

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（素案）

～「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～

目次

はじめに

第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）
3. 1.及び2.の事案の検討を踏まえた現行制度の課題

第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

第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. WGにおける対象事案

第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
2. 破綻必至商法を停止するための行政処分の創設
3. 行政庁による破産申立て権限の創設
4. 違法収益はく奪のための行政手法の創設
5. 会社法の解散命令の活用・拡充

第5 第4の方策の実効性を高めるための方策

1. 第4の方策の実効性を高めるための視点
2. 第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

公正な市場が確保されることは、消費者にとっては自らの意思に基づき安全かつ安心して消費行動を取ることができ、また事業者にとっては公正な事業活動が適切に評価される環境が確保されるという意味を持つ。

「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」（以下「WG」という。）は、公正な市場を実現するために中長期的な観点から消費者法におけるルール形成の在り方及びルールの実効性確保に資する方策並びに行政、事業者・事業者団体、消費者・消費者団体等の役割について検討する目的で、平成30年2月8日の第266回消費者委員会本会議において設置された。

WGでは、消費者法分野の中でも、特に取引分野を中心にしてルール形成の在り方に関する中長期的な課題等を整理し、令和元年6月、「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～公正な市場を実現するためのルール及び担い手のベストミックスを目指して」を取りまとめた。

報告書では、消費者法分野におけるルール形成の在り方としては、自主規制、民事ルール、行政規制が被害の予防・救済という目的からベストミックスされることが重要であること、また、ルール形成の実効性確保のためには、行政と民間の関係主体が適切に役割分担・連携できるメリハリのある仕組み作りが重要であること、さらに、事業者の自主ルールを含む自主的取組や民事ルールでは対応しきれない悪質商法や不当な取引行為に対しては、行政による厳格な対応が必要であること等を示した。

消費者委員会は、上記報告書が示した視点のうち、事業者の自主的取組について検討を行うため、令和2年11月5日の第330回消費者委員会本会議においてWGを再開した。同年11月27日より再開されたWGでは、消費者法取引分野において、自主規制を有効に活用すべき分野について、自主規制の活用の実態を把握した上で、その望ましい整備・運用の在り方について検討するとともに、自主規制が機能しない場合における行政規制による取引の適正化について検討を行った。

令和3年8月に取りまとめられた「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～自主規制の実効的な整備・運用による公正な市場の実現を目指して～」では、自主規制を機能させるための要件や留意点等を明らかにしつつ、今後、行政、事業者・事業者団体、消費者・消費者団体等の各主体が、自主規制を実効的に整備・運用していく上で一定の指針になると考えられる事項を示した。

近年、消費者取引の国際化や急速なデジタル化の進展の下、消費者被害はこれまで以上に複雑化・多様化している。悪質商法への対応については、これまで消費者庁において発足した研究会・検討会や、消費者委員会の専門調査会において検討が行われ、幾つかの法改正が実現し、運用されている。しかし、近年においても、悪質商法による大規模な消費者被害は発生しており、そうした場合、一度発生した被害を十分に回復することは難しいのが現実である。

消費者委員会は、このような状況を踏まえて、上記令和元年6月報告書で示された観点の中でも、自主的取組や民事ルールでは対応しきれない悪質商法に関して、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するため、令和4年1月28日の第363回消費者委員会本会議においてWGを再開することとした。同年3月29日より再開されたWGでは、近年、多数の消費者に被害を生じさせた具体的事案について検討し、有識者及び関係団体等からヒアリングを行い、同年8月には、ヒアリング結果及び現行制度の特長や活用可能性、限界等を整理するとともに、今後さらに議論することが必要な事項を整理した「中間取りまとめ」を公表した。

そして、同年11月以降、「中間取りまとめ」において議論が必要な論点として掲げた点を中心に、有識者、関係団体、関係省庁からヒアリングを行った上で検討を重ね、その検討結果を本報告書として取りまとめた。

本報告書の構成は、次のとおりである。まず、WGにおいて検討された近年の多数消費者被害事案について、行政の対応と被害実態という観点から検討し（後述第1）、それらの事案について、新たな制度的手当を行う必要性を基礎づける事情について整理する（後述第2）。

さらに、新たな制度の対象とすべき事案（いわゆる「破綻必至商法」）がどのようなものか（後述第3）について、中間取りまとめにおける整理（同1）を基礎として、中間取りまとめ後のWGの議論を踏まえて、WGが新たな制度の対象と考える事案の要件を提示する。

その上で、破綻必至商法について、その事業を止めて被害を回復するための具体的方策（後述第4）として、まず事業を止めるためのものとして、破綻必至商法の禁止の明確化（同1）及び破綻必至商法を停止するための行政処分の創設（同2）について記載する。次いで、被害を回復するためのものとして、行政庁による破産申立て権限の創設（同3）、違法収益はく奪のための行政手法の創設（同4）及び会社法の解散命令の活用・拡充（同5）について記載する。

最後に、第4に記載した行政による具体的な方策を実効的なものとするための方策（後述第5）について、行政が必要な情報を取得するための方法を中心に整理する。

第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

第1では、本報告書が念頭に置く、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（以下本報告書が対象とする事案を「破綻必至商法」と総称する。）、具体的には、中間とりまとめにおいて検討されたジャパンライフ株式会社（以下「ジャパンライフ」という。）、WILL株式会社等（以下「WILL等」という。）、株式会社ケフィア事業振興会（以下「ケフィア事業振興会」という。）、MRI インターナショナル（以下「MRI」という。）¹を中心に、行政の対応と消費者の被害実態の観点から検討する。

1. 近年の事案と行政の対応

(1) ジャパンライフ

ジャパンライフは、1個100万円～600万円という高額な健康器具を顧客に販売し、販売した商品の預託を受けて第三者にレンタルすることで、レンタル料から年6%程度の配当が得られるとして顧客を勧誘していた。しかし実際には、商品数が契約上存在する数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行われる自転車操業に陥っていた。

ジャパンライフに対しては、平成28年12月から平成29年12月までの間に、預託法又は特定商取引法に基づき、行政処分（業務停止命令等）が計4回なされている。このうち3回目と4回目の行政処分は、1年間にわたる業務停止命令を内容としている。また、4回目の行政処分を受けた後に銀行取引停止処分を受け、破綻が明るみになっている。

1回目と2回目の行政処分は預託等取引、連鎖販売取引及び訪問販売を対象とする業務停止命令であったが、2回目の行政処分の効果が切れるより前に、3回目の行政処分がなされている。これは、ジャパンライフが新たに始めた業務提供誘引販売取引を停止するためになされたもの²である。

もっともこの業務提供誘引販売取引は、ジャパンライフが当初の預託等取引と本質的に異ならない商法を、行政処分に対し潜脱的に営業を続けるため、形式上業務提供誘引販売等に転換したものと考えられる³。

(2) WILL等

WILLは、テレビ電話専用のアプリが読み込まれたUSBメモリを顧客に

¹ 各事案の詳細及び行政処分の経過については、中間取りまとめ8頁以下及び参考資料を参照。

² 第37回WG・議事録20頁

³ 中間取りまとめ9頁。第36回WG・資料1・7頁以下も参考

販売し、USB メモリを差し込んでアプリを読み込んだテレビ電話をホテル等に貸し出し、3年で36回の賃借料を支払う仕組みとされていた。しかし実際には、テレビ電話の貸し出しにより収益は得ておらず、賃借料の支払いはUSBメモリの販売代金に頼っていた。

WILL に対しては、平成30年12月と令和元年7月に、特定商取引法に基づき、行政処分(取引等停止命令又は業務停止命令等)がなされている。その後令和3年3月には、WILLの事業を承継したVISION株式会社に対し、行政処分(業務停止命令等)がなされている。このうちWILLに対する2回目の行政処分とVISION株式会社に対する行政処分は、法律の上限である2年間にわたる業務停止命令を内容としている。

またWILLについて、別の事業者名義・別の役務の名称でWILLが違反認定された行為と同様の行為が行われる疑いがあるとして、令和元年7月には株式会社ワールドイノベーションラブオールに関して、同年11月にはVISION株式会社に関して、令和3年6月にはピクセル&プレス株式会社に関して、それぞれ消費者安全法に基づく注意喚起がされている。

(3) ケフィア事業振興会

ケフィア事業振興会は、消費者と買戻し特約付売買契約を締結して形式上消費者が対象商品(干し柿やヨーグルトなど)のオーナーとなり、満期が到来すると10%前後の利息を上乗せして対象商品を買戻すとしていた。しかし実際には、新規のオーナーから調達した資金から利息や事業経費などの支払いを行うなど、自転車操業に陥っていた。

ケフィア事業振興会に対しては、平成30年8月に消費者安全法に基づく注意喚起がされている。なお、同年9月にケフィア事業振興会ほか3社は破産手続開始の申立てをしている。

(4) MRI

MRIは、米国の医療機関・薬局が保険会社・政府に対して有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の販売勧誘を行っていた。しかし実際には、そのようなビジネスの実態がなく、顧客からの出資金を他の顧客に対する配当金及び償還金の支払いに流用する行為等が行われていた。

MRIに対しては、平成25年4月に証券取引等監視委員会の勧告を受けた関東財務局が、第二種金融商品取引業の登録を取り消す旨の行政処分を出している⁴。

⁴ なお、金融商品取引法の登録を取り消した場合には、金融庁の監督権限は一義的には及ばなくなる。無登録業者に対して金融機関等更生手続特例法に基づく破産申立て制度の対象とならないことについて、第44回WG・議事録10頁

2. 消費者の被害実態（被害者数、金額）⁵

（1）豊田商事

豊田商事は、被害者数は約 29,000 人で被害総額約 2,000 億円、1 人当たりの平均被害金額は約 690 万円とされている。なお、刑事裁判で認定された被害額は、約 138 億円である。

また、豊田商事は昭和 60 年 6 月に破産宣告の申立て（債権者申立て）がされている。刑事事件としては、豊田商事及び関連会社の取締役は昭和 62 年 3 月に逮捕され、判決では詐欺罪で懲役 10 年から 13 年の実刑が科された。

（2）安愚楽牧場

安愚楽牧場は、被害者数は約 73,000 人で被害総額約 4,200 億円、1 人当たりの平均被害金額は約 575 万円とされている。なお、刑事裁判で認定された被害額は、約 1 億円である。

また、安愚楽牧場は平成 23 年 8 月に民事再生手続開始の申立て（債務者申立て）がされ、その後同年 12 月には破産手続開始決定がされている⁶。刑事事件としては、安愚楽牧場の元社長らは平成 25 年 6 月に逮捕され、預託法の不実告知罪で懲役 2 年から 2 年 6 月の実刑が科された。

（3）ジャパンライフ

ジャパンライフは、被害者数は約 7,000 人で被害総額約 2,000 億円、1 人当たりの平均被害金額は約 2,857 万円とされている。

また、ジャパンライフは、平成 30 年 2 月に破産手続開始の申立て（債権者申立て）がされている。刑事事件としては、ジャパンライフの元会長及び他の経営陣は令和 2 年 9 月に逮捕され、元会長については詐欺罪で懲役 8 年の実刑判決が、他の経営陣については出資法違反の罪で執行猶予の付いた有罪判決（懲役 1 年 6 月～2 年 6 月）が科された。

（4）ケフィア事業振興会

ケフィア事業振興会は、被害者数は約 30,000 人で被害総額約 1,000 億円、1 人当たりの平均被害金額は約 333 万円とされている。

また、ケフィア事業振興会は、平成 30 年 9 月に破産手続開始の申立て（債務者申立て）がされている。刑事事件としては、元代表らは令和 2 年 2 月に逮捕され、元代表は詐欺罪・出資法違反の罪で懲役 7 年の実刑が科された。

3. 1. 及び 2. の事案の検討を踏まえた現行制度の課題

⁵ 豊田商事、安愚楽牧場、ジャパンライフ及びケフィア事業振興会に係る被害実態については、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」（令和元年 8 月）17 頁以下を参照。

⁶ 大阪地裁平成 28 年 5 月 30 日判決。判例時報 2348 号 116 頁

1. で述べたように、行政庁は破綻必至商法を行う事業者の法令違反を発見した場合には、相当長期間の業務停止命令を発するなど、現行法が規定する権限を活用して対処してきたものと評価できる。また、令和3年に預託法が改正されて、破綻必至商法のうち一定割合を占める販売預託を原則禁止とするなど、破綻必至商法を行う事業者への対処として有効な制度が導入されたものと評価できる。

他方で、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し、WILLは行政処分の対象事業をVISION株式会社に承継させる又は別の事業者名義で事業を継続するなどしたため、それぞれについて行政庁は別途の行政処分等を出して対応している。この点については、行政処分を潜脱しようとする事業者に対し、行政庁の対応が遅れを取ったと見ることができる。

また、2. で述べたように、破綻必至商法は昭和の時代から今日に至るまで、多数・多額の消費者被害を出し続けており⁷、既存の法律による対応では不十分な点があることをうかがわせる。

不十分な点としてまず考えられるものが、被害回復のための手段が欠けていることである。改正預託法では販売預託が原則禁止されたほか、内閣総理大臣の確認を受けない売買契約(預託等取引の対象物品等に係るものに限られる)と預託等取引契約の私法上の効力を否定している(預託法第14条第3項)。この規定により被害を受けた消費者は個別に訴訟提起して被害回復を図ることになるが、情報面や経済面から十分に対応することが可能なかという問題がある。

さらに2. で述べた事案について破産手続と刑事手続の時系列に着目すると、破産手続については債権者申立てと債務者申立ての両事案があるが、一般に資料が集めにくく時間が掛かると思われる債権者申立ての場合でも、首謀者の逮捕よりも先行していることが見て取れる。刑事手続については、一般に刑事手続は十分な証拠固めを行ってから逮捕に踏み切るとされており、他の手段に比べて着手が遅くなる⁸ことがその理由と考えられる。

第2 制度的手当の必要性

⁷ なお、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。

⁸ また、検察官は有罪判決が得られる高度の見込みがないと起訴しないとの運用が確立しており、起訴便宜主義も認められているため(刑事訴訟法第248条)、警察が捜査した事件の全てが起訴されて刑事裁判にかけられるわけではない。酒巻匡『刑事訴訟法第2版』(有斐閣、2020年)227頁

1. 設置法附則の検討条項⁹

消費者庁及び消費者委員会設置法（平成21年法律第48号）附則第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年を目途として検討を加えて必要な措置を講ずるものとする」と規定されている。

なお、関連する法制度としては、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ものの、「行政が主導して」不当な収益をはく奪して被害者を救済する制度については、未だ実現がされていない。

2. 横断的・一元的な対応の必要性

既存の個別法、例えば特定商取引法や預託法には業務停止命令や刑事罰の規定はあるが、法人格を消滅させる形で事業を完全に止めて、被害回復を実現させるための規定は設けられていない。また、既存の個別法が対象としない分野については、一定の要件を満たせば消費者安全法のいわゆる隙間事案¹⁰として勧告及び措置命令の対象となるが、やはり事業を完全に止めて被害回復を実現させるための規定は設けられていない。

また、破綻必至商法を行う事業者について刑事罰をもって対処することも考えられるが、当該事業者が該当し得る犯罪としては刑法の詐欺罪のほかにも、出資法違反や無限連鎖講防止法違反など複数想定される。これらの刑罰法規の所管官庁がそれぞれ異なるため、対処が必要な事案について一元的な対応ができるかという問題もある。

既存の個別法が対象とする業態も、対象としない業態も、破綻必至商法として同様の悪質性、危険性を有するものについては、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）

第3で述べるように、破綻必至商法は新規の顧客からの出資を配当ないし利益の提供に回すとの特徴があり¹¹、そのような状態では外部からは事業者の破綻状態を認識することが困難であり、事業者とすれば自らの破綻状態を隠して延命を図るため更なる顧客の獲得を目指すため、時間が経つにつれて被害が増えることとなる。このような破綻必至商法については、業務自体を停止させる必要性が高い。

⁹ 設置法附則の検討条項と立法による対応を含めたこれまでの検討の経緯等については、中間取りまとめ第1を参照。

¹⁰ 多数消費者財産被害事態（消費者安全法第2条第8項）であって、多数消費者財産被害事態による被害の発生又は拡大の防止を図るために実施し得る他の法律の規定に基づく措置がない場合をいう（同法第40条第1項）。

¹¹ 中間取りまとめ14頁

この点について、第1で述べたように、行政庁は破綻必至商法を行う事業者の法令違反を発見した場合には、相当長期間の業務停止命令を発するなどの対処をしている。他方で、行政処分を潜脱して営業を継続していたとみられる事案もあり、このような行政処分を潜脱した営業ができないような仕組みが必要である。

4. 消費者の被害回復

業務停止などの行政処分は、破綻必至商法による新たな被害の発生を防ぐという観点からは重要であるが、既に発生した被害の回復に直接に資するものではない。既に発生した被害の回復は、消費者の個別の権利行使に委ねられている。

しかし、個々の消費者が通常の民事訴訟を提起して被害回復を図ることは、事業者との間に情報等の格差があることや訴訟手続を利用することの時間面や費用面の負担などの問題から、困難が伴う。

また、消費者裁判手続特例法による被害回復制度は、消費者被害の回復について消費者の時間面や費用面の負担を低減させるものであって、制度導入以降、消費者被害の回復に一定の成果を上げてきたところである¹²。しかし、回収可能性の問題などから、特定適格消費者団体が消費者裁判手続特例法の利用を断念した事案もあるとされる¹³。

このように、既存の各制度、特に民事的手法による被害回復は、十分ではない部分がある。他方で消費者の被害回復が実現されないということは、裏を返せば、破綻必至商法を行う事業者が利得を保持し続けることを意味する。破綻必至商法を行う事業者のやり得ともいえる状況が続く限り、同様の消費者被害は出続けるのではないか。

5. 行政の主体的・迅速な対応

これまで大規模消費者被害の回復は、民間セクター、例えば弁護団を構成する弁護士のボランティアに依存してきたといえる¹⁴。また、消費者裁判手続特例法に基づく被害回復についても、民間の団体である特定適格消費者団体の活動に期待するものといえる。しかし、被害回復が必要な事案に対して今後も継続的に対応するという点から見たとき、民間セクターの活動に依存、期待するこれまでの手法が適切かは、検討する必要がある

¹⁵。

¹² 中間取りまとめ 15 頁以下

¹³ 第 37 回 WG・資料 1・3 頁

¹⁴ 例えば豊田商事やジャパンライフにおいても、被害者を救済するための弁護団が中心となって破産申立てをした。

¹⁵ 弁護団方式による破産申立ての限界を指摘するものとして、黒木和彰『特定適格消費者団体による破産手続開始申立の可能性（多比羅誠弁護士喜寿記念論文集）』（商事法務、2020 年）188 頁以下がある。

他方で行政は、行政処分を出す段階で、例えば預託等取引であれば預託物についての運用実体がないなど¹⁶、事業者の事業に実体がないことを把握していることがある。そのような時点で、事業停止命令などの行政処分よりもさらに強力な手段を行政が持っているならば、より早期に更なる被害の拡大防止のための手を打てた可能性がある。

なお、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である。現行制度で行政に認められている調査権限で十分かについては、検討する必要がある。

第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

中間取りまとめにおいては、ジャパンライフ、WILL等、ケフィア事業振興会、MRIの4事案を整理して、そこで行われている商法に共通する本質的な問題点として、以下の3点を挙げている¹⁷。

- 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ぬ金額が増えるため、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. WGにおける対象事案

(1) 中間取りまとめ後の議論

中間取りまとめ後の対象事案に関する議論としては、まず中間とりまとめにおける整理との関係では、1.②に関連して配当流用が既に生じた場合に限らず早晚配当流用をしなければ立ち行かなくなるようなスキームや構造を捉えるべきというものがあつた。また、1.①の「高配当・高利益」をうたう部分は、配当が高ければ後続の出資者が出した金銭も大

¹⁶ ちなみに、預託法違反及び特定商取引法違反（重要な事実の不告知）の関係ではあるが、ジャパンライフに対する2回目の行政処分（平成29年3月16日付）では、契約によれば預託を受けていたはずの磁気治療器は平成27年9月末当時2万2,441個存在するはずのところ、レンタルされていたのは2,749個、倉庫に保管されていたのは95個と、大幅に不足していたことが消費者庁によって認定されている。下記のウェブサイトを参照

（https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10319033/www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_transaction/release/pdf/170316kouhyou_1.pdf）。

¹⁷ 中間取りまとめ14頁

半が先行の出資者への配当に回されるのでまともな事業ができないということを含意しており、仮に「高配当・高利益」の文言を落とすのであれば別の要件に負荷がかかる、との指摘がされた¹⁸。

次に対象事案の範囲との関係では、例えば研究型のベンチャービジネスのように当初は利益が上がらない基礎的な研究を行う場合には経済活動と言えず事業の実体を欠くと言えるが、現実性がないベンチャービジネスであっても育成していくことが日本経済にとって非常に重要であり、この点を阻害するような制度は成功しないとの指摘がされた¹⁹。また、虚偽の事業計画やずさんな事業計画で出資を募ったが配当まで至らずに音信不通になるようなケースについて、対象事案とすべきなのか、すべきでないならどのように除くのかという指摘があった²⁰。

(2) WGにおける対象事案

以上のような議論を踏まえ、「破綻必至商法」というには以下の①から④を全て備えることが必要と考える。

- 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（事業の実施のために必要な行為を含む。以下同じ。）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 事業が行われていないことその他の事業の実体がないこと²¹により、
- 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継続的に行わざるを得ないスキーム。

(3) 対象事案についての説明

具体的に対象事案の範囲を検討すると、まず、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

¹⁸ 第46回WG・議事録10頁

¹⁹ 第46回WG・議事録6頁

²⁰ 第46回WG・議事録9頁

²¹ 「事業の実体がないこと」の判断は、事業が対象とする取引・契約類型において本質的要素とされているものが大幅に欠けているか、事業に必要な人員が大幅に不足しているかなどの事情を総合的に判断して行うことになる。

者への配当等でなければ④を満たさず、制度の対象外となる²²。

次にベンチャービジネスとの関係では、仮に配当を賄うだけの利益をまだ生んでいないとしても、事業活動を行うなど事業の実体があるベンチャービジネスについては、③を満たさず制度の対象外となる。また、当初は利益が上がらない基礎的な研究を行うような研究型のベンチャービジネスについても、①で事業の実施のために必要な行為も事業に含むとしたことにより、③を満たさず制度の対象外となる。

他方で、実体がないとは名称や外形に対する実質がないことを意味するので²³、事業活動の実績が過少なケースは、外形に対する実質を欠くとして③を満たすと評価できるので、制度の対象となり得る。

また、虚偽の事業計画やずさんな事業計画で出資を募ったが配当まで至らずに音信不通になるようなケースについては、それだけで直ちに制度の対象にはならない。ほとんど事業を行っていない(③を満たす)ため事業収益が見込めず、仮に音信不通にならなかったとしても配当流用するほかないと言える(④を満たす)場合には、制度の対象となる。

第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

経済的に無価値であるだけでなく、消費者被害を拡大するという悪質で危険な破綻必至商法については、被害の拡大防止の観点から速やかに事業を停止することはもちろん、市場から排除すべきである。そのためには、破綻必至商法が禁止されることを明確化することが必要である。

[説明]

第3の2.で述べたように、破綻必至商法は事業の実体がないため事業による収益が見込めず、約束した配当を行うためには配当流用をせざるを得ないスキームである。配当流用は出資された金銭等を事業に投資しないので経済的な価値を生まず、かつ配当流用しなければ明るみになっていた配当の遅延(破綻状態)を隠ぺいして新たな出資者の獲得を可能にして、新たな消費者被害を生み出す悪質なものである。

²² 破綻直前期の事業者が無理算段な方法で資金調達をする自転車操業については、③と④を満たす形で行われるものもあれば、そうでないものもある。例えば、高松高判平成26年5月23日(判例時報2275号49頁以下)の事案は、造船会社である破産者について収支実績を粉飾して融資を受けるなど無理算段の資金調達が認定されたものだが、借入金の大半が手形決済のほか人件費などの経費の支払いや鋼材等の購入費用に充てており(④を満たさない)、造船の受注は多かったが収支は大幅な赤字であった(③を満たさない)旨認定されている。

²³ 「実体とは、名称や外形に対する正体。本体。実質。内容。」を意味する。新村出編『広辞苑第七版』(岩波書店、2018年)1308頁

また、第3の1.③にあるように、配当流用により破綻状態を隠ぺいして新たな出資者を獲得した結果、配当すべき金額が増大することになり、配当を実施するためさらに多くの出資者を獲得する必要性が生じ、消費者被害が拡大していくという危険なものでもある。

このように、破綻必至商法を禁止することについては、必要性和許容性が認められる。

2. 破綻必至商法を停止するための行政処分の創設

破綻必至商法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ことが必要である。また、当該行政処分の潜脱を防止するための手当てを行うほか、行政処分の実効性を確保するために、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ことも必要である。

[説明]

1. で述べたように破綻必至商法は消費者被害を拡大する悪質で危険なものであり、現に破綻必至商法が行われている場合には、新たな消費者被害の発生を防止するため、速やかにその事業を停止させることが必要である。また、被害者である出資者は、少しでも多くの消費者が出資して被害に遭えば自分に配当が行われる可能性が出ることになり自ら事業を止めるために行動する動機に乏しいので²⁴、行政が主体的に破綻必至商法に係る事業を止める必要性がある。

また、破綻必至商法では、配当流用により破綻状態の隠ぺいを続けるためにはさらに多くの出資者を獲得し続けなければならないが、事業による収益が見込めない中で増え続ける配当金を履行するだけの配当流用を続けることは極めて困難で、いずれ破綻する性質のものである。また、そのような性質を有する破綻必至商法を対象を限定して、業務停止の対象としようとするものである。いずれ破綻する事業者に対して、対象を破綻必至商法という形で限定して、行政庁が消費者被害の拡大防止という公益的な観点から事業を包括的に停止することは、許容性があると考えられる。

このように、破綻必至商法に該当する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ことについては、必要性和許容性が認められる。

また、行政処分の創設に当たっては、その実効性が確保されることが重要である²⁵。他方で業務停止命令は不利益処分に該当するため、聴聞又は弁明の機会付与が必要とされているところ(行政手続法第13条第1項)、聴聞又は弁明の機会付与の手続を行っている間に破綻必至商法を行う事業者

²⁴ 第46回WG・議事録11頁

²⁵ 行政が採り得る方策の実効性を高めるための方策のうち、行政が必要な情報を入手するための方策については、第5に記載。

が財産を隠す、費消する等が懸念される。この点については、当該業務停止命令が公益上緊急性を有する処分に該当する²⁶として、聴聞又は弁明の機会付与を省略する余地がある²⁷。

その他行政処分の実効性担保のためには、まず行政処分に違反した場合の罰則(間接罰)を設けることが考えられる。他にも、行政処分の対象事業を別会社に承継させる又は別の事業者名義で事業を継続するなどして行政処分を潜脱しようとする事業者に対しては²⁸、業務停止命令の対象となった事業者の役員等に対する停止の対象業務と同様の業務の禁止命令制度を創設することや、別の事業者に行政処分の対象事業を継続させるだけの資金を与えないようにするための措置²⁹を創設することを検討することが考えられる。

もっとも、業務停止命令を始めとする行政処分は、将来の被害の発生防止には役立つが、それだけでは被害回復につながらない点に注意が必要である。被害回復を行うためには、以下3.から5.までの方策が必要となる。また、被害回復の実効性を高めるためには、包括的な保全制度があることが重要である³⁰。3.から5.までの方策を検討するに当たっては、発動のための要件や手続の差異、包括的な保全の有無などの特性を踏まえる必要がある³¹。

3. 行政庁による破産申立て権限の創設

行政庁は、破綻必至商法を行う事業者破産手続開始原因がある場合は、破産手続開始の申立てをすることができる旨の制度を創設することが必要である。また、破産法第91条第1項の保全管理命令の申立て等³²について

²⁶ 「公益上」の典型例としては不特定多数人の生命・身体・財産に対する危害が生じているか、その可能性がある場合とされている。また「緊急性」の認定については、速やかな公益確保の必要性と名宛人となるべき者に対する手続的権利保障の必要性との比較衡量が不可欠とされている。高木光他編『条解行政手続法(第2版)』231頁以下を参照。

²⁷ 第45回WG・議事録9頁。また、公益上緊急性を有する処分に該当するとして聴聞又は弁明の機会付与を省略しつつ、事後的に弁明の機会付与を行う例として、医療法第30条がある。

²⁸ WILL等のような事案を想定。なお、同じ事業者が別の業態に衣替えして行政処分を潜脱するジャパンライフのような事案については、業の種類を問題とせず破綻必至商法に該当する事業を対象とする行政処分を創設できれば、潜脱の防止が可能となる。

²⁹ 例えば、業務停止命令の実効性を確保するため、停止命令の対象事業の用に供される財産をそれぞれ特定した上で、当該財産の処分を禁止する旨の行政処分を創設することなどが考えられる。第46回WG・議事録17頁、18頁。本報告書18頁も参照。

³⁰ 中間取りまとめ37頁。なお包括的な保全が可能となるのは、倒産手続のような包括執行、解散命令のように債務者の法人格をなく奪する処分が後で予定されている場面に限られ、4.の違法収益はく奪のための行政手法の場面では難しいとの指摘があった。第44回WG・議事録16頁、17頁

³¹ 大半の事案は3.の破産手続か5.の解散命令手続で処理される可能性が高く、4.の違法収益はく奪の行政手法は補充関係にあるとの指摘があった。第45回WG・議事録16頁

³² なお、行政庁に破産申立権を付与する先行の立法例である金融機関等の更生手続の特例

も、行政庁に申立て権限を認めるべきである。

[説明]

破産手続は債務者の財産等の適正かつ公平な清算を図ることを目的としており(破産法第1条)、破産財団の換価及び配当手続を通じ、消費者の被害回復を実現することができる。また、破産手続には包括的な保全制度が用意されている(同法第91条・保全管理命令)。加えて破産手続開始決定がされた場合には、破産者の財産管理処分権がはく奪され破産管財人に専属し(同法第78条第1項)、法人については解散することになる(会社法第471条第5号等)など、破綻必至商法を行う事業者の事業を確実に停止させて新たな消費者被害の発生防止に資する。このように破産手続は新たな制度的手当に求められる要素を多く備えている。

破産手続開始決定を得るには、支払不能又は債務超過という破産手続開始原因の証明が必要となる。もともと第3の2.(2)の破綻必至商法に該当する事業を行っている者は、事業の実体がないため事業による収益が見込めず、約束した配当を行うためには配当流用をせざるを得ない状況にある。このような事業者は、配当の遅延(債務不履行)が生じていなくても、無理算段をして債務を履行している状態であり、支払能力を欠くとして支払不能を認定することも可能と考えられる³³。

また、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³⁴として特定適格消費者団体を活用する可能性がある³⁵。

なお、行政庁に破産申立て権限を付与することについては、以前より課題が指摘されていたところだが³⁶、それらについては以下のように考えることができる。

(1) 破産手続の目的との関係について

等に関する法律(以下単に「更生特例法」という。)を参考にすれば、破産法第24条第1項の他の手続の中止命令等、同法第25条第1項の包括的禁止命令及び第28条第1項の債務者の財産に対する保全処分についても、同様に行政庁の申立権を認めることが考えられる。更生特例法第6章第1節参照。

³³ 第44回WG・議事録17頁、20頁。破綻必至商法に該当することで、支払不能が事実上推定されると考える余地がある。

³⁴ 破産法第110条の代理委員として特定適格消費者団体を組み込むこと等の意見も出された。第44回WG・議事録20頁。なお、法人が代理委員になることは許容されている。伊藤真他著『条解破産法〔第3版〕』(弘文堂、2020年)819頁

³⁵ 行政による対応というテーマからは離れるが、特定適格消費者団体の活用に関連して、特定適格消費者団体に破産申立て権限を付与してはどうかとの意見があった。第46回WG・議事録16頁以下。また、黒木和彰・前掲論文(注15)191頁以下も参照。

³⁶ 消費者の財産被害に係る行政手法研究会「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」(平成25年6月)24頁以下を参照。

破産手続の本来的な目的は、債権者に対する配当を最大化して公平な配当を行うことであり、破綻必至商法を行う事業者に係る事案においては被害者保護、被害回復が本来的な目的となる。加えて、被害の拡大予防も破産手続の付随的な目的として位置付けられる。そして付随的な目的である被害の拡大予防は、正に公益的な事項として行政庁が担うべき事項といえる³⁷。

よって、消費者の被害回復だけでなく、破綻必至商法を行う事業者の事業を停止して被害の拡大予防を図るため、行政庁に破産申立て権限を付与することは、破産手続の目的との関係で矛盾を生じるものではない。

(2) 行政が事業者の生殺与奪を決めることが適切かについて

今回行政庁による破産申立ての対象とするのは破綻必至商法を行う事業者であり、破産手続開始原因を有する全ての事業者ではない。1.で述べたとおり、破綻必至商法は経済的に無価値であるだけでなく、消費者被害を拡大するという悪質で危険なものであり、このようなものに対象を限定すれば、行政庁が生殺与奪を決めることになったとしても不適切とは思われない³⁸。

(3) 金融庁等³⁹以外の省庁が破産申立て権限を有していないことについて

省庁の破産申立権については、現行破産法の制定時には一般的な規定として導入されることは見送られた。それは金融庁等以外の省庁に破産申立権を認めないという趣旨ではなく、各省庁において自らの監督権限の行使及び債権者保護の観点から判断するという一方で、ボールが各省庁に投げられた状態にある⁴⁰。

まず監督権限との関係では、1.で破綻必至商法は消費者被害を拡大する悪質で危険なものとして禁止することを明確化し、かつ2.で事業停止の行政処分の対象とするなど、破綻必至商法を規制対象としようとするものである。そして破綻必至商法を行う事業者が自己破産申立てをすることは期待できず、他方で債権者である消費者も財政面や情報面で弱い立場にあり債権者申立てをすることも実際には難しい。このような状況下では、行政庁が債権者保護の観点から、監督権限の行使として破産申立てをすることが考えられる。

³⁷ 第44回WG・議事録14頁、15頁

³⁸ 第44回WG・議事録16頁

³⁹ 金融庁以外には、農水産業協同組合の再生手続の特例等に関する法律第29条第1項に基づき、農水産業協同組合について、監督庁(農林水産大臣など)に破産申立て権限が与えられている。

⁴⁰ 第44回WG・議事録15頁

なお、金融庁等で破産申立て権限が認められている対象事業者は、金融分野に限定されている。これは、債権者保護の観点から行政庁が破産申立てをする必要性が生じるのが、多数の消費者が事業者に信用を供与する(金銭債権者となる)場面であるからと考えられる。例えば消費者がサービスを受ける権利を有する場合には、まずはサービスを引き続き受けられるための措置が期待されている⁴¹。破綻必至商法に対して出資等をした消費者は、正に事業者に対して信用を供与して金銭債権者となっており、破産手続により債権の回収を図ることが適切であるという意味において金融機関の預金者と同様の立場にあり、行政庁による破産申立て権限の必要性が認められる。

(4) 他の優先債権との関係で消費者への配当が少額となることについて

破産手続開始原因が認められる以上は、そもそも消費者が出資等を全額回収することは不可能だが、いかにその配当の原資を多くして、かつ債権者間で平等の配当を行っていくかという点に、破産手続の使命は存在する。そのような使命は破産債権の優先順位にかかわらずなお存在し、そのためにできるだけ早期に、適時に破産手続を開始するということの制度的な必要性が基礎づけられる。

また、破綻必至商法を行う事業者との関係では、早期に破産申立てをすることにより、当該事業者の構成員として消費者被害の拡大に加担した従業員の労働債権が積み上がることを防止できる点も重要である⁴²。

(5) 破産申立てのための調査権限について⁴³

破綻必至商法を行っていることの認定は裁判所が行うが、認定のために必要な資料は破産申立てを行う行政庁が裁判所に提出することになる(破産規則第2条第3項)。裁判所が破綻必至商法について迅速、適切に判断するための情報を集めるため、行政が必要な調査権限を持つことは重要である⁴⁴。

調査権限の内容を含めた実効性を高めるための方策については、第5で述べるが、調査権限については行政庁による破産申立て権限に伴うものではなく、2.の行政処分に伴うものと整理している。そして、2.の

⁴¹ 第44回WG・議事録16頁

⁴² 例えばジャパンライフの破産事件でも、多額の労働債権が積み上がったと指摘されている(ジャパンライフの第10回債権者集会報告書によると、令和5年3月22日時点で、財団債権(労働債権その他)として3億7千万円以上が支払われている。)

⁴³ 調査権限については、破産申立てだけでなく、4.の違法収益はく奪のための行政手法や、5.の会社法の解散命令を機能させる場合にも、同様に問題となる。

⁴⁴ 更生特例法に基づく破産申立てに当たっても、破産手続開始原因についてきちんとした証拠をそろえて出していくのは非常に難しいが、監督あるいは検査において認定していくとの説明があった。第44回WG・議事録11頁

行政処分と行政庁による破産申立ては、同一の行政庁が、破綻必至商法を止めて消費者被害を防止するという同じ目的のもとで行われるので、2.の行政調査により得た情報を活用して、破産申立てをすることが可能である⁴⁵。

また、既存の個別法に基づいて行政調査・行政処分を行った場合に、その際に入手した情報を破産申立てに際して使用ができるか問題となる。行政による破産申立てが犯罪捜査と同様の厳格な規律に服すべき手続とまでは言えないことに鑑みると、既存の個別法に基づく行政調査・行政処分により得た情報が、結果として破産申立てで使用されることは許容されるものと解される⁴⁶。

4. 違法収益はく奪のための行政手法の創設

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違法収益の返金計画措置命令と、当該措置命令に従わない場合又は従う見込みがない場合の行政型没収の制度を創設する。また、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制度も併せて創設する。加えて、繰り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]

違法収益はく奪のための行政手法は、事業者の法人格を消滅させる効果は想定していないが、過去に得た違法収益をはく奪してやり得を許さないことで、事業者にとって破綻必至商法が損になることを明らかにするという抑止効果が期待できる。また、はく奪した違法収益を被害者に分配する仕組みを併せて構築することで、被害回復にも資するものとなる。

加算金については、将来的な繰り返しの違反行為を抑止する趣旨である。事業者が得た違法収益を奪うだけでは事業者にとって損が生じない状態になるだけで、破綻必至商法を行えば利益が得られないだけでなく損まですることを示し、将来の破綻必至商法の実施を抑止する効果が期待できる⁴⁷。

⁴⁵ 破産手続開始の申立て後に、行政庁が保有している情報について、裁判所の資料提出の求め(破産規則第15条)に応じて提出することも考えられる。第45回WG・議事録9頁も参照。

⁴⁶ 稲葉馨他『行政法第4版』(有斐閣、2018年)151頁。なお、最決平成16年1月20日(刑集58巻1号26頁)は、法人税法の質問検査権について犯則事件の調査や捜査のための手段として行使することは許されないが、質問検査権の行使に当たって取得収集される証拠資料が後に犯則事件の証拠として利用されることが想定できても、そのことで直ちに犯則事件の調査や捜査のための手段として行使されたことにはならないと判示した。

⁴⁷ 繰り返しの違反行為を抑止するための加算金に類似の制度としては、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律第7条の9や景品表示法第8条の課徴金、地方税法第72条の46などの加算金、国税通則法第65条以下の加算税がある。

違法収益のはく奪の方法については、まず原状回復を内容とする違法収益の返金計画を立てさせ、その履行をするよう求める措置命令を出すことが考えられる⁴⁸。事業者が措置命令を任意で履行した場合には被害回復がされることになるが、措置命令の内容を実施するよう直接に強制することはできない⁴⁹。このように事業者が措置命令に従わない場合や、事業者が初めから措置命令に従う見込みがない場合には、行政が事業者の意思に反して違法収益の額⁵⁰に相当する財産を取得する制度が必要となり、その1つとして行政型没収が考えられる(行政型没収については、下記(1)を参照)。

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方法⁵¹、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方法、などが考えられる⁵²。

また、違法収益はく奪のための手続を進める過程で破産手続開始原因や会社法第824条第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。

なお、違法収益はく奪のための行政手法についても、以前より課題が指摘されていたところだが、それらについては以下のように考えることができる。

(1) 事業を継続するつもりのない事業者等に対して実効性を確保する方法について

行政手法のうち原状回復を内容とする違法収益の返還計画措置命令については、名宛人となる事業者が命令に従わなければ意味がなく、破綻

⁴⁸ なお、行政による違法収益はく奪の手法としては課徴金納付命令もあり得るが、課徴金は一体的に国庫に入り違法収益部分は被害者に基本的には返還されないとの指摘もあったため(第45回WG・議事録3頁)、本報告書では記載していない。

⁴⁹ 措置命令違反に対して罰則を設けることも考えられるが(間接罰)、被害回復を直接強制する効果はない。

⁵⁰ 没収すべき違法収益の額については、途中から自転車操業に陥った場合の額をどのように認定するか、顧客のうち事業者から配当を受けたものについてどのように扱うかについて、考え方を整理する必要があるとの指摘がされた。第45回WG・議事録8頁

⁵¹ 組織犯罪処罰法の没収・追徴の仕組みと、被害回復給付金支給制度が参考になる。中間取りまとめ32頁以下。なお同制度においては、国庫に入った給付資金は、通常の歳入とは区別された保管金として取り扱われることとなる。飯島泰他「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の一部を改正する法律(平成18年法律第86号)」及び「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(平成18年法律第87号)」の解説(1)・法曹時報59巻8号(法曹会、2007年)95頁。

⁵² 第45回WG・議事録11頁、12頁

必至商法を行うような事業者は命令に従うことがあまり期待できない。そのような事態に対処するために、行政型没収の制度が必要と考えられる⁵³。

行政型没収とは、破綻必至商法を行う事業者の財産を行政が強制的に取得する手法を意味する。例えば現金や金塊などの価値がある有体物については、即時強制として見つけた時点で押さえることが考えられる。また、銀行口座の預金債権などについては、権利の移転を内容とする行政処分⁵⁴を行うことでその権利を行政に移転させることが考えられる。なお、行政型没収の制度の在り方については、行政が自ら没収を行う制度だけでなく、行政が没収の履行を求めて裁判所に訴訟を提起できる制度も考えられる⁵⁵。

また行政型没収の実効性を確保するために⁵⁶、没収すべき違法収益額について一定の見込み額を概算で算定し、その部分について財産保全の制度を設ける必要がある⁵⁷。例えば裁判所が関与する保全の方法としては、組織的犯罪処罰法第22条、第23条では裁判所又は裁判官が関与する保全の手続が整備されており、参考になる⁵⁸。

(2) 個々の被害者の被害額の認定について

はく奪した違法収益を被害者に分配する場合には、その前提として被害金額の認定が必要になる。そのための具体的な方法としては、①事業者が保有していた帳簿に基づいて認定する、②被害者に被害金額の届出をしてもらって認定する、などが考えられる。事業者から整備された帳簿を得られない場合には、①と②を組み合わせることになる。また、行政庁の認定に不服がある場合には、裁判所が関与する手続で判断することが考えられる⁵⁹。

5. 会社法の解散命令の活用・拡充

まず現行制度の活用として、破綻必至商法を行う会社に会社法第824条

⁵³ 第45回WG・議事録7頁

⁵⁴ 行政処分によって権利が移転する制度として、土地収用法第47条の2の土地収用裁決などがある。

⁵⁵ 第45回WG・議事録13頁、14頁。

⁵⁶ 特に預金債権を移転させるために行政処分を行うような場合には、事業者による資産隠しを防ぐため、口座を凍結するなどの保全のための措置が必要となる。なお、組織的犯罪処罰法第13条第1項では債権が没収の対象となっている。

⁵⁷ 第45回WG・資料1で「仮没収の権限」と説明されている。なお、包括的な保全ではなく個別の保全となるため、対象となる財産を特定する必要がある。第46回WG・議事録22頁。

⁵⁸ 他方で裁判所が関与せずに行政限りで保全を行う制度として、国税徴収法第159条の保全差押えがある(ただし要件は厳しい)。

⁵⁹ 第45回WG・議事録12頁、13頁

第1項各号に該当する事由がある場合には、行政庁は会社法826条の法務大臣への通知を行うこととする。

加えて現行制度の拡充として、破綻必至商法を行う会社に限り、会社法の特例として、解散命令の申立権者に関係省庁の主務大臣を追加することも考えられる。

[説明]

会社法の解散命令は、一定の解散事由が認められる場合に限定されるが、解散命令が出された場合には法人については解散することになる（会社法第471条第6号）ため、破綻必至商法を行う事業者の事業を確実に停止させて新たな消費者被害の発生防止に資する。さらに、会社が解散した場合には清算手続に入るため（同法第475条第1号）、消費者は清算手続を通じて弁済を受けることができる（同法第499条以下）ため、消費者の被害回復を実現することができる⁶⁰。また、会社法の解散命令制度には包括的な保全制度が用意されている（同法第825条・会社の財産に関する保全処分）。このように会社法の解散命令は現行制度であって、必要な要素を多く備えている。

また、1.から4.に述べた新たな制度的手当てを検討するにあたっては、既存の制度の活用状況等を踏まえることが必要である。現行制度である会社法の解散命令が活用できるのであれば、新たな制度的手当てを実現するよりも早期に消費者被害を回復することができる。逆に現行制度の活用が難しい場合には、難しい理由を踏まえた上で新たな制度的手当てを検討することも必要となる。

以下、現行制度の活用に関するものと、現行制度の拡充に関するものに分けて記載する。

(1) 現行制度の活用について

現行制度の活用状況について、平成27年度以降、解散命令の申立てがされたものが9件だが、9件全てが活動実績がないこと（会社法第824条第1項第2号）を理由とする申立てとされており、同項第3号の法務大臣の警告を出した実績はないようである⁶¹。また、同法第826条に基づく裁判所その他の官庁、検察官又は吏員（以下「官庁等」という。）による通知も、平成27年以降はなされていないようである⁶²。

このように、件数を見る限り現行制度は十分に活用されていないと評

⁶⁰ なお、清算手続に入った会社の財産が債務を完済するのに足りないこと（債務超過）が明らかになった場合には、清算人は破産手続開始申立てを行う義務があるとされている（会社法第484条第1項）。

⁶¹ 第38回WG・議事録9頁

⁶² 第38回WG・資料1の3頁

価できる。その理由としては、法務省は個々の会社を監督していないため個々の会社に関する情報を十分持つておらず、また個々の会社に対する調査権限も認められていないため、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解散事由の存在を立証できるだけの証拠をそろえて通知をすることが必要なところ⁶³、会社法第826条の通知が官庁等からなされないことにもあるのではない。

このように現行制度の活用を促すために、まず会社法第826条の通知を官庁等が行うよう促すことが考えられる。その際には、第3に記載した「破綻必至商法」に該当するか否かは、官庁等が同条の通知をするか否かの判断基準⁶⁴の一つとして機能する⁶⁵。

(2) 現行制度の拡充について

2. で破綻必至商法を行う事業者に対する新たな行政処分の創設について述べたが、その延長線上の処分として、関係省庁の主務大臣に解散命令の申立て権限を認めることが考えられる。その理由としては、関係省庁の主務大臣の方が対象事業者の情報を知り得る立場にあるので、申立て権限を認める方が迅速な申立てが可能となり、制度の実効性も向上することが挙げられる。また、特定の分野に限った特則として位置付けることで、法制度全体の整合性という観点からの問題も生じないと考えられる⁶⁶。

なお、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、解散命令の対象となる法人の根拠法⁶⁷を除いては先行の立法例はないが、手続を迅速に進めることができるという利点がある⁶⁸ことから、会社法の特例として同法上の解散命令の申立権者の拡充の検討を行う際には、併せて行政処分による一般的な解散命令制度についても検討することも考えられる。

⁶³ 第38回WG・議事録4頁

⁶⁴ 官庁等が会社法第826条の通知を行うか否かの基準、ガイドラインなどを作成することについて、肯定的な見解が示された。第38回WG・議事録13頁、16頁、17頁

⁶⁵ もっとも、会社法第824条第1条第3号の事由のうち「刑罰法令に触れる行為をした」については、刑罰法令に触れるか否かの判断権限がある官庁等が限定されるので、全ての官庁等が通知できるわけではないことに留意すべきである。第211回国会衆議院行政監視委員会第一分科会議録第1号〇頁(大西分科員に対する河野国務大臣答弁)。

⁶⁶ 第46回WG・議事録19頁、20頁。第38回WG・議事録21頁から23頁

⁶⁷ 例えば、農業協同組合法第95条の2、中小企業等協同組合法第106条第2項など。

⁶⁸ このような理由から一般的な解散命令制度の創設に肯定的な見解として、第36回WG・議事録4頁から7頁、第42回WG・資料2-1の11頁以下。石戸谷豊『悪徳業者に対する行政による解散命令制度(河上正二先生古稀記念論文集Ⅱ)』(信山社、2023年)567頁以下も参照。

第5 第4の方策の実効性を高めるための方策

1. 第4の方策の実効性を高めるための視点

第1の1.(1)から(4)の冒頭で述べたように、破綻必至商法を行う事業者は取引の時点では適正で利益の出るビジネスモデルであると偽装して消費者を勧誘するため、その外形から一見して破綻必至商法であると判断することは難しい。そこで、破綻必至商法であることを認定するためには、第3の2.(2)③との関係では事業の実施状況を分析することが、④との関係では事業計画や資産と債務の状況、収益の状況などを分析することが、それぞれ必要となる。そして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には、このような分析に必要な情報を早期に行政が入手することが重要である。

また、上記の分析に必要な情報としては、事業報告、事業計画、決算書類、固定資産台帳、従業員のリスト等が考えられ⁶⁹、これらについての正確な情報が必要となる。

なお、行政が必要な情報を得られなければ第4の2.から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である。また、第4の2.や4.で得られた情報は、第4の3.の破産手続や、5.の解散命令の手続においても活用できる方向で検討すべきである⁷⁰。

2. 第4の方策の実効性を高めるための具体的な方策

(1) 現行制度の運用に関係する方策

まず、事業者の内部に調査への協力者を確保することが重要⁷¹であり、そのための方策として、例えば公益通報者保護制度に基づく公益通報を活用することが考えられる。なお国会審議においても、「悪質な事業者による違法行為を早期に是正するためには公益通報制度が活用されることが非常に重要」と述べられている⁷²。

また、破綻必至商法を行う事業者についての情報に接し得る主体は複数想定される。関係機関（例えば国民生活センター、消費生活センタ

⁶⁹ なお、破産管財人が破産者の財産を把握するために調査する対象として、決算書類、固定資産台帳、パソコン内の経理を含めた社内データ等に加えて、従業員や役員へのヒアリングも実施するとのことだが、この手法が参考になる。第42回WG・議事録4頁。

⁷⁰ 行政処分によって入手した情報を破産申立て等に使用できることについては、第4の3.(5)において記載した。

⁷¹ 破産管財業務においても、財産隠匿に加担した経理担当者等から有益な情報が得られる可能性は低く、一般の従業員など管財業務への協力者をいかに得るかが重要との指摘があった。第42回WG・議事録5頁。

⁷² 第204回国会参地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第12号13頁(川田委員に対する井上国務大臣答弁)。

一、警察、他に業所管官庁がある場合には当該官庁など）が相互に連携する⁷³ことで、破綻必至商法の早期発見に資すると考えられる。

さらに、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ことも検討すべきである。例えば、必要な情報が過不足なく入力されるように⁷⁴、相談員の入力の際のサポート・バックアップ体制の整備をすることが考えられる。また、PIO-NET については、第3の2.（2）で整理した破綻必至商法の特徴や、破綻必至商法を行う事業者について寄せられた相談情報を参照しつつ、破綻必至商法と行っていると疑われる者をあぶり出す新たな指標を開発すること⁷⁵や、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を開発することも考えられる。

（2）制度的手当てが必要な方策

まず、第4の2.で述べたように、破綻必至商法を停止するための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ことも必要である。なお、調査権限の名宛て人については、破綻必至商法を行っていると疑われる者を直接に調査すると逃げられるリスクもあるので、その他の関係者も対象とするように検討すべきである⁷⁶。

ただし、破綻必至商法を行う事業者は、行政による立入検査を拒む可能性もある。しかし顧客リスト、従業員名簿や固定資産台帳など、事業者の内部に立ち入って調査しなければ得られない情報もある。そこで、任意で行われる立入検査⁷⁷をさらに進めて、臨検⁷⁸の権限を行政に与える

⁷³ 独立行政法人国民生活センターと全国の消費生活センター等をオンラインネットワークで結び、消費生活に関する相談情報を蓄積しているデータベースであるPIO-NET（全国消費生活情報ネットワークシステム）の情報については、中央省庁については検索可能であり、警察や適格消費者団体等には求めに応じて情報提供がされている。第43回WG・議事要旨3頁、4頁

⁷⁴ 例えば支払方法や支払先の口座番号などは、聞き取れたものはPIO-NETへ入力されているが、被害回復やその前提となる財産保全の観点からは非常に重要な情報となる。第43回WG・議事要旨11頁、12頁

⁷⁵ 相談件数という数量に特化するのではなく、相談内容に同じような特徴があるかという意味で、定性的な指標を開発する必要があるとの意見があった。第43回WG・議事要旨10頁。

⁷⁶ 調査権限は違反が疑われる者に対してだけ行使できるというのではなく、必要な情報を有する者については第三者であっても行使することができる。第45回WG・議事録9頁。また第三者に対する調査権限を明記した例として、国税通則法第74条の2、生活保護法第29条第1項、家畜伝染病予防法第52条などがある。

⁷⁷ 立入検査拒否に対して罰則が科されることもあるが、抵抗を排除して立入検査をすることはできない（間接強制調査と呼ばれる）。

⁷⁸ 相手方の同意なしにその抵抗を的实力で制圧しつつ断行できる調査で、直接強制調査とも呼ばれる。刑事事件に密接に関連する犯則事件における例として、国税通則法第132条第1項、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律第102条第1項などがある。犯則

べきか検討すべきである⁷⁹。なお、仮に臨検の権限を認める場合には、憲法第35条の趣旨に照らして、あらかじめ裁判官の許可状を得ることが必要となる。

また、行政が必要な情報を入手するという観点からは、破綻必至商法が外部からは分かりにくいという点が景品表示法の優良誤認表示と共通していることを踏まえ、不実証広告規制類似の制度⁸⁰を設けることや、第3の2.(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ことを踏まえ、定期報告を含めて行政に対する届出義務を課すこと⁸¹を検討することも必要と考える。

おわりに

WGでは、自主的取組や民事ルールでは対応しきれない悪質商法に関して、近年の多数消費者被害事案を分析することで対象とすべき事案を整理し、当該事案について行政が主導してその事業を止めて被害を回復するための具体的方策を検討し、本報告書を取りまとめた。本報告書においては、今後の様々な検討に資するよう、具体的方策相互の優先順位などは付けず、WGでご議論いただいた内容について幅広くまとめ、特にWGの委員、オブザーバーからいただいたご意見についてはできる限り記載するようにしている。

検討を行う中で困難であったのは、第1に、「破綻必至商法」をどのように定義づけるかという点である。WGでは、過去に多数消費者被害をもたらした事案をできる限り分析し、正常な経済活動への影響を排除することにも配慮して一定の定義づけを行った。第2に、多数消費者被害に対して、すでにくつつかの制度整備が行われているにもかかわらず⁸²、さらに強力な制度を行政が持つことをどの様に考えるかという点である。WGでは、多数消費者被害が繰り返し発生していることを踏まえ、消費者被害の回復のため、対象を限定して行政がより強力な権限を持つことは許容されるのではないかと、その上で司法手続を介在させる制度となれば権限行使への一定の歯止めとなるのではないかと考え

事件以外の例としては、児童虐待防止法第9条の3などがある。

⁷⁹ 第45回WG・議事録9頁、10頁

⁸⁰ 第45回WG・7頁。例えば、破綻必至商法を行っていると疑われる事業者の支払いが滞った場合に、当該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が考えられる。景品表示法第7条第2項以外にも、特定商取引法第6条の2、第34条の2などに例がある。

⁸¹ 第45回WG・議事録6頁、7頁。資料1の2頁も参照

⁸² 景品表示法の課徴金制度及び消費者裁判特例法の被害回復制度の導入、預託法改正による販売預託の原則禁止などが、制度的な対応として実現している。

た。第3に、「破綻必至商法」は、消費者が取引を行う時点では適正取引であるかのように偽装されており、事後的に破綻必至の疑いが強いと判明することが多い点である。WGでは、こうした商法を行政がどのように探知し、どのような行政処分を行うことができるかについて、その実効性の確保を踏まえた検討を行った。

その上で、例えば以下のような課題が残されていることにも留意する必要がある。第1に「破綻必至商法」の定義との関係では、正常な経済活動への萎縮効果を生じさせないようにするため、要件裁量が小さくなるさらに具体的な要件とするなど、対象を明確化できないかを検討する必要がある。第2に具体的方策との関係では、被害の拡大防止や被害回復といった観点から、各方策の内容や有効性等をさらに検討する必要がある。第3に調査権限との関係では、各方策を実効的なものとするため具体的にどのような調査権限が必要かについて、その調査権限を行政が持つことが許容されるかという点も含めて検討する必要がある。

破綻必至商法を行う事業者を市場から排除することは、消費者にとってはもちろん、一般の事業者にとっても利益となる。また、政府として長期の投資や資産形成を行うにあたっての金融リテラシーの向上を目指す中で⁸³、破綻必至商法を行う事業者を市場から排除することは、安心して投資などを行うための環境整備に資するものとして、意味があると言える。

関係省庁においては、破綻必至商法を行う事業者の取り締まりに関して現行法を迅速かつ厳正に執行することに加えて、当該事業者への対処の観点から消費者法の制度の整備その他の政策を立案・実施するに当たっては、本報告書が提示する観点や内容を踏まえられたい。

⁸³ 例えば、参議院において継続審査となっている、金融商品取引法等の一部を改正する法律案（第211回国会閣法56号）は、利用者の立場に立って金融経済教育を広く提供する金融経済教育推進機構を創設することをその内容に含んでいる。