

悪質商法への行政的手法の検討

～違法収益剥奪や財産保全、被害回復 2023年6月13日

後藤巻則（内閣府消費者委員会委員長、早稲田大学名誉教授）

1 多数消費者被害を生じさせた近年の悪質商法

ジャパンライフ、WILL、VISION、ケフィア、MR I インターナショナルなど

2 共通する本質的な問題点

- ①高配当・高利益をうたって、多数の消費者を強引に誘引し、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、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という構造

3 現行の対応手法

- (1) 民事的手法—消費者裁判手続特例法
- (2) 行政的手法—消費者安全法、特定商取引法、預託法
会社法における解散命令
景品表示法における課徴金納付命令
金融機関等の更生手続の特例等に関する法律
- (3) 刑事的手法
組織的犯罪処罰法における没収、追徴
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における被害回復給付
金支給制度
振り込め詐欺救済法

4 制度的手当ての必要性

- (1) 横断的・一元的な対応の必要性
- (2) 新たな被害者の発生抑止
- (3) 消費者の被害回復
- (4) 行政の主体的・迅速な対応

5 制度の対象とすべき「破綻必至商法」

- ①金銭の出資若しくは拠出又は物品又は権利の提供をすれば、事業の収益により一定
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
- ③事業が約束した配当等を賄うだけの実体を有していないため
- 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を行わざるを得ない事業スキーム

6 破綻必至商法を止めて被害を回復するための具体的方法策

- (1) 破綻必至商法は市場から排除すべきであり、禁止されることを明確化する。
- (2) 破綻必至商法に該当する事業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

破綻必至商法で悪循環に陥っている事業者であれば、債務不履行はしていなくても、無理算段で支払っている状態で、支払い能力を欠くとして支払不能に該当する。

破産法の目的との関係では、被害の拡大防止も破産手続の付随的な目的として位置付けられるので、行政庁がこうしたことを行い、被害拡大防止のための申立てを行うことは破産法の目的と矛盾しない。

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ことができる特定適格消費者団体を活用する可能性もある。

- (4) 違法収益剥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措置命令と、行政型没収といった行政が強制的に取得する手法の制度の創設。

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加算金を課す制度の創設。

- (5) 会社法の解散命令の活用ないし行政庁による解散命令の創設

会社法 824 条 1 項は、会社の存立が、公益を害する一定の場合に、裁判所が、法務大臣又は株主、社員、債権者その他の利害関係人の申立てにより、会社の解散を命ずることができる旨を定めている。申立要件は、次に掲げる場合において、公益を確保するため会社の存立を許すことができないと認めるときである（同項各号）。

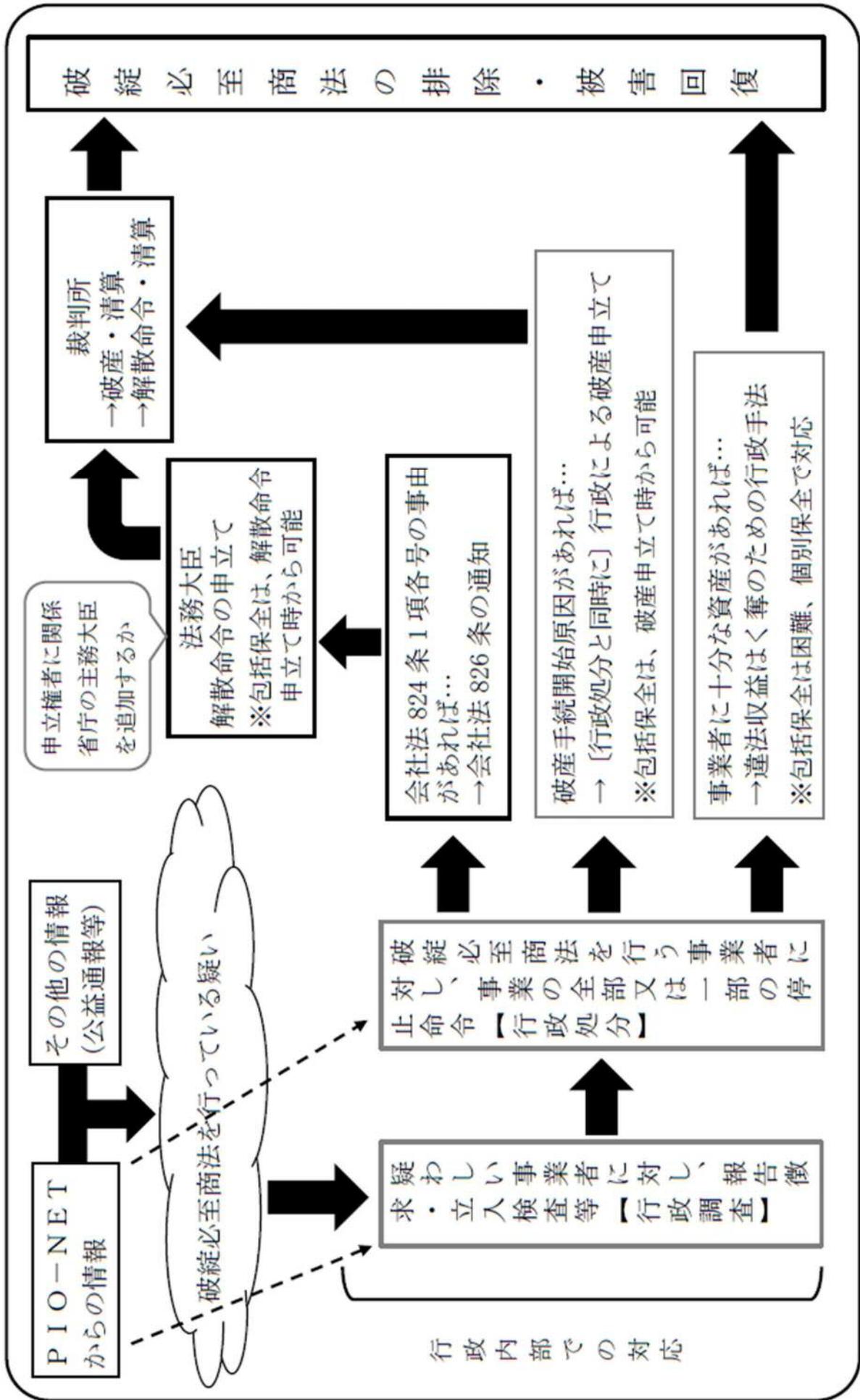
- ①会社の設立が不法な目的に基づいてされたとき。
- ②会社が正当な理由がないのにその成立の日から一年以内にその事業を開始せず、又は引き続き一年以上その事業を休止したとき。
- ③業務執行取締役、執行役又は業務を執行する社員が、法令若しくは定款で定める会社の権限を逸脱し若しくは濫用する行為又は刑罰法令に触れる行為をした場合において、法務大臣から書面による警告を受けたにもかかわらず、なお継続的に又は反覆して当該行為をしたとき。

官庁等の法務大臣に対する通知義務（826条）

7 上記 6 の方策の実効性を高めるための方策

以上

【資料1】 具体的方策のイメージ（参考）



【資料 2】制度検討の主な経過（主に消費者委ルール形成WG 中間とりまとめから抜粋して作成）

2009年；消費者庁及び消費者委員会設置法附則第6項

「政府は、消費者庁関連三法の施行後三年を目途として、加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度を含め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検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。」

2010年；消費者庁 集团的消費者被害救済制度研究会報告書

報告書では、①集合訴訟については、実体法に関する理論との整合性の観点も加味して、制度の詳細について引き続き検討すべき、②行政による経済的不利益賦課制度及び保全制度に関しては、比較法的検討、悪質商法事案、不当勧誘事案の抑止に関連する個別法上の行政処分の運用拡大や、組織的犯罪処罰法の積極的運用のための方策も検討しつつ、引き続き検討していくこととされた。

2011年；消費者委員会 集团的消費者被害救済制度専門調査会報告書

報告書では、現行制度の基礎となる手続の大枠が示され、政府に対し、集团的消費者被害救済制度の創設のために必要な立法措置を早急に講ずるべきとした。

2011年；消費者庁「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」取りまとめ

取りまとめでは、不当な収益をはく奪するものである経済的不利益賦課制度(課徴金制度等)は、具体的な個別法を前提に引き続き検討を行うことが適当であり、財産の隠匿・散逸の防止としての機能が期待できる消費者庁による破産手続開始申立てについても、引き続き検討を行うことが適当であり、以上のような各論点に応じた専門性を有する有識者等からなる研究会を開催し、引き続き議論を深めていくと結論付けられた。

2013年；消費者庁「消費者の財産被害に係る行政手法研究会」取りまとめ

「消費者被害の状況や、現行法令の執行の状況を十分に踏まえ、具体的な法律上の手当を念頭に置いて、必要な分野についての制度設計の検討がなされるべきである。本研究会における検討の成果を踏まえて、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より有効な手法は何か、また、課題の解決によって実現が可能な手法は何かなど、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」

2013年；消費者裁判手続特例法成立

2014年；景品表示法への課徴金制度の導入

2015年；第3次消費者基本計画

「加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度を含め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、消費者裁判手続特例法に基づく被害回復制度及び景品表示法の課徴金制度の運用の状況を踏まえつつ、幅広い検討を加える。」

2022年；消費者裁判手続特例法改正（附帯決議）

「悪質商法による被害に遭った消費者の被害回復には、集团的消費者被害回復制度のみでは不十分であることから、特定適格消費者団体又は行政庁による破産申立て及び行政庁が加害者の財産を保全し違法収益をはく奪する制度などを含め、改正法の運用を踏まえ必要な検討を行うこと。」

検討の必要性

- ・消費者庁及び消費者委員会設置法附則第6項や、国会附帯決議において、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検討の必要性が指摘されている。
- ・現在に至るまでに幾つかの法改正が実現したものの、悪質商法による被害に遭った消費者の被害回復に関し、行政が主体となって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は、更に課題として残されていると考えられる。

近年発生した多数消費者被害

ジャパンライフ

- ・訪問販売や連鎖販売取引に預託取引を組み合わせた取引形態。1個100万円～600万円の家庭用永久磁石磁気治療器を販売し、商品を顧客の手元に置かず、ジャパンライフが預かり、第三者にレンタルすることで得られる賃料から年6%程度の配当が支払われるとされていた。
- ・実際には、商品の数が契約上存在するはずの数量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支払われており自転車操業状態に陥っていた。
- ・消費者庁から行政処分を受けたにもかかわらず、潜脱的に営業が継続された。
- ・約1年の間に預託法及び特定商取引法違反を理由として4度の行政処分がなされた。
- ・被害者約7,000人。被害額約2,000億円。

ケフィア事業振興会

- ・買戻特約付売買契約を締結し、一口数万円を出資して消費者が対象商品（干し柿、ジュース、ヨーグルト等）のオーナーとなれば、満期に10%前後の利息を上乗せして当該対象商品を買戻すとされていた。
- ・新規の会員から調達した資金から会員への利息や事業経費等の支払いを行っており、自転車操業の状態に陥っていた。
- ・被害者約30,000人。被害額約1,000億円。

MRIインターナショナル

- ・米国において行う、医療機関・薬局が有する保険会社・政府に対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を販売。顧客から集めた資金の運用により年6.0～10.32%の利回りが出せるとされていた。
- ・顧客の資金を上記事業に用いることなく、他の顧客に対する配当金及び償還金の支払いに充てており、財産の分別管理も行われていなかった。
- ・被害者約8,700人。被害額約1,365億円。



共通する本質的な問題点

- ①高配当・高利益をうたって多数の消費者を強かに誘引
- ②事業者により利益が上がらないと、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る
- 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ない金額が増えるため、更に出資者を集めて被害が拡大するという悪循環

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
～いわゆる「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～
【骨子案】

目次

はじめに

- 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）
- 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
- 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) 本ワーキング・グループにおける対象事案
- 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【制度的手当】
 - (2) 破綻必至商法に該当する事業を停止するための行政処分の創設【制度的手当】
 - (3) 行政庁による破産申立て権限の創設【制度的手当】
 - (4) 違法収益はく奪のための行政手法の創設【制度的手当】
 - (5) 会社法の解散命令の活用【運用の改善】
- 5 4の方策の実効性を高めるための方策
 - (1) 4の方策の実効性を高めるための視点
 - (2) 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

- ・過去のワーキング・グループの議論の要約
- ・今回のワーキング・グループの中間取りまとめ後の議論の経過
- ・本報告書の構成

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

- ・念頭に置くのは、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（ジャパンライフ、WILL等、ケフィア事業振興会、MRIインターナショナルのような事案）。
- ・ジャパンライフには複数回の行政処分が、WILL等には複数回の行政処分・消費者安全法の注意喚起が出されている。
- ・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、行政処分を潜脱して営業。
- ・WILLは行政処分の対象事業をVISION（首謀者がWILLと共通）に承継させて事業を継続するなど、行政処分を潜脱して営業。

(2) 消費者の被害実態（被害者数、金額）

- ・豊田商事は、被害者数約 29,000 人で被害総額約 2,000 億円(1人平均約 690 万円)。
 - ・安愚楽牧場は、被害者数約 73,000 人で被害総額約 4,200 億円(1人平均約 575 万円)。
 - ・ジャパンライフは、被害者数約 7,000 人で被害総額約 2,000 億円(1人平均約 2,857 万円)。
 - ・ケフィア事業振興会は、被害者数約 30,000 人で被害総額約 1,000 億円(1人平均約 333 万円)。
- 破綻必至商法は今日に至るまで多数・多額の消費者被害を出し続けている。
- ・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。

2 制度的手当の必要性

(1) 設置法附則の検討条項

- ・消費者庁及び消費者委員会設置法附則 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なく奪し、被害者を救済するための制度」について、法施行後 3 年を目途に検討を加えて必要な措置を講ずると規定されている。なお関連する法制度として、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にとどまる。

(2) 横断的・一元的な対応の必要性

- ・既存の個別法には業務停止命令や刑事罰の規定はあるが、法人格を消滅させて事業を完全に止めるための規定はない。
- ・既存の個別法が対象としない新たな業態のものも含めて、破綻必至商法について、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）

- ・破綻必至商法は、時間が経つにつれて被害者が増えるため、業務自体を停止させる必要性が高い。
- ・行政処分を潜脱して営業を継続することができないような仕組みが必要。

(4) 消費者の被害回復

- ・業務停止などの行政処分は被害回復とは無関係であり、被害回復は個別の権利行使に委ねられているが、通常の民事訴訟など既存の各制度による被害回復は十分ではない。

(5) 行政の主体的・迅速な対応

- ・大規模消費者被害の回復は、民間セクター（弁護士団を構成する弁護士）のボランティアに依存してきたが、この方法では持続可能性がない。
- ・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。
- ・行政は行政処分を出す段階で運用実態がないことを把握していることがあり、その時点で被害の拡大防止のための手段を講じることが可能。

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

- 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引に誘引し、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ない金額が増えるため、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) 本ワーキング・グループにおける対象事案

本ワーキング・グループが対象事案と考える「破綻必至商法」とは、

- 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事業が約束した配当等を賄うだけの実体を有していないため、
- 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行わざるを得ない事業スキーム。

[説明]

- 事業に充てる名目で金銭等を集めながら、出資者を欺いて先行の出資者の配当に流

用するような、悪質な事業者を想定。

- 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、債務の弁済が出資者への配当等でなければ④を満たさず、制度の対象外。
- 途中から配当流用を始めて破綻必至に陥った場合も対象となり得る（当初は①②に該当していたが、事後的に③④にも該当することとなった場合も排除されない）。
- 事業の実体が一応存在しても、契約によれば備えるべき実体を大きく欠いているような事案は、③を満たす。

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【制度的手当】

- 破綻必至商法は市場から排除すべきであり、禁止されることを明確化する。
- (2) 破綻必至商法に該当する事業を停止するための行政処分の創設【制度的手当】
 - 破綻必至商法に該当する事業は取引類型の如何にかかわらず市場から排除すべきであり、破綻必至商法に該当する事業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。
 - 上記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。

[説明]

- 幅の広い行政処分となるので、行政処分の潜脱をある程度防げる。
- 破綻必至商法はいつか破綻する運命にあり、行政が事業を包括的に停止しても、それはいずれ訪れる破綻を時期的に早めるに過ぎない。
- 不利益処分なので原則として行政手続法 13 条 1 項の弁明の機会付与が必要だが、同条 2 項 1 号の緊急の処分に該当するとして事前の弁明を省略する余地がある。
- 行政処分の実効性担保のため、違反した場合の罰則(間接罰)を設ける余地がある。
- 行政処分だけでは被害回復につながらないので、別途の方策が必要となる。

(3) 行政庁による破産申立て権限の創設【制度的手当】

- 破綻必至商法に該当する事業を行う事業者に破産手続開始原因がある場合は、行政庁が破産申立権をもつ（保全管理命令等の申立てについても同様とする）。

[説明]

- 金融機関等の更生特例法という先行の立法例があり、包括的な保全も整備されている。また、更生特例法の金融庁による破産申立ての主目的は、預金者などの債権者の権利実現・被害回復であるが、破産手続等が公正・迅速に行われることにより健全な金融システム維持という目的に副次的につながっている。
- 破綻必至商法で悪循環に陥っている事業者であれば、債務不履行はしていなくても無理算段で支払っている状態であり、支払能力を欠くとして支払不能に該当する。
- 破産法の目的との関係については、被害の拡大防止も破産手続の付随的な目的として位置付けられるので、行政庁による被害拡大防止のための申立ても破産法の目的

と矛盾しない。

- 破綻必至商法に該当する事業を行っていることの認定は、破産手続開始に際して裁判所が行う。もっとも実際には破綻必至商法に該当する事業を停止する旨の行政処分が同時になされるはずであり、裁判所はその点を斟酌して判断することが可能である。
- 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として特定適格消費者団体を活用する可能性がある。

（４） 違法収益はく奪のための行政手法の創設【制度的手当】

- 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措置命令と、行政型没収（破綻必至商法に該当する事業を行う事業者の財産を行政が強制的に取得する手法）の制度を創設する（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「仮没収」の制度もあわせて創設）。
- 繰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]

- 過去に得た違法収益をはく奪しないと、事業者にとって破綻必至商法が損にならず抑止効果が働かない（やり得を許さない）。
- 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、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、などの方法が考えられる。
- 手続を進める過程で破産手続開始原因や会社法 824 条 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。

（５） 会社法の解散命令の活用【運用の改善】

- 破綻必至商法に該当する事業を行う事業者が会社法 824 条 1 項各号に該当する事由がある場合には、会社法 826 条の法務大臣への通知を行う。

[説明]

- （１）～（４）の新たな制度的手当が必要な方策の検討に際しては、既存の制度の活用状況等を踏まえることが必要である。
- 会社法の解散命令には包括的な保全も整備されており、活用されれば破綻必至商法の停止と被害回復について有意義な手段となる。
- 法務省は個々の会社を監督していないため、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通知をすることが重要。
- 3（２）に記載した「破綻必至商法」に該当するか否かは、行政が会社法 826 条の通知をするか否かの判断基準の 1 つとして機能する。
- 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、法人の根拠法令以外には

先行の立法例もなく、行政の判断だけで解散という極めて強力な効果を生じさせることから、まず会社法の解散命令の活用を試み、その後に検討すべき課題とすべきではないか。

5 4の方策の実効性を高めるための方策

(1) 4の方策の実効性を高めるための視点

- ・決算書類、固定資産台帳、従業員のリスト等の事業者についての正確な情報が必要。
- ・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の情報が必要。
- ・行政が情報を得られなければ4(2)～(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。また、4(2)(4)で得られた情報は、4(3)の破産手続や(5)の解散命令手続においても活用できる方向で検討すべき。

(2) 4の方策の実効性を高めるための具体的な方策

- 事業者の内部に調査への協力者を確保する(例えば公益通報制度の活用が重要)。
- 関係機関(国民生活センター、消費生活センター、他に業所管官庁がある場合には当該官庁)との連携の強化。
- 国民生活センターが運用するP I O-N E Tに集約される情報に関して、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。

[具体例]

- i) 必要な情報が過不足なく入力されるよう、相談員の入力の際のサポート・バックアップ体制の整備。
 - ii) 3(2)の破綻必至商法の特徴や、最近の悪質事業者について寄せられた相談情報を参照しつつ、破綻必至商法と疑われる事業を行う者をあぶりだし、新たな指標の開発。
 - iii) 新たな指標を更に進めて、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の開発。
- より実効的な情報収集の手段について、制度的な手当てをすることが考えられる。

[具体例]

- i) 4(2)の行政処分に必要な限度で、行政に破綻必至商法を行っていると思われる者その他関係者に対する報告徴求・立入検査等の調査権限を与える。
- ii) iの立入検査をさらに進めて、臨検(裁判所の許可状を得て行う強制的な立入調査)の権限を行政に与えるべきか検討すべき。
- iii) 不実証広告規制類似の制度(例えば、支払いが滞った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)を設けるべきか検討すべき。
- iv) 3(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ため、定期報告を含めて行政に対する届出義務を課

すことを検討すべき。

おわりに