

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

平成 23 年 12 月

目 次

第 1	はじめに	1
第 2	財産事案への対応の必要性	3
第 3	消費者安全法の改正による新たな行政措置の導入	16
第 4	結論	22

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、消費者相談件数は依然として高水準のまま推移している。特に財産分野の消費者被害における悪質な事案では、加害者による資産の隠匿又は散逸により、被害の回復が事実上困難になることがある。こうした特性を踏まえ、実効的な集団的消費者被害救済制度の在り方を検討する必要がある。

このようなことから、消費者庁及び消費者委員会設置法附則第6項では、法施行後3年を目途として、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じるものとされた。また、一方で、消費者被害を生じさせないためには、消費者被害を発生させる行為を取りやめさせることが重要であるところ、消費者安全法附則第2項では、法施行後3年以内に消費者の財産に対する重大な被害を含め重大事故等の範囲について検討を加え必要な措置を講じるものとされた。

このような中で、消費者庁は、「集団的消費者被害救済制度研究会」を設置し、集団的消費者被害救済制度に関して考えられる選択肢の提示及び論点の整理を行い、「集団的消費者被害救済制度研究会報告書」（平成22年9月）として取りまとめた。同報告書においては、「集合訴訟制度」と「行政による経済的不利益賦課制度及び保全制度」について、引き続き検討すべきであるとされた。前者については、消費者委員会「集団的消費者被害救済制度専門調査会」において検討が行われた。後者については、消費者庁において「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」（以下「検討チーム」という。）を開催して検討を行い、「財産事案における消費者被害の発生・拡大防止のための有効な行政措置」及び「消費者の被害回復に向けた財産の隠匿・散逸防止のために機能する措置」に関する論点を提示し、その検討結果について取りまとめ（平成23年8月）を行った。

これらの経緯を踏まえ、本研究会は、検討チームの取りまとめにおいて提示された「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」、「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」の各検討課題に関する各論点について検討を深めるため、平成23年10月に設置された。本

研究会は、同月 18 日に第 1 回行政手法研究会を開催し、以降、検討課題のうち、まずは「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」に関する各論点について、これまで 4 回にわたって検討を行い、今般、その結果を取りまとめた。

本研究会は、さらに、その他の検討課題である「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」に関する各論点についても、引き続き検討を行うこととする。

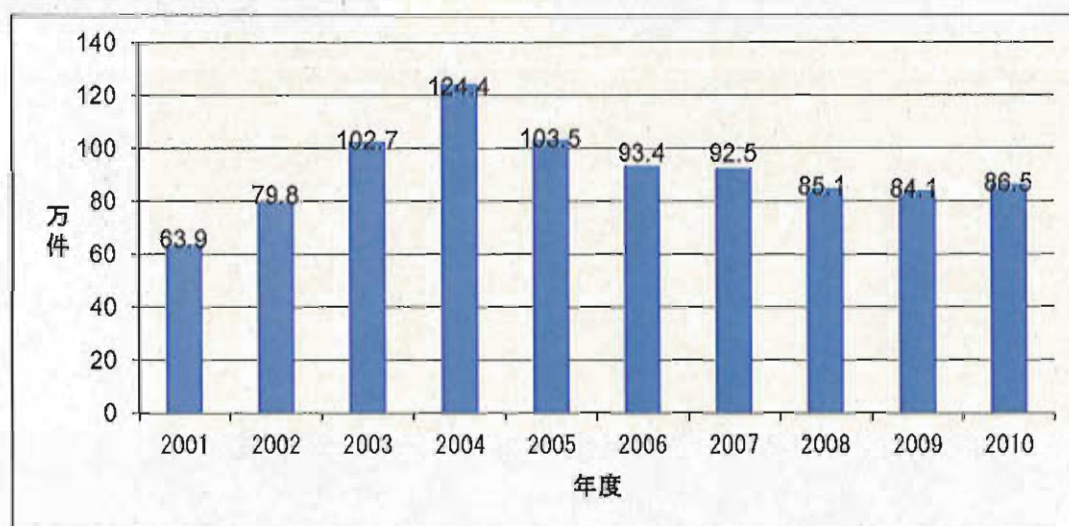
第2 財産事案への対応の必要性

1 財産事案に係る状況

(1) 消費者の財産被害の現状

消費者の財産被害の現状を概観すると、PIO-NET¹に登録された消費生活相談情報の件数は、依然として約 90 万件と高い水準で推移している（図1）。

○図1：消費生活相談の年度別件数（架空請求事案を除く）²



上記の消費生活相談は、「取引」に関する相談（解約したいなどの「契約・解約」、商品やサービスの品質や内容などに関する「販売方法」のいずれかが問題となっているもの）が 70 万件超（全体の約 85%）に及び、消費生活相談の大部分を占めている（表1）。

¹ 全国消費生活相談ネットワーク・システム（国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費者から消費生活センターに寄せられる消費生活に関する苦情相談情報（消費生活相談情報）の収集を行っているシステム。Practical Living Information Online Network System の略。パイオネット。）をいう。

² 国民生活センター・平成 23 年 8 月 25 日付け「2010 年度の PIO-NET にみる消費生活相談の概要」（http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20110825_2.pdf）を基に作成。

○表 1：消費生活相談の相談内容別件数³

相談内容別分類	2008年度		2009年度		2010年度	
	件数	割合(%)	件数	割合(%)	件数	割合(%)
取引	835,074	87.9	775,268	86.2	756,336	85.8
安全・品質	110,832	11.7	120,742	13.4	124,197	14.1

財産事案における消費者の被害金額について見ると、被害金額（既支払金額）は事案によって区々であるが、販売方法・手口別に見た被害金額（既支払金額）の平均額は数百万円に及ぶものがあり、少額にとどまるものではない（表 2）。また、相談者の属性について見ると、比較的高い年齢層からの相談が多くなっている（表 3）。

○表 2：販売方法・手口別の相談者の平均契約金額・平均支払金額⁴

	平均契約金額	平均既支払金額
家庭訪問	1,491,869円	810,021円
電話勧誘販売	2,464,683円	1,686,997円
次々販売	3,684,514円	2,962,070円
利殖商法	6,549,962円	4,881,570円

○表 3：販売方法・手口別の相談者の平均年齢⁵

	男性	女性
家庭訪問	59.1歳	63.6歳
電話勧誘販売	57.7歳	62.2歳
次々販売	60.9歳	64.7歳
利殖商法	62.8歳	66.7歳

³ 国民生活センター・平成 23 年 8 月 25 日付け「2010 年度の PIO-NET にみる消費生活相談の概要」（http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20110825_2.pdf）を基に作成。

⁴ 国民生活センター・『消費生活年報 2011』42 ページ・「2010 年度の上位販売方法・手口別にみた相談の特徴」を基に作成。

⁵ 国民生活センター・『消費生活年報 2011』42 ページ・「2010 年度の上位販売方法・手口別にみた相談の特徴」を基に作成。

(2) 個別法・個別業法では対応できない財産被害事案の存在

こうした財産被害の発生・拡大の防止を図るための行政による対応として、特定商取引に関する法律などの個別法や各種の業規制を定める個別業法の適用があり得る。しかし、実際の適用については、個別具体的な事案を前提に判断されるものであり、一般論として、個別法・個別業法の適用の有無を判断することは困難である。そこで、実際の消費者相談等に基づき、財産分野の消費者被害に関して公表された事案（消費者庁が設置された平成 21 年 9 月 1 日以降平成 23 年 10 月 31 日までに、国民生活センターが公表した事例及び消費者庁が消費者安全法第 15 条に基づき注意喚起した事例の合計 65 事例）を前提に、当該各事例に現れる商品・サービスや勧誘行為等から、当該事例に関連する個別法・個別業法がないと思われる事例⁶を見たところ、以下のようない事例の存在が明らかになった。

事例 1：「温泉付き有料老人ホーム利用権」の取引勧誘事案⁷

「温泉付き有料老人ホームの利用権を代わりに買ってもらえれば、6 カ月後に 1.6 倍で買い取る」と突然買取業者から電話がかかってきた。その後、老人ホーム利用権を販売する業者（販売業者）から老人ホーム運営業者（運営業者）に関するパンフレットと申込書が届き、買取業者から何度もしつこく電話がかかってきた。断りきれなくなって販売業者に連絡し、1 口 20 万円を 6 口申し込み、120 万円を販売業者の銀行口座に振り込んだ。

その後、不審に思い、警察に相談したところ、運営業者が開設するという有料老人ホームの建設予定地を見に行くよう言われた。現地には老朽化した保養所が建っており、有料老人ホームと思われる建物など存在しなかった。また、建設予定地の自治体に確認したところ、当該土地には有料老人ホームの建設がされる予定はないとのことだった。その後、運営業者の社員券が送付されているが、騙されたと思うので、解約したい。

⁶ なお、事例 1（「温泉付き有料老人ホーム利用権」の取引勧誘事案）は、当該事例における取引が「合同会社の社員権」の販売であった場合、金融商品取引法の適用可能性がある。

⁷ 国民生活センター・平成 23 年 6 月 24 日付け公表
(http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20110624_1.pdf)

事例2：換金困難な外国通貨の取引勧誘事案⁸

業者から電話で「イラクからアメリカ軍が撤退すれば、ディナールの貨幣価値は20～30倍にまで必ず上がる」「いま円をイラク通貨のディナールに両替しておけば、必ず儲かる」「選ばれた300人にしか勧めていない」などと、ディナールの購入を勧められた。その後、送付されたパンフレットを見たり、「希望すれば、すぐにディナールを円に両替する」と言われたこともあり、1口（＝25,000 ディナール紙幣1枚）10万円の契約をした。約200万円を業者の指定する銀行口座に振り込んだところ、ディナール札が送付されてきた。

その1カ月半後、お金が必要になったので、「円に両替してほしい」と業者に申し出たところ、「今はできない」と断られた。騙された気がする。

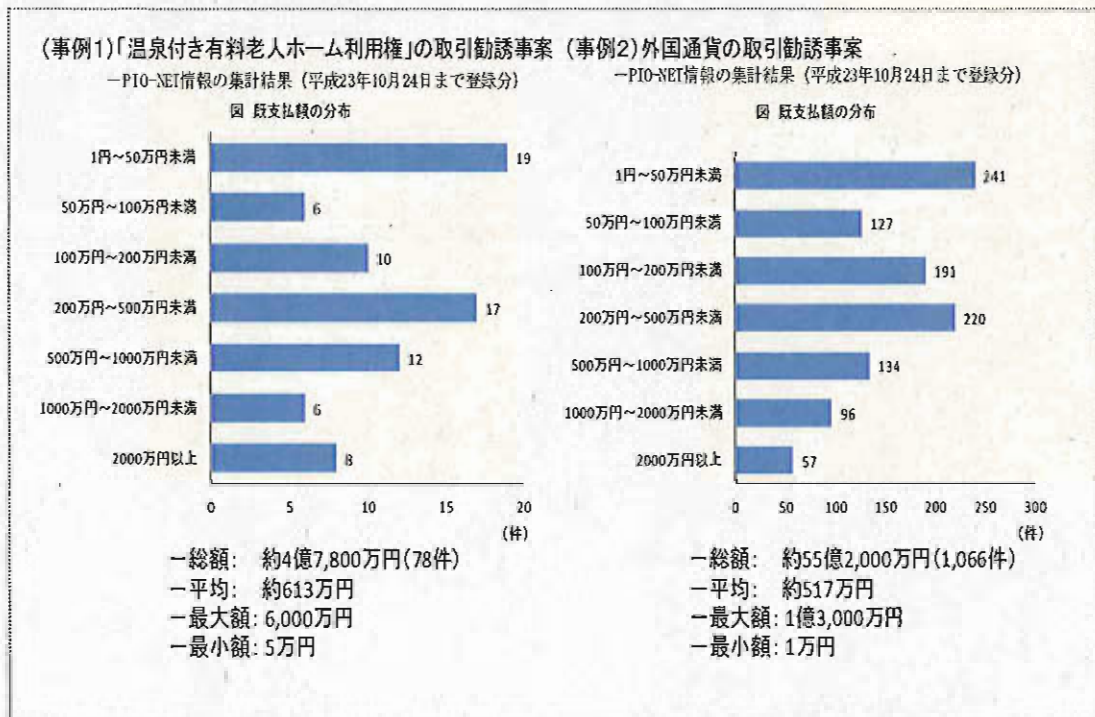
これらの事案においては、例えば、事例1は、いわゆる「劇場型」の取引勧誘事案であることが窺われるが、買取業者と販売業者が異なっており、買取業者による「温泉付き有料老人ホームの利用権を代わりに買ってもらえれば、6カ月後に1.6倍で買い取る」との内容が不実の告知であったとしても、商品・役務を提供する事業者を規制する個別法・個別業法では、十分に対応できないという問題がある。また、個別法・個別業法は、特定の取引類型や業に係る取引を行うことが法律上認められたものであることを前提として、当該取引類型や業に係る取引について、その適正を図るため不実告知等の勧誘行為等の規制を定めるものである。これに対して、架空取引は、そもそも適正な取引とは考えられない。したがって、「温泉付き有料老人ホームの利用権」なるものが架空である場合、不実告知等の勧誘行為を個別法・個別業法により規制したとしても、架空取引そのものへの対応としては、やはり限界があるものと考えられる。

これらの事案について、さらに、具体的な被害の状況を見ると、既支払金額は1万円から1億3,000万円と少額にとどまらず高額な場合もあり（図2）、また、取引の対象が実際には存在しない架空の権利である場合（「温泉付き有料老人ホーム利用権」の取引勧誘事案等）や、取引の対象である商品等の価値が実際のものと著しく異なる場合（換金困難な外国通貨の取引勧誘事案のように、日本で外国通貨として用

⁸ 国民生活センター・平成22年6月24日付け公表
(http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20100624_1.pdf)

をなさない場合等)には、取引において、消費者の支払った金額の相当部分が被害金額となっていると考えられる。

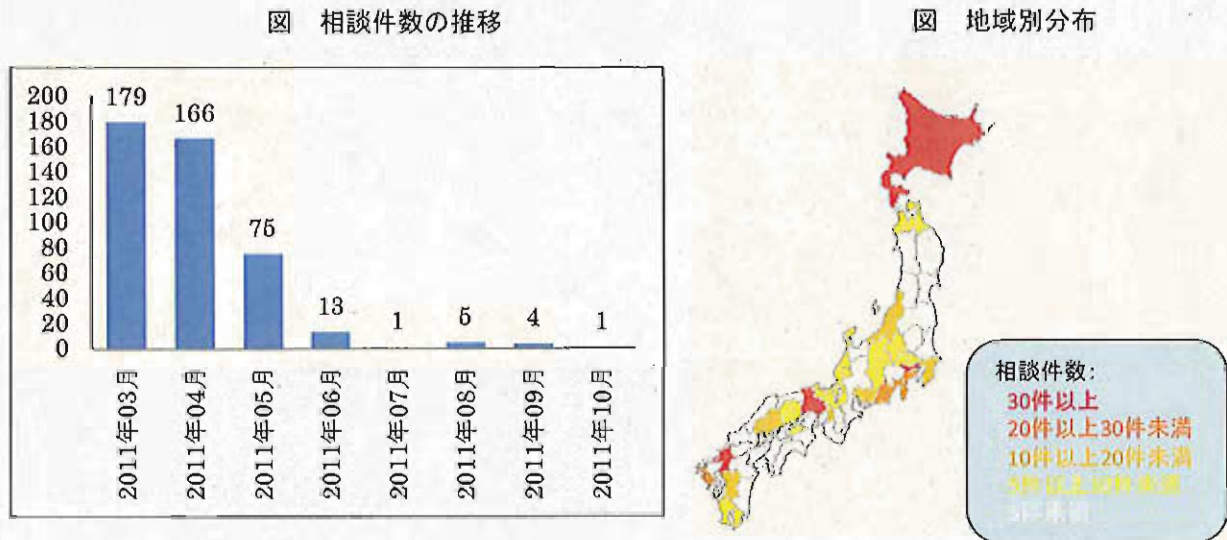
○図2：「温泉付き有料老人ホーム」及び外国通貨の各取引勧誘事案における消費者被害の状況⁹



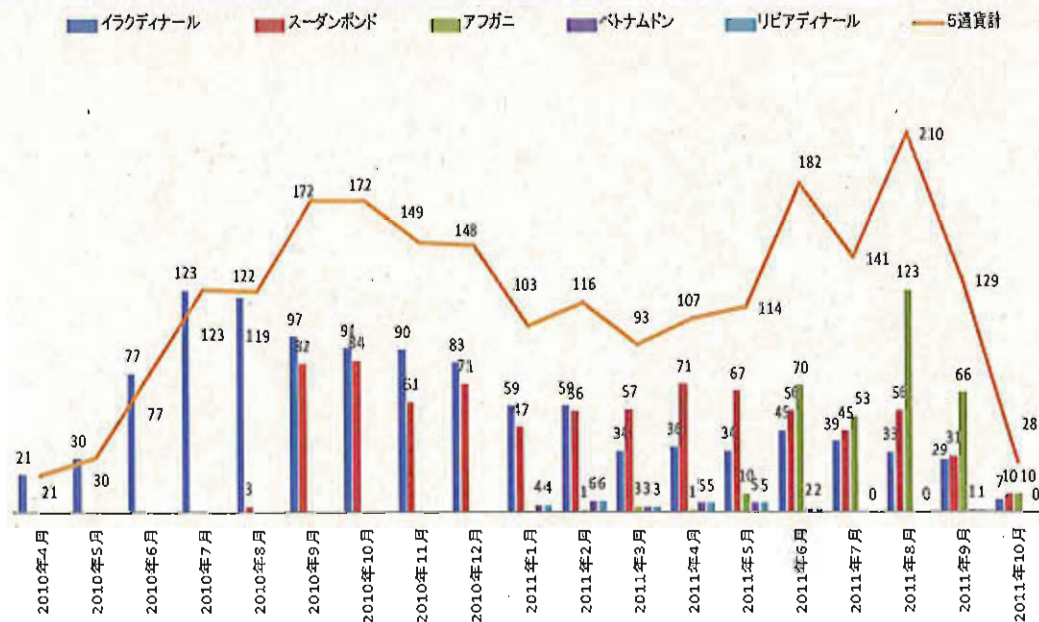
また、これらの事案の特徴としては、消費者からの相談件数が短期集中的に増加し、全国的に拡大していることが挙げられる(図3)。このような事案に対しては、さらなる消費者被害の発生又は拡大の防止のためには、迅速・機動的な対応を行うことが必要である。しかし、こうした事案について、消費者に対して、消費者庁が注意喚起又は国民生活センターが公表を複数回行っても、さらに消費者に被害が発生している事例もあり、また、事業者が対象商品を変えて同様の手口を繰り返す事案もある(図4)。これらの事案に個別法・個別業法の改正によって対応することも考えられるが、その間に消費者被害が拡大するという問題がある。

⁹ PIO-NET 情報の集計結果(平成23年10月24日まで登録分)

○図3：「温泉付き有料老人ホーム」の取引勧誘事案における相談件数の推移及び地域別分布¹⁰



○図4：外国通貨の取引勧誘事案における相談件数の推移¹¹



以上を踏まえると、最近の財産事案のうち、個別法・個別業法では対応できないものを見ると、それに対する課題を以下のように整理できる。

¹⁰ PIO-NET 情報の集計結果（平成 23 年 10 月 24 日まで登録分）

¹¹ PIO-NET 情報の集計結果（平成 23 年 10 月 24 日まで登録分）

- ① 取引そのものが問題となるような事案(取引において消費者が支払った金額の相当部分が被害額となる)が増加しており、それに対応する必要性
- ② 消費生活相談が、短期集中的に増加、全国的に拡大しており、それに対して迅速・機動的に対応する必要性
- ③ 消費者庁等による公表・注意喚起では限界があり、異なる商品により同様の行為を繰り返し行う事案の増加や、個別法・個別業法では対応できない多様かつ新たな手口を用いる事案が常に発生している状況にも対応する必要性

2 財産被害事案への行政としての対応及び課題

(1) 個別法・個別業法の運用・執行等

ア 財産被害事案に対しては、消費者利益の擁護・増進のため、行政全体として対応を行っている。このような行政全体としての取組については、消費者利益の擁護・増進に関する重要課題に、政府全体として計画的・一体的に取り組むに当たっての基本的方針として、消費者基本計画が定められているところである。

行政による対応の基本は、法の運用・執行であり、各省庁は、分担管理原則の下で、所管する各種の個別法・個別業法を自ら運用・執行している。消費者庁においても、特定商取引に関する法律等の運用・執行を行っている。

このような個別法・個別業法の運用・執行については、消費者利益の擁護・増進の観点から、さらに十分な運用・執行を図る必要がある(課題①：運用執行の積極的・実効的な活用)。

イ 一方、前述のとおり、個別法・個別業法では対応できない財産被害事案(前述した「温泉付き有料老人ホーム利用権」など架空の権利の取引勧誘事案や、換金困難な外国通貨の取引勧誘事案など)が跡を絶たないという状況がある。特に、そのような事案の中には、事業者が対象商品を変えて同様の手口を繰り返すなどして消費者被害を拡大させている事案もある(前掲・図4)。

こうした財産被害事案に対しては、既存の個別法・個別業法(政省令を含む。)の改正や、対象分野を特定した新法の制定による対応が

必要であり、各省庁においてこれらに向けた対応を行っているところである。しかし、法改正や新法の制定には一定の時間を要するため、迅速な対応ができないという限界があり、その間に消費者被害が拡大し続けるという問題がある（課題②：いわゆる「すき間」で生じている財産被害への迅速・機動的な対応の必要性）。

（２） 消費者安全法の運用・執行等

ア 財産被害事案のほか、生命・身体被害事案について、分野横断的に適用される法律として、消費者安全法がある。消費者安全法は、行政全体として「すき間」のない対応を講じることを立法趣旨としている。

消費者安全法は、消費者の消費生活における被害を防止し、その安全を確保することを目的とした法律である。消費者安全法には、消費者被害の発生又は拡大の防止のために、内閣総理大臣又は消費者庁がとり得る措置として、消費者への注意喚起（消費者安全法第 15 条）、各省庁等に対する措置要求（同法第 16 条）が定められている。さらに個別法・個別業法では対応できないいわゆる「すき間」事案については、事業者に対する勧告・命令（同法第 17 条）、譲渡等の禁止・制限（同法第 18 条）及び回収等の命令（同法第 19 条）が定められている（現行の消費者安全法の運用に当たって、消費者庁及び関係行政機関は、平時から消費者事故等に係る情報の共有に努めることとしており、「すき間事案」に当たるか否かが一見して明確ではない事案については、まず消費者庁がこれを「すき間事案」になる可能性のあるものとして広く受け止め、その上で、消費者庁及び関係行政機関等において、事案についての法律の適用関係を確認するなどの連携を図り、行政全体として「すき間」のない対応を講じている。）。

イ このうち、措置要求（同法第 16 条）は、消費者行政の司令塔と位置付けられた消費者庁（内閣総理大臣）から、各省庁（各大臣）に対して、所管する個別法・個別業法に基づく措置を講ずるよう求めることができるものであり、各省庁による個別法・個別業法の速やかな運用・執行を担保するためのものである。

そして、消費者庁は、消費者被害の発生又は拡大を迅速に防止する

観点から、措置要求（同法第 16 条）の適用にこだわらずに、できる限り早い段階で関係省庁への通報、措置の要請等を行っている。

しかしながら、消費者被害の発生又は拡大の防止のために消費者安全法に定められた上記の各措置について、措置要求を含め、これまで十分に活用されたといえる状況にはない。したがって、今後、これらの措置を積極的・実効的に活用する必要がある（課題①：運用執行の積極的・実効的な活用）。

ウ また、消費者安全法には、消費者被害の発生又は拡大の防止のために、上記の各措置が定められているところ、注意喚起及び措置要求については、生命・身体分野及び財産分野の「消費者事故等」（消費者安全法第 2 条第 5 項）が発生した場合に採り得る措置である。「消費者事故等」のうち、被害が重大であるもの等である「重大事故等」（同法第 2 条第 6 項）が発生した場合には、事業者に対する措置である勧告・命令、譲渡等の禁止・制限及び回収等の命令を採り得る。しかし、「重大事故等」は、生命・身体分野に関してのみ定められている。

したがって、現行の消費者安全法には、財産分野の「重大事故等」が定められていないため、個別法・個別業法では対応できない財産被害事案に対して、現行の消費者安全法では十分な対応ができない（課題②：いわゆる「すき間」で生じている財産被害事案への迅速・機動的な対応の必要性）。

（3） 上記を踏まえた課題の整理

以上を踏まえると、行政全体として、消費者被害が発生している状況に対してすき間のない対策を講じるという観点からは、①個別法・個別業法及び消費者安全法の運用・執行について、それを積極的・実効的に活用すべきという課題（課題①）と、②個別法・個別業法では対応できない財産被害事案（消費者被害の発生又は拡大の防止のために個別法・個別業法に基づく措置を採ることができない、いわゆる「すき間」事案）について、新たな手口に対しても迅速・機動的な対応を可能とするための措置を設けておくべきという課題（課題②）に整理することができ、これらの課題についての検討が必要である。

(4) 個別法・個別業法及び消費者安全法の運用・執行について、それを積極的・実効的に活用すべきという課題（課題①）への対応

個別法・個別業法及び消費者安全法の運用・執行を積極的・実効的に活用すべきという課題（課題①）に関しては、現在、各省庁では、法の運用・執行を行うほか、それに加えて各種施策への取組を行っている。例えば、消費者庁においては、消費者教育の推進への取組（消費者教育推進会議の開催、消費者教育向け教材の作成、高齢者・障がい者・子どものトラブル防止のための「見守り情報」の提供等）、各地域における消費者行政活性化のための取組み（消費生活センターの設置・拡充等）、関係省庁等による検討会の開催及び報告書取りまとめに基づく対応（インターネット消費者取引研究会等）等に取り組んでいるところである。

もっとも、上記のような施策によってもなお、前述したように財産分野の消費者被害が跡を絶たないなどの状況があることを踏まえれば、更に実効ある消費者被害の発生又は拡大の防止のための取組が必要である。そのための取組として、消費者庁が各省庁その他関係機関等と連携して対応していく仕組みを構築することにより、消費者庁による個別法・個別業法の執行、注意喚起（消費者安全法第15条）、措置要求（同法第16条）や各省庁所管法による取組の実効性を挙げていく必要がある。

そして、消費者安全法に基づき関係機関等から消費者庁に集約された個別の消費者事故等の情報は、法制度上は、消費者に対する注意喚起（都道府県及び市町村長への情報提供を含む。）のほか、関係省庁に対しては、所管大臣への措置要求として用いられることとなる。しかし、直ちに措置要求の要件を満たすと判断できない段階であっても、関係省庁の所管法の執行のための端緒情報となり得るものについても、消費者庁からの情報提供により、消費者庁と関係省庁との連携がさらに実効性を有するものと考えられる。また、関係省庁に限らず、例えば、いわゆる振り込め詐欺救済法（犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律）に基づく犯罪利用預

金口座の凍結のための金融機関への情報提供の活用も考えられるところである（これによって、財産の隠匿・散逸の防止の効果が期待できるものと考えられる。）。そこで、必ずしも措置要求の要件を満たさない場合であっても、消費者庁に集約された情報であって、消費者被害の発生又は拡大の防止のために有効な情報を、関係省庁のみならず、関係機関等へ提供できる規定を導入することや、消費者庁と各省庁の連携をより実効性をもって行えるようにするため、消費者政策担当課長会議を開催しているところであるが、こうした連絡会議等を積極的に開催することについて、検討し取組を進めるべきである。

なお、上記のような振り込め詐欺救済法の活用に関して、消費者庁から金融機関に対する情報提供を行うに際しては、同法に基づき口座凍結等の対応を行う金融機関が負う事務手続上の負担等を加重しないようにするため、犯罪利用預金口座等であるとの疑いに関する確度の高い情報を提供する必要がある。また、金融機関が同法に基づき口座凍結等の対応を行う場合、口座名義人から当該口座凍結等の理由の存否が問題とされる場合があるところ、口座名義人に対して犯罪利用預金口座等であると疑った理由を説明することを含め消費者庁としても金融機関への協力を行う必要がある。

(5) いわゆる「すき間」で生じている財産被害事案への迅速・機動的な対応のための措置を講じておくべきという課題（課題②）への対応

前述のとおり、個別法・個別業法では対応できない財産被害事案が跡を絶たず、特に、そのような事案の中には、事業者が対象商品を変えて同様の手口を繰り返すなどして消費者被害を拡大させているものもある（前掲・図4）。そのような状況を踏まえると、分野横断的に適用される法律である消費者安全法に、個別法・個別業法では対応できない財産被害事案（いわゆる「すき間」で生じている財産被害事案）について、新たな手口に対しても機動的な対応を可能とするための措置を設けておくことが適切である。すなわち、消費者被害の発生又は拡大の防止のために、消費者庁が事業者に対して直接有効な措置を採ることができる規定を設けておくことが適切である。

前述のとおり、現行の消費者安全法には、財産分野の「重大事故等」

が定められていない。すなわち、事業者に対する措置である勧告・命令等をなし得るのは、生命・身体分野に限られている。この点は、消費者安全法の法案審議時においても、議論になっており、その結果、消費者安全法附則第2項において、法施行後3年以内に消費者の財産に対する重大な被害を含め重大事故等の範囲について検討を加え必要な措置を講じるものとされた。

立法当時、財産分野に「重大事故等」が導入できなかった理由は、生命・身体分野の「重大事故等」に対する措置の発動の考えが以下のものであることを前提に、以下の点が課題とされたためである。

○ 生命・身体分野の「重大事故等」に対する措置の発動の考え

消費者安全法は、商品・サービスを限定することなくすべての消費者事故等について分野横断的に幅広く適用されるものであるところ、生命・身体分野については、事業者にも事業者の事業活動の自由が保障されていることを踏まえ、営業の自由を過度に制約せずに、事業者が事業活動を行う上で当然に果たすべき最低限の責務を果たさなかった場合にのみ権限を発動するという考え方に立っている。

○ 財産分野の「重大事故等」を規定することの課題

- i 財産分野については、取引自由の原則を前提とすると分野横断的に適用されるものであるにもかかわらず、あらかじめ明確な行為規範を法律で定めることなく、事後的に行政の判断で公権力をもって一定の行為を突然禁止する権利を与えることは、事業者の予見可能性を害し、事業活動に混乱をもたらすおそれがある。
- ii 権限を行使するにふさわしいといえるだけの重大性の基準が、被害を受ける消費者の属性によってまちまちであり、例えば、資産や収入の少ない人には重大な被害であったとしても、それが大きい人には必ずしも重大とは言えず、一定の行為を被害者の属性から独立に客観的に重大性を定義することが困難である。

したがって、消費者被害の発生又は拡大の防止のために、消費者庁が事業者に対して直接有効な措置を採ることができる規定を設ける

に当たっては、財産分野の「重大事故等」を規定することになるが、当然ながら、立法当時の課題（行為の明確性、重大性の捉え方）を踏まえる必要がある。

第3 消費者安全法の改正による新たな行政措置の導入

1 財産分野の「重大事故等」

- (1) 消費者被害の発生又は拡大の防止のための行政措置の導入に当たり、その対象を検討するに際しては、常に多様かつ新たな手口（特に、個別法・個別業法では対応できない事案）が跡を絶たず、多数の消費者被害が生じているという現状を踏まえ、かかる多数の消費者被害の発生又は拡大を防止するという観点が重要である。

このような観点からは、行政措置の対象は広く捉え、ある程度抽象的な要件を定めることが望ましいという指摘がある。

他方で、消費者安全法の立法当時の議論において、財産分野において「重大事故等」の範囲を定めるに当たっては、事業者の予見可能性を害するおそれがあることや重大性の基準を設定することが困難であるとの課題が示されたことを踏まえれば、行政措置の対象が広範となって事業者の正常な事業活動を萎縮させることがないようにするため、行政措置の対象は、客観的に明確化して、事業者の予見可能性を確保する必要がある。また、行政措置は、消費者被害の発生又は拡大の防止という公益目的の達成のために行われるものであるから、適切な発動要件によって絞りをかける必要がある。

以上を踏まえると、新たな行政措置を導入するに当たっては、その対象を検討する際には、以下の2つの要請を満たす必要がある。

- ①様々な手口への機動的な対応可能性
- ②規制の発動という観点からの要件の明確化

- (2) 前述のとおり、消費者被害への行政の対応としては、各省庁が所管する個別法・個別業法を運用・執行することを基本としながら、行政全体としてすき間のない対応を講じることが必要である。一方、個別法・個別業法がないと思われる事案において、常に多様かつ新たな手口による消費者被害が発生している状況を踏まえれば、これらの事案について、迅速・機動的な対応を可能とすることが必要である。

したがって、新たな行政措置の対象は、消費者被害の発生又は拡大の防止を図るために実施し得る他の法律の規定に基づく措置がなく、消費者被害の発生又は拡大が防止できない事案を広く対象とする必要

がある（他の法律の規定に基づく措置があれば、消費者庁としては、措置要求で対応することになる。）。これは、二重行政を排し行政の肥大化を招かないようにするという、消費者安全法制定時（消費者庁設置時）の考え方とも整合するものである。

- (3) 行政措置の対象については、規制の発動という観点から要件を明確化すべきという要請を満たす必要がある（立法当時の課題 i）。また、財産分野について重大性を定義することには、課題がある（立法当時の課題 ii）が、消費者安全法の体系（生命・身体分野の「重大事故等」に対する措置の発動の考えなども含む。）も踏まえて、財産分野の「重大事故等」を規定した上でその行政措置を定める必要がある。

その上で、財産分野における行政措置の導入に関する立法事実を踏まえるという観点から、消費者の財産についての被害を生じさせる事案として、関係すると考えられる個別法・個別業法がないと思われるものとしては、取引の対象が架空の権利である場合（「温泉付き有料老人ホーム利用権」の取引勧誘事案等）や、取引の対象となる商品等の価値が実際のもものと著しく異なる場合（換金困難な外国通貨の取引勧誘事案等）などの事案が多い。これらの取引における消費者は、その個別事情（消費者の属性、当該取引の内容や形態等）にかかわらず誰であっても、消費者が支払う金額に比して、事業者が提供する商品・サービスから効用を得るものではないという意味で、消費者が支払う金額の相当部分が消費者の被害となるといえる（消費者が支払う金額に比して、事業者が提供する商品・サービスが著しく対価性を欠くものといえる。）。このような消費者の財産被害を生じさせる取引の本質を見ると、こうした事案では、本来互酬的、双務的であるはずの権利義務関係が両当事者のバランスを損なう形で、消費者の財産上の利益が侵害されているといえる。

このことを踏まえると、行政措置の対象は、取引の対象が架空の権利である場合（「温泉付き有料老人ホーム利用権」の取引勧誘事案）や、取引の対象となる商品等の価値が実際のもものと著しく異なる場合（換金困難な外国通貨の取引勧誘事案）などであって消費者の属性にかかわらず、消費者が支払った金額と事業者が提供する商品・サービスが著しく対価性を欠くものとするのが適切と考えられる。また、行政

措置の対象事案については、新たな被害事例の蓄積状況等を踏まえて常に整理・検討して、柔軟に対象を増やすことにより迅速な対応ができるようにしておく必要もある。

なお、行政措置の対象の定め方として、「犯罪行為に該当するもの」などと定めるべきとの指摘もある。これは、行為の明確性という要請を満たすことにはなるが、捜査権限を有しない行政庁において「犯罪行為」の構成要件である主観的要件（故意等）の立証は困難であるため、行政措置の執行が困難となるおそれがあるとの課題がある。

- (4) 財産分野における行政措置は、消費者被害の発生又は拡大防止という公益を確保するために発動されるものであり、そのような観点からの要件を定める必要がある。

かかる観点からの要件の検討に際して、個々の被害者の被害額の大きさを考慮すべきとの指摘もある。個々の被害額の大きさは、実際の措置の発動に当たっての考慮要因の一つにはなり得るとしても、財産分野においては、どの程度の被害額が重大であるかは個々の消費者によって区々であり、また、この点は、立法当時の課題（上記ii）そのものでもある。

財産分野における行政措置が、消費者被害の発生又は拡大の防止という公益的な目的を達成するために発動されるものであることに照らすと、多数の消費者の財産上の被害が拡大するおそれがあるか否かが重要な要素と考えられる。また、この場合、個々の被害者の被害金額の多寡ではなく、全体として見た多数の消費者の財産について、消費者被害の発生又は拡大の防止の見地から、それを看過することができない程度に、被害が発生し又は発生するおそれがある場合に行政措置を発動できるようにしておくことが適当である。

- (5) 以上を踏まえると、新たな行政措置の対象は、以下のようなものを想定し、これを消費者安全法上は、財産分野の「重大事故等」と位置付けることが適切である。

- ① 消費者被害の発生又は拡大の防止を図るために実施し得る他の法律の規定に基づく措置がなく、消費者被害の発生又は拡大が防

止できないもの

であって、

② 取引の対象が架空の権利であるものなど、消費者が支払う金額と事業者が提供する商品・サービスが著しく対価性を欠くもの
が行われることにより、

③ 全体として見た多数の消費者の財産について、消費者被害の発生又は拡大の防止の見地からそれを看過することができない程度に、被害が発生し又は発生するおそれがあるもの

2 行政措置の種類

新たな行政措置の種類に関しては、行政措置の対象となる事案に対して有効な措置とする必要がある。常に多様かつ新たな手口（個別法・個別業法では対応できない事案）が跡を絶たず、多数の消費者被害が生じているという現状を踏まえれば、消費者に対する注意喚起を行うだけではなく、事業者に対して、分野にとらわれない汎用性のある措置を講じられるようにする必要がある。その上で、前述のとおり、そのような事案によって、消費者被害が短期集中的に発生することから、迅速に措置を講ずる必要があるとともに、さらに新たな同様の手口を繰り返す事案があるため、実効性が担保された措置も講じることができるようになる必要がある。

上記を踏まえると、行政措置の種類については、消費者被害の発生又は拡大の防止のために、まず、消費者庁が事業者に対して、「重大事故等」を生じさせた行為を速やかに取りやめることの勧告をなし得るとすることで迅速性を確保する必要がある（勧告の場合、措置を講じようとする事業者に対する行政手続法による弁明の機会の付与は、不要である。）。その上で、事業者が、正当な理由がなくその勧告に従わない場合には、その勧告に係る措置をとるべきことの命令をなし得るとすることで実効性を確保することが適切である（命令は、罰則によりその実効性が担保される。）。

また、この勧告については、分野横断的に様々な生じる事案に対して講じられるようにする必要があるため、あらかじめ講じるべき内容を決めておくことなく、具体的事案に即して勧告内容を決めるようにしておく必要がある。例えば、換金困難な外国通貨については、具体的には、以下のよう
な措置を採らせることが考えられる。

① 換金困難な外国通貨を用いた消費者の財産上の利益を侵害する不当な取引を取りやめること

② 今後同様の行為を行わないこと

このような勧告をすることにより、仮に当初の勧告対象とされた事業者が、別の外国通貨を用いて同様の取引を行い、「重大事故等」を生じさせた場合には、②の勧告内容に正当な理由がなく従わなかった場合として、命令を行い得ることとなり、商品を変える同様の手口にも、実効性をもって対応できることになる。

なお、行政措置の種類として、消費者安全法において生命・身体分野に関する回収命令が規定されていること（同法第19条）を踏まえ、財産事案においても原状回復命令を導入する必要があるとの指摘もある。しかしながら、この回収命令は、商品等が「消費安全性」（同法第2条第4項）を欠くことにより「重大事故等」（同法第2条第6項）が発生している場合において、当該商品等が流通することで新たな重大消費者被害が発生又は拡大すること（被害に遭った消費者以外の消費者にも被害が広がること）を防止するために定められた処分である。これに対して、財産分野に関する原状回復命令とは、実質としては、消費者に生じた被害の回復のための措置と位置付けられることとなり、消費者被害の発生又は拡大の防止を目的とする生命・身体分野における回収命令と同等には位置付けることはできない。したがって、消費者の被害回復を目的とした原状回復命令を導入することは、中長期的な課題として、引き続き検討する必要がある。

また、新たな行政措置としての勧告をした場合には、消費者庁に公表を義務付けることも考えられる。この点、消費者安全法において、勧告に正当な理由なく従わなかった場合の命令をしたときは、内閣総理大臣は、その旨を公表しなければならないとされているところ（同法第17条第5項）、勧告の場合にも、このような義務規定を設けることとすれば、さらに消費者被害の発生又は拡大防止の実効性を付与することができるとも考えられる。一方で、勧告をした場合の公表は、法律上の具体的な根拠規定がなくとも、運用上適宜行うことができるものであるところ、勧告は、消費者安全法の体系上、比較的緩やかな第一次的措置として発動される（前述のとおり、事業者に対する行政手続法による弁明の機会の付与も不要である。）

ものであって、その内容次第では制裁的な意味もあわせ有しかねないことから、一律に勧告の公表を義務付けることは、慎重な運用が必要となり、かえって措置の発動の機動性を損なうおそれがあるとも考えられる

さらに、行政措置の履行確保のため、措置に任意に従わない事業者に対して、金銭的負担を課す制度の導入を検討すべきとの意見もある。行政庁が、裁判所による刑事裁判手続を介さずに事業者に対して金銭的負担を課す制度を導入できれば、行政措置の実効性が確保できると考えられる。しかし、このような制度の法制化に当たっては、当該制度の法的位置付け、手続保障のあり方等の諸課題があるため、引き続き検討を行う必要がある。

このほか、事案に応じて、勧告を行うことなく直ちに行政処分を行えるようにしておく必要があるとの意見がある。この点、事案に応じた柔軟な実効性確保策を採りえることになるとも考えられる。しかしながら、勧告前置をしない罰則付きの命令を発することができるような仕組みについては、そのような措置が必要となる具体的な事案の精査など慎重な検討が必要である。

3 行政措置を行うために必要な調査権限

調査権限は、行政措置を発動するに当たって、構成要件に該当する事実を把握するために設けられるものであり、行政措置の内容に見合った必要かつ十分なものである必要がある。この点、消費者安全法第 22 条は、「この法律の施行に必要な限度において、事業者に対し、必要な報告を求め、その職員に、当該事業者の事務所、事業所その他その事業を行う場所に立ち入り、必要な調査若しくは質問をさせ、又は調査に必要な限度において当該事業者の供給する物品を集取させることができる。」と定めており、生命・身体分野の重大事故等の場合の勧告・命令等のためだけでなく、注意喚起や措置要求のためにも行使し得る。

そして、財産上の消費者被害を生じさせる等の事案の中には、いわゆる「劇場型」事案といった複数の者が関与するものが存在するが、このような事案の場合には、措置の対象となる事業者以外に当該事業者に関係する者を調査の対象とすることが必要である。

4 その他の本研究会で引き続き検討すべき課題

消費者被害の発生又は拡大の防止のための措置だけではなく、消費者被害の回復のための措置や消費者被害を生じさせた事業者の財産を有効に保全させるための措置といった方策の導入を検討すべきとの指摘がある。これらについては、民事、刑事との関係や、行政が公益実現を目的としていることと行政に個別の被害救済に関する制度を導入することの関係等をどのように整理するかや、具体的な制度設計等について、さらに法制的に詳細に検討すべき課題が存在する。したがって、本研究会は、上記の指摘があることを踏まえ、さらに、「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」に関する各論点についても、引き続き検討を行うこととする。

第4 結論

財産分野の消費者被害の現状を踏まえ、消費者利益の擁護・増進のため、行政全体として、個別法・個別業法の運用・執行、個別法・個別業法の改正、新法の制定、その他施策（消費者教育等）に対して、より積極的に取り組む必要がある。

他方、個別法・個別業法では対応できないと考えられる多様かつ新たな手口による財産被害が跡を絶たないという状況がある。かかる状況を踏まえると、財産分野の消費者被害に対して行政全体としてすき間のない対応を講じるという観点からは、業種等を問わず横断的に適用される消費者安全法に、消費者被害の発生又は拡大の防止のために、消費者庁が事業者に対して直接有効な措置を採ることができる規定を設けておくことが必要である。

本取りまとめを踏まえ、行政全体として財産分野の消費者被害の発生又は拡大を防止するための対応を講じておくため、消費者安全法の改正を含む必要な措置を早急に講ずるべきである。

一方、こうした措置を講じたとしても、消費者被害の発生を完全に根絶することは不可能であることから、本研究会は、さらに、「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」に関する各論点についても、引き続き検討を行うこととする。

「消費者の財産被害に係る行政手法研究会」委員等名簿

(委員)

◎小早川 光郎	成蹊大学法科大学院教授
磯辺 浩一	特定非営利活動法人消費者機構日本 専務理事
江野 栄	弁護士
鹿野 菜穂子	慶應義塾大学法科大学院教授
川出 敏裕	東京大学大学院法学政治学研究科教授
後藤 準	全国商工会連合会 常務理事
佐野 真理子	主婦連合会 事務局長
島岡 聖也	株式会社東芝 法務部長
曾和 俊文	関西学院大学司法研究科教授
中川 丈久	神戸大学大学院法学研究科教授
町村 泰貴	北海道大学大学院法学研究科教授
村 千鶴子	東京経済大学現代法学部教授
山本 和彦	一橋大学大学院法学研究科教授
吉川 万里子	社団法人全国消費生活相談員協会 専務理事

(オブザーバー)

朝倉 佳秀	最高裁判所事務総局民事局第一課長
小林 康彦	法務省民事局参事官
鈴木 基代	独立行政法人国民生活センター相談情報部情報提供課長

(◎座長、座長を除き五十音順、敬称略)

消費者の財産被害に係る行政手法研究会 審議経過

回数	日時	議題
第1回	平成23年10月18日(火) 10:00-12:00	● 研究会の運営、今後の進め方 ● これまでの消費者庁における検討状況 ● 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①(消費者の財産被害の実態、消費者安全法の体系等)
第2回	平成23年11月7日(月) 16:00-18:00	● 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②
第3回	平成23年11月15日(火) 10:00-12:00	● 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③ ● 振り込め詐欺救済法における口座凍結手続きについて
第4回	平成23年12月6日(火) 10:00-12:00	● 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④

(参考)

消費者安全法（平成 21 年 6 月 5 日法律第 50 号）

○消費者安全法附則（抄）

- 2 政府は、この法律の施行後三年以内に、消費者被害の発生又は拡大の状況その他経済社会情勢等を勘案し、消費者の財産に対する重大な被害を含め重大事故等の範囲について検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。

消費者庁及び消費者委員会設置法（平成 21 年 6 月 5 日法律第 48 号）

○消費者庁及び消費者委員会設置法附則（抄）

- 6 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。

○衆議院 消費者問題に関する特別委員会附帯決議（平成 21 年 4 月 16 日）

消費者庁設置法案、消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案及び消費者安全法案に対する附帯決議（抄）

- 二十三 消費者庁関連三法の附則各項に規定された見直しに関する検討に際しては、消費者委員会の意見を十分に尊重し、所要の措置を講ずるものとする。

○参議院 消費者問題に関する特別委員会附帯決議（平成 21 年 5 月 28 日）

消費者庁設置法案、消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案及び消費者安全法案に対する附帯決議（抄）

- 三十一 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の検討に当たっては、いわゆる父権訴訟、適格消費者団体による損

害賠償等団体訴訟制度、課徴金制度等の活用を含めた幅広い検討を行うこと。

三十三 消費者庁関連三法の附則各項に規定された見直しに関する検討に際しては、消費者委員会による実質的な審議結果を踏まえた意見を十分に尊重し、所要の措置を講ずるものとする。

○消費者基本計画（抄）

（平成 22 年 3 月 30 日閣議決定、平成 23 年 7 月 8 日一部改定）

施策 番号	具体的施策	担当省庁等	実施時期
35	消費者被害の発生又は拡大の状況等を勘案し、消費者委員会の意見を聞きながら、消費者の財産に対する重大な被害に係る重大事故等の範囲について検討を加え、必要な措置を講じます。	消費者庁 関係省庁等	財産分野の消費者被害事案に対する、被害者を救済するための制度についての検討と併せて引き続き検討を行い、平成 24 年 9 月までに必要な措置を講じます。
110	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、いわゆる父権訴訟、適格消費者団体による損害賠償等団体訴訟制度、課徴金制度の活用を含めた幅広い検討を加え、消費者委員会の意見を聞きながら、必要な措置を講じます。	消費者庁 法務省	平成 23 年夏を目途に制度の詳細を含めた結論を得た上、平成 24 年常会への法案提出を目指します。