

## 消費者庁による破産手続開始申立てについて (被害の救済)

### 1 これまでの議論等を踏まえた方向性

#### (1) 財産の隠匿・散逸防止／被害回復のために、破産手続を利用する可能性

破産手続は、

- ・ 債務者の財産を処分することにより金銭化し、
- ・ その金銭を債権者に適正かつ公平に配当する

ための手続である。

また、破産によって

- ・ その法人を解散させ、社会にとって有害な活動を封じる役割を果たすこともある。

破産手続開始決定がなされた場合の効果として、

- 原則として、破産者が破産手続開始の時に有する一切の財産は破産財団となる（破産法（平成 16 年法律第 75 号。以下「法」という。）第 34 条第 1 項）
- 破産財団に属する財産の管理処分権は破産管財人に専属（法第 78 条第 1 項）
- 裁判所は必要な破産手続開始前の保全措置（保全処分〔法第 28 条第 1 項〕、保全管理命令〔法第 91 条〕等）を命ずることもできることとなる。

上記目的及び機能から、

多数の消費者に財産被害を生じさせている事案のうち、

- ・ 事業システムとして違法又は破たん必至であるような事案、
- ・ 債務超過になっているような（又は債務超過になることが必至である）事案

については、当該取引を行った事業者に対し、破産手続によって

- ・ 事業者の財産隠匿・散逸を防止すること
- ・ 消費者の被害回復を図ること

さらに、二次的な効果として、

- ・ 社会にとって有害な事業活動を停止させること
- が考えられる。

## (2) 被害を受けた消費者自身による破産手続開始申立ての問題点

しかしながら、被害を受けた消費者自身が債権者として破産手続開始申立てを行うことについては、次のような課題がある。

- ・ 事業者の破たんが予想されても、自己の債権回収を優先する個々の消費者からの破産手続開始申立てがなされることは期待できず、消費者被害の拡大を招くおそれがあること。

※ 「破綻が予想されながら、破産手続開始の申立てがなされない理由は、被害者の側、換言すれば、被害者から依頼を受ける弁護士にある。・・・弁護士は、業者の破綻を予想し、適時に破産手続開始の申立てをすれば、それ以降の消費者被害の拡大を防止できることがわかっている、自己の依頼者の利益を考えると難しく、依頼者も、自分の利益を考えると、破産申立ての依頼者にはならない。結局、事業者の破綻が予想されても、回収が望めない、支払いが止まるなどという事態が生じない限り、個々の被害者からの破産手続開始の申立てがなされることは期待できない。」

(瀬戸和宏「倒産法令による財産保全と消費者被害拡大防止」現代消費者法No.11(2011年) 48頁)(第8回研究会資料2より)

- ・ 破産手続開始申立人は、破産手続に必要な費用を予納する必要がある(法第22条)が、この予納金は高額となる場合もある。

被害を受けた消費者にとっては、個々の被害額に比して予納金の方が高くなったり、そもそも予納金を準備することが困難であったりすると考えられることから、個々の消費者から破産手続開始申立てがなされることは期待できないと考えられること。

※ 予納金は、負債総額、債権総額、債権者数、及び予想される破産財団の規模などの要素を考慮して、裁判所がそれぞれの事件について定めるが、大規模事件では高額化することもある。

たとえば、ワールドオーシャンファーム事件の場合は、法人、個人、関連会社合計3000万円が必要となった(第7回江野委員報告資料より)。

※ なお、予納金については、申立人の資力、破産財団となるべき財産の状況、その他の事情を考慮して、申立人及び利害関係人の利益の保護のため特に必要と認めるときは、仮に国庫から支弁する制度(国庫仮支弁、法第23条)が存在するが、平成17年の現行破産法施行後、国庫仮支弁の決定が行われたことはない。

- ・ 最終的に被害救済に結びつかないおそれがあること。

被害を受けた消費者自身が申立てを行う場合、新聞報道が行われたり、刑事事件として捜査が行われたりしてから、当該事実を踏まえて破産原因を疎明することが多く、その結果申し立てた段階では既に債務者にほとんど財産が残されていないことが多い。

また、消費者被害に関する債権は、租税等他に優先する債権より劣後する一般破産債権であることが多く、この点からも被害を受けた消費者は十分な配当を受けることができない可能性がある。

※ ワールドオーシャンファーム事件については、配当率は会社、代表者合計約 8.49%、近未来通信事件においては約 0.1%にとどまる（第7回江野委員報告資料より）。

### (3) 消費者庁による破産手続開始申立てについて

上記の点から、被害を受けた個々の消費者が破産手続開始申立てを行うことは容易でない場合が多いと考えられる。そこで、公益性の観点から、債権者である消費者に代わって消費者庁に破産手続開始申立権を付与することも考えられるのではないか。

## 2 消費者庁による破産手続開始申立てについての検討

消費者庁に破産手続開始申立権を付与するかについては、主に次のような点について検討する必要があるのではないか。

- (1) 消費者庁への破産手続開始申立権付与の適否
- (2) 仮に消費者庁に破産手続開始申立権を付与することとした場合の論点
  - ア 対象となる事案のイメージ
  - イ 実効性
  - ウ 予納金
  - エ 破産手続の目的との関係

## (1) 消費者庁への破産手続開始申立権付与の適否について

### 【肯定的な御意見】

- 消費者庁が抽象的・一般的な消費者の保護を任務とし、責任を負うということであれば、金融機関等の更生手続の特例等に関する法律（金融機関等の更生手続の特例等に関する法律（平成8年法律第95号）。以下「更生特例法」という。）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。
- 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。
- 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。
- 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。

### 【慎重な御意見】

- 破産というのは、事業者が結果的に破たんしている状況であり、少しでも早く消費者被害の拡大を防ぐという目的には使いにくいのではないか。破産よりは、説明責任を転換するなどして行政処分を発動しやすくした方が、早期に対応するという目的に合うのではないか。
- 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。
- 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。  
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（平成 21 年法律第 50 号）改正法案の検討の際の議論が参考になる。

- 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は原理的な問題があるのではないか。（参考意見）
- 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。（参考意見）

破産手続開始申立権について、事業を継続させることにより、たとえ一部の消費者被害が回復したとしても更に大きな被害が発生してしまう事案については、個々の消費者の被害回復よりも、被害を受けた消費者全体の利益の確保を優先して考えるべきではないかとして、公益性の観点から、消費者庁に付与することを示唆する指摘があった。

他方、そもそも破産手続が、事業者の財産隠匿・散逸を防止し、ひいては、消費者の被害回復を図るという目的にそぐわない手法なのではないかという指摘や、消費者庁による破産手続開始申立てを認める場合でも、対象事案を絞るべきであるという指摘、行政が当事者として私人間の利害対立に関与することが問題であるという指摘等があった。

このように、消費者庁への破産手続開始申立権の付与については、これまでの議論では両論ある。

## （2）仮に消費者庁に破産手続開始申立権を付与することとした場合の論点

（1）で述べたとおり、消費者庁への破産手続開始申立権の付与については両論あるところだが、次のとおり、申立権を付与しようとする場合に課題となる論点についての議論も行われている。

### ア 対象となる事案のイメージ

#### （ア）更生特例法を参考とした、消費者庁が申立権を持つ場合の考え方

##### 【本研究会で出された御意見】

- 破産法の抜本改正時に議論した際には監督官庁による破産手続開始の申立てについて個別分野ごとに検討すべきとされたが、消費者庁の場合は監督官庁ではないことから、一段違った議論が必要になってくると

思われる。

- 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・一般的な消費者の保護を任務とし、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。

行政による破産手続開始申立ての手法を考えるに当たっては、更生特例法に基づく破産手続開始の申立制度が参考となると考えられるのではないか。

#### a 更生特例法における考え方

更生特例法においては、金融機関等（金融機関（銀行、協同組織金融機関又は株式会社商工組合中央金庫）、金融商品取引業者、保険会社及び少額短期保険業者）の破産手続について、監督官庁に破産手続開始の申立権を付与している。

金融機関が、実質的には破たんしていても、資金の流動性が確保される限り事業を継続することによって、更に経営状態が悪化し、預金者への過大な負担が生じ、破たん処理コストが一層増大することを防止するため、金融機関の監督検査権を持ち、その内容や財務状況等をよく知り得る立場にあり、預金者保護に責任を負う監督官庁に申立権を認め、早期の破たん処理を可能にすることがその目的とされる。

破産は、法人（事業者）の解散という効果をもたらすことから、その手続開始申立ては、債権者又は債務者（法人の場合、理事、取締役、業務執行社員又は清算人も含む）が行うこととされ（法第 18 条第 1 項、第 19 条第 1 項・2 項）、更生特例法は前述のような公益的観点から、監督官庁による申立てを許容している。

※ なお、法制審議会における過去の議論においては、監督官庁に破産の申立権を認める必要性があると考えられる場合について、委員より

- ① 定型的に多数の債権者が存在し、かつ、迅速な破産の申立てができないと、

多数の債権者に深刻な影響が生ずるおそれがある場合であって

- ② 債権者自らが破産の申立てを行うことが期待することができない場合とい  
うことができる  
との意見が示されている。

#### b 仮に、消費者庁に申立権を付与する場合の考え方

消費者に財産被害をもたらす事案は数多く見られるところ、消費者庁の設置目的や公益性という観点から、どのような場合にそれが可能と考えられるのか、例えば金融機関の破たんにより、顧客のみならず我が国の経済活動に大きな影響を与えることと同視し得るような公益的観点を見出せるのかという点も踏まえ、対象事案の検討が必要ではないか（後述(イ)）。

なお、消費者庁は、原則として特定の業について許認可権等を持ち常日頃から当該所管の業を監督する官庁ではないことから、更生特例法の場合とは異なり、対象の財務内容の把握に当たっての調査権限・調査体制等の検討が必要ではないか（後述イ(ア)）。

#### (イ) 申立ての対象事案・要件等

##### 【本研究会で出された御意見】

- 消費者庁の場合は監督官庁ではないことから、監督官庁が行う破産手続開始申立てとは異なる検討が必要になる。このため、消費者庁による破産手続開始申立ては、どのような事案を対象とするかを検討することが重要である。
- 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と。入口をはっきりさせて議論すべきではないか。
- 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と。基本的には、いわゆる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と（破産手続開始申立てを最終的な手段と位置付ける。）。

- 消費者安全法上の「多数消費者財産被害事態」に該当する場合には、消費者庁に事業者の破産手続開始の申立権を付与することを検討してはどうか。

#### a 対象となる事案のイメージ

許認可等の参入規制等があり、監督官庁がある業の場合は、業によって監督の程度は異なるが、監督官庁により、業務の実態も踏まえてまずは監督、検討が行われるところである。したがって、消費者庁に破産手続開始申立権を認める場合には、監督官庁がない事案を対象にすることが考えられないか。

また、破産手続開始申立ては、結果として法人（事業者）の破たん、私人間の権利義務関係の確定という効果を生じさせるものである。

消費者に財産被害をもたらす事案は数多く見られるものの、消費者庁に破産手続開始申立権を認めるには、更生特例法の場合と同程度の重大な事由が発生する等により、行政が破産手続開始の申立てを行うことにより私人間の権利義務関係に介入することが正当化されるだけの高度の公益性の要件が求められるものと考えられないか。

#### b 対象となる事案の要件のイメージ

このようなことを踏まえ、対象事案の要件のイメージとしては、例えば、次のようなものが考えられないか。

- ・ システムとして違法又は破たん必至であって、同一の事業者による同種の取引で、多数の消費者の利益を損ねるものであり、
- ・ 消費者自らが当該事業者の破産の申立てを行うことが期待することができない場合であって、さらに、監督官庁が存在せず、監督官庁による是正措置が期待されない事案に該当するもので、
- ・ 消費者の被害救済のためには、財産の隠匿・散逸の防止を図る必要がある、
- ・ さらに、放置すれば消費者被害が拡大して社会的に大きな損失を生むため、社会にとって有害な事業活動として速やかに停止させる必要があるもの

といった要件を満たす事案であれば、消費者の利益の擁護及び増進という任務を担う消費者庁が破産手続開始申立てを行うことについても、公益の保護の観点から、高い必要性が認められないか、更に検討する必要



があるのではないか。

なお、このような事案に該当するか否かを判断し、実効性のある申立てを行うためには、(ア)において述べたとおり、消費者庁が事業者の財務内容等を把握するための調査権限・調査体制を持つことが認められるかということについても検討する必要があるのではないか(後述イ(ア))。

## イ 実効性について

### (ア) 調査権限・調査体制について

#### 【本研究会で出された御意見】

- 破産手続開始の申立てに必要な情報収集・調査が実効的にできるのかどうかという点が課題。

#### a 調査権限の必要性

そもそも破産手続開始の申立てを行うためには、破産手続開始の原因を疎明する必要があることから、事業者の財産状況等を把握する必要がある。破産手続開始の原因が把握できていなければ、破産手続開始を申し立てても、裁判所が破産手続を決定すべきか否か判断できない。

このため、消費者庁に破産手続開始申立権を認める場合に、どのような調査権限等を持つことが求められるかについて考える必要があるのではないか。さらに、調査権限に応じて適切な調査体制を整える必要もあるのではないか。

なお、破産手続開始の申立ては行政処分ではないため、申立てのみを目的とする調査権限を新設することが法制上可能かどうかは問題となり得る。このため、仮に消費者庁に破産手続開始申立権を付与する場合には、消費者庁が有する措置権限及びそのための調査権限と、破産手続開始申立権の行使のための調査との整合性等についても検討する必要があるのではないか。

#### b 必要な調査権限の内容

特定の業を監督する官庁であれば、その権限行使又は行政指導により、事業者の財務内容等の資料・情報を入手することは比較的容易と考えられるところ、消費者庁において、そのような資料・情報を入手するための根拠が問題となる。

資料・情報を入手するための手法としては、立入検査や報告を徴収する権限に基づいて入手する手法が考えられないか。

例えば、消費者安全法においては、すき間事案を対象として、立入検査、報告命令等の調査権限が、同法の施行に必要な範囲において、消費者庁に与えられている（同法第 45 条）。ただし、同法同条においては、必要な書類・物件の提出命令が規定されていない。

破産手続開始の申立てを実効的に行うためには、消費者庁が、事業者に対し、立入検査や報告命令の他、必要な書類や物件の提出を命令できる根拠規定が必要と考えられるのではないか。

なお、特定商品等の預託等取引契約に関する法律（昭和 61 年法律第 62 号。以下「預託法」という。）第 6 条や会社法（平成 17 年法律第 86 号）第 442 条等では、事業所に業務及び財産の状況を記載した書類を備え置くこととし、債権者等の求めに応じて閲覧させる旨が規定されている。現行の制度で備置き及び閲覧が義務付けられている書類について、一定の要件の下、閲覧可能な者の範囲を消費者庁に広げる手法も考えられるが、現行の制度で求められている書類等のみで破産手続開始の原因を疎明するに足る資料を得ることは困難ではないか。

#### (イ) 救済目的に係る実効性について

##### 【本研究会で出された御意見】

- 被害救済の実効性の観点からは、消費者が救済を受けられる場面は限られる可能性があり、完全な被害救済を行うことは容易でないと考えられる。（被害救済の実効性があるとするならば、事業者は、破たんに至っていないということになり、破産原因が存在しないということになりかねない。）
- 破産とは、事業者が結果的に破たんしている状況であるため、少しでも早く消費者被害の拡大を防ぐという目的としては使いにくいのではないか。

仮に消費者庁が破産手続開始申立てを行うことができることとし、破産手続開始が決定された場合であっても、事業者が破産した後、事業者の手元に残された財産の状況や、租税債権等の他の優先債権との関係（消費者被害に関する債権は、優先権のない一般の破産債権であることが多い。）

によって、実際に消費者に配当される金額が低額となってしまう可能性がある。

この場合、破産手続によって新たな消費者被害の拡大を防止できたとしても、実効的な消費者被害の回復にはつながらない。

少しでも早期に被害の発生・拡大を食い止め、実効的な被害回復のために財産の隠匿・散逸を防止するには、できるだけ早期に破産手続開始申立てを行うことが重要となるが、財産状況を把握するために必要な調査権限や、調査により事業者から入手した資料・情報を的確に整理・分析するだけの能力・ノウハウを有する職員を一定数適切な部署に配置するなどの十分な体制を整えることにより初めて可能となるのではないか。

#### ウ 予納金について

##### 【本研究会で出された御意見】

- 予納金については、申立て自体に公益性が認められれば、予納金の支出も公益性のあるものであると整理できる。
- 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のではないか。

破産手続開始の申立てを行うためには、その有する債権の存在及び破産手続開始の原因となる事実の疎明とともに、破産手続に必要な費用を予納する必要がある。予納金の額は事案により高額になることもあり得るところ、私人の金銭債権を保全するため高額となり得る予納金を国が負担する必要性について考える必要があるのではないか。

予納金の支出については、公益性のある支出と整理できれば国による負担を正当化できると考えられないか。また、予納金が回収でき、被害救済の余地がある事案を対象とすることも考えられるのではないか（この場合、事業者の財務状況について、適切な調査権限の行使が必要となる。）。

#### エ 破産手続の目的との関係について

##### 【本研究会で出された御意見】

- 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。

破産手続の第一次的な目的（債務者の財産を処分することにより金銭化し、その金銭を債権者に適正かつ公平に分配すること）との関係を考える必要がある。

財産の「管理」（財産の隠匿・散逸防止）も破産手続の第一次的な目的であると考え、本件手法は破産手続の第一次的な目的に反するものではないと考えられるのではないか。

※ 「破産手続は、狭義の民事訴訟手続のように、裁判所が相対立する特定の債権者と債務者との間において当事者の主張する実体的権利義務の存否を確定することを目的とする手続ではなく、特定の債務者が経済的に破綻したためその全弁済能力をもつてしても総債権者に対する債務を完済することができなくなった場合に、その債務者の有する全財産を強制的に管理、換価して総債権者に公平な配分をすることを目的とする手続である。」

（最大決昭和 45 年 6 月 24 日（民集 24 卷 6 号 610 頁）（破産宣告決定に対する抗告棄却決定に対する特別抗告事件）