

消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ報告書
～いわゆる「破綻必至商法」を市場から排除して消費者被害を救済するために～
【骨子案】

目次

はじめに

- 1 本報告書が念頭に置くいわゆる「破綻必至商法」事案の実態
 - (1) 近年の事案と行政の対応
 - (2) 消費者の被害実態（被害者数、金額）
- 2 制度的手当の必要性
 - (1) 設置法附則の検討条項
 - (2) 横断的・一元的な対応の必要性
 - (3) 新たな被害者の発生抑止（潜脱的営業の禁止）
 - (4) 消費者の被害回復
 - (5) 行政の主体的・迅速な対応
- 3 制度の対象とすべき「破綻必至商法」について
 - (1) 中間取りまとめにおける整理
 - (2) 本ワーキング・グループにおける対象事案
- 4 破綻必至商法を止めて被害を回復するための具体的方策
 - (1) 破綻必至商法の禁止の明確化【制度的手当】
 - (2) 破綻必至商法に該当する事業を停止するための行政処分の創設【制度的手当】
 - (3) 行政庁による破産申立て権限の創設【制度的手当】
 - (4) 違法収益はく奪のための行政手法の創設【制度的手当】
 - (5) 会社法の解散命令の活用【運用の改善】
- 5 4の方策の実効性を高めるための方策
 - (1) 4の方策の実効性を高めるための視点
 - (2) 4の方策の実効性を高めるための具体的な方策

おわりに

参考資料

はじめに

- ・過去のワーキング・グループの議論の要約
- ・今回のワーキング・グループの中間取りまとめ後の議論の経過
- ・本報告書の構成

1 本報告書が念頭に置くいわゆる「破綻必至商法」事案の実態

(1) 近年の事案と行政の対応

- ・念頭に置くのは、高配当、高利益が得られるとうたって多数の消費者を誘引し、多額の出資をさせて、多数の消費者の被害回復が困難になっている事案（ジャパンライフ、WILL等、ケフィア事業振興会、MRIインターナショナルのような事案）。
- ・ジャパンライフには複数回の行政処分が、WILL等には複数回の行政処分・消費者安全法の注意喚起が出されている。
- ・ジャパンライフは当初の預託取引と本質は変わらない商法を形式上業務提供誘引販売等に転換するなど、行政処分を潜脱して営業。
- ・WILLは行政処分の対象事業をVISION（首謀者がWILLと共通）に承継させて事業を継続するなど、行政処分を潜脱して営業。

(2) 消費者の被害実態（被害者数、金額）

- ・豊田商事は、被害者数約 29,000 人で被害総額約 2,000 億円(1 人平均約 690 万円)。
 - ・安愚楽牧場は、被害者数約 73,000 人で被害総額約 4,200 億円(1 人平均約 575 万円)。
 - ・ジャパンライフは、被害者数約 7,000 人で被害総額約 2,000 億円(1 人平均約 2,857 万円)。
 - ・ケフィア事業振興会は、被害者数約 30,000 人で被害総額約 1,000 億円(1 人平均約 333 万円)。
- 破綻必至商法は今日に至るまで多数・多額の消費者被害を出し続けている。
- ・刑事裁判で認定される被害額は、豊田商事が約 138 億円、安愚楽牧場が約 1 億円と、実際の被害総額に比べて少なくなっている。

2 制度的手当の必要性

(1) 設置法附則の検討条項

- ・消費者庁及び消費者委員会設置法附則 6 項で「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、法施行後 3 年を目途に検討を加えて必要な措置を講ずると規定されている。なお関連する法制度として、景品表示法の課徴金制度、消費者裁判手続特例法の被害回復制度が導入されたにとどまる。

(2) 横断的・一元的な対応の必要性

- ・既存の個別法には業務停止命令や刑事罰の規定はあるが、法人格を消滅させて事業を完全に止めるための規定はない。
- ・既存の個別法が対象としない新たな業態のものも含めて、破綻必至商法について、横断

的・一元的に対応する必要がある。

（３）新たな被害者の発生抑止（潜脱的営業の禁止）

- ・破綻必至商法は、時間が経つにつれて被害が増えるため、業務自体を停止させる必要性が高い。
- ・行政処分を潜脱して営業を継続することができないような仕組みが必要。

（４）消費者の被害回復

- ・業務停止などの行政処分は被害回復とは無関係であり、被害回復は個別の権利行使に委ねられているが、通常の民事訴訟など既存の各制度による被害回復は十分ではない。

（５）行政の主体的・迅速な対応

- ・大規模消費者被害の回復は、民間セクター（弁護士を構成する弁護士）のボランティアに依存してきたが、この方法では持続可能性がない。
- ・行政が破綻必至商法を認定して迅速に動き出すには、情報収集能力や実効性のある調査権限が必要。
- ・行政は行政処分を出す段階で運用実態がないことを把握していることがあり、その時点で被害の拡大防止のための手段を講じることが可能。

３ 制度の対象とすべき「破綻必至商法」について

（１）中間取りまとめにおける整理

- ①高配当・高利益が得られることをうたうことによって多数の消費者を強力に誘引し、多数の者から多額の出資金ないし投資を受けるものの、
- ②事業による利益が上がらずに（当初から利益を上げられる仕組みではない場合もあると考えられる）、約束した配当ないし利益の提供ができない状態になると、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、
- 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に陥る構造

（２）本ワーキング・グループにおける対象事案

本ワーキング・グループが対象事案と考える「破綻必至商法」とは、

- ①金銭の出資若しくは拠出又は物品又は権利の提供（「金銭出資等」という。）をすれば事業の収益により一定期間経過後に金銭その他の経済的利益の配当等（以下単に「配当等」という。）を行う旨を示して消費者を勧誘し、
- ②多数の消費者に金銭出資等をさせ（金銭出資等をした消費者を「出資者」という。）、
- ③事業が約束した配当等を賄うだけの実体を有していないため、
- ④新たな消費者を勧誘して金銭出資等をさせ、当該金銭出資等を原資として先行の出資者への配当等を行わざるを得ない事業スキーム。

[説明]

- 事業に充てる名目で金銭等を集めながら、出資者を欺いて先行の出資者の配当に流

用するような、悪質な事業者を想定。

- 資金繰りに窮した中小企業が弁済期にある債務を支払うために借入れを繰り返すような自転車操業は、まっとうに事業を行う限りは③を満たさず、債務の弁済が出資者への配当等でなければ④を満たさず、制度の対象外。
- 途中から配当流用を始めて破綻必至に陥った場合も対象となり得る（当初は①②に該当していたが、事後的に③④にも該当することとなった場合も排除されない）。
- 事業の実体が一応存在しても、契約によれば備えるべき実体を大きく欠いているような事案は、③を満たす。

4 破綻必至商法を止めて被害を回復するための具体的方策

（１）破綻必至商法の禁止の明確化【制度的手当】

- 破綻必至商法は市場から排除すべきであり、禁止されることを明確化する。

（２）破綻必至商法に該当する事業を停止するための行政処分の創設【制度的手当】

- 破綻必至商法に該当する事業は取引類型の如何にかかわらず市場から排除すべきであり、破綻必至商法に該当する事業を行う事業者に対して、その事業の全部又は一部を停止する旨の行政処分を創設する。
- 上記行政処分に必要な限度で、行政に報告徴求・立入検査等の調査権限を与える。

[説明]

- 幅の広い行政処分となるので、行政処分の潜脱をある程度防げる。
- 破綻必至商法はいつか破綻する運命にあり、行政が事業を包括的に停止しても、それはいずれ訪れる破綻を時期的に早めるに過ぎない。
- 不利益処分なので原則として行政手続法 13 条 1 項の弁明の機会付与が必要だが、同条 2 項 1 号の緊急の処分に該当するとして事前の弁明を省略する余地がある。
- 行政処分の実効性担保のため、違反した場合の罰則(間接罰)を設ける余地がある。
- 行政処分だけでは被害回復につながらないので、別途の方策が必要となる。

（３）行政庁による破産申立て権限の創設【制度的手当】

- 破綻必至商法に該当する事業を行う事業者に破産手続開始原因がある場合は、行政庁が破産申立権をもつ（保全管理命令等の申立てについても同様とする）。

[説明]

- 金融機関等の更生特例法という先行の立法例があり、包括的な保全も整備されている。また、更生特例法の金融庁による破産申立ての主目的は、預金者などの債権者の権利実現・被害回復であるが、破産手続等が公正・迅速に行われることにより健全な金融システム維持という目的に副次的につながっている。
- 破綻必至商法で悪循環に陥っている事業者であれば、債務不履行はしていなくても無理算段で支払っている状態であり、支払能力を欠くとして支払不能に該当する。
- 破産法の目的との関係については、被害の拡大防止も破産手続の付随的な目的として位置付けられるので、行政庁による被害拡大防止のための申立ても破産法の目的

と矛盾しない。

- 破綻必至商法に該当する事業を行っていることの認定は、破産手続開始に際して裁判所が行う。もっとも実際には破綻必至商法に該当する事業を停止する旨の行政処分が同時になされるはずであり、裁判所はその点を斟酌して判断することが可能である。
- 破産手続開始決定後の手続（債権届出、配当金の受領など）の一部について、個別消費者を代理するような立場として特定適格消費者団体を活用する可能性がある。

（４） 違法収益はく奪のための行政手法の創設【制度的手当】

- 破綻必至商法に該当する取引がなかった状態への原状回復を内容とする措置命令と、行政型没収（破綻必至商法に該当する事業を行う事業者の財産を行政が強制的に取得する手法）の制度を創設する（財産保全のため、権利移転せずに事業者の財産を凍結する「仮没収」の制度もあわせて創設）。
- 繰返しの違反行為を抑止するため、違法収益額に一定割合を乗じた額を加算金として納付させる制度を創設する。

〔説明〕

- 過去に得た違法収益をはく奪しないと、事業者にとって破綻必至商法が損にならず抑止効果が働かない（やり得を許さない）。
- はく奪した違法収益をどのように分配するかについては、①違法収益を国庫に入れつつ消費者に対して国への請求権を設定する、②基金を創設してはく奪した違法収益を移して基金の管理者（消費者団体など）が事業者の帳簿に基づき、又は消費者の債権届出を受けて分配する、などの方法が考えられる。
- 手続を進める過程で破産手続開始原因や会社法 824 条 1 項の事由があると判明した場合、その時点から（３）の破産申立てや（５）の会社法の解散命令の手続に進むこともある。

（５） 会社法の解散命令の活用【運用の改善】

- 破綻必至商法に該当する事業を行う事業者が会社法 824 条 1 項各号に該当する事由がある場合には、会社法 826 条の法務大臣への通知を行う。

〔説明〕

- （１）～（４）の新たな制度的手当が必要な方策の検討に際しては、既存の制度の活用状況等を踏まえることが必要である。
- 会社法の解散命令には包括的な保全も整備されており、活用されれば破綻必至商法の停止と被害回復について有意義な手段となる。
- 法務省は個々の会社を監督していないため、会社法の解散命令を機能させるには、まず個々の会社の状況を知り得る関係省庁が通知をすることが重要。
- ３（２）に記載した「破綻必至商法」に該当するか否かは、行政が会社法 826 条の通知をするか否かの判断基準の 1 つとして機能する。
- 行政処分による一般的な解散命令制度の創設については、法人の根拠法令以外には

先行の立法例もなく、行政の判断だけで解散という極めて強力な効果を生じさせることから、まず会社法の解散命令の活用を試み、その後に検討すべき課題とすべきではないか。

5 4の方策の実効性を高めるための方策

(1) 4の方策の実効性を高めるための視点

- ・決算書類、固定資産台帳、従業員のリスト等の事業者についての正確な情報が必要。
- ・できる限り早い段階で破綻必至商法を探知できるようにするための情報が必要。
- ・行政が情報を得られなければ4(2)～(5)の手段を講じることができないので、情報収集について制度的な手当てを検討することも必要。また、4(2)(4)で得られた情報は、4(3)の破産手続や(5)の解散命令手続においても活用できる方向で検討すべき。

(2) 4の方策の実効性を高めるための具体的な方策

- 事業者の内部に調査への協力者を確保する(例えば公益通報制度の活用が重要)。
- 関係機関(国民生活センター、消費生活センター、他に業所管官庁がある場合には当該官庁)との連携の強化。
- 国民生活センターが運用するP I O-N E Tに集約される情報に関して、破綻必至商法の早期探知に資するよう運用面で更に改善を図る。

[具体例]

- i) 必要な情報が過不足なく入力されるよう、相談員の入力の際のサポート・バックアップ体制の整備。
 - ii) 3(2)の破綻必至商法の特徴や、最近の悪質事業者について寄せられた相談情報を参照しつつ、破綻必至商法と疑われる事業を行う者をあぶりだす、新たな指標の開発。
 - iii) 新たな指標を更に進めて、過去の破綻必至商法と類似の相談が入力された時に、入力情報を自動的に分析してアラートが立つような仕組みの開発。
- より実効的な情報収集の手段について、制度的な手当てをすることが考えられる。

[具体例]

- i) 4(2)の行政処分に必要な限度で、行政に破綻必至商法を行っていると疑われる者その他関係者に対する報告徴求・立入検査等の調査権限を与える。
- ii) iの立入検査をさらに進めて、臨検(裁判所の許可状を得て行う強制的な立入調査)の権限を行政に与えるべきか検討すべき。
- iii) 不実証広告規制類似の制度(例えば、支払いが滞った事業者に対し機能するビジネスモデルであることについて合理的な根拠の提出を求め、提出がない場合には破綻必至商法に該当するとみなす旨の規定)を設けるべきか検討すべき。
- iv) 3(2)①②を満たすもののうち、「高利率をうたう取引」については消費者にとって特に誘惑的でリスクも高いため、定期報告を含めて行政に対する届出義務を課

すことを検討すべき。

おわりに