日付で調査結果をまとめている。それによると、本件天下りについては、ジャパンライフを担当した職員の国家公務員法106条の3第1項違反が認定されている（在職中に、利害関係企業等である会社に対し、離職後に地位に就くことを目的として自己に関する情報を提供し、地位に就くことを要求）。

こうしたいわば利益相反の行為は、消費者庁創設の理念からすればありえないことであり、衝撃的な事態であった。そればかりでなく、再就職等監視委員会が消費者庁に対し上記調査結果に付した意見は、消費者庁が調査に5カ月近くを要しながら違反を認定できなかったことは遺憾であることを指摘し、今後の調査に当たっては、再就職等規制の問題は国民の関心が高いことも踏まえ、厳正な調査を行い、迅速に調査結果をとりまとめることを要求している。さらに、「今般の事案では、違反者が在職中に人事当局に対して再就職等規制の制度に関する再三の照会を行うなど、自身の求職活動をうかがわせるに足りる情報を入手していたにもかかわらず、十分な対応をせず再就職等規制違反を未然に防ぐ機会を逸したことは、問題であり、今後は在職中の職員の言動には十分留意するとともに必要な対応をとること。」と批判している。

つまり、再就職等監視委員会は、国家公務員法に違反した元職員個人の問題とは別に、組織としての消費者庁の抱える問題を指摘しているのである。極めて重要な問題であるが、国会審議等を見る限り、消費者庁が再就職等監視委員会の指摘を真摯に受け止めて組織の在り方を見直したことは窺われない。信頼回復のためには、検討の過程を含め、検討内容について明快な情報を出すべきである。

5. 苦情情報の共有化

5-1 はじめに

財産被害においても、苦情情報が問題発見の端緒となるのは、生命・身体被害と変わらない。しかし、重大事故等に関しては消費者庁が頻繁にその概要を公表しており、欠陥商品による被害の場合には被害補償だけでなく製品の回収や部品の交換等の対応がなされる。これに対して、財産被害の場合には、苦情情報が十分活かされているかは疑問がある。

5-2 ジャパンライフの場合

ジャパンライフに関して言えば、破たんするまでに全国の消費者センターに毎年150件前後の苦情があったとされる（衆議院消費者問題特別委員会の平成29年3月30日付、同年4月5日付各審議録によれば、平成22年以降は年150件前後の苦情件数があり、過去10年間でみれば1000件以上の相談が寄せられていた）。

苦情に対して、ジャパンライフはいち早く対応し返金していたため、この支払いが可能のうち問題は顕在化しなかった（なお、2017年4月と6月には静岡県弁護士会が110番を実施したが、4月は5件・6月は1件であり、同年8月に愛知県弁護士会が110番を実施したがここでも1件だけであった）。

しかし、支払いが遅延し始めると一挙に多数被害が表面化して深刻化し、破たんに至る。そこで、早期に問題の所在を把握することが重要になる。

5-3 情報提供の意義

以上の観点からすると、個別事件の解決で終了とするだけでなく、一定数以上の苦情がある事案についてはその原因を検討する仕組みや、一般に広く情報提供する仕組みが考えられる。少なくとも、適格消費者団体・特定適格消費者団体に情報提供して検討の素材とすることが必要である。

なお、2014年改正行政手続法は、36条の3に行政処分等申出制度を新設した。これは、誰でも行政処分や行政指導の発動を求めることができる仕組みである。しかし、この制度が十分機能するためにも、その前提として情報が不可欠である。

第3. ジャパンライフの預託商法と法規制のあり方

1 ジャパンライフの預託商法の実質

短期契約の場合、売買契約と預託契約という形態をとるが、資金の流れの観点からすると、現金を預けて現金が戻り、その間（6年間）年6%支払われるので、年6%の銀行定期預金（顧客が解約できる特約付き）と同じである。

ジャパンライフの被害額が極めて多額になっているのは、このような元本保証の確定配当という取引の性格によるところが大きい。すなわち、短期取引は商品に着目している取引ではなく、その実質は投資取引（金融取引）に他ならない。

また、長期取引は期間20年とされるが、預託契約の満期においては商品の価値

がなくなっていると考えられ、やはり商品よりも投資取引（金融取引）と言える。

2 投資取引の法規制

(1) はじめに

そもそも、資金を拠出して、その資金の運用によって配当を事業者から受けるという取引類型に集団投資スキームの概念がある。この場合、投資取引のいわば基本法である金融商品取引法が適用される。

ジャパンライフの短期取引を例に金商法の規制と比較してみると、預託法の問題性が明確になる。そもそも、投資取引のルールでは、元本保証は許されない（元本の保証や利回の保証を含め、損失補填は罰則つきで禁止されている。同法39条、198条の3等）。つまり、金商法の世界では、到底許容されない取引が預託法の名の下で行われてきたと言える。

投資の世界は、運用の結果としてゼロになることもあるし、配当も運用次第であるから確定できるものでもない。預託取引も投資として行っている以上、投資取引に適合した投資家が、投資対象を理解したうえで行うべきものである。その他、説明義務等の金融商品取引法の定める一連の行為規制が適用されるのは当然である。

(2) 集団投資スキームを導入した経緯

旧証券取引法の適用対象は有価証券を中核としており、事業に投資する出資は適用対象外であった。そのため、平成電電事件（通信機器の購入・リース等の事業に投資する匿名組合への出資）、ワールド・オーシャンファーム事件（ブラックタイガーの養殖事業に投資する匿名組合への出資）など、大型の事業型ファンドを利用した悪質商法には適用できなかった。

そこで、利用者保護の観点から、法のすき間をなくすため、金融商品取引法（議論当時は投資サービス法）の構想に際して議論が行われ、金融審議会では次のような報告となった（金融審議会金融分科会第一部会「投資サービス法（仮称）に向けて」（平成17年12月22日）20頁）。

「最近も、多数の一般投資家を対象とする匿名組合形式の事業型ファンドに関する被害事例が報じられていることなどを考慮すると、投資サービス法の主要な目的の一つである利用者保護ルールの徹底を図る観点から、ファンドについては、実効性ある包括的・横断的規制の整備が必要と考えられる。」

この審議会報告を受けて、金融商品取引法の法案が作成されている（具体的な定義規定については、後述する）。

(3) 参入規制

預託商法を集団投資スキームとすると、第2種金融商品取引業となるのでその登録が必要になる。金商法においては、金融商品取引業者の元本保証・利回り保証は許されず、損失補填は罰則により禁止される（この罰則も同法198条の3により、

懲役3年以下・罰金300万円以下・その併科である。なお、法人については207条1項3号により3億円以下の罰金)。その他、金融法制に反するような取引スキームについては、そもそも登録が認められるべきではない。

なお、無登録営業に対する罰則は懲役5年以下、罰金500万円以下、その併科である(同法197条の2第10号の4)。無登録で営業したということだけで摘発できるので、違反の場合は迅速に対応できる。

また、無登録業者による未公開有価証券の売り付等については、金商法の平成23年改正で対象取引を原則無効としている(171条の2第1項)。同様の措置を採用すれば、民事効果も得られる。

(4) 破産申立権

2010年金融商品取引法改正の際、金融機関等の更生手続きの特例等に関する法律も改正された。これにより、監督庁が破産申し立てできる対象が証券会社だけであったのを、金融商品取引業者全般に拡大した(金融機関等の更生手続きの特例等に関する法律490条1項)。

したがって、行政処分だけでなく破産申立ても可能である。

3. 集団投資スキームと預託取引

投資に対するすき間のない法規制を目指すという観点から、金融商品取引法は集団投資スキームという包括概念を設けた。その概念は、理論上は拠出するのを金銭と限定されない。金銭以外に物品等も含むとすることも十分可能であるし、現に現行法も金銭だけに限定しているものではない。

具体的にみると、金商法は集団投資スキーム持分をみなし有価証券としており、次のような定義にしている(法2条2項5号)。

民法第667条第1項に規定する組合契約、商法第535条に規定する匿名組合契約、投資事業有限責任組合契約に関する法律第3条第1項に規定する投資事業有限責任組合契約又は有限責任事業組合契約に関する法律第3条第1項に規定する有限責任事業組合契約に基づく権利、社団法人の社員権その他の権利(外国の法令に基づくものを除く。)のうち(①)、当該権利を有する者(以下この号において「出資者」という。)が出資又は拠出をした金銭(これに類するものとして政令で定めるものを含む。)(②)を充てて行う事業(以下この号において「出資対象事業」という。)から生ずる収益の配当又は当該出資対象事業に係る財産の分配を受けることができる権利であって(③)、次のいずれにも該当しないもの(前項各号に掲げる有価証券に表示される権利及びこの項(この号を除く。)の規定により有価証券とみなされる権利を除く。)

- ① により、「その他の権利」が包括的に対象となり、
- ② により、拠出するのは金銭に限らず、
- ③ により、収益の配当、財産の分配を受けるもの、
という要件を満たせば該当することになる。

②については施行令第1条の3があり、次の指定がある。

1号	有価証券
2号	為替手形
3号	約束手形（第1号に掲げるものに該当するものを除く。）
4号	法第2条第2項第1号、第2号、第5号又は第6号に掲げる権利を有する者から出資又は拠出を受けた金銭（前3号に掲げるものを含む。）の全部を充てて取得した物品（当該権利を有する者の保護を確保することが必要と認められるものとして内閣府令で定めるものに限る。）
5号	前各号に掲げるものに準ずるものとして内閣府令で定めるもの

4号は、金銭ではなく物品である。定義府令5条は、競走用馬を指定している。

このように、現行法においても府令で定めた物品を含む定義になっている。つまり、理論上、出資した資金で購入した物品等の預託を受ける事業を含めることを明確にすることは十分可能である。

4. 出資法との関係

ジャパンライフの場合、一人当たり被害額は約3000万円程度となり、異常に大きいという特徴がある。これは、前述のとおり、元本保証であるうえ、毎月、年6%の配当の支払いがあることが大きい。このため、銀行預金を根こそぎ預託させるばかりでなく生命保険も解約させて契約させる手口が蔓延していた。

こうした実態からすると、現行預託法の下でも、出資法を適用することによって対応できるのではないかという考え方が出てくるかもしれない。

しかし、現在の出資法の解釈運用を前提とする限り、そうはならない。出資法は刑事罰で担保されており、起訴不起訴の判断は専ら検察官に委ねられている。先例に従って解釈・運用するわけであるから、その変更は事実上難しい。したがって、法整備に際しては、現在の解釈・運用を踏まえたものとする必要がある。

この問題に関する実務・運用については、鶴田六郎「出資の受入、預り金及び金利等の取締等に関する法律2条1項、2項にいう『預り金』に当たるとされた事例」（捜査研究33巻4号36頁）が参考になる。本論文は、東京高判昭和58年4月28日（判時1094号145頁）の判例研究であり、次のように解説している。

「次に、本判決で注目すべき点は、金銭の受入れの形式を仮装とし、その実質を預り金と認定している点である。本判決に係る事案では、不特定多数者からの金銭の受入れに当たって、マンションの共有持分の買戻特約付売買契約・賃貸借契約という形式がとられ、預金等とは性質の異なる売買代金という名義が用いられている。右契約が

名実ともにその契約どおりであれば、『預り金』に当たらないことはもとよりである。
そのため、本判決では、その実態が形式ないし名義と相違しているか否かについて証拠関係を吟味し、種々の点に検討を加えた上で、それが預り金であることを明らかにしている。その理由とするところは、既に判決要旨のところでも述べたとおりであるが、その認定にあたってのアプローチの仕方としては、当該金銭の受入れ関係において、形式どおりの契約であれば、その契約の性質上、矛盾するような事実が存するか否か、逆に形式どおりの契約であれば当然認められてしかるべき事実が存在しないか否かの観点から、形式と実態との相違を浮き彫りにし、その上で、受入れ資金についての当事者間の認識及びその反映ともいべき会社の経理処理等に言及し、これらを総合して、その実質が預り金であると認定する立場をとっているといつてよいであろう。」

実務・運用はこの考え方によっており、預託商法の類型で言えば、その実態がない場合に出資法2条の預り金の問題になるということである。安愚楽牧場事件を例にとると、民事判決ではあるが大阪高判平成29年4月20日（金融・商事判例1519号12頁）も、契約頭数のうち牛が実在する割合が6割ないし7割程度の状態が継続した時期以降については、出資法違反であるとしている。逆に言えば、元本保証していても実態がともなう預託取引であれば出資法違反とならない（預り金に該当しない）ということになる（このような解釈が正当とは思われないが、ここでは深入りしない）。
以上

（補足説明資料）

石戸谷豊「ジャパンライフ事件が投げかけた問題—預託法について—」現代消費者法39号84頁