

## 第8回 消費者の財産被害に係る行政手法研究会 議事要旨

1. 日 時：平成24年6月27日（水） 18：00～20：00
2. 場 所：消費者委員会大会議室1（山王パークタワー6階）
3. 出席者：  
＜委員＞  
小早川座長、磯辺委員、江野委員、鹿野委員、川出委員、後藤委員、佐野委員、  
島岡委員、曾和委員、中川委員、町村委員、村委員、山本委員  
＜オブザーバー＞  
法務省民事局 小林参事官、国民生活センター相談情報部 鈴木部長、  
最高裁判所事務総局民事局 福田第二課長  
＜消費者庁（事務局）＞  
松田次長、川口審議官、堀井消費者制度課長、南企画官
4. 議 題：財産の隠匿・散逸防止策について①

### 5. 議事概要：

事務局から資料2に基づき、これまでの研究会において委員等から提案や言及があった制度を中心に消費者被害事案への対応という観点からの課題について説明が行われた。

続いて、事務局からの説明を踏まえての委員等からの意見表明・議論が行われた。

今回は、「行政による経済的不利益賦課制度」について、消費者被害事案への対応という観点からの課題について議論することとなった。

事務局からの説明を踏まえての委員等からの主な意見・議論は以下のとおり。

### I. 民事保全手続、行政による保全命令申立制度の導入について

- 行政による民事保全の申立てについて、資料上は、現行の民事保全制度を前提として考えているように見えるが、行政が行うものであることから、全く新しい制度として考えるべきではないか。

その場合でも何らかの保全すべき権利や紛争を前提としなければならないが、考えられる権利や紛争としては、将来、消費者が事業者に対して行使する可能性のある集合的・抽象的な請求権程度のものを本案として行政が保全を申し立てることや、行政による被害金額返還命令ができるのであればそれを本案とした財産保全ということが考えられるのではないか。

個々の消費者の権利を特定して、その保全を行政が行うというのでは、かえって

行政の公益的地位にそぐわないが、消費者契約法が定める「不特定かつ多数の消費者の利益」のためということであれば、行政の公益的地位と財産保全とが矛盾しない。

また、保全対象財産の特定について、個別の財産を把握できるかとの問題もあるが、債務者の財産全体に対して処分禁止を命じることができる制度とすればよいのではないか。

さらに、行政が対応する以上、何らかの行政処分の存在が前提となるのではないか。したがって、行政が保全命令を行う際の実体要件としては、消費者安全法改正法案の「多数消費者財産被害事態」を前提とし、措置を採ろうとする際に、財産保全の必要性等が疎明できる段階に至ったような場合に財産保全を行うことを考えるということではないか。

- 行政による保全命令申立てについて、既存の民事保全制度を前提とすると、まず、本案を観念できない保全は考えられない。本案への附随性は民事保全の根幹であり、この前提を外れると、それは、もはや民事保全ではない。全く別の独立した制度ということになる。

保全における被保全権利とは、個々の消費者の民事上の請求権である。行政が民事保全を申し立てるとした場合、行政は消費者からの授権を受けた立場からの、あるいは法定の「保全担当」（「訴訟担当」の保全手続版に相当するイメージ）として申立てを行うことになる。個々の消費者の請求権を行政が代位して行使するということであるが、行政がそういったことをできるのかどうかは問題である。

また、民事保全法上の起訴命令について言えば、起訴命令は、本案の存在を前提としたものであり、本案訴訟の原告適格を有していない債権者への命令を想定しておらず、本案は個々の消費者の民事上の請求権とならざるを得ない。

仮に、新しい制度として本案の原告と保全の申立主体を切り離す制度設計としても、結局消費者が訴訟を提起しないと保全命令が取り消されることにもなりかねず、実際ワークするのかという問題がある。

- 保全が必要とされる場面で、行政に求められる役割は、財政支援（担保）と情報の提供（保全の必要性、被保全債権の特定）だと考えられる。実務的には、担保と疎明という問題よりも先に、そもそも保全できる財産があるのか無いのか（見つけることができるかどうか）ということがまず問題となる。消費者庁として、個々の消費者等に対して資金、情報の提供をどのような考え方、ルールの下で行うことが可能であるかについても検討すべきではないか。

また、行政による被害金額返還命令や行政の申立てによる裁判所の被害回復命令といった制度を作った上で、その制度を実効化させるために、その保全策を考えていくべきではないのか。

## Ⅱ. 行政による被害金額返還命令制度の導入、行政の申立てによる裁判所の差止命令、被害回復命令制度の導入について

- 資料2に挙げられた方策については、それぞれの位置付けを整理したほうが良いように思われる。大きく分けると、(1)私人による民事保全を支援するために行政が情報提供又は金銭貸付を行うような制度、(2)行政庁による被害返還命令のような新しい行政処分、(3)米国の injunction のような、手続保障の見地から行政と司法が協力する手続、といった類型に分けられるのではないか。

行政による被害金額返還命令制度については、財産の隠匿・散逸の防止を命じる行政処分として構成することも可能ではないか。この場合、民事実体法上の請求権の存在は不要であり、違反行為の抑止として有効かどうかという観点から考えることになるのではないか。一方、行政の申立てによる裁判所の被害金額返還命令は、日本にはない制度であり、制度の考え方としては、適正手続の観点から裁判所の判断を入れたものだと思われる。

- 行政による被害金額返還命令と民事上の返還義務の関係は問題になるのではないか。

- 確かに個別の被害金額返還命令となると、個別に、被害者や被害金額の特定をすることとなり、むしろ民事訴訟と同じになり、行政処分にはなじまないという印象はある。他方、(被害金額返還の前提となる)行為の差止命令や財産の凍結命令であれば行政処分としてなじむのではないか。行政としてできるのは、そこまでではないか。

- 行政が被害金額返還命令を出したとしても、被害者が回収しに来なければワークしない。被害金額返還命令がなされたからといって、公序良俗違反でもない限り、それをもって民事上の契約が無効となるわけではない。不当表示や詐欺があったとして、契約の取消権の行使は、被害者である消費者が考えることである。行政ができることは、違反行為の認定と財産の保全までであろう。

- 行政が民事上の当事者の権利義務を確定することが難しいのは、そのとおり。

しかし、行政処分の内容を工夫することで、被害回復の効果を持たせられることも考えられないか。例えば、特商法上の指示の内容として、最近では、事業者の行為が特商法違反であるとともに、民事上クーリングオフできることを消費者に周知するという内容が含まれている場合がある。これを発展させて、民事上も取消しうる契約であることを周知させる際に、契約を取り消すので返金を請求することを申し出る簡易な書式を消費者に送付させ、消費者が契約の取消しを申し出た場合に事業者が代金を返還しているかを行政がチェックするという消費者の権利行使を促

す措置も考えられるのではないか。既存の行政処分を前提に、消費者の権利行使を促す措置であれば、権利義務の確定にまで立ち入らないのではないか。そして、措置に従わない場合には、経済的不利益を賦課することも考えられるのではないか。

- 既存の行政の申立てによる裁判所の緊急停止命令（独禁法 70 条の 13、金商法 192 条）について、申立てに係る手続は非訟手続によるとされている。これらは、差止命令であり、差止義務を創設するだけのものであるからであろう。被害回復命令を非訟手続とすることは難しいのではないか。

被害回復を命ずることは、裁判所がまさに私人間の権利義務関係を終局的に確定させることであり、資料 2 の 16 頁に挙がっている判例（最大決昭和 45 年 6 月 24 日（民集 24 卷 6 号 610 頁））の判旨から考えても、純然たる訴訟事件と考えざるを得ず、これを訴訟手続によらないとすることは憲法違反の疑義が出てくる。

また、訴訟事件として考えた場合、行政が何らかの作為請求権を持つことになる。行政がこれを訴訟上行使することができるかは、行政法の問題である。

さらに、当該請求に対する判決の既判力がどこまで及ぶのかが問題となる。既判力が無条件に消費者に及ぶということはありません、(1) 個々の消費者との関係では既判力は全く認められない、又は (2) 個々の消費者に有利な限りで既判力が及ぶ、のいずれかにすると考えるほかないように思われる。(1) の考えを採った場合、事業者と消費者の関係では、事業者側から別に不当利得返還請求訴訟を提起できることになり、被害回復命令の意義が失われることになる。

- 提案のあった消費者の権利行使を促す措置は、過去の違反の是正を求める作為命令の一種と考えられるのではないか。行政による被害金額返還命令を不法行為による損害賠償命令のように考えると確かに個別の権利義務関係の確定が必要となる。しかし、いわば行政による原状回復、ないし過去の違反行為を是正して、金額の返還という作為を命ずるものであり、そもそも金額を特定しなければならないかの問題もある。

また、資料 2 の 2 頁の「I. 1 行政による保全命令申立制度」は本案に対する保全の議論であり、「I. 2 行政による被害金額返還命令制度」及び「I. 3 行政の申立てによる裁判所の差止命令、被害回復命令制度」は本案のような処分の議論であり、順序としては、保全の前提としての本案的制度として何を作るべきかをまず議論すべきではないか。本案的な制度は、行政処分として仕組む以外に、現行制度上、行政の申立てによる裁判所の命令として会社法上の解散命令のような仕組み方もありうるのではないか。

- 行政による財産の隠匿・散逸防止策の本筋は、特商法、景表法及び（改正後の）消費者安全法など個別の法律に基づく行政処分であり、調査の過程で情報を入手し、どの段階で保全と結び付けられるかは、難しいところであるが、入手した情報に基

づいて必要な場合に保全を行うということになるのではないか。

また、被害拡大防止のために調査に入り、最後の最後で債務者が債務超過に至ってどうしようもなくなった状態であれば、破産手続開始申立てを行うことを検討することとし、債務超過まで至らない段階で、行政による財産保全策を考えるとということではないか。その場合、資料2の2頁「I. 2 行政による被害金額返還命令制度」及び「I. 3 行政の申立てによる裁判所の差止命令、被害回復命令制度」のような処分を考える場合にも行政による財産保全策が必要となってくるのではないか。

- 現行の被害回復給付金支給制度は、行政による被害金額返還命令の検討の際に参考となるか。
- 被害回復給付金支給制度は、犯罪によって得られた不法収益は犯人から剥奪されるということを前提に、被害者が民事訴訟により被害回復することが困難な場合には、没収・追徴により犯人から剥奪した収益を国庫に帰属させることなく、被害者に配分するものである。元々、不法収益を国が剥奪できるという前提があり、それをいわば転用している点で、返還命令といった新たな制度を創設することとは局面が異なるともいえるが、国が被害回復に積極的に関与すると制度がありうるという意味においては、被害金額返還命令の検討においても参考になると考えられる。

### Ⅲ. 破産手続、会社解散命令及び管理命令、消費者庁による破産手続開始申立制度の導入について

- 消費者に被害を与えるのは、公害や食中毒など、必ずしも悪質事業者によるものとは限らない。どういう場合に行政が関与するのかという点について、今までの議論からは分からない。悪質事業者を前提として議論されているのかということも不明である。一般的に破産申立てができるケースはたくさんあり、ある分野で行政の関与を認めたら、他の分野でも認めることになるのではないか。入口をはっきりさせて議論するべきではないか。
- 行政が民事に介入する制度として、例えば、公害等調整委員会による裁定があるが、確かに、事業者が裁定に従わなければ、通常の民事訴訟に移ることになっている。どういう場合に行政が介入していいのかは、検討すべき課題である。
- 消費者庁に破産手続開始申立権を付与するかどうかは立法政策の問題であり、理論的支障はないと思う。債権者間では、利益相反があっても、公益の立場からは、それを乗り越えられるのではないか。ただ、被害救済の実効性の観点からは難しく、消費者が救済を受けられる場面は相当限られるのではないか。逆に被害救済の実効

性があるとしたら、事業者は、そもそも破たんに至っていないということでもあり、破産原因が存在しないというジレンマもある。

- 金融機関更生特例法は、預金者等の保護を任務とし、それに責任を負う監督官庁が申立権を有するものであり、ここでいう預金者等は、個々の実際の預金者等ではなく、抽象的・一般的なものであると考えられる。その意味では、消費者庁が抽象的・一般的消費者的保護を任務とし、責任を負うということであれば、更生特例法の場合のように法人の存続を許すことができないような場面において、消費者庁が破産手続開始申立権を持つことは十分にありうると考えられる。

ただし、破産手続開始は、法人の解散につながるものであることから、法人の存続を許すことができないような場面に限られるのではないか。

また、破産手続の目的との関係では、配当ばかりが強調されているようだが、判例では、財産の「管理」も破産手続の第一次的な目的とされており、財産の隠匿・散逸防止も破産手続の第一次的な目的といえる。

予納金については、破産手続開始申立て自体に公益性が認められれば、当該申立てに係る予納金の支出も公益性のあるものであると整理できる。実際上も予納金債権については、財団債権として破産財団から優先的に配当を受けるので、調査権を行使して事案の事実関係を適切に把握した上で、被害者に配当される事案であると目される事案について申立てをすれば、予納金は全額戻ってくるものと考えられる。一時的に予納金を国庫から支出することになるが、それほど懸念する問題ではないと考えられる。

- 消費者庁による破産手続開始申立ては、課題が多く困難であると考えている。

被害者としては、まず自分の被害の回復を考えて訴訟等に及ぶのではないか。破産手続開始申立てが行われると、訴訟は中断され、配当もわずかということで、こうした先行者の努力が損なわれてしまう。この点、債権者同士であれば、諦めがつく面もあるのだろうが、行政庁が債権者同士の利害対立に当事者として関与することには原理的な問題があるのではないか。個々の消費者の自助努力との抵触について整理が必要である。

また、破産手続開始による社会的影響はよく考慮すべきであり、一般的に消費者庁に破産手続開始申立権を付与することには問題がある。さらに、法制的にも、消費者庁だけにあまねく一般的に申立権を付与することと、金融機関等を除き、他の業所官庁には申立権が付与されていないことのバランスをとることは困難ではないか。

- 被害者が自助努力を図ることは当然だが、悪質事業者による被害の場合、当該被害者の救済のための資金が、新たな被害者から出されているということがある。このような事案の場合、先行者の努力による被害回復は、結局早い者勝ちを認めてし

まうこととなり、公益の観点からは必ずしも妥当なものとはいえないのではないか。むしろこのような公益的な観点は、個々の被害者、弁護士は思い至らないからこそ、行政が関与する意義があると考えられる。

社会的影響の点については、対象事案をどうするかという問題と思われる。何をもちて悪質とするかは、議論のあるところであるが、基本は、悪質なものを対象とすれば、社会的コンセンサスが得られるのではないか。その上で、究極的な手段と位置付ければ、消費者庁への破産手続開始申立権の付与は、認められるのではないか。

法制的に前例がないことについては、それを考えていては新しい制度はできないと思われる。監督官庁ではないからという理由については、例えば、すき間事案については、保護育成をすることはありえないことから、将来的にも監督官庁が存在することは、考えられない。一方、監督官庁がある分野では行政による破産手続開始申立てが認められる余地があるとすると、むしろバランスを欠くことになる。集合的な抽象的な消費者保護の観点から、消費者庁による破産手続開始申立ては認められると考えられるのではないか。

- 消費者庁による破産手続開始申立ては、どういう事案に絞るのが重要である。過去の大規模破産事件を見ると、破産に至る前に、被害金額を請求する一部の被害者に一定の金銭の返還がなされているが、その原資は、別の被害者による被害金額である。例えば、豊田商事の事件では、消費者から依頼を受け、弁護士が訴訟を提起するとある程度返還されたが、これは新たな被害者から得た金銭だった。いつまでもこういうことを続けていてよいのか、という悩みが弁護士の間で共有されるようになった。

配当が低くなっている事件は、事業者の店じまいが終わった後で破産を申立てているからであり、手遅れになる前に消費者庁が破産手続開始申立てを行うことには、意味のあることだと考える。一方で、入口はきちんと決めておく必要があり、この点、消費者安全法改正法案の検討の際の議論が参考になる。もちろん、これだけで十分ではなく、破産は、最後の最後の手段なので、会社解散命令の積極的な活用など他の手段も考えていくべきである。

- 消費者庁に、広く破産手続開始申立権を付与することには抵抗がある。指摘された過去の事案のようなケースを念頭に置いて、その必要性を考慮しながら一定の要件を設けた上で、その限定的な場合について認めるという方向であれば、なお検討する価値があるのではないかとも思う。一方、財産保全については、消費者庁が民事保全制度における保全命令の申立てを行うという形ではなく、行政処分として財産凍結のような命令を行うことを検討することも、一つの方向であると思う。

○ 行政がやるべきことは、被害の救済・回復が基本であるとする。消費者基本法を第一に考えるべきである。第1条において、消費者と事業者との間には、「情報の質及び量並びに交渉力等の格差」が存在すると規定してある。それを前提に基本理念を定めた第2条において、「消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されることが権利であることを尊重する」と規定してある。これは、消費者庁及び消費者委員会設置法第3条にも規定されており、消費者には救済される権利があるのである。行政が積極的な役割を果たし、消費者の救済される権利を保護し、救済・回復までつなげるようにしていただきたい。

また、要件を設定するとしても、制度の入口はできるだけ広くしていただきたい。そして、できるだけ多くの消費者の被害回復をしていただきたい。

(以 上)

※ 本議事要旨は議事の内容を、暫定版として事務局の責任で取りまとめたものであり、今後修正があり得ます。

[問合せ先] 消費者庁消費者制度課 TEL: 03-3507-9128 FAX: 03-3507-9279
--