

行政による経済的不利益賦課制度、財産の隠匿・散逸防止策について
(議論の整理案)

第1 はじめに

第2 行政による経済的不利益賦課制度、財産の隠匿・散逸防止策について

1 行政による早期対応

2 被害発生を防止する方法

- (1) 違法収益とは切り離された形で金銭納付を命じること
- (2) 調査や違法行為の是正命令に応じない事業者に対し金銭を賦課すること

3 事業者の財産を保全する方法

- (1) 民事上の責任追及を容易にするための手法
 - ア 行政による保全命令申立制度
 - イ 事業者情報、資金を提供する制度
 - ウ 財産の保全・凍結命令制度（供託命令制度）
- (2) 事業者の破産手続開始申立てを行うこと
- (3) 事業者の会社解散を命じること

4 消費者の被害を救済する方法

- (1) 行政が被害金額の返還を命じることとなる制度
- (2) 行政が裁判所に対して、事業者に対する被害回復又は違法な収益の吐き出しの命令を申し立てる制度

第3 まとめ

第1 はじめに

現在、社会経済の構造的変化に伴い、消費者被害は複雑化・多様化の傾向を見せており、いわゆる悪質商法による消費者への深刻な財産被害が生じている。悪質な事案に対しては、これまでも様々な行政上の対応を行ってきたところであるが、依然として被害が後を絶たない状況にある。消費者安全法に基づく消費者事故等に関する国会報告のうち、全体の消費者事故等の約8割を占める「財産事案」は、23年度12,228件、直近の24年度上半期5,236件となっている。それぞれ前年度比20%程度減少し、全体としては低下傾向にあるが、高齢者に対する投資関係のトラブルが増加傾向にあるなど、引き続き懸念される状況であることに変わりはない（資料1、2）。

消費者庁では、平成22年12月から、「財産の隠匿・散逸防止策及び行政による経済的不利益賦課制度に関する検討チーム」において、計9回にわたる検討がなされ、平成23年8月に報告書が取りまとめられた。同報告書を踏まえた更なる検討を行うため、同年10月より、消費者庁は、本「消費者の財産被害に係る行政手法研究会」を立ち上げた。本研究会では、①財産に対する重大な被害の拡大・防止のための行政措置、②行政による経済的不利益賦課制度、③財産の隠匿・散逸防止策について議論を深めてきた。このうち、特に①の論点については、計4回にわたって法制的な観点からの検討を行い、平成23年12月に報告書（「財産に対する重大な被害の発生・拡大防止のための行政措置について」）を取りまとめた。その取りまとめを踏まえ、政府は、平成24年2月に「消費者安全法の一部を改正する法律案」を閣議決定し、国会に提出した。その後、同法律案は、同年8月に国会で成立し、平成25年4月に施行された（資料3）。

さらに、残された②及び③の論点についても、その後、本研究会において計〇回にわたって検討を行ってきたところであり、今般、その結果を以下のとおり、取りまとめた。

第2 行政による経済的不利益賦課制度、財産の隠匿・散逸防止策について

財産被害については、まずは、その発生を防止することが必要である。特に、実際に被害が発生した場合には、事業者によっては、かかる被害の回復が困難となり得る場合もあることから、消費者の財産被害の発生を早期に抑止する必要がある。そのためには、消費者安全法に規定された勧告・命令権限をできる限り早期に行使することが考えられる（下記1）。

また、被害発生防止策として、事業者のインセンティブとなり得る「やり得」を剥奪するための賦課金制度が考えられる（下記2）。

さらに、行政が被害者救済を目的として、事業者の財産を保全する方法が考えられる。具体的には、被害者自身による被害回復を容易にするための方法（事業者に対して供託を命じる制度等）や、行政が破産手続開始の申立てを行う方法等が考えられる（下記3）。

加えて、財産被害が発生した場合に、行政が命令等により被害者を救済する方法が考えられる（下記4）。その中でも、行政が被害金額の返還を命じることとなる方法（下記4（1））や、行政が裁判所に、被害者への被害額返還命令又は違法な収益の吐き出し命令を申し立てる方法（下記4（2））が考えられる。

1 行政による早期対応

行政の側からは、まず、被害の未然防止に万全を尽くすことが重要であり、発生した後も、再発防止、また拡大防止に向けて、努力することが求められる。現状の財産被害事案においては、被害に遭ったことすら認識しておらず、被害者自身による対応が遅れた結果、被害が拡大してしまう場合も多い（例えば、ワールドオーシャンファーム事件においては、民事再生の申立ての通知があつて初めて被害に気付いた被害者が多かった（資料4）。）。さらに、一旦消費者の財産被害が発生してしまうと、事業を存続させる意思がなく、民事手続等への対応を怠って所在不明となるような事業者との関係では、その被害の回復は実際上困難となってしまう場合が多い。

したがって、消費者被害の発生・拡大を防止するためには、行政において情報を早期に把握し、消費者への注意喚起や事業者に対する勧告、命令等の措置を可能な限り迅速・適切にとっていくことが重要である。

消費者安全法（以下、「安全法」という。なお、本資料においては、平成25年4月1日施行の改正後の条文を前提とする。）を例にとると、消費者に対する注意喚起や事業者に対する勧告及び命令を行って消費者被害の発生・拡大を

防止するに当たっては、

- ① 端緒となる情報を入手し、
- ② その分析を行い、
- ③ 対応の必要な事案を特定し、
- ④ 何らかの措置を講ずるための裏付けとなる資料を集め、
- ⑤ 集まった資料を基にどのような措置を講ずるかを決定し、
- ⑥ (必要に応じて) 事前手続を経て、
- ⑦ 措置を行う

という制度上の執行の流れがある。

なお、安全法に基づく注意喚起の対象は、消費者事故等全般に及び、同法の勧告・命令の対象よりも広いことに留意が必要である。また、安全法第12条に基づき、消費者庁において得た情報を、消費者庁が特定商取引法、景品表示法、預託法等の執行に用いることや、消費者庁が安全法第38条第2項に基づいて他省庁に情報提供を行い、情報提供を受けた省庁がかかる情報を基に、それぞれの権限で対応することも重要である。

より早期の措置をとるために、上記各段階のうち、①、②、④及び⑤については、次のような方向で時間の短縮化を進め、被害の拡大を防止することができると考えられる。

(1) 端緒情報の早期把握 (上記①)

ア PIO-NET の活用

端緒情報の早期把握のために、PIO-NET の活用が考えられる。

ただし、PIO-NET情報については、その登録に相当の日数を要している(平成23年度実績で平均32.4日間¹⁾)。平成25～29年度の国民生活センターの中期目標及び中期計画²⁾においては、PIO-NETを平成27年3月末までに刷新し、地方公共団体等の理解と協力を得て、当該平均日数を10日以内に短縮することを目指すこととされているところであり、かかる目標の早期実現が期待される。

イ その他の取組

消費者庁には、日々、相談現場で消費者からの相談に対応している相談員から消費者庁が直接通知を受ける、情報検討ネットワーク(資料5)の

¹ 政策評価・独立行政法人評価委員会「独立行政法人国民生活センターの主要な事務及び事業の改廃に関する勧告の方向性」(平成25年1月25日)

² 独立行政法人国民生活センター中期目標(平成25年2月28日)及び同中期計画(平成25年3月29日)

ような取組を一層推進することや、消費者団体や弁護士など、消費者被害の救済に取り組む専門家から消費者庁が直接情報提供を受けるための仕組みを整備することなどが求められる。

さらに、消費者庁には、安全法（第 38 条第 2 項）に基づき、関係行政機関に情報を提供し、必要な取組を促すなどの双方向の取組も積極的に推進していくことも求められる。

（2）端緒情報の分析（上記②）

被害の拡大可能性を被害情報の量的な蓄積により判断するのではなく、例えば、標的とされる消費者の年齢層や取引の態様、相談件数の広がり具合（広域性）、相談件数の増加の急激さ（急増性）、被害事例の目新しさ（新規性）、被害内容の深刻性等、事案の性質を迅速に分析して対応を適切に判断することにより、被害の拡大を早期に防止することが考えられる。

消費者庁には、重要な端緒情報を迅速かつ的確に見分けるために十分な体制及び能力を備えることが求められる。「情報検討ネットワーク」についても、その意義が十分発揮されるよう、更なる体制の整備及び適切な運用が必要である。

（3）措置を講ずるための裏付けとなる資料の収集（上記④）

消費者庁が事業内容や事業の財産的裏付けなどを調査して、実体のある事業であるか等を確認し、速やかに必要な措置を講ずることにつなげていくため、事業者に対し、帳簿書類その他の調査に必要な資料を提出するよう命じることができるよう、安全法に根拠規定を置く（景品表示法第 9 条、特定商取引法第 66 条参照）ことも必要と考えられる。

また、事業者以外の第三者に対しても、一定の場合に資料提出を命じることができる根拠規定を置くことも考えられる。

（4）どのような措置を講ずるかの決定（上記⑤）

ア 事業者を対象とする勧告・命令（安全法第 40 条）

消費者庁が安全法（第 45 条）に基づき、事業者に対し事業の実体に係る説明を求め、事業者がこれに応じない等の場合には、「多数消費者財産被害事態」（安全法第 2 条第 8 項）又は同項に定める「消費者の財産上の利益を侵害することとなる不当な取引」（同項第 1 号、第 2 号）に該当するとみなして行政処分につなげるような根拠規定（景品表示法第 4 条第 2 項及び特定

商取引法第6条の2を参照)を新たに置くことも考えられる。

なお、手続、要件については、ガイドライン等で明らかにすることが考えられる。

イ 消費者を対象とする注意喚起（安全法第38条）

消費者庁においては、安全法第14条又は第45条に基づき、事業者の協力が得られない場合であっても、勧誘資料の記載が事実と反することが確認できた場合、安全法第38条に基づき、事業者名等の公表を行うという運用が行われている。

今後、かかる運用をより積極的に行うことができるよう、また事業者への影響にも鑑み、ガイドライン等で事業者名公表に係る基準を明らかにすることも考えられる。

2 被害発生を防止する方法

（1）違法収益とは切り離された形で金銭納付を命じること³

ア 賦課金制度

多数の消費者の財産に被害を生じ、又は生じさせるおそれのある行為を防止することを目的とする手法として、事業者に対して不当な収益を剥奪するための賦課金（課徴金等）の納付を行政処分として命じる制度（以下、「賦課金制度」という。）が考えられる。

イ 参考となる制度

国内において、賦課金制度に係る既存の制度例としては、違反行為を防止することを目的として行政庁が事業者に対して金銭的不利益を課す課徴金制度⁴（独占禁止法（資料6）、金融商品取引法（資料7）及び公認

³ なお、本研究会においては、違法収益額相当（そのもの）の金銭納付を命じる制度についても検討されたが、違法収益額の範囲や額を行政庁において認定・立証できるか、といった問題が提起された。

⁴ 課徴金制度の趣旨・目的については、例えば、平成17年金融商品取引法改正（課徴金対象行為の拡大等を内容とする）の際の法案審議において、「課徴金というのは・・・カルテルやインサイダー取引といった経済的利得を目的とする法令違反につきまして、違反行為により得られる経済的利得相当額を基準とする金銭的負担を課すことによりまして、違反行為がいわばやり得になるということを防ぐということと、これを通じて違反行為の防止という行政目的を達成する、こういうものでございます。」と答弁されている（平成17年2月28日衆議院財務金融委員会・山本庸幸内閣法制局第三部長）。

会計士法における課徴金制度（資料8）が存在する。

また、諸外国においても、行政庁が（直接あるいは裁判所を通じて）事業者に対して金銭的不利益を課す例として、民事制裁金制度（アメリカ、オーストラリア等）、民事回復制度（イギリス）、過料制度（ドイツ等）、課徴金制度（韓国）などが見られる。

ウ 意義・期待される効果

消費者に財産被害を発生させた事業者から、経済的利得を剥奪することにより、事業者のやり得が生じることを防止することができ、これによって事業者による当該行為継続のインセンティブを失わせ、財産被害の発生・拡大を防止することができる。

エ 課題

（ア）不当表示を対象とした賦課金制度の必要性

a 不当表示を対象とした賦課金制度の検討に係る経緯及び意義

不当表示を対象とした賦課金制度の導入に関しては、平成20年に課徴金賦課の対象範囲拡大等を内容とする独占禁止法の改正に併せて景品表示法への課徴金制度の導入も行う「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律及び不当景品類及び不当表示防止法の一部を改正する法律案」（以下、「平成20年改正法案」という。）⁵が閣議決定、国会提出された（資料9）。

平成20年改正法案の国会提出後、消費者行政推進基本計画（平成20年6月27日閣議決定）によって、景品表示法の消費者庁への移管が決定され、その位置付けは、独占禁止法の特例法たる競争法ではなく、消費者・生活者サイドの視点を有する消費者法に変更された。景品表示法への課徴金制度導入については、消費者庁への移管後に、被害者救済制度の総合的な検討を実施する際に併せて検討することが適切であるとされ、このため、平成20年改正法案は廃案となった⁶。

⁵ 同法案において、景表法上の課徴金制度については、

- ・対象は優良誤認表示及び有利誤認表示（故意、重過失の場合は除かれる）
- ・算定方法は、対象行為の期間における当該商品又は役務の売上額×3%（300万円未満は裾切り（＝対象となる売上額は1億円以上））
- ・事前手続については行政手続法上の例とされ、事件処理手続、徴収手続については基本的には独占禁止法が適用されることとされた。

⁶ なお、平成20年改正法案のうち、独占禁止法上の課徴金の適用範囲の拡大については、第171回国会において成立した「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部

消費者被害事案のうち、不当表示事案についても民事訴訟の対象になるものについては、不法行為や債務不履行に基づく損害賠償請求により、事業者の不当な利得を剥奪することが可能になる。しかし、事業者の不当な行為がどの程度消費者の商品選択に影響したかの立証が容易ではない場合が多いこと、被害額の算定（立証）が容易ではない場合が多いこと、損害額が算定できたとしても訴訟にかかる費用よりも少額である場合が多いこと（費用対効果の問題）等から、そもそも民事訴訟になじまない又は民事訴訟による不当な収益の剥奪が困難な場合も多い。不当表示事案では、このようなことから、不当表示を行った事業者の元には、不当表示を行うことによって得た不当な収益（やり得）が残り、同様の行為が繰り返されるインセンティブとなる可能性がある。このような不当表示を対象として、賦課金制度を導入し、やり得を剥奪して事業者が不当表示を行うインセンティブを奪うことになれば、不当表示を抑止する効果があると考えられる。

b 景品表示法への賦課金制度導入の意義

(a) 景品表示法と賦課金制度の趣旨・目的の関係

既存の課徴金制度が導入されている法律は、競争秩序や証券市場の公正といった取引秩序の維持という目的を達成するためのものである。景品表示法が独占禁止法の特例に位置付けられていた平成 20 年改正法案の提出当時の状況とは異なり、景品表示法は、消費者庁に移管され、公正な競争の確保を目的とする競争法体系から、一般消費者による自主的かつ合理的な選択の確保を目的とする消費者法体系へと変わった。そのため、消費者法体系に位置付けられた景品表示法に賦課金制度を導入する必要性を改めて整理する必要がある。

この点について、消費者庁の任務は、「消費者が安心して安全で豊かな消費生活を営むことができる社会の実現に向けて、消費者の利益の擁護及び増進、商品及び役務の消費者による自主的かつ合理的な選択の機会の確保並びに消費生活に密接に関連する物資の品質に関する表示に関する事務を行うこと」と定められている（消費者庁及び消費者委員会設置法第 3 条）。また、消費者庁に移管された景品表示法は、消費者庁及び消費者委員会設置法の施行に伴う整備法により、その目的は、「商品及び役務の取引に関連する不当な景品類及び表示による顧客

を改正する法律」によって、排除型私的独占、一定の不公正な取引方法（不当廉売、差別対価、共同の取引拒絶、再販売価格の拘束及び優越的地位の濫用）が課徴金の対象とされた。

の誘引を防止するため、一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれのある行為の制限及び禁止について定めることにより、一般消費者の利益を保護すること」(同法第1条)へと変更された。

これらを踏まえれば、景品表示法が消費者法体系に位置付けられたことを前提として、消費者庁の任務の一つである消費者の自主的かつ合理的な選択の確保のために、それを阻害するおそれのある不当表示を実効的に抑止するための措置としての賦課金制度を位置付けることができると考えられる。このような整理は、消費者政策と独占禁止政策(競争政策)は相互に密接に関連しており、両政策を一体的に促進するという視点が重要という理解⁷とも整合する。

(b) 民事訴訟等による被害回復との関係

消費者法分野では、被害の防止と並び、被害を受けた消費者の救済(被害回復)が重要である。事業者が賦課金を納付することにより、被害者に対する被害回復のための原資が無くなるとすれば、被害回復が図られなくなることに注意が必要である。

他方、被害回復のための制度としては、通常民事訴訟手続に加え、現在、消費者の財産的被害を集団的に回復するため、特定適格消費者団体が被害回復裁判手続を迫ることができる「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律案」(以下、「消費者裁判手続特例法案」という。)が提出されている。現状では、不当表示事案についても、民事訴訟手続になじむものについては、民事訴訟によって事業者から不当な収益が剥奪され、消費者が救済されるが、訴訟の費用が高く、労力も大きいために、裁判制度を利用できない消費者が存在する。「消費者裁判手続特例法案」は、そうした事案の中でも要件を満たすものについて、消費者を集団的に救済するものであり、裁判手続による消費者被害の救済の実効性の確保が図られるとともに、事業者の不当な収益の剥奪にも資するものとなることが期待される。

しかしながら、前述したとおり、不当表示事案の中には、事業者による不当表示がどの程度消費者の商品選択に影響したか(因果関係)や、具体的な損害の発生についての立証が典型的に困難な事案も多い。そのため、そもそも民事訴訟手続によっては事業者の不当な収益を剥奪できず、「消費者裁判手続特例法案」が成立したとしても、事業者にやり得が残り、同様の行為(不当表示)がなされる可能性がある。し

⁷ 平成19年6月26日独占禁止法基本問題懇談会報告書4頁(資料10)参照

たがって、こうしたやり得を剥奪して事業者が不当表示を行うインセンティブを奪うことにより不当表示を抑止することを目的とした賦課金制度の導入の意義は、なお認められると考えられる。

(c) 現行法上の措置命令の実効性

現行法上の措置命令の実効性(不当表示が効果的に抑止されているか)について、不当表示事案に対する景品表示法に基づく措置命令⁸は、不当表示を差し止めるだけでなく、その表示が事実や実態と異なっていることを消費者に広く知らしめる効果がある。このことから、多くの事業者は、不当な表示を続けることが困難になると考えられる。

また、消費者法に位置付けられた景品表示法の執行については、景品表示法が消費者庁に移管され、独占禁止法の補完法では無くなったことで、「公正競争阻害性」という市場を見据えた要件が無くなった。その代わりに、消費者被害事案として現実の消費者被害の広がりや深さに着目してより適切な対応を図っている。そして、消費者庁における景品表示法に係る措置命令等の件数は、消費者庁設置後増加しているが、景品表示法に基づく措置命令を受けた事業者が、不当表示を繰り返すことはさほど多くない⁹。他方で、不当表示自体が減少しているかは明らかでなく、景品表示法に係る措置命令等の件数が増加していることだけをもって、措置命令によって不当表示が一般的に抑止されているとまでは言えない。

以上を踏まえると、景品表示法上の措置命令は、特に再犯防止(同一事業者が不当表示を繰り返すことの防止)という観点からは、実効的に機能していると見ることもできるが、他方で、そのような再犯防止にとどまらない一般的な不当表示抑止機能を実効的に果たしているとは言えないと考えられる。したがって、景品表示法に、不当表示を一般的に抑止するための新たな措置を導入することには意義があると考えられる。

⁸ 不当表示の差し止め若しくは再発防止のために必要な事項又はそれらの実施に関する公示その他必要な事項の命令(景品表示法第6条)である。一般的には、一般消費者の誤認排除のための新聞広告等による周知徹底、同様の違反行為の不作為等が命じられている。

⁹ 同法の執行状況を見ると、消費者庁設置後、同法に基づく行政処分を受けた事業者が過去10年以内に同法違反の行政処分を受けていた事例数は、6件(行政処分総計87件中)である(資料11)。

(d) 小括

以上のように、景品表示法に不当表示を一般的に抑止するための新たな措置を導入することは、意義があると考えられる。しかしながら、賦課金制度は、行政が事業者に対して不利益処分を課する制度であるため、不当表示の抑止という目的に照らして、最も適切な手段であるか、更に検討が必要である。

かかる観点から、不当表示を一般的に抑止するための新たな措置としては、第一次的には、刑事的手法（例えば、不当表示を行った者に対する直罰規定の新設）が考えられ、その他にも、賦課金制度以外の行政的手法（例えば、業務停止命令等の新設）等も考えられるところである。したがって、これらの選択肢も含め、不当表示を一般的に抑止するための新たな措置としてどのような手法が最も適切であるかについて、更に検討を行うことが必要と考えられる。さらに、不当表示を一般的に抑止するための措置を導入するとしても、あらゆる商品又は役務の取引についての不当表示を規制する景品表示法に導入することが適切か、それに代えて、それぞれの法目的に応じて表示についての規制を行っている個別法に導入することが適切かについても、検討が必要と考えられる。

(イ) 不当表示以外の事案を対象とした賦課金制度の必要性

a 特定商取引法違反の不当勧誘事案を対象とした賦課金制度の必要性

特定商取引法においては、事業者による不当勧誘行為等があった場合に、それに対する行政処分（指示、業務停止命令）とは別に、消費者自らが被害回復を図ることを可能とする民事ルール（クーリング・オフ、不当勧誘に基づく契約の取消、契約の中途解約・過量販売解除等）が定められ、それによって被害回復が図られている。

また、現在の特定商取引法によって不当勧誘の禁止が十分図られているかについて、具体的に検討・検証する必要があるところ、同法の執行状況を見ると、消費者庁が設置された後に同法に基づく行政処分を受けた事業者が過去 10 年以内に同法違反の行政処分を受けていた事例数は、5 件（行政処分総計 144 件中）である（資料 12）。そして、特定商取引法違反及び特定商取引に関連する詐欺、恐喝等の刑法犯について、警察による検挙（平成 19 年から平成 23 年において、検挙事件数では各年約 110 件～190 件、検挙人員数では同約 300 人～430 人）

がなされている（資料 13）¹⁰。さらに、PIO-NETに登録された特定商取引法に関する消費相談件数は相当程度減少している（資料 14）。

以上の事実を踏まえると、現時点において、不当勧誘行為を抑止するために新たな措置権限を導入する必要性は、必ずしも明らかではない。したがって、現時点では、特定商取引法に、不当勧誘行為を抑止するための新たな措置としての賦課金制度を導入する具体的な必要性があるとはまでは言えないのではないかと考えられる。

b 「多数消費者財産被害事態」を対象とした賦課金制度の必要性

安全法上の「多数消費者財産被害事態」（安全法第 2 条第 8 項）に該当するような消費者の財産上の利益を侵害することとなる不当な取引についても、賦課金制度を導入することも考えられる。

ただし、「多数消費者財産被害事態」であってすき間事案であるものを対象とする消費者庁の勧告・命令権限に係る規定（同法第 40 条第 4 項及び第 5 項）が施行（平成 25 年 4 月 1 日）されたばかりであり、現時点でその必要性について検討することは適当ではなく、その執行状況を一定期間検証することが適切である。

（ウ）賦課金制度の在り方

不当表示を抑止するための新たな措置として賦課金制度を導入する必要性が認められる場合には、導入すべき賦課金制度の具体的な制度設計を行う必要がある。かかる制度設計に際しては、既存の制度例である課徴金制度（独占禁止法、金融商品取引法及び公認会計士法における課徴金制度）を参考としつつ、以下のような論点について、個別具体的に検討する必要がある。

もっとも、消費者被害事案において行政庁が事業者に賦課金を課した場合、事業者においては、消費者に対して民事上の義務（損害賠償義務等）を履行するための原資が無くなる事態もあり得る。したがって、消費者の民事上の請求権の行使を妨げることとならないよう、対象事案、適用要件等の制度設計について慎重な検討が必要である。

また、簡易迅速に不当表示を差し止めることにより、消費者の自主的かつ合理的な選択権の行使を確保するという景品表示法本来の目的・機

¹⁰ もっとも、この点に関しては、連鎖販売取引では繰り返し違反行為が行われる傾向が強いと一般にいわれていることから警察により検挙された事案での個人の経歴等横断的な分析がないと現行の仕組みで不当勧誘の抑止が十分かどうかは明らかではない、との指摘もあった。

能の達成が損なわれることが無いよう、賦課金制度の在り方についても慎重に検討する必要がある。具体的には、景品表示法への賦課金制度の導入が現行法の措置命令の執行に影響を与え得ること、即ち、現体制を前提とすれば、賦課金の納付を命じるための要件の立証のための調査負担が大きくなることや一定の手続保障を定める必要がある結果として事件処理が長期化すること、帳簿を作成していない事業者に対しては必要な調査ができず賦課金の納付を命じることは困難と考えられること、賦課金という不利益処分に対して提起される取消訴訟の対応が必要となること等について留意が必要である。

a 対象事案

制度の趣旨・目的及び不当表示事案の現状（前述のように、景品表示法に基づく措置命令を受けた事業者が、不当表示を繰り返すことは多くないこと）を踏まえ、対象事案をどのように絞り込むかについて検討を行う必要がある。

b 算定方法

制度の趣旨・目的（制度の目的について、違法行為の防止と考えるのか、それに限らず被害救済をも含むのか等）を踏まえ、その目的達成のために必要・合理的な賦課金額算定方法を定めることが必要である。また、帳簿を作成していない事業者があり得ることを前提として、そのような場合でも賦課金額を合理的に算定できるような制度として設計する必要がある。なお、平成20年改正法案においては、売上額1億円以上に限り、その3%を賦課金額としていた。

c 刑罰との関係（刑罰との調整）

独占禁止法上の課徴金制度は、一定のカルテル行為による不当な経済的利得の剥奪によって社会的公正を確保し、違反行為の抑止を図り、禁止規定の実効性を確保するために設けられたものであり、反社会的・反道徳的行為に対する制裁として科せられる刑事罰とは、その趣旨、目的、性質を異にすることから二重処罰禁止に反しないとされているところ¹¹、不当な収益を剥奪することにより違反行為の防止を目的とする賦課金制度についても同様と考えられる。

¹¹ 独占禁止法違反の不当な取引制限に対する刑罰が科された後になされた課徴金納付命令が二重処罰禁止（憲法第39条）に反するかが争われた事案において、最高裁は、二重処罰禁止に違反するものではないと判示した（最判平成10年10月13日〔判例時報1662号83頁〕。原審は、東京高判平成9年6月6日〔判例時報1621号98頁〕。（資料15）参照）。

d 民事上の請求権との関係（民事上の請求権〔個々の被害者の民事上の請求権〕との調整）

消費者法分野では、被害を受けた消費者の救済（被害回復）が重要である。事業者が賦課金を納付することで、被害者に対する被害回復のための原資が無くなるとすれば、被害回復が図られないこととなる（資料 16）。また、消費者の救済（被害回復）がなされるときは、不当な収益の剥奪もなされていると考えられるので、賦課金から控除することも考えられるが、控除される額が真に控除されるべきものであるかをどのように担保するか等の問題がある。

e 裁量性（法適用、金額算定等）

裁量的又は非裁量的のいずれの制度として設計するかについては、現行の制度における制度設計を参考としつつ（資料 17）、簡易迅速に行政処分を行う必要性や、賦課金の納付命令による執行負担などを考慮する必要がある。

f 調査権限

賦課金制度を導入する場合、行政において、賦課金納付命令の要件を立証する必要がある。かかる観点から、課徴金制度が定められている独占禁止法、金融商品取引法、公認会計士法における調査権限（出頭命令、審尋、報告徴収、立入検査、提出命令等（資料 18））も参考としながら、必要となる調査権限を検証し、導入する必要がある。もともと、行政による調査権限は、最終的には行政処分等を行い、行政目的を達成するための手段であるから、その目的の範囲内で認められるものであり、調査を受ける事業者の利益保護も考慮しつつ検討する必要がある。

g 手続保障

賦課金制度は事業者に対して金銭的不利益を賦課するものである。賦課金の納付命令に対する不服申立ては取消訴訟によるが、事前手続保障の観点からは、一定の事前手続を定めておく必要がある。その際、現行の制度を参考としつつ（資料 19）、一定の事前手続を定める等の結果として事件処理が長期化する可能性があることを踏まえ、措置命令及び賦課金制度の執行体制を十分整える必要があることに留意すべきと考えられる。

h 徴収手続等

課徴金制度が定められている独占禁止法は、国税滞納処分の例による

こととされ、金融商品取引法及び公認会計士法は、民事執行法その他強制執行の手續に関する法令に従うとされていること（資料 20）とされている。これらを参考としながら、必要・適切な徴収手續について検討する必要がある。

（エ）被害者への配分

現在の課徴金制度では、納付された課徴金は国庫に帰属することとされ、これを被害者に配分するという制度とはされていない。被害者への配分については、個別の損害を算定しにくいことが賦課金制度導入の根拠の一つと考えられることから、配分にはなじみにくい事案が多いと考えられるほか、配分のための費用を要すること（賦課金制度の対象事案によっては、配分額よりも配分のための費用の方が高額となり得ること）なども考慮する必要がある。

他方、事業者が消費者に対して、違法行為を行ったことに対する一定の金銭（見舞金、解決金等）を支払った場合、かかる金銭の額を行政庁が納付を命じる賦課金の額から控除するという制度設計は考えられる。もっとも、その場合、事業者が消費者に金銭を支払った事実を行政庁が確認する必要がある（そのための実作業が発生する）と考えられること、事業者が違法行為に加担した従業員等に高額な金銭を支払って賦課金からの控除を求めるなどの脱法的行為を行うおそれがあること等、制度運用上の課題を踏まえた検討が必要となる。

（2）調査や違法行為の是正命令に応じない事業者に対し金銭を賦課すること

行政調査や行政処分の実効性を確保する観点から、対応を怠る事業者に対して金銭を賦課する手法が考えられる。

参考となる制度としては、行政刑罰としての罰金や、行政上の秩序罰（過料）が存在する。

かかる手法は、調査に対応させた速やかな処分につなげていくことができる、若しくは処分に対する事業者の速やかな対応が期待できるという意義が認められる。

他方、この実効性をどのように確保するかが問題になる。仮に国税滞納処分の例によるとした場合、いざ破産手続という時に消費者庁が課した金銭的賦課が一般の消費者の債権に優先してしまい、消費者の被害回復を妨げてしまうこともあり得る。そこに至る前に、迅速に対応することが必要である。

3 事業者の財産を保全する方法

(1) 民事上の責任追及を容易にするための手法

私人による被害回復のための事業者の財産の隠匿・散逸防止策として、現在、民事保全（民事保全法）の制度がある。

しかし、私人による民事保全（仮差押え等）については、以下のような問題がある。

- ・保全すべき財産の特定について

個々の消費者が保全すべき財産の特定を行うことは困難な場合が多い。

- ・担保について

消費者被害にあった消費者が、民事保全法上要求される担保を用意することは困難な場合が多い（一般的な基準（資料 21）によると、仮に 200 万円の被保全権利を持って事業者の預金債権を差し押さえる場合、50 万円～70 万円程度の担保が必要となる。）。

このように、私人による民事保全には困難な場合が多く、現状では、財産を隠匿・散逸してしまうような事業者との関係で、被害の回復が十分に機能しない場合がある。

そのため、民事訴訟による被害回復の前段階として、行政がまず被害回復のための資金となる事業者の財産を保全しておくことが考えられる。

他方、私人間の取引により生じる消費者の財産被害に関して、行政が権限を行使し、その私人間の権利義務関係を確定する制度については、行政が法律上の争訟を担うこととなり、対審・公開による裁判を受ける権利を国民から奪うことにもなる、といった問題が生じる。

したがって、私人間の権利義務関係の確定については、裁判手続によるものとし、行政による対応としては、被害者による被害回復が実効的になされるよう、事業者の財産を保全することが考えられる。

ア 行政による保全命令申立制度

行政が民事保全の申立てを行う制度については、本案訴訟との関係をどのように整理するのかという点が課題となる。

この点については、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、との指摘があった。そして、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、起訴命令の申立て（民事保全法第 37 条）により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、との指摘があった。

イ 事業者情報、資金を提供する制度

民事保全の申立てのため、具体的には、事業者所有不動産の所在地等の情報や、債権を特定できる情報（預金債権であれば取扱金融機関の支店等）の情報が必要（資料 22）であり、既存の制度から消費者が取得できる情報のみでは、保全すべき財産の特定は困難である。

したがって、行政が事業者に対し、民事保全の申立てのために必要な情報を開示するよう命じる制度や、消費者に対し、行政が保有する情報を提供する制度が考えられる。

（ア）事業者に対し、行政が情報を開示するよう命じる制度

私人が民事保全を申し立てるために必要な情報について、行政が事業者に対して開示を命じる制度として参考となるものとしては、民事執行法上の財産開示制度（同法第 197 条）（資料 23）が存在する。

しかし、消費者が債務名義を取得していない段階で財産を開示させることは困難と考えられる。

（イ）消費者に対し、行政が保有する情報を提供する制度

また、消費者に対し、行政が自ら保有する事業者の財務情報を提供する制度も考えられる。かかる制度は、密行性は確保されると考えられるが、行政が民事保全申立てに必要な事業者の財務情報を保有しているのかという問題や、行政の取得した情報の目的外使用との関係についても検討する必要がある（資料 24）。

（ウ）消費者に対し、行政が金銭的な支援を行う制度

さらに、私人が民事保全の申立てを行うことができるように、担保となる保証金を貸し付ける制度が考えられる。

かかる制度については、民事法律扶助業務における費用立替制度（資料 25）や、自治体による訴訟費用の援助制度（東京都消費生活条例第 31 条等）（資料 26）等が存在する。これらの制度の対象にならない場合（例えば、民事法律扶助制度における費用立替制度においては、資力が一定額以下である等の要件が設けられているが、こういった要件を満たさないような場合）に絞る等、他の支援制度との役割分担の観点から、対象範囲や要件等の整理を行う必要がある。

ウ 財産の保全・凍結命令制度（供託命令制度）

（ア）制度の概要

被害者による被害回復のために、消費者庁が被害者に発生した被害額を認定し、事業者に対して相当額の供託を命じるという制度が考えられる（考えられる制度設計については後述）。

（イ）参考となる制度

- ・ 行政が事業者の財産の保全を図る方法として、過去に、暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（以下、「暴対法」という。）において検討された供託命令制度がある（ただし、同制度については、警察庁における立案作業中に、別途、法務省において、犯罪被害者一般についての被害回復制度の検討が行われることになったため、平成9年の暴対法改正に盛り込むことは見送られた。）（資料27）。この制度は、暴力団が不当に得た収益を、いわばやり得という形で保持させるという状態を解消させ、被害者による資金回収を支援する制度として立案されたものと考えられる。
- ・ 供託制度は、請求権の満足を図るため、国家機関が供託物の保管に任ずる法律制度である。供託法は、法令の規定に基づく場合についてのみ、供託を認めており、供託原因によって大別すると、現在、①弁済供託、②担保（保証）供託（割賦販売法第16条、旅行業法第7条、宅建業法第25条等の営業保証供託等）、③執行供託、④保管供託（銀行法第26条、保険業法第132条等）及び⑤没取供託の類型が認められている。
- ・ 既存の供託命令制度としては、銀行法第26条、保険業法第132条等の保管供託において、事業者の業務又は財産の状況に照らして、必要があると認められるとき、内閣総理大臣が事業者に対して供託を命じることができることとされている。もっとも、保管供託については、業所管庁が監督権限を有しており、業務停止等供託以外の他の措置をとることも可能であるという点で、今回検討している供託命令制度とは異なる。

その他、関税法上の輸出入の差止め申立てに係る供託命令制度（同法第69条の6、第69条の15）、保険業法上の外国保険会社等に対する供託命令制度（第190条第2項、同第4項）等、個別法において、供託命令制度が規定されているが、これらは保証供託であり、事業開始等に際してその者の事業活動によって損害を被った者等の請求権を担保するための営業上の保証供託、訴訟行為等をするに際してその訴訟行為等によって損害を被った者等の請求権を担保するための裁判上の保証供託等がある。これらも業

所管庁の存在が前提となっている。

(ウ) 意義・期待される効果

かかる制度には、次のような特色がある。

- ・ 消費者及び消費者庁において、事業者における保全すべき財産を特定する必要がない。
- ・ 消費者において、民事保全の場合のように担保を立てる必要がない。

(エ) 課題

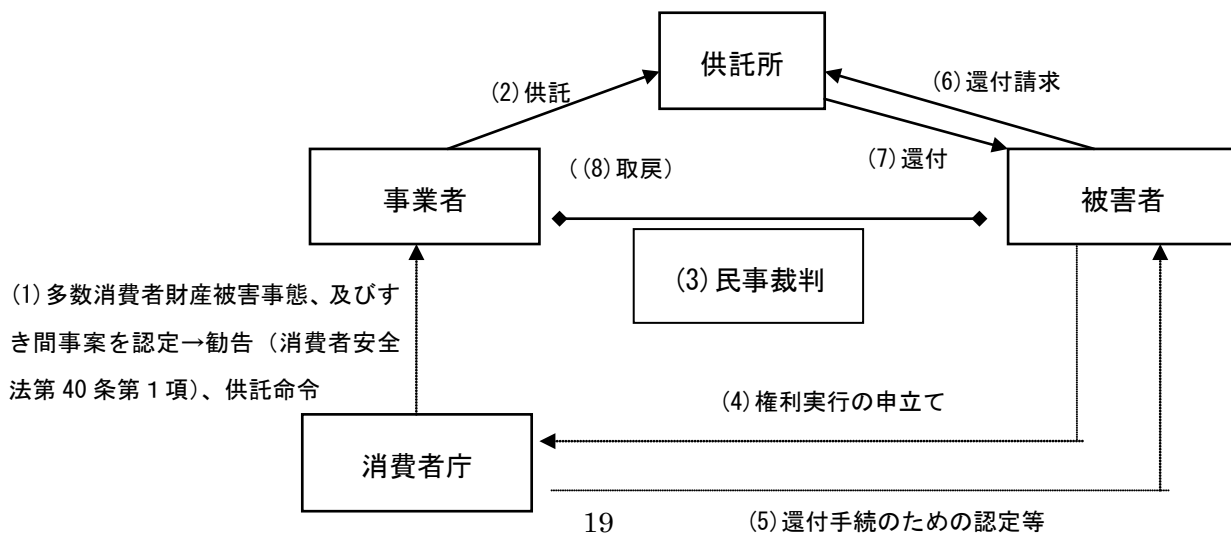
仮に、供託命令制度を導入する場合には、例えば、「多数消費者財産被害事態」のうち、すき間事案を対象とする場合（対象事案の検討については後述）、次のような制度設計が考えられる。

- ① 対象事案が発生した場合、事業者に対し、当該行為に係る取引をやめるよう勧告。併せて、消費者に発生した被害額を認定した上で、当該金額相当の金銭を供託所に供託すべき旨を命ずる。
- ② 被害者たる消費者は、自ら訴訟を提起して債務名義等を得る。
- ③ 被害者の配当申出に係る手続は政令等で定める。

例：対象事業者、不当な取引の内容、被害者は債務名義等を得た上で申出すべきこと等の公示、被害者に対する通知等

- ④ 被害者は、消費者庁に対して、判決の謄本、和解証書等により損害の回復を受けるべき権利者である旨及び損害額の確認を受けた上で、供託所に必要な書面を提示し、供託金から弁済（還付）を受ける。
（具体的な被害者への還付手続は政令等で定める。（割賦販売法上の営業保証供託につき、還付手続の流れは参考資料1を参照））

<手続の流れのイメージ>



※この他、相談員からの情報等を端緒として、被害の現実の発生を前提とせず、早い段階で事業の裏付けとなる財産の証明を求め、証明できなかった場合には供託命令を行うことも考えられるが、かかる制度の場合、供託を命じる額をどのように算定できるのか、といった課題がある。

当該制度の導入にあたっては、次の点について検討する必要がある。

a 消費者庁による供託命令制度の適否

仮差押え等のために事業者の財産を特定することが困難な消費者に代わって、消費者庁が供託命令を行うことにつき、財産保全及び消費者保護の観点から、必要性、有効性が認められるとの指摘があった。

他方、慎重な検討を求める観点からは、事業者側の権利保障のため、手続上の問題の指摘、対象事案や要件に係る明確性、集団的被害の回復のための仮差押制度案¹²等の他制度との均衡を求める指摘があった。

また、私法的契約の性質を有する供託について、その一方当事者である供託者にその契約を強制することができるかについても検討する必要があるとの指摘があった（現行法上、他の法令において規定されている供託命令違反に対する罰則は、監督官庁からの「監督上必要な措置」の命令に違反した場合の罰則である）。

b 実効性

・実効性担保のための方法

そもそも、業所管庁ではなく営業について許認可権限を有しない消費者庁による供託命令が実効性を持つのかについて検討する必要がある。

実効性担保のために、供託命令違反については、刑事罰又は過料の対象とすることも考えられる。

しかしながら、この場合、金銭を供託するよりも罰金又は過料を支払うほうが金額的に低くなる可能性があり、実効性として十分かどうか検討する必要がある。

また、供託命令違反に対する罰則を設けている他の法令は、監督官庁からの「監督上必要な措置」の命令に違反した場合の罰則であることに留意が必要である。

さらに、事業者によっては、供託命令を行うための事前手続の段階で行方をくらませたり、会社を解散させてしまったりする可能性があることに

¹² 消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律案（平成25年4月19日閣議決定、国会提出）。

も留意が必要である。

c 消費者庁による供託命令制度を導入する場合の論点

・対象事案

消費者の財産被害事案に行政が関与することができる事案として、私人間の紛争の解決であっても、例外的に公益の実現につながるもののみを対象とすることが考えられる。

具体的には、多数の消費者に財産被害を生じさせる事案であって、かつ、消費者と事業者間の情報・交渉力の格差や、消費者自身が被害に遭ったことを認識し難いといった事情により、消費者による民事手続上の紛争解決が十分に図れないような場合が想定される。

以上のような基本的な考え方を踏まえれば、一つの手法として、安全法における「多数消費者財産被害事態」であって、他の法律の規定に基づく措置がない事案（すき間事案）を対象として制度を導入することが考えられる。

・他の債権者との関係

実効的な救済のためには、消費者庁の行う供託命令は消費者が消費者以外の一般債権者に優先して弁済を受ける制度とすることが考えられるが、このような優先弁済を認める制度を設けることができるかが課題となる。

・事業者が倒産した場合の処理

消費者庁が供託命令を行った場合において、事業者が破産したときは、供託された金銭について破産財団に帰属することとなるか、また、この場合、事業者による供託が破産管財人による否認権行使の対象となるかが課題となる。

・行政による損害賠償請求権の認定及びそのための調査権限

司法機関ではない行政庁が、供託させるべき金額（消費者に発生した被害額に応じたもの）をどのように認定するのかが問題となる。

もっとも、実際の損害賠償請求は被害者自身が行うものとし、行政としては、その前提としての財産保全を行うものであれば、行政が厳密に個々の被害者の損害賠償請求権を認定する必要はないと考えられる。

また、損害額の調査のため、事業者が顧客名簿、顧客との取引額等を記録している場合には、当該記録物件の提出等を求める権限を消費者庁

に付与することも考えられる。さらに、調査により入手した資料・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配置する等の体制を整えることも必要である。

このような調査権限の付与については、調査を受ける事業者の利益保護も考慮しつつ検討する必要がある。

・事業者の手續保障等

行政処分を行う場合、一般には行政手続法上の一定の手續を経て行われることとなる。供託命令を行うに際しても、事業者に対し、一定の手續保障を行う必要がある。

また、いつまで供託をさせ続けられるかについても課題となる。

・供託された財産に残余が発生した場合の処理

被害者が請求権を放棄したことなどにより、供託された財産に残余が発生した場合、公に帰属することとするか、事業者に返還することとするかが課題となる。

仮に、残余の供託金を公に帰属させるとする場合、財産権侵害の問題が生じ得ると考えられるところ、供託財産を制裁的に収奪する仕組みとなり得ることから、供託制度上これを正当化することは行政手法としては難しいと考えられる。

・実体法との関係

なお、事業者の供託により、実体法上の関係にどのような影響が生じるか（遅延損害金が発生し続けるのかどうか等）も問題となり得る。

（2）事業者の破産手續開始申立てを行うこと

ア 制度概要

破産手續は、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續である（資料 30）。また、破産によって、その法人を解散させ、債権者は、破産手續開始の申立てを行うことができる。これは、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¹³。

¹³ 伊藤眞『破産法・民事再生法〔第2判〕』（有斐閣、2009年）3頁。

「破産制度の目的は、後に述べるように、債務者の財産の公平な分配と債務者の経済的更生にあるとみられるが、法人の場合には、破産によってその法人を解散させ（民68I③、

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。

- (ア) 事業者の破綻が予想されても、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（資料 31）
- (イ) 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（破産法第 22 条）が、この予納金は高額となる場合もあること
- (ウ) 消費者自身は十分な調査能力や権限を有しておらず、破産原因の疎明¹⁴が困難（疎明資料収集の実態については資料 32）であり、破産手続開始申立てまでに時間を要してしまうこと
（その結果、申し立てた段階では債務者にほとんど財産が残されておらず、配当率が低くなることが多い。例えば、ワールドオーシャンファーム事件の場合、会社、代表者合計 8.49%の配当率にとどまっている（資料 33））
- (エ) 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いこと（資料 34）

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が、上記（ア）～（ウ）の問題については、行政が申立権を持つことで乗り越えられないか、検討が必要である。その際、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が考えられる。

イ 参考となる制度

金融機関等の更生手続の特例等に関する法律（以下、「更生特例法」という。）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綻していても、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、破綻処理コストが一層増大することを防止するため、金融機

会社 471⑤・641⑥など）、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。」

¹⁴ 債務者が支払不能であること（破産法第 15 条第 1 項）。債務者が法人の場合は、支払不能だけでなく、債務超過（債務者が、その債務につき、その財産をもって完済することができない状態をいう）も破産原因となる（同法第 16 条第 1 項）。

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、早期の破綻処理を可能にすることがその目的とされる（資料 35）。

ウ 意義・期待される効果

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所有する一切の財産は破産財団に属する（破産法第 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する（破産法第 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〔破産法第 28 条第 1 項〕、保全管理命令〔破産法第 91 条〕等）を命ずることもできる

また、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綻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

が期待され、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

が期待される。

エ 課題

（ア）消費者庁への破産手続開始申立権付与の適否

破産手続開始申立権については、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の意義について指摘があった。

他方、そもそも破産手続は、既に事業者が破綻している状況であることから、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という指摘や、行政が事業者の生殺与奪を決めることが適切か疑問視する指摘、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。

(イ) 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

a 対象となる事案のイメージ

- (a) 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
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。その際、消費者庁は監督官庁ではないことに留意する必要がある。

○ 更生特例法における考え方

上記のように、更生特例法においては、金融機関の経営状態の悪化により、預金者への過大な負担が生じ、破綻処理コストが一層増大することを防止するという公益的見地から、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破産手続開始申立権が認められている。

○ 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、更生特例法における場合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ある。

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ある。

(b) 申立ての対象事案・要件等

本研究会では、法人の存続を許すことができないような場面に限るべきとの意見や、安全法上の「多数消費者財産被害事態」に該当する場合に申立てを認めてはどうかといった意見があった。

○ 対象となる事案のイメージ

破産手続開始申立ては、結果として法人（事業者）の破綻と、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る。

このような公益性の要件が求められる事案としては、システムとして違法又は破綻が必至であって、同一の事業者による同種の取引で、かつ多数の消費者に現に被害が発生している事案であり、消費者自らが当該事業者の破産の申立てを行うことを期待することができないような事案が考えられる。

また、監督官庁が存在する事業者の場合には、事業の実態をより正確に把握し得る監督官庁において、現行の監督権限の行使で足りるかどうか、足りないとして破産手続開始申立権限を持つべきかどうかを検討すべきである。そして、消費者庁の立場から見て、他の監督官庁がその監督事業について破産手続開始申立権をもつべきだと考えられる場合には、必要性等をその省庁と議論して決めていくべきである¹⁵。

したがって、消費者庁に付与する破産手続開始申立権限の対象としては、監督官庁が存在しないものに絞るべきであることから、監督官庁が存在せず、監督官庁による是正措置が期待できない事案に限るべきと考えられる（この点については、「破産手続開始申立権を有する監督官庁が存在しない事案」に限るべきとの意見もあった。）。

以上から、対象となる事案の要件としては、

- ・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（具体的には、安全法上の「多数消費者財産被害事態」に該当するような事案が考えられる）、多数の消費者に現に被害が発生している事案で、
- ・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、
- ・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

¹⁵ なお、監督官庁による破産手続開始申立てについて、法制審議会倒産法部会（及びその破産法分科会）において、平成13年から平成14年にかけて行われた議論においては、監督官庁といっても業種によって規制の程度が異なり、破産申立てが必要となる業種を一義的に明確な概念によって画することはできない、等の理由で、監督官庁に一般的に破産手続開始申立権を認める規定の導入は見送られた（資料36）。

が考えられる。

なお、以上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、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併せて検討する必要がある。

b 実効性

(a) 調査権限・調査体制

○ 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（疎明資料として考えられるものとしては、資料37）。

このため、消費者庁が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。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。

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。また、破産手続開始申立てのための調査権限を新設する場合、事業者にとって当該調査権限の行使が破産手続開始申立てのためであることが明らかになってしまい、財産の早期の隠匿・散逸の機会を与えてしまうこととなるため、実効性の観点から疑問があると考えられる。

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。

○ 必要な調査権限の内容

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ほか、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。

(b) 救済目的に係る実効性

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。

実効的な被害回復のために、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、これは、財産状況を把握するために必要な調査権限や、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。

c 予納金

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。

この点については、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る。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。

d 破産手続の目的との関係

消費者庁による破産手続開始申立て制度は、財産の隠匿・散逸防止を目的とするものである。かかる目的について、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（資料 38））との関係を考える必要があるが、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れば、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。

また、消費者庁による破産手続開始申立て制度の目的には、事業者の事業活動を停止させることも含まれると考えられる。この点については、事業活動の停止については、破産手続の付随的な効果にすぎないが、更生特例法の場合において金融システムへの影響が考慮されているのと同様に、かかる付随的な効果を考慮して制度を導入することは否定されるものではないと考えられる。

（3）事業者の会社解散を命じること

会社解散命令制度は、準則主義により会社の設立が容易になされ得る結果、会社制度が濫用され、会社が社会から期待される任務を果たし得ないときに、裁判所の命令により、その法人格を全面的に剥奪する制度である（会社法第

824条、資料28)。裁判所は、会社解散命令の申立てがあった場合に、解散命令を予期してその前に会社財産の隠匿その他の不正行為が行われないように、会社財産に関し、管理人による管理を命ずる処分その他の必要な保全処分を命ずることができる（同第825条第1項）。このように、会社解散命令制度は、行政が事業者の財産を保全するための制度ではないが、本研究会では、当該制度の積極的な活用を行うべきとの意見があった。

当該制度については、申立権者である法務大臣に、裁判所による会社解散命令発動の要件となる事実を把握するための調査権限がない（資料29）ことから、その他の官庁等による積極的な法務大臣への通知（証拠の提出を含む）が必要と考えられる。

4 消費者の被害を救済する方法

行政が直接消費者の被害救済を図るための手法としては、①行政が被害金額の返還を命じることとなる制度として、(i)債務の履行を命じる手法（結果的に被害回復につながる可能性）、及び(ii)行政処分に付随して是正措置を求める手法、並びに②行政庁が裁判所に対して、事業者に対する被害回復又は違法な収益の吐き出しの命令を申し立てる制度が考えられる。ただし、いずれの手法においても、次の点等が課題となる。

- ・ **私人間の取引について行政が直接介入する根拠**

被害の発生が一義的には個人の利益に係るものであっても、これを放置すれば新たな被害を生み続けるような、社会的に大きな影響を及ぼす事案である等、公益の観点から行政が介入する必要性が認められるような対象事案に限定するための要件を設定することが必要と考えられる（資料39）。

- ・ **被害金額が返還されるべきことの根拠及び民事上の請求権との調整**

行政が直接被害救済を図るための手法を取る前提として、消費者が事業者に対する債務の履行として一定額の金銭の支払いを求める私法上の権利を有することなど、私人間において一定額の金銭の支払いを求める根拠が必要と考えられる。また、被害を受けた消費者自身による民事上の請求権との調整についても検討が必要と考えられる。

- ・ **手続保障**

行政が公権力をもって行う被害金額を消費者に返還させる命令が恣意

的になされることの無いよう、手続保障を厳格に定めることが必要と考えられる。

(1) 行政が被害金額の返還を命じることとなる制度

ア 債務の履行を命じる手法

(消費者安全法に基づく債務履行の勧告・命令の活用可能性)

(ア) 制度の概要

安全法では、消費者に財産被害を生じさせるおそれのある「多数消費者財産被害事態」(第2条第8項)を発生させた事業者に対し、勧告・命令を行い得る(すき間事案であることも要件となる。)。そこで、禁止規範として定められている債務の履行拒否・遅延行為に対する違反行為が行われた場合に、債務の履行拒否を含む「多数消費者財産被害事態」に対する安全法に基づく是正措置が、結果的に消費者の被害回復につながる可能性が考えられる。

例えば、換金困難な外国通貨の取引勧誘において、「必ず儲かる」「希望すれば、すぐに外国通貨を円に両替する」と言われたため外国通貨を購入したが、「円に両替してほしい」と業者に申し出たことに対して「今はできない」と断られた事案がある(国民生活センターによる平成22年6月24日付け公表事案)。このような事案では、債務の履行拒否(消費者事故等)があったと認定できる場合も考えられ、また、「事業者が消費者に示す取引の対象となる商品等の内容又は取引条件が実際のもものと著しく異なるもの」として「多数消費者財産被害事態」と認定できる場合があり得る。かかる事案において、「外国通貨購入契約時に約したとおりに、外国通貨の再両替に応じること」を安全法第40条における「その他の必要な措置」として勧告・命令でき、命令違反の場合懲役刑を含む罰則の対象となるとすれば、結果的に原状回復(被害回復)に近い効果が生じ得ると考えられる¹⁶。

¹⁶ さらに、消費者事故等として、「債務の履行拒否」(安全法施行令第3条第5号)以外にも「法律が無効とする契約条項を含む契約の締結又はその勧誘」(安全法施行令第3条第4号ロ。)。が定められており、これに該当する事案であって、さらに契約条項のみならず契約自体が無効となるような事案があれば、当該契約の当事者である事業者は、消費者から受領した代金等を消費者に返還すべき義務(原状回復義務)を負うこととなる。このような事案が、「多数消費者財産被害事態」であってすき間事案にも当たる場合には、消費者庁が事業者に対して、「法律が無効とする契約条項を含む契約の締結又はその勧誘をしてはならない」ことを安全法に基づく勧告・命令として行うことによって、原状回復に近い効果・機能が果たされる可能性もある。

(イ) 参考となる制度（特定商取引法における指示）

特定商取引法に基づく指示に関して、同法に定められた特定の取引類型において、事業者が消費者に対して返品受領に係る特約を付して取引を行った場合、当該特約条件に従った返品申し出を事業者が拒否すれば、「債務の全部又は一部の履行を拒否し、又は不当に遅延させる」行為（特定商取引法第7条第1項第1号、第14条第1項第1号等）に該当する。このとき、当該事業者に対し、債務の履行拒否や不当遅延という違反行為（違法状態）を解消するためにとるべき措置として、例えば、債務の履行（返品を受領し、代金を返還すること）を命じ得る¹⁷。

(ウ) 意義・期待される効果

かかる措置は、債務の履行拒否等の法違反行為を禁止するものであって、それ自体は原状回復（被害回復）を目的とするものではない。しかしながら、債務の履行を促すことにつながり、結果的に原状回復（被害回復）と事実上同じような効果を生じ得ると考えられる。

(エ) 課題

安全法に基づく勧告・命令は、「多数消費者財産被害事態」であって、かつ、すき間事案であることが要件であるため、その適用範囲は限定的なものとならざるを得ない。また、このような勧告・命令の内容が「消費者被害の発生又は拡大防止」という安全法の法目的に合致するかについても、検討が必要である。

また、実効性の確保の手段も問題となる。この点については、例えば、債務の履行を促す「不当な取引の取りやめ」の勧告・命令に併せて、「当該取りやめの措置をとったことについて一般消費者等への周知徹底」や、「それらにとるべき措置の消費者庁の承認及びとった措置の消費者庁への報告」を勧告・命令することにより、その実効性を確保することが考えられる。また、被害者に対して、自らが勧告・命令どおりの債務の履行を受けたかどうかの報告を求める方法も考えられる。

¹⁷ 消費者庁による通信販売事業者（ネイチャーウェイ株式会社）に対する指示処分（平成24年11月29日）において、「通信販売に係る本件商品に関するテレビ広告において、『商品到着日より30日以内であれば商品代金全額をお返し致します』と表示しているテレビ広告だけを見て申し込み、契約を締結した消費者に対しては、当該表示のとおり、商品の返品に応じた上、商品代金の返還をすること」等を指示している。

もともと、債務の履行を促す措置が理論的には可能だとしても、いわゆる悪質商法を行っている事業者は、そもそも企業としての実態を伴わないような事業者や、事業を継続するつもりのない事業者である場合が多いと考えられる。このような事業者には、債務の履行を期待できない可能性も考えられる。

イ 行政処分に付随して、是正措置を求める手法

不当な収益を剥奪すべき具体的な行為や事案に応じて、業務改善命令のような根拠規定を置き、事業者が業務改善計画の中で被害の回復についても対応するよう指導していく手法が考えられる。

参考となる制度としては、銀行法や保険業法等の規定に基づき、金融庁が事業者に対して発出する行政処分である業務改善命令がある。例えば、保険業法第 132 条等において、事業者は業務改善命令に従って業務を改善するための計画、即ち業務改善計画を作成し提出することとされ、その中で、自主的な取組として消費者への返金等が行われている事案がある。

このような手法によれば、事業者の自主性のある取組による被害回復が期待される。

ただし、これは、常日頃から業を所管・指導している監督官庁と事業者との継続的な監督関係があつてこそ、自主的な取組が期待できるものである。したがって、そもそも企業としての実体を伴わないような事業者や、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ことが難しく、消費者被害の救済につなげることには限界があると考えられる。

(2) 行政が裁判所に対して、事業者に対する被害回復又は違法な収益の吐き出しの命令を申し立てる制度

ア 制度の概要

行政が事業者に対して被害回復を命じる制度のほか、

- ・ 消費者庁が裁判所に対し、事業者の行為の差し止めを求めると共に、事業者の被害者に対する被害額の返還を申し立てる制度（制度設計としては、消費者庁が、被害者の不当利得返還請求権を主張・立証し、被害者に対する支払を求めること）

又は

- ・ 消費者庁が裁判所に対し、事業者の行為の差し止めを求めると共に、事業者の違法な収益の吐き出しを申し立てる制度（制度設計としては、

消費者庁が事業者の得た違法収益について主張・立証し、消費者庁に対する支払を求め、消費者庁が支払われた金額を保管の上、個々の被害者に配当すること)が考えられる。

イ 参考となる制度

行政が裁判所に対して、事業者に対する被害回復又は違法な収益の吐き出しの命令を申し立てる制度に関しては、例えば、米国には、SEC、FTC又は各州の司法長官によるリステイテューション (restitution) 又はディスゴージメント (disgorgement) の申立ての制度がある (資料40)。

FTCによる上記申立ては、消費者保護のため、行政機関であるFTCが、FTC法 (連邦取引委員会法) の規定に基づき、事業者を被告として、違法行為の差止めに加えて、事業者による不法収益の被害者への返還 (リステイテューション) 又は吐出し (ディスゴージメント) を求める訴えを提起できるという制度である。この制度では、違法行為の差止めにとどまらず、違法行為による利得の剥奪も行われており、違法行為の繰り返しを効果的に防止し得る。SEC又は各州の司法長官による上記申立てについても、FTCの場合同様、根拠となる法律は異なるが、裁判所に対する申立てを経て、裁判所の命令によって違法行為の差止め、違法行為による利益の剥奪が行われる。

このような米国の制度は、エクイティ (衡平法) 上の救済手段である違法行為の差止めを命ずる差止命令 (インジャンクション injunction) の付随的救済であり、違法行為の差止めに加えて加害者の不法収益を剥ぎ取り被害者に引き渡させる (リステイテューション) 又は不法収益を吐き出させる (ディスゴージメント) という判例法上認められた救済方法である。

国内制度としては、行政庁が裁判所に対して違法行為 (又は違反被疑行為) の差止めの命令を申し立てる制度として、独占禁止法に基づく緊急停止命令、金融商品取引法に基づく禁止・停止命令等が定められている (資料41)。これらの制度は、行政処分として違法行為の差止め等を命ずる権限を有する行政庁に対し、行政処分を行うまでには一定の時間を要するため、その間に違法行為が継続することを防止するなど緊急の必要がある場合に、裁判所に対して当該違法行為の停止等を命ずること (緊急停止命令等) を申し立てる権限を認めたものである。一方、行政庁が裁判所に対して、被害回復や違法な収益の吐き出しの命令を申し立てる既存の制度はない。

ウ 意義・期待される効果

このような制度を我が国の消費者法体系に導入する場合、行政庁が消費者に代わって裁判所への申立て（又は訴訟提起）を行うことにより、（被害者及び被害額の特定、立証等を行うことなく行政処分として金銭納付を命じ得る賦課金制度とは異なり、）事業者から不法収益を剥奪するだけでなく、これを被害者に返還（又は配分）することが可能となり得る。したがって、消費者の損害を填補する機能とともに、消費者被害の発生を予防する機能が期待できる。

また、裁判所において手続を行うことにより、事業者の手続保障を図ることができる。

さらに、裁判所による判断を前提とし、強制執行を行うことが可能になり、より実効性が期待できる（もっとも、申立ての段階で財産の隠匿・散逸を図るような事業者については強制執行が奏功しない可能性もある。）。

エ 課題

消費者庁が裁判所に対し、事業者の行為の差し止めを求めると共に、事業者の被害者に対する被害額の返還を申し立てる制度を導入する場合、消費者庁がどのような立場で申立てを行うことになるのか（個別の授権無しにどういった根拠で原告という立場で申立てを行うことになるのか等）、個々の被害者の裁判を受ける権利との調整等をどのように整理するかといった問題を検討する必要がある。また、現実的な問題として、消費者庁において、個々の被害者及び当該被害者の損害額についての主張、立証が可能なのかという問題がある。

また、消費者庁が裁判所に対し、事業者の行為の差し止めを求めると共に、事業者の違法な収益の吐き出しを申し立てる制度を導入する場合、消費者庁が違法収益額について、どのように主張、立証するのか等の課題も生じる。

第3 まとめ

本研究会においては、いわゆる悪質商法に相当する事案により、消費者に深刻な財産被害が生じている状況を踏まえ、その発生又は拡大の防止及び被害の救済のために考えられる行政手法の検討を行った。その際、行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策として、①行政による早期対応、②行政が被害発生を防止する方法、③事業者の財産を保全する方法、④行政が消費者の被害を救済する方法からなる4つに整理し、それぞれについて、考えられる様々な制度とその導入の意義、参考となる既存の制度、期待される効果、課題等について、実務的・理論的観点から検討を行った。

消費者が安心して、安全、豊かな消費生活を営むことができる社会を実現することは、消費者のみならず、健全な事業者にとっても有益であると考えられる。こうした観点から、制度設計に当たっては、具体的な法律の改正あるいは新法の制定を念頭に置いて、消費者被害の状況や執行の状況を十分に踏まえ、消費者被害の防止及び救済並びに消費者の自主的かつ合理的な選択の確保といった目的を達成するための最適な手法は何か、また、課題の解決によって実現可能性が期待できる手法は何かなど、消費者庁において、更なる検討が真摯に行われることが求められる。

その上で、導入すべき具体的な手法・制度について更に検討を深め、必要な法整備が着実に進められていくことが期待される。