

## 第10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9月18日（火） 10：00～12：05

2. 場 所：中央合同庁舎4号館1214特別会議室

3. 出席者：

<委員>

小早川座長、磯辺委員、江野委員、川出委員、後藤委員、佐野委員、  
島岡委員、曾和委員、中川委員、村委員、山本委員、吉川委員

<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）>

阿南長官、松田次長、川口審議官、堀井消費者制度課長、松本企画官

4. 議 題：財産の隠匿・散逸防止策について②

5. 議事概要：

冒頭、阿南長官から挨拶。

その後、事務局から資料3に基づき、第8回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。次回は、「行政による不利益賦課制度」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. 私人による民事保全を支援するために行政が情報提供や金銭支援を行う制度

[以下、委員・オブザーバーからの発言を○、消費者庁からの発言を●と表記]

- 行政が事業者に対して情報を開示せよと命じる制度は機能しないのではないか。経験上、財産開示制度では悪質な事業者ほど実際に裁判所に出てこない。同様の制度を導入したとしてもあまり機能しないのではないか。行政が保有する情報を何らかの形で提供する方向で考えてほしい。情報の目的外使用が大きなハードルになると思うが、安全法など消費者庁が所管する法律の目的に、多数の消費者の利益を擁護すること、救済を支援することを目的に入れることで解決できるのであればそうしていただきたい。
- 金銭支援について、法テラスの制度は個人に一定の資力要件や収入要件があり、

保全が必要な全ての場合がカバーされるわけではない。自治体の金銭支援については、東京都以外の都道府県でも類似の制度があると思うが、それほど利用されていない。また、被害者が当該自治体にとどまらず、広域にわたっている場合は、やはり国が金銭的に支援する制度は検討に値するのではないか。金銭的な支援が公益に結びつくかは問題となりうるが、多数の消費者が被害を受けている場合は公益性を認めていくべきだと思う。また、保証金や予納金は通常戻ってくるものなので、過大な財政負担を生じさせる制度にはならないのではないか。

- 質問だが、足の早い極めて悪質な事案に対して情報を開示させる制度では効果が発揮できないということはそう思う。その他の通常の民事訴訟をすすめる上で、必要な情報が入手できないが故に進行が困難な個別の事例はないということなのか、既存の制度で十分ワークしているということなのか。
- 実務の立場から既存の民事執行法上の財産開示制度はあまり役に立っていないので、同様の制度を導入しても機能しないのではないか。開示したとしても、たとえば預金口座であればすぐに引き出してしまい、仮差押えもできないという可能性も考えられる。むしろ、保全に必要な密行性の観点からも、事業者に対して知られないような形で行政が保有している情報を消費者に対して提供するほうが実効性が高いのではないかという意味で申し上げた。
- 財産開示制度が必ずしも十分機能していないということは研究者の中でも問題意識として存在している。いろいろな原因があると思うが、年間千件前後で、呼び出しても裁判所に出てこないケースは、悪徳業者のみならず、通常の債務者の場合でも多くあり、出てきたとしても財産はないと言うだけで終わるケースが大半を占める。たとえば韓国では10万件を超える件数がある。これは民事執行法全体の問題であるが、既存の財産開示制度と同様の制度をつくっても機能するとは思えない。既存の財産開示制度より強力な制度をつくることもひとつの考え方としてあり得ると思うが、制度の整合性を考えたときどうか。  
諸外国も日本もそうだが、基本的に財産開示制度は、債務名義を取得した後の制度として設計されている。債権があるということが既判力をもって確定されてはじめて債務者に対して責任財産の所在を明らかにせよという制度で、調査した限り諸外国いずれもそのような制度になっている。保全段階で財産を開示させる制度は諸外国にも見当たらず、かなり違和感がある。
- 民事保全の段階での財産の正確な把握となると、逃げる用意をしているような事業者に対して行っても、正確な情報は出てこないのではないか。  
もっと早い段階で、いくつか苦情が出ている事業者に対して、事業者の説明責任を根拠として、財産的裏付け等必要な情報を消費者に提供することを命令し、違法性が高いとわかれば強力な開示命令や調査命令を出すということができないか。  
それから、資料3のP19にあるような不開示情報の基準については、情報公開法制度の一般的な運用基準としてはその通りだと思うが、情報公開法でも、非常に違法性が高いと考えられる法人の情報や、生命身体に危険を及ぼす可能性があるような場合には例外的に開示するシステムになっているのであるから、消費者被害の救

済の分野でも、多数の者に財産被害が出ている場合には企業情報の積極的公開を命じてもよいのではないか。

- 被害が大きくなって破産するという段階では、どのような法制度をつくっても、救済が難しい。被害が拡大する前にできるだけ早く芽を摘むような制度ができないのか。被害が発生した後の制度としては既存の民事訴訟手続をベースにするしかない。有名人とメールできるというような手法になぜ騙されるのかと思うが、騙されないために、消費者がもっと賢くなる必要があるのではないか。
- 参考資料3では、比較的長く大きな仕掛けの事件が紹介されているが、最近は、数ヶ月とか長くて1年くらいの短期決戦型の詐欺的投資が多い。保全しようとしてもほとんどの場合、たとえば預金口座は空になっており、トンネル口座となっている。行政に情報があるのであれば、その情報を出してもらい事業者が早く店仕舞いすることで被害の拡大を防げるという意味での公益性はあると思うが、たとえば近未来通信のケースでは、立入調査までの相談はわずかで、安愚楽牧場もファーストオプションも同様である。安全法改正で多数消費者財産被害事態も消費者庁に権限が広がり期待していたが、参考資料3を見ると、当初は件数が少なく、どこでどうやって動けるのかと非常に悩んでいる。短期決戦型の事業者の場合、どれくらいの割合で情報が入ってきているのかわからないが、似たような傾向なのか、そのような状況なのは何故なのか。おかしいということ、どこでどう察知できるのか難しい問題。大きなことがない限りは大量の相談があがってきて全体像が見えてこないのであれば、ワークするのかということが疑問。どうすればもっと早い時期に消費者庁が調査に入れるような情報を手に入れられるのか。
- 相談の現場はすき間事案との闘いだったが、それが解決できる何らかの行政手法ができるのであれば嬉しいというのが相談員の声である。相談員は件数が増えなくても話を聞きパンフレットを見れば、ある程度怪しい事業者かどうかを見極める勘がはたらく。そういう勘を上手に集約し、現場にいる者としては早い段階で手を打たないと、被害が大きくなってからでは困る。事業者が電話に応じてくれる段階で、調査に入るとか、商売が回る根拠を証明させるとかそういう制度があればいいと思う。
- P I O-N E Tの動きがこのようになるのは、例えば、安愚楽牧場のような大型倒産等の事件の場合、最初は何らかの配当があるなどで苦情にはならなかった。経営が立ち行かなくなり、マスコミの報道等をきっかけに、多数の苦情が寄せられるようになる。短期決戦型の足の早い事業者については、P I O-N E Tに多数の情報が寄せられるわけではない。ただ、自分が受けた相談の怪しい事業者について実態があるのか、何となく怪しいと思うがこの事業者について調べてほしいという相談員の勘も含めた相談が各地の消費生活センターの相談員から国民生活センターに寄せられる、調べてみるとまったく実態がない場合もある、ある程度事業実態がある場合には事業者を呼ぶこともある。事業者は来ることもあるが、言い訳を並べて全くこないところもある。そうした事業者の実態がまだある初期の段階で、何らかの手が打てるとよいと思う。

- 参考資料3のグラフについて、このような形になるのはある意味当然。立入調査や破産申し立ての段階で被害が急増しているわけではなく、それまで潜在的に存在していた被害が、この段階で顕在化しているということであろう。このピークをもっと左にもってこられないか。苦情申し立て情報が数件のところで立入調査をしておけば、潜在的な被害が減るのではないか。
- 悪徳商法でも初めのうちは利益が還元される場合がある。相談者の多くは騙されたことを認めたくないため、相談に来るまで時間がかかる。相談に来て相談員に大丈夫よと後押しをしてほしいだけで、ニュースで大きくなってはじめて被害にあったと気づく人が多い。
- 個々の消費者に対しての情報提供や金銭支援は考えづらいが、集合訴訟制度ができた場合には、適格消費者団体に対して支援をする制度はありえなくはないという印象である。ハードルはかなりあるが、個人に対して支援を行うよりはハードルが低いのではないか。
- 東京都の制度は金銭支援だけではなく、情報支援もあったと思う。各都道府県にも類似の制度があったと思うが、実際にワークしているのは東京だけだと思う。枠組みとしてあるものがなぜ動いていないのかそれを支援するという関与の仕方もあると思う。
- 集合訴訟の場合、対象となる事業者は長く事業をしたいという者である場合があり、短期決戦型の事業者とは分けて考えるべき。

## II. 原状回復命令制度、財産の保全・凍結命令

- 原状回復命令は、別の言い方をすると違反の是正措置命令の過去版。将来に向けて違反を是正せよというだけでなく過去に行った違反も是正しなさいというイメージ。原状回復というと損害をきっちり計算し厳格な印象だが、そこまで考えているわけではない。

実効性については課徴金納付命令とペアにする必要があるだろう。課徴金だと全て国に行くことになるが、原状回復命令により過去の違反についてきちんと是正措置をとったならば課徴金を免除するということで実効性を担保できるのではないか。

行政処分として特定されているかについては、措置命令や業務改善命令はどれも抽象的であり、もともと特定されておらず、それと比べて不明確だとは思わない。

民事上の請求権との関係については、行政としては違反是正の計画の中で被害者リストを出させ、それが可能な限り改善されたと行政庁が判断した時点で命令としては終わるが、おそらく多くの場合、被害額が全部は返ってこない。もっと欲しいという人は民事訴訟を起こす。

以上はいずれにせよ、逃げ足の早い本当の悪質業者には効かないもので、今後も事業を続けたいというタイプの者にのみ効く。ただ少しでも早く調査に入るためには、こういう制度があることが必要である。調査に入ることができるだけでも被害は予防できるだろうと思う。

- 保全・凍結はそれ自体が目的ではない。債権者平等に反することにならないかということについては、他の債権者との関係で保全・凍結された財産がどのように扱われるのかということにかかってくる。事業者の財産から切り離すということであれば債権者平等の問題があり、債務者の財産状況が悪化しているときに行政の命令でもそういうことができるのか。一時的に財産の処分を禁じるということであれば、債権者平等という問題にはならないのではないか。
- 犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金支払制度は、他の手続を排除するような強力な制度ではなく、一般の債権者が差し押さえると手続自体が途中で止まる。財産の保全・凍結命令が同じようなものであれば、これを導入しても、その実効性は、被害者自身の権利行使が期待できるかにかかっている。そもそも被害者自身の権利行使が期待できない事案について導入を検討するのに、最終的に被害者自身の権利行使に期待をせざるを得ないところに制度設計上の課題がある。保全・凍結をした財産を行政が剥奪することを考えるべきであるから、事業者に対する経済的不利益賦課制度のための保全命令に期待をしたい。現行の課徴金制度だと逃げ足が早い事業者に対してはワークしない。保全をかけることで実効性を期待する。またそれが行政が調査に入る根拠になる。
- 財産の保全凍結が、足が早い事業者には非常に効果的だと思う。そのために調査を早く広く柔軟にやれるのか、調査に入ったと同時に保全できるくらいの調査力が必要。定量的な情報よりも定性的な情報をどう捕まえるかが重要。また弁護士が行政に通報するような仕組みもできないかと思う。
- アメリカだとほとんど和解で終わってしまう。実質的に処分をかけるということは少なく、ほとんどはその前のところで解決してしまう。それは権限があるが、ほとんど発動せず、行政指導で済ませる日本の行政手法とよく似ている。実質を取る、そういった運用をかなりの部分占めてもおかしくないと考えて立法することも重要ではないか。日本での立法相場としてきちんと強制執行まで想定されている行政処分は、ほとんどない。消防法ですらそのような強制執行の手段はない。
- 早く行政が調査に入り行政上の措置を求めることは必要。自分が知っている事案では、参考資料3のグラフの初期の段階では、事業者に苦情を言うと大方返金されていたため、弁護士としてはそれで事案が終わってしまい、行政処分につながっていかない。その段階で、措置が必要なものは積極的にあげていく必要があると思う。また、相談員からの情報の確度は高いと思う。逃げ足が早い事業者の場合、資料を見て30分も話を聞けば経験のある相談員や弁護士なら大体わかる。そのような情報にフラグをつけて消費者庁や都道府県にあげ、調査をしていく必要がある。悪質かどうかを定量的に判断するのではなく、1件でも悪質性が高いかどうかという定

性的な判断で取り上げる必要がある。

- 以前に、保全手続について行政が申し立てる制度を検討したときに、その根拠について議論があり、また、破産申し立て段階よりももっと早い段階で財産の凍結ができないかという議論があった。そこで、行政手続による財産の保全・凍結命令が検討されてきたと理解している。このように考えると行政機関による財産の保全・凍結命令には意義があると思うが、それは非常に強力な権限になるので、ほとんど事業全体が詐欺に匹敵するような悪徳事業者に対する例外的なものと考えべきで、普通の企業にかけることは考えられない。
- 許可や登録が必要で細かく監督されている事業者と、極めて悪質でどこの所管ともいえないような事業者と、どこでどのような行為で線が引かれるのか、どこでバランスを取るかというところに、事業者としては関心がある。
- この研究会は消費者被害をいかに救済するかということでスタートした。安全法は改正されたがすき間事案だけであり広範囲ではなかった。集合訴訟についても2度のパブコメを経て範囲が狭くなってきた。研究会の議論ではこれらに当てはまらないものを救済しようということで議論が進んでいると思っているが、細かく狭く議論されている。現行法上課題があるというが、やれるものは全てやればよいと思っている。線引きではなく、消費者が被害に遭うということ自体を問題にすべきで、事業者が悪質か悪質でないかという問題ではなく、消費者被害自体を救済する制度として、入口を広くしてきちんと検討してほしい。

(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: 03-3507-9253 FAX: 03-3507-9283
--