

詐欺的商法の一つであるポンジ・スキーム事案についての
行政による被害回復制度の導入を求める意見書

2021年（令和3年）8月19日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

事業者が財産上の利益を供与することをもって顧客を誘引し、顧客が金銭等を抛出する取引であって、ポンジ・スキームとなるような被害発生のおそれが高い取引（以下「対象取引」という。）を対象として、国は、以下のような制度を設けることについて速やかに検討を行い、消費者庁の体制整備を含め、必要な措置を講ずるべきである。

1 違法収益吐出型

内閣総理大臣が、対象取引を行った事業者に対し、裁判所の許可を得て、相当な額の賦課金を納付することを命じ、納付された金銭を被害者に分配する方法により消費者の被害回復を図る制度

2 破産型

内閣総理大臣が、対象取引をした事業者に破産手続開始の原因となる事実があるときに、破産手続開始の申立てを行い、破産手続を用いる方法により消費者の被害回復を図る制度

第2 意見の理由

1 ポンジ・スキーム事案について行政が被害回復を図る制度を設けるべきであること

(1) 被害実態と被害回復の困難性

① 我が国においては、ポンジ・スキーム (Ponzi Scheme)¹という用語で表現することのできる詐欺的商法の類型について、違法収益の剥奪と被害回復の法制度が十分ではない。

ポンジ・スキームとは、「利益の還元」や「配当」等を装い、多数の者から資金を集めるが、実際には、それを運用する事業や運用対象となる物品が存在しないか形骸化又は著しく不足しており、別の者から集めた資金の

¹ 名称は1910年代から1920年代にかけて米国で活動した詐欺師チャールズ・ポンジ (Charles Ponzi) の名に由来する。

一部を他の者に分配する構造になっている詐欺的商法のことである。

新たな資金を獲得し続けなければならない、被害は拡大していくこととなるが、新たに獲得できる資金には限界があるため、最終的には破綻すべくして破綻することになる。著名な事案としては、古くは豊田商事事件²から、最近ではジャパンライフ事件やケフィア事業振興会事件等がある。

ポンジ・スキームは、破綻必至の事業であるにもかかわらず、配当金が支払われている間は被害が顕在化せず、配当金が止まって被害が顕在化したときには、資産は散逸し、ほとんどの被害が救済されないという共通した特徴がある。このように、ポンジ・スキームは組織的で詐欺的な商法であり、社会において禁圧すべきものである。

販売預託商法型で事業が破綻した代表例であるジャパンライフ事件（ジャパンライフ株式会社について2018年3月破産手続開始決定、被害者数約7000人・被害総額約2000億円）では、磁気治療機器を顧客に販売するとともにこれを同社が預かり、同社が第三者にレンタルしたレンタル料から顧客に配当を支払うと説明されたが、実際の商品は大幅に不足していて、約定どおり顧客に割り当てる商品が存在しなかった³。ケフィア事業振興会事件（株式会社ケフィア事業振興会について2018年9月破産手続開始決定、被害者数約3万人・被害総額約1000億円）では、出資して干し柿等の対象商品のオーナーとなれば、満期に利息を上乗せして対象商品を買戻すと説明された。しかし、実際には、新規で集めた資金を満期が到来した商品の支払に充てる自転車操業状態であった⁴。

- ② ポンジ・スキームについては、まだこれを正面から定義付けて規制する特別の法律はないが、刑法上の詐欺罪や出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律（以下「出資法」という。）違反（出資金の受入れの制限や預り金の禁止）に当たる場合があるほか、金融商品取引法（以下「金商法」という。）における集団投資スキーム上の規制があり、無登録営業の

² 1980年代前半に発生した事件で（豊田商事株式会社について1985年7月破産宣告）、被害者数は約2万9000人、被害総額は約2000億円とされる。訪問販売の方法で金地金を販売するとともに、これを同社が5年間預かって運用し、年10%の運用益を配当し、5年後に時価で買戻すと説明していたが、実際には金地金はほとんど保有していなかった。（消費者委員会「いわゆる『販売預託商法』に関する消費者問題についての調査報告」（2019年8月））

³ 脚注2記載の調査報告及び消費者庁「預託法及び特定商取引法違反の事業者に対する業務停止命令、取引停止命令等について」（2017年3月16日）

⁴ 脚注2記載の調査報告

禁止違反として、金商法第192条の緊急停止命令が発令されることがある。また、不当景品類及び不当表示防止法（以下「景表法」という。）における不当表示の禁止、特定商品等の預託等取引契約に関する法律（以下「預託法」という。）、特定商取引法（以下「特商法」という。）における不実告知の禁止等により、措置命令や業務停止がなされることもある。

- ③ ポンジ・スキーム事案では、上記のように金商法、出資法、預託法、景表法、特商法等の関連法令が適用され、摘発されることがあるとしても、被害者の被害回復はほとんど図られていない。また、主謀者等の違法収益の剥奪も十分に行われていない。

(2) 現行制度の限界

① 民事的手法の限界

現行法によって被害者が消費者被害の財産的な被害の回復を得るためには、被害者が自ら個別に又は集団的に民事訴訟を提起して回収を図る方法、特定適格消費者団体が消費者の財産的な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（以下「消費者裁判手続特例法」という。）の被害回復裁判手続によって消費者被害の集団的回復を図る方法、あるいは、加害事業者について破産手続を開始させ、破産管財人の手で加害事業者の財産を処分換価し、配当を得るといった方法しかない。

しかし、個別又は集団的訴訟については、被害者が被害を認識するのは配当がされなくなってからであり、被害が顕在化し、被害者弁護団が財産の保全や確保に取りかかろうとした段階では、保全すべき財産が散逸しており、実効的な被害の回復にはつながらないケースが極めて多い。

特定適格消費者団体が被害回復裁判手続を活用する場合でも、特定適格消費者団体には事業者の実態を把握する手段がなく、被害が顕在化する前に対応することは困難である。

破産手続については、被害者は、事業者からの配当が行われているうちは被害を認識することが困難で、また、個別交渉で一定の解決が図られることがあることや破産申立てにより事業者からの配当が停止されるおそれがあることから、被害者にとって、事業者の破産申立てをすることが現実的な選択肢であるとは言い難い。さらに、個々の被害者にとって、事業者が破産状態にあることを明らかにすることや、多額の予納金を納付することは通常困難である。事業者が金融機関等である場合には、監督庁が破産申立てをすることができるものの（金融機関等の更正手続の特例等に関する法律第490条）、その他の場合には、個々の被害者に代わって、監督

庁が破産申立てをすることもできない。被害が顕在化し、被害者弁護団が組織されて破産申立てが行われても、その段階では保全すべき財産が散逸しており、実効的な被害の回復にはつながらないケースがほとんどである。

② 刑事的手法の限界

組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律（以下「組織的犯罪処罰法」という。）は、同法の没収・追徴リストに入った「犯罪収益」（第2条第2項）のうち、「犯罪被害財産」（第13条第2項）については、一定の要件を充たす場合に没収・追徴できるとしている（同条第3項第1号、第16条第2項）。そして、犯罪被害財産等による被害回復給付金の支給に関する法律（以下「被害回復給付金支給法」という。）は、検察官が、没収・追徴した財産を「給付資金」として保管し、そこから、対象事件及び同種余罪事件の被害者に対し、被害回復給付金を支給することを定めている。

しかし、そもそも、没収は主刑の付加刑（刑法第9条）であり（追徴は没収できないとき的手段）、刑事手続として合理的な疑いを超える証明を要するなど厳格な手続に基づくことが前提となる。すなわち、民事上は責任追及できる事案でも刑事事件としては立件し難いことがあるため、刑事的手法では被害回復が望める事案はおのずと限られる。また、没収・追徴の対象は、刑事裁判において罪が認定された対象犯罪の犯罪収益に限定される。刑事事件として立件されるのは、多数ある一連の取引の一部であることが多く、犯罪被害財産を全て没収できるわけではない。加えて、没収できる場合、「犯人に対する損害賠償請求権その他の請求権の行使が困難であると認められるとき」（組織的犯罪処罰法第13条第3項第1号）等に限定されている。これらの限定があるため、被害回復給付金支給法による被害回復は、必ずしも十分なものとは言えない。

検察庁のウェブサイト⁵に公表されている事案⁵によれば、ヤミ金融事案が圧倒的に多く、詐欺事案でも振り込め詐欺等の特殊詐欺事案が中心で、投資関連の詐欺はさほど多くない。ポンジ・スキームの被害回復に活用されているとは言い難いのが現状である。

③ 行政的手法の限界

行政的手法については、行政機関が事業者の違法行為により多数の消費

⁵ 検察庁「支給手続開始事件一覧」<http://www.kensatsu.go.jp/higaikaihuku/>

者に多大の財産被害が発生している危険性を察知しても、それを端緒として迅速かつ実効的に事業者の財産を保全し、消費者の被害の回復につながる法制度上の道筋が十分に用意されていない。

この点、景表法においては、不当表示等の禁止行為を行った事業者からその違法収益を剥奪するために課徴金を課す制度が設けられるとともに（同法第8条）、事業者が、所定の手続に従って消費者に対して返金措置を行った場合は、課徴金を減免する制度を設けており（同法第10条、第11条）、これらの制度は、行政機関による違法行為の摘発を被害回復へとつなげる制度の一種と言える。しかし、実際に返金措置を行っている例は多くない上⁶、意識的に詐欺的な取引が行われるポンジ・スキーム事案では、自主的な返金等はおよそ期待できない。

会社法に基づく解散命令制度（同法第824条）については、解散命令の要件が抽象的で適用が困難である点や、申立権者である法務大臣に調査権限が賦与されていない点に難点がある。実際にも、ポンジ・スキーム事案では、解散命令は活用されていない。

(3) 新たな制度の必要性

① M R I インターナショナル事件⁷等における米国での手続の奏功

米国では、消費者の被害回復のため、悪質な事案では、行政機関が裁判所に対し差止命令（injunction）を求めるとともに違法収益吐出命令（disgorgement）を求めることができる。そして、回復不可能な損害を防止するため必要な場合には、これに付随して仮差止命令（preliminary injunction）や、一時的差止命令（temporary restraining order：TRO）を申し立てて、暫定的に加害事業者の違法行為の差止めや資産の凍結を求めることもできる。その際、必要なら暫定的に財産管理人（receiver）が選任され、財産管理人により、加害事業者の資産が保全される。違法収益吐出命令が確定し又は訴訟上の和解が成立すると、終局的には、加害事業者の資産から、財産管理人を通じて、被害回復金が被害者に分配されると

⁶ 消費者庁「認定された返金措置一覧」

https://www.caa.go.jp/policies/policy/representation/fair_labeling/authorization_list/

⁷ M R I インターナショナル（本社は米国ネバダ州ラスベガス）は、米国内の診療報酬債権（MARS）を安く買い取って額面で回収して利ざやを稼ぐという債権回収ビジネスを展開していると称して、日本人8700名から額面総額1365億円の資金を集めた。しかし同ビジネスの実態はなく、2013年4月26日、関東財務局は、証券取引等監視委員会（SESC）の勧告に従い第二種金融商品取引業の登録を取り消した。

いったことが行われている。

また、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) という制度を用いて、その資産から被害者に被害回復金を分配することも行われている。

さらに、証券投資者保護の分野では、証券取引委員会 (SEC) の監督下にある、証券投資者保護公社 (SIPC) が、証券投資者保護法 (SIPA) に基づく補償をし、破産手続において、SIPCの推薦に基づき裁判所が選任したSIPA管財人が、破産財団の増殖に努めて、投資被害者に配当を行っている。

このように、米国においては、多数の消費者に生じた集団的な被害の回復手段として、私人による集団的な民事訴訟 (クラスアクション⁸) の仕組みを利用する方法だけではなく、行政機関が主導的に関与して事業者の財産を保全し、消費者被害の回復につなげるための多様な制度があり、事案に応じて複数の手段が柔軟に組み合わせられ、被害回復が図られている⁹。

例えば、日本人が被害を受けた事案であるMRI国際事件では、SECの申し立てた違法収益吐出命令で裁判所が選任した財産管理人は約34億円を回収し、また、日本の弁護団が米国のクラスアクション弁護士に依頼して行った裁判では和解金として約10億円の回収がなされた¹⁰。

- ② しかし、日本では、前述のとおり、民事・刑事・行政の手法についてそれぞれ大きな限界がある。各手法の組合せという観点からは、たとえば、特定の行政処分がされた場合には、その旨を捜査当局に通知することを義務化して、捜査を促す制度等も考えられる。ポンジ・スキーム事案における被害回復と違法収益の剥奪を実現するためには、こうした民事・刑事・行政の手法について司法制度を利用しつつ組み合わせる米国の成功例に学ばなければならない。

とりわけ、ポンジ・スキーム事案において被害者に対する実効的な被害回復を図るためには、司法の関与の下、行政が主体となって違法な活

⁸ 共通点を持つ一定範囲の人々 (クラスという) を代表して、一人又は数名の者が、全員のために原告として訴え又は被告として訴えられるとする訴訟形態をいう (田中英夫編「英米法辞典」150頁)。

⁹ 日弁連消費者問題対策委員会「米国調査報告書—米国における消費者被害にかかる違法収益剥奪・被害回復の制度と実務」(2016年12月)

¹⁰ 五十嵐潤「MRI事件を通してみる米国の被害回復制度」(現代消費者法46号73頁)

動を行った事業者等の資産を保全して、違法収益を剥奪し、これを被害者に分配する制度や、行政が裁判所に破産手続開始の申立てをできる制度等、行政が消費者被害の回復に積極的な役割を果たす新たな制度の導入が求められる。

- ③ なお、上記のような制度の導入に当たっては、健全な事業活動に対する不測の影響が生じないように検討を進めるべきであることは言うまでもない。

(4) 検討経過

- ① 消費者庁及び消費者委員会設置法附則第6項では、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することを求めている。

消費者庁の「消費者の財産被害に係る行政手法研究会」は、2013年6月に、検討結果の取りまとめ報告書「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」を発出したが、具体的な制度設計は中断したままである。

ポンジ・スキームの禁圧と予防に関しては、2021年6月に販売預託商法を原則禁止する改正預託法が成立した。もっとも、販売預託商法を含むポンジ・スキームについては、禁圧と予防だけではなく、更に一歩進み、被害者の実効的な被害の回復をいかに図るかという点についても、踏み込んだ制度の検討が必要である。

- ② そこで、本意見書では、ポンジ・スキームを対象とした被害回復制度について具体例を示した提案を行う。

2 対象取引の定義

(1) はじめに

前述のとおり、ポンジ・スキームとは、「利益の還元」や「配当」等を装い、多数の者から資金を集めるが、実際にはそれを運用する事業や運用対象となる物品が存在しないか形骸化又は著しく不足しており、別の者から集めた資金を他の者に分配する構造になっている商法であると言える。

ところで、これをそのまま被害回復制度の対象取引として定義すると、執行機関としては取引の構造的な実態の立証が求められることとなり、その負担の重さから事業者の資産の早期保全という制度の要請に応えることができなくなることも考えられる。したがって、これをそのまま対象取引として設定することは適当でなく、ポンジ・スキームの特徴を捉えた対象取引の定義

付けと行為類型の特定が必要となる。

(2) 利益供与誘引取引であること

ポンジ・スキームの特徴として、「『利益の還元』や『配当』等を装い、多数の者から資金を集める」取引であるという点が挙げられることからすれば、対象取引は「事業者が財産上の利益を供与することをもって顧客を誘引し、顧客が金銭等を拠出する取引」（以下「利益供与誘引取引」という。）と定義付けることができる。

(3) 行為類型の特定

① 次に、利益供与誘引取引のうち、どのような行為類型を抽出して特定するかについては、現行法の違法行為類型を参照すると、流用型と分別管理義務違反型とが考えられる。

② 流用型

まず、「実際には、それを運用する事業や運用対象となる物品は存在しないか形骸化又は著しく不足しており」という取引の特徴に着目すると、利益供与に誘引されて拠出された資金等が、その資金等を充てて行われるべき事業に充てられていない取引であると捉えることができる。したがって、利益供与誘引取引のうち、「顧客が拠出した金銭等が、当該金銭等を充てて行われるべき事業に充てられていない取引」（以下「流用型」という。）を行為類型の一つとすることが考えられる。

この点、ポンジ・スキーム事案でしばしば利用される投資ファンドについて、金商法第40条の3の2が、金融商品取引業者等は、出資・拠出された金銭が当該金銭を充てて行われる事業に充てられていないことを知りながら投資ファンドを募集してはならないと規定していることが参考となる。

ポンジ・スキームには、投資ファンド以外にも、預託等取引、投資運用、不動産特定共同事業、リゾート会員権の販売等、様々な形態が考えられるところであるが、このような取引においても、拠出された金銭等が当該金銭を充てて行われるべき事業に充てられていない場合は、債務不履行又は不法行為に該当し得るものであるし、このような拠出金等の流用が行われている事実は、当該利益供与誘引取引がポンジ・スキームであることを強くうかがわせるものと言うべきである。

したがって、利益供与誘引取引のうち、流用型のものについては、対象となる行為類型の一つとすることが妥当と考えられる。具体的には、安愚

楽牧場事件¹¹やMRIインターナショナル事件等は、これに当たるものである。

③ 分別管理義務違反型

次に、金商法第40条の3は、出資・拠出された金銭等が、当該金銭等を充てて行われる事業を行う者の固有財産その他当該者の行う他の事業に係る財産と分別して管理することが確保されているものでなければ売買等をしてはならないと規定し、投資ファンド業者、投資運用業者等の金融商品取引業者に、顧客資産の分別管理義務を課している。不動産特定共同事業者、信託会社等も同様である。

このような分別管理は、利益供与誘引取引では、当然行われるべきものであり、特別な業法がなくとも、分別管理を行わないことは債務不履行や不法行為に該当し得る行為と言えるし、このように顧客が拠出した金銭等が、事業者の固有財産や事業者の行う他の事業に係る財産と分別して管理されていない事実は、当該利益供与誘引取引がポンジ・スキームであることを強くうかがわせるものと言うべきである。

そこで、利益供与誘引取引のうち、「顧客が拠出した金銭等が、その金銭等を充てて行われる事業を行う者の固有財産その他その者の他の事業に係る財産と分別して管理されていない取引」（以下「分別管理義務違反型」という。）についても、対象となる行為類型の一つとするのが妥当と考えられる。

- ④ なお、事業者の予測可能性を確保する観点から要件を明確化する必要がある一方で、被害の大きさに鑑みると脱法的な行為を防ぐ必要性も高いことから、対象となる行為類型を政令で追加することができるようにすることも考えるべきである。

(4) 上記行為類型を対象取引とすることの許容性

もとより、行政による被害回復制度を創設するには、健全な事業活動に対する不測の影響が生じないように進めるべきであるが、上記の対象取引の定義はこの要請を踏まえたものと言える。

ポンジ・スキームは、第1項の(1)で見たとおり、意識的に行われる組織的

¹¹ 1997年から2011年頃に発生した事件で（株式会社安愚楽牧場について2011年12月破産手続開始決定）、被害者数は約7万3000人、被害総額は約4200億円とされる。子牛を顧客に販売するとともに、同社が預かり、肥育して成牛を売却することにより利益を配分すると説明していたが（和牛オーナー制度）、実際には約10万頭分のオーナー契約に対し、牛の数は6～7割程度しか存在しなかった。（脚注2記載の調査報告）

で詐欺的な破綻必至の商法であるから、それ自体、健全な事業活動とはおよそ相容れない商法である。

そして、利益供与誘引取引で、抛出された金銭等がしかるべき事業に充てられなかったり、抛出された金銭等の分別管理が行われていなかったりするときには、別の者が抛出した金銭等を他の者に対する利益の供与に充てるなど、ポンジ・スキームの本質的な特徴をなす破綻必至の行為が行われている蓋然性が高いのであるから、こうした対象取引について、行政機関が被害回復を図る制度を設けたとしても、健全な事業活動に影響を与えるようなものとは言えない。

3 違法収益吐出型の被害回復制度

(1) 行政が関与する被害回復の制度として、第一には、行政による違法収益吐出型の被害回復制度が考えられる。これについては、例えば、次のように設計することが考えられる。

(2) 賦課金納付命令

① 事業者が、対象取引をしたときは、内閣総理大臣（消費者庁の主任の大臣の趣旨。以下同じ。）は、地方裁判所の許可を得て、当該事業者に対し、相当な額の賦課金を被害回復基金（以下「基金」という。）に納付することを命ずることができることとする。

また、対象取引をした事業者の役員、財務及び事業の方針の決定を支配している株主その他これらに準ずる者と同等以上の支配力を有する者に対しても、同様とする。

現行法上の類似の制度としては課徴金の制度があり、刑罰との二重処罰の回避が問題となってきた。しかし、新たに提案する賦課金は、被害者に配分して被害回復するためのものであり、刑事罰のような制裁とは趣旨目的を異にしているから許容されるものである。

もともと、違法収益の剥奪を内容とする賦課金の納付命令は、事業者に重大な不利益を与える可能性のある行政処分であることから、裁判所の許可を要することとすべきである。

② 賦課金は国税滞納処分の例により徴収するものとし、国の賦課金に係る債権は破産手続のための費用に次ぐ順位の財団債権とする。

現行法上の課徴金には、国税滞納処分の例により徴収するもの（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下「独占禁止法」という。）等）と民事執行の例により徴収するもの（金融商品取引法、公認会計士法、景表法等）がある。課徴金のうち民事執行の例により徴収する方法を採用

しているものは、被害者の損害賠償請求権に配慮した制度設計となっているものである。すなわち、国税滞納処分の例によるものとする、被害者の損害賠償請求権に優先することとなり、被害回復の妨げになるからである。

今回提案する賦課金は、もともと被害者の被害回復のために徴収され、被害者への配分を予定するものであることから、被害者の損害賠償請求権に配慮して民事執行の例を採用する必要はない。したがって、国税滞納処分の例により徴収するものとすべきである。

なお、現行法上、国税滞納処分の例により徴収するものとされている独占禁止法上の課徴金については、国税・地方税に劣後することとされているところ（独禁法第69条第4項、第5項）、今回提案する賦課金の対象となっているのは、ポンジ・スキームという社会的に禁圧すべき組織的で詐欺的な商法により被害者から奪い取った財物であり、これらは被害者に返還すべきであって、このような財物から先に国税・地方税を徴収することは適当ではない。そこで、国の賦課金に係る債権は、破産手続のための費用に次ぐ順位の財団債権として位置付けるべきである。

- ③ 賦課金の額については、対象取引により被害者が支出した額から当該被害者がその取引により取得した額を控除した額を基準に算定するものとすべきである。対象取引は、一般の事業と異なりそもそも許されないものであるため、基本的に事業者の経費（広告宣伝費、人件費等）を控除することを認めるべきではない。もっとも、第三者の正当な利益に対する配慮が必要な場合もあり得ることから、特に必要性がある場合に限っては、当該第三者に支払うべき額を控除して賦課金を認定することができるようにすべきである。
- ④ なお、事業者に対する手続保障のために、許可の申立てに対する裁判については、事業者の審尋を要するものとする。また、許可決定に対し、事業者が即時抗告をすることができることとし、賦課金納付命令は、許可の裁判が確定しなければ執行することができないこととする。
- ⑤ 対象取引の中には、消費者庁以外の監督官庁の下で正当な経済活動の外観を有しているものも存在し得るが、そのような場合でも、我が国においては他に違法収益吐出型の制度はないので、賦課金納付命令の対象から除外すべきでない。そして、このような場合に、他省庁と連携協力できる仕組みを設けるべきである。具体的には、内閣総理大臣が賦課金納付命令の調査に必要なときに、他省庁の主任の大臣に対して情報の提供を求められ

るような協力依頼の制度を設けることや、他省庁の主任の大臣が賦課金納付命令が必要であると思料するときに、内閣総理大臣に意見を述べることのできる制度を設けること等が考えられる。

また、賦課金納付命令の許可を求める申立てに際しては、内閣総理大臣が、その要件について立証する必要があるから、内閣総理大臣の調査権限も規定する必要がある。

(3) 保全管理命令

- ① 賦課金納付命令は、確定しなければ執行ができないので、その間の財産の散逸を防ぐ必要がある。

そこで、裁判所は、内閣総理大臣が賦課金納付命令の許可の申立てをした場合において、賦課金納付命令が発令されたとすればその履行を確保するために必要があると認められるときは、内閣総理大臣の申立てにより、賦課金が納付されるまでの間、事業者の財産に関し、保全管理人による管理を命ずることができることとする。

なお、ポンジ・スキーム事案においては、特定の財産の保全のみで履行が確保できるようなことは考えにくいだが、財産権の制限は必要最小限にすべきであるから、事業者に相当の資産がある場合には、一部について発令できるようにすることも考えられる。その場合には、仮差押えに類する制度となる。

- ② 保全管理人は、賦課金納付命令が確定したときは、賦課金の納付をするのに必要な範囲で、その管理する財産を処分できることとする。
- ③ 保全管理人の報酬費用は、内閣総理大臣が予納することとし、最終的にも予納金は国庫で負担することとする。
- ④ 保全管理人はその職務に必要な限度において、内閣総理大臣に資料の提供を求めることができることとする¹²。また、破産管財人と同様に、警察官の派遣等の援助を求めることもできることとする。
- ⑤ 申立てに対する裁判は、即時抗告をすることができることとし、緊急性を要するので、執行停止の効力はないこととする。

(4) 分配手続

- ① 賦課金は、基金に納付の上、被害者に分配することとする。

分配方法については、内閣総理大臣が行政処分として分配手続を行う方

¹² 2021年6月の消費者裁判手続特例法の改正により、内閣総理大臣が、被害回復裁判に資するために、特定適格消費者団体に特商法及び預託法の処分に関して作成した書類の提供ができるとする制度が導入された。

法のほか、消費者問題に関する中核的な実施機関である国民生活センターに基金を設置し、国民生活センターが分配手続を行う方法等も考えられる。あるいは、事件ごとに分配を弁護士又は弁護士法人等に委託することも考えられる。

なお、いずれにせよ、分配に要する費用については、賦課金として納付された資金で賄うのではなく、国庫で負担すべきであるが、IT技術の利用等により手続を効率化して低減を図ることも必要である。

- ② 給付金を支給するときには、被害者であって知っているものに対し、通知しなければならないこととする。
- ③ 被害者から申請があったときは、①に記載した分配機関は、被害額を認定し、給付金の額を定め、給付金を支給することとする。
- ④ 全被害者の認定された被害の総額が、納付された賦課金の額を超えるときは、被害者の被害額に応じて按分した額を給付金とする。

納付された賦課金に余剰が生じたときは、消費者庁長官が指定する消費者被害の予防及び被害の回復に資する活動をする団体に給付することとする。相手方に返還することは違法な行為による利益を確保させるものであり、適当でないからである。

- ⑤ 被害者が給付金を受領した場合には、その分の損害が填補されたものとみなすこととする。これは、賦課金が、被害回復のためのものであることを明確にするためにも必要である。

4 破産型の被害回復制度

- (1) 行政が関与する被害回復の制度として、第二には、破産型の被害回復制度が考えられる。これについては、例えば、次のように設計することが考えられる。

- (2) 私法上契約が無効であることの明確化

破産手続の開始は、債務者の支払不能(債務者が法人である場合には支払不能又は債務超過)が要件となっているので、申立人は、支払不能又は債務超過の要件を満たすだけの債務の存在を疎明しなければならない。

対象取引に係る契約は、公序良俗に反し無効である場合も多いと考えられるが、無効かどうかは個別の事情に応じて判断されるので、破産手続開始についての裁判所の迅速な判断を得ることは必ずしも容易ではない。

この点、金商法171条の2や貸金業法42条のように、民法の一般法理によらず、行為を抑止し、被害回復を容易にするために、政策的に一定の禁圧すべき取引を定義づけ、一律に私法上無効であることを規定する例があ

る。そこで、本制度でも、対象取引を禁圧すべき取引に限定しているのであるから、当該取引に係る契約については法律で一律に無効とし、明確化すべきである。このようにすれば、契約無効による不当利得返還請求権の存在及び額を容易に疎明することができるので、破産手続開始の迅速化に資する。

(3) 内閣総理大臣の破産申立権の確保

本件対象行為をした事業者に破産手続開始の原因となる事実があるときは、内閣総理大臣は、破産申立てをすることができることとする。

ポンジ・スキーム事案では、多数の者を被害者として多額の被害が生じやすく、かつ取引が終局において破綻することが避けられないため、行政が早期に介入して被害の拡大を抑止し、違法収益を剥奪し被害回復を行うことには十分な公益性があるからである。

手続費用は、内閣総理大臣が予納することとし、違法行為の抑止等の公益目的を有するものであるため、破産財団から控除するのではなく、最終的にも国庫で負担することとする。

(4) 実質支配者についての内閣総理大臣の破産申立権の付与

対象行為をした事業者の役員、財務及び事業の方針の決定を支配している株主、その他これらに準ずる者と同程度以上の支配力を有する者が、損害賠償義務を負う場合であって、その者に破産手続開始の原因となる事実があるときは、内閣総理大臣はその破産申立てをすることができることとする。これは、被害回復の実効性の確保のために必要だからである。

また、実質支配者は、対象行為について、共同不法行為者として又は会社法429条等により、損害賠償責任を負うことが多いと思われる。さらには、取締役等であれば、破産した事業者との関係でも任務違反の責任を問われる可能性がある。よって、事業者とともに破産手続の対象となることもやむを得ないと思われる。

(5) 破産手続による被害回復

被害者は、破産手続において配当を受けて被害を回復する。

取引が無効となることで、被害者は不当利得返還請求権を有することとなり、配当を受ける対象となる。ただし、一般債権にとどまる以上は、財団債権に劣後し、現実的には十分な被害回復ができないおそれがある。破産型の被害回復制度においては、さらにこの点について検討する必要がある。

5 結語

ポンジ・スキーム事案については、大規模な被害が繰り返され、その被害総額は甚大であったことなどを考えると、禁圧と予防だけではなく、更に一步進

んで、被害者の実効的な被害の回復をいかに図るかという点について、踏み込んだ制度の検討を始めることが必要である。

消費者庁においては、行政が事業者の財産を保全し、消費者の被害の回復を図る制度の創設についての検討が中断したままの状態であるが、可及的速やかにこれを再開し、意見の趣旨記載のとおり、行政が被害回復を図る制度を設けるべく具体的な検討を行い、そのための人員の拡充等の体制の整備を含め、必要な措置を講ずるべきである。

以上