

公共政策ワークショップ I

最終報告書

プロジェクト B

消費者市民社会の実現に向けた施策について

平成 24（2012）年度

目次

第1章 序論.....	5
第1節 要旨	5
第2節 消費者行政の必要性.....	5
第3節 本研究について	7
3-1 研究の方向性.....	7
3-2 研究の方法	8
3-3 研究対象	8
第2章 消費者被害の現状分析と課題抽出.....	10
はじめに.....	10
第1節 相談件数の高止まり	10
第2節 潜在的消費者被害の存在	12
第3節 課題抽出.....	13
第4節 相談内容の傾向	14
4-1 高齢化.....	15
4-2 IT化	16
4-3 東日本大震災.....	19
第3章 消費者行政.....	20
はじめに.....	20
第1節 消費者庁・消費者委員会.....	20
1-1 設立までの経緯	20
1-2 消費者庁・消費者委員会の任務.....	20
1-3 消費者庁の課題	22
第2節 地方消費者行政	23
2-1 相談対応窓口の状況	23
2-2 消費生活相談員の配置状況.....	24
2-3 消費生活相談員の採用形態.....	24
2-4 消費生活相談員資格の法定化の議論	25
2-5 地方消費者行政活性化基金.....	26
第3節 独立行政法人国民生活センター	29
3-1 国民生活センターの概要.....	29
3-2 PIO-NET.....	29
3-3 国民生活センターの今後.....	32
第4節 適格消費者団体	38
4-1 消費者団体訴訟制度の導入.....	38

4-2	適格消費者団体制度について	40
4-3	集団的消費者被害回復訴訟制度.....	42
4-4	適格消費者団体の実際の活動	43
4-5	各国の消費者団体の現状と団体訴訟制度	47
4-6	適格消費者団体の問題点.....	52
第 5 節	消費者法制度.....	52
5-1	消費者法制度の特色	52
5-2	消費者契約法.....	53
5-3	特定商取引法.....	54
第 4 章	サクラサイト商法への施策	65
	はじめに.....	65
第 1 節	インターネット取引における消費者被害の現状.....	65
第 2 節	問題となる類型の特徴.....	66
2-1	アダルトサイト	66
2-2	出会い系サイト・サクラサイト商法	66
2-3	アフィリエイト・ドロップ SHIPPING	67
2-4	インターネットオークション	68
2-5	オンラインゲーム.....	68
2-6	解決すべき類型の抽出	69
第 3 節	サクラサイト商法の問題分析	73
3-1	情報の非対称性	75
3-2	被害救済に向けての課題.....	76
3-3	出会い系サイトに関連する法律.....	77
第 4 節	クレジットカード決済	83
4-1	クレジットカード決済の基本的な仕組み	83
4-2	決済代行業者の存在.....	85
4-3	チャージバック	89
4-4	割賦販売法の規定.....	90
4-5	決済代行の問題の所在	95
第 5 節	政策提言	97
5-1	サイト事業者に対する法規制の提言	97
5-2	決済代行に関する提言	98
第 5 章	電気通信事業への施策.....	100
	はじめに.....	100
第 1 節	電気通信事業と消費者被害.....	101
1-1	電気通信事業の概要	101

1-2 電気通信事業における消費者被害の実態	103
第2節 電気通信事業に適用される現行制度とその問題点	112
2-1 電気通信事業法・電気通信事業法施行規則・電気通信事業法の消費者保護に関するガイドライン	113
2-2 電気通信事業者の営業活動に関する自主基準	115
2-3 民法・消費者契約法	116
2-4 特定商取引に関する法律の適用除外	117
2-5 消費生活センターや有識者の要望	118
第3節 政策提言	119
3-1 訪問販売や電話勧誘販売による消費者被害への提言	119
3-2 店舗購入における消費者被害対策の方向性	122
第6章 投資詐欺への施策	124
はじめに	124
第1節 投資詐欺の被害の現状	124
1-1 被害の全体像	124
1-2 投資詐欺の手口	127
1-3 投資詐欺の被害者	129
1-4 様々な投資詐欺	129
第2節 現行制度について	135
2-1 金融商品取引法の概要	135
2-2 金融商品取引法が適用される金融商品	139
2-3 資本市場とプレーヤー	141
2-4 金融商品取引法による登録業者への業規制	146
2-5 投資詐欺対策に関する現行制度	151
第3節 政策提言	165
3-1 現行制度の法改正	165
3-2 水際での対策について	171
第7章 総括	180
はじめに	180
第1節 短期における提言―地域の見守り―	180
1-1 地域の見守りの主体	180
1-2 先進事例	187
1-3 改善に向けた政策提言	190
第2節 中期における提言―法令改正―	196
2-1 特定商取引法の適用対象を拡大するための法令改正等	196
2-2 一定のサイト事業者に対するメール保存義務の導入	197

第3節 長期における消費者教育の必要性.....	198
3-1 クレジット教育	199
3-2 ICT リテラシー.....	202
3-3 金融教育	204
第8章 終わりに.....	207
謝辞.....	208
参考文献	209
活動記録	214

第 1 章 序論

第 1 節 要旨

本研究は、我が国が抱える消費者被害の現状把握を行うとともに、消費者市民社会の実現に向けたステップとして、消費者被害をいかに減少させていくかという視点に立ち、その解決策を検討するものである。

先進技術が発達していく中で、IT 化は私たちの社会や経済に様々な革新的変化をもたらしたが、他方でその複雑さから、IT を用いたサービスでは消費者と事業者間の情報格差が広がり、多くの消費者被害が生じている。また、我が国の高齢化とともに、悪質な事業者が高齢者との情報量・交渉力の格差等につけ込み、高齢者が有する貴重な個人金融資産を狙う消費者被害が増加し続けている。そして、2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災を境に、震災後の人々の不安な心理や善意につけ込み、錯綜する情報に便乗する悪質商法もみられた。

こうしたことを背景として、本研究では、社会の IT 化や高齢化によって不公正な取引がより顕著に現れていると考えられる、①EC・サクラサイト商法、②電気通信サービスに係る不当勧誘等、③投資詐欺を中心に、これらによる消費者被害の現状把握を行った上で、その解決策を短期・中期・長期的視点に分けて提言する。短期的には、高齢者の消費者被害を減少させるために有効と考えられる地域の見守り活動の充実化等を提言し、中期的には、前述した 3 類型の被害対策を目的とした法整備等に関して提言する。最後に、長期的視点に立ち、消費者市民社会の実現に向けた方向性として、クレジット教育、ICT リテラシーの教育、金融教育における消費者教育の在り方について述べる。以上の提言をステップバイステップで実施することにより、消費者被害を減少させる一助とするとともに、消費者市民社会の実現に向けた布石としたい。

第 2 節 消費者行政の必要性

消費者行政の必要性として、ここでは大きく 2 つの点を挙げる。1 つは、消費者・事業者間に潜在的に存在する格差を前提とすれば消費者被害の減少に行政が取り組む必要があるということであり、もう 1 つは、消費者被害によって生じる経済的損失を減少させるという観点からも行政が取り組む必要があるということである。

まず 1 点目について述べる。そもそも消費者被害はなぜ起きるのだろうか。消費者契約法は、消費者被害が発生する原因に関して、消費者・事業者間の「情報の質及び量の格差」や「交渉力の格差」に言及している¹。

¹ 消費者契約法第 1 条「この法律は、消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差にかん

「情報の質及び量の格差」とは、一般的に事業者は消費者よりも多くの情報を持ち、消費者が知り得る情報は常に限られているという状態を指している。基本的に、消費者は商品やサービスを購入するか否かの判断に当たり、事業者からなされる説明や表示といった限られた情報を元に判断するしかない。昨今はインターネット上での口コミや評価が普及し、消費者視点の情報も少なからず得られるようになってきている。しかし、事業者が自社にとって都合のよい情報を消費者を装い書き込んだり、芸能人を利用してブログを通じて宣伝させたりするなど、いわゆるステルスマーケティングが存在するほか、そもそも他の消費者が発する情報が当人の置かれている状況や嗜好に合致し、高い信憑性を寄せるに値する程に機能し得るとは限らない。こうしたことを踏まえれば、消費者・事業者間の情報格差は未だに大きいと言わざるを得ない。一般的に消費者は事業者にとって不都合な情報を得にくいいため、購入後に初めて品質の悪さや契約内容への不満を感じるトラブルが生じ、金銭的・身体的な被害を受けることがある。

また、「交渉力の格差」は、事業者は自らの知識・経験等を巧みに利用でき、悪質な事業者について言えば、騙しやすい相手や手法にも精通していることを指している。例えば、判断力が低下した高齢者を狙ったり、不意打ち性のある訪問販売や電話勧誘販売を行い、一度消費者が購入を断っても諦めずに何度も勧誘したりするのである。更に、昨今では、投資詐欺でみられる「劇場型」と呼ばれる手口のように、複数の共謀者が別会社を装って1つの商品を次々に勧めるなど、その巧妙化が進んでおり、消費者が騙されたことになかなか気付けないという問題も起きている。

このような消費者被害から消費者を守るため、消費者の権利と営業の自由とのバランスに鑑みながら法整備を進め、相談対応・被害救済・教育啓発等を行うことで被害の未然防止・早期解決を図るとともに、悪質な事業者を厳正に処分していくことによって、消費者が安心して商品やサービスを購入・使用できるような社会を構築する必要があり、消費者行政がその役割を担っているのである。

2点目に、消費者被害によって生じる経済的損失の削減のためにも、消費者行政は必要である。国民生活白書によると、消費者被害による経済的損失は約1兆9000億円～約3兆4000億円と推計される²。また、消費者被害に遭っても「自分に責任があった」、「相談するのが恥ずかしい」などと感じてどこにも相談しない「泣き寝入り被害」が社会には多数埋もれている³ことを考えれば、消費者被害による経済的損失はさらに増加することが予想さ

がみ、事業者の一定の行為により消費者が誤認し、又は困惑した場合について契約の申込み又はその承諾の意思表示を取り消すことができることとするとともに、事業者の損害賠償の責任を免除する条項その他の消費者の利益を不当に害することとなる条項の全部又は一部を無効とするほか、消費者の被害の発生又は拡大を防止するため適格消費者団体が事業者等に対し差止請求をすることができることとするにより、消費者の利益の擁護を図り、もって国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。」

² 内閣府『平成20年版 国民生活白書』（2008年）108頁

³ 消費者庁「消費者問題及び消費者政策に関する報告書（2009～2011年度）」（2012年8月31日）17頁によると、消費者被害に遭っても、36.2%の人が誰にも相談していない。家族・知人等に相談したとする29.4%の人が、行政機関等には相談していない可能性もあることから、実質的な「泣き寝入り被害」はよ

れる。

現在、日本の個人金融資産は約 1500 兆円あり、その 6 割を 60 歳以上が保有していると言われている⁴。さらに、厚生労働省によると、公的年金の支給総額は年間 51 兆 1000 億円（2010 年度末時点）に達している⁵。日本の経済発展には高齢者の消費支出が欠かせないことに加え、多くの消費者被害の事例で高齢者の金融資産が狙われている現状を勘案すれば⁶、高齢者を中心とした消費者被害への対策を早急に講じていかなければならないことは明らかである。野田前首相が消費者安心アクションプラン（2012 年 9 月 14 日原案取りまとめの策定にあたって述べたように、「消費者の安全・安心は、国内総生産（GDP）の約 6 割を占める個人消費の回復の重要な前提であり、震災後の日本再生には不可欠」なのである⁷。

このように、消費者被害を減少させることで、日本の個人資産を悪徳な事業者に戻すことなく、健全な事業者が提供する商品・サービスへの消費・投資に繋げていくことは、今後の日本経済の発展にも欠かせないのであり、消費者行政を活性化させる必要性はこの点にもあると言える。

第 3 節 本研究について

3-1 研究の方向性

本研究の最終目標は、消費者市民社会の実現である。2012 年 8 月 10 日に成立した消費者教育推進法⁸の第 2 条 2 項によると、目指すべき消費者市民社会について以下のように定義されている。「この法律において『消費者市民社会』とは、消費者が、個々の消費者の特性及び消費生活の多様性を相互に尊重しつつ、自らの消費生活に関する行動が現在及び将来の世代にわたって内外の社会経済情勢及び地球環境に影響を及ぼし得るものであることを自覚して、公正かつ持続可能な社会の形成に積極的に参画する社会をいう」。

我々は、消費者教育推進法に掲げられた「消費者市民社会」の実現に向けた出発点として、まず次のような社会の実現を目指すことを念頭に、政策提言を行う。すなわち「消費者が十分な情報や選択肢を与えられた状態で消費行動を選択し、その過程で不公正な取引を行う悪質な事業者が自然に淘汰されることを通じて、国民経済が健全に発展する社会」である。

り多いものと考えられる。

⁴ 『日本経済新聞』2012 年 12 月 9 日朝刊「消費の実像（1）現役の「七掛け」生活——支出メリハリ、家計賢く（シニアが拓く）」

⁵ 厚生労働省「平成 22 年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」（2011 年 12 月 19 日）

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001xz56.html>

⁶ 札幌市消費者協会は、年金の支給日を狙って悪質業者が高齢者に接近している事例があることを述べていた。

⁷ 『朝日新聞』2012 年 7 月 21 日朝刊「老後の資金、死守せよ 高齢者狙った犯罪防止へ省庁連携」

⁸ 議員立法である「消費者教育の推進に関する法律」が 2012 年 8 月 10 日成立。同年 8 月 22 日公布。

消費者被害の類型には様々なものがあり、前述のような悪質商法による「取引の公正さが歪められること」や、欠陥住宅・手抜き工事などの問題も含めた「食品・製品の安全が脅かされること」に加えて、より広義には、騒音や電波障害、景観などの問題も、消費者の利益が不当に害されている点で、消費者被害に含まれ得る⁹。しかし、本研究で消費者被害の全般を掘り下げることが困難なため、本稿で取り扱うテーマは、社会のIT化・高齢化や我々が目指す消費者市民社会の在り方を踏まえ、まずは「取引の公正さ」を確保することに焦点を絞ることとした。特に、昨今の消費者被害の件数、被害金額、悪質性などから不公正な取引がより顕著に現れていると考えられる、①EC・サクラサイト、②電気通信サービスに係る不当勧誘等、③投資詐欺を中心に、これらによる消費者被害の現状把握を行い、解決策を短期・中期・長期的視点に分けて提言する。

まず、短期的には地域の見守りの充実等によって、高齢者を中心に消費者被害の未然防止、早期発見、被害の拡大防止を図る。次に、中期的には消費者の権利と事業者の営業の自由や円滑な経済発展とのバランスに鑑みつつ、法整備による規制等を行うことを提言する。そして、最終的には消費者が自立し、消費者の判断によって自ずと悪質業者が淘汰される社会を目指し、そのための教育啓発について、長期的な視点による提言を行っていくことを本研究の大まかな方向性とする。

なお、「食品・製品の安全」や前述したその他の消費者被害に関しては、本稿では具体的な検討を行うことはできなかったが、解決が必要な重要な問題であることは変わりがなく、「取引の公正さ」の問題と同様の視点を踏まえた消費者行政による対応が望まれると考えられる。

3-2 研究の方法

調査方法として、大きく分けて文献調査（国会等の議事録を含む）及びヒアリング調査を実施した。ヒアリング調査においては、官公庁、地方公共団体、消費者団体、事業者団体等の職員や相談員の方々、民法等の先生方、被災され仮設住宅や避難先の民間借上げ住宅にお住まいの方々といった、多くの方より貴重な助言を頂いた。このようにして、当プロジェクトは本研究の完成に不可欠な多数の有益な情報を得て、様々な見地によるバランスに考慮しつつ、解決策の検討と検証を行った。

3-3 研究対象

研究対象は、大きく4つに分類した。1点目は消費者行政に関する地方公共団体の行政機関である。2点目は消費者として、被災された方々や消費者団体、3点目は事業者団体、4点目は社会福祉の関係機関を対象とした。これら調査を元に、行政に向けた政策提言を行い、対象各々への改善策を講じるものとする。

⁹ 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会東北支部との意見交換会において、同旨のご意見を伺った。

1 点目の地方公共団体は、消費者行政における最も重要な役割を持つ主体の一つであり、消費者問題に関する相談対応業務や解決のためのあっせん業務、消費者被害の未然防止に向けた情報発信や教育啓発がその役割となっている。さらに、都道府県及び一部の大規模市は事業者に対する行政処分を執行する権限を有している。

2 点目の消費者については、東日本大震災で被災された方、特に仮設住宅に住んでいる方や、原発事故を機に避難されている方に対し、震災後の消費者被害に関するヒアリングを行った。また、消費者団体は、消費者啓発・相談対応や、消費者被害への対応の視点から地域の見守り活動に参画するなど、消費者行政に関わる取組みを行う民間の組織である。これら消費者団体の中には、法定の消費者団体訴訟制度によって団体訴権が認められている「適格消費者団体」がある。消費者団体訴訟制度とは、消費者被害の発生または拡大の防止を目的とし、適格消費者団体に事業者に対する差止請求の団体訴権を認めるものであり、不正を行う事業者に対しその差止請求を活発に行っている団体もある。2012 年 11 月には 11 団体目となる「消費者支援機構福岡」が認定されたが¹⁰、東北地方には未だに適格消費者団体が無い。

3 点目の事業者は、関連法の所管官庁による業規制に従うことをはじめ、消費者契約法や特定商取引法といった消費者との取引に関する法律、業界の自主ルール等を遵守した上で経済活動を行っている。また、事業者団体（業界団体）では、先述した事業者間における自主ルールの制度設計等を行っている。

4 点目の社会福祉の関連機関として、民生委員を統括している社会福祉協議会へのヒアリングを行っている。高齢者の消費者被害の防止は、高齢者の生命や財産を守る社会福祉政策のなかで、一体的に行われることが効果的である。民生委員や介護士は、悪質業者に狙われやすい独居高齢者宅を直接訪問できるため、安否確認のみならず、消費者被害を予防・発見する上でも極めて重要な役割を果たすと考えられる。

¹⁰ 消費者庁「新しい適格消費者団体の認定について」（2012 年 11 月 13 日）
(<http://www.caa.go.jp/planning/pdf/121113fukuoka.pdf>)

第2章 消費者被害の現状分析と課題抽出

はじめに

本章では消費者被害の現状について考察を行う。被害件数が量としてどの程度のものなのか、またその増減の傾向がどうなっているのかを第1節で取り上げることとする。次に第2節では、被害の質・内容にどのような傾向があるのかということについて分析を加える。そして、第3節では、消費者被害の中でも取引の問題に焦点を当てた経緯について述べる。最後に第4節において、第4章ないし第6章で取り上げる具体的な取引の類型を選定した理由として、相談内容における「高齢化」・「IT化」の傾向及び東日本大震災の影響について述べる。

第1節 相談件数の高止まり

そもそも、消費者被害の定義とは何だろうか。法令上明確な定義が存在しないため、消費者契約法も参考にしながら、本最終報告書においては、消費者被害とは「『消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差』（消費者契約法第1条）によって消費者の利益が不当に害されること」とする。

では、具体的にそうした消費者被害の相談件数はどれくらいの数なのか。2011年度にPIO-NETに寄せられた相談件数は2012年11月30日現在、882,459件となっている（図2-1-1参照）。

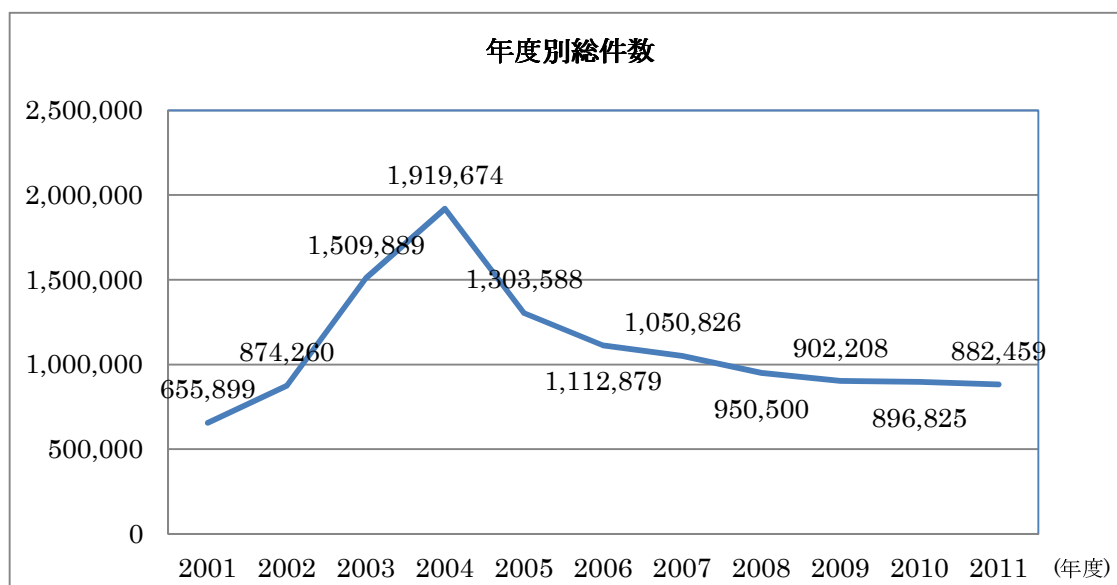
PIO-NET¹¹とは、「全国消費生活情報ネットワーク・システム」の略称である。国民生活センターと消費生活センターをネットワークで結び、多様化、複雑化する消費者問題に対応するため、1984年度より運用を開始している。PIO-NETは全都道府県・政令指定都市をカバーし、全国の消費生活センター等が受け付けた消費生活相談の中の「苦情相談（危害情報を含む）」を収集している¹²。なお、国民生活センターや消費生活センターの説明は第3章において詳しく行うこととする。

図2-1-1を見る限りでは2004年から2005年にかけて相談件数が著しく減少しており、それ以降も微減の傾向があるものの、これは主に架空請求（オレオレ詐欺など）の急激な増加と減少の影響によるところが大きい。架空請求を控除した消費者被害件数を表したものが図2-1-2である。

¹¹ Practical Living Information Online NetworkSystem の略である。

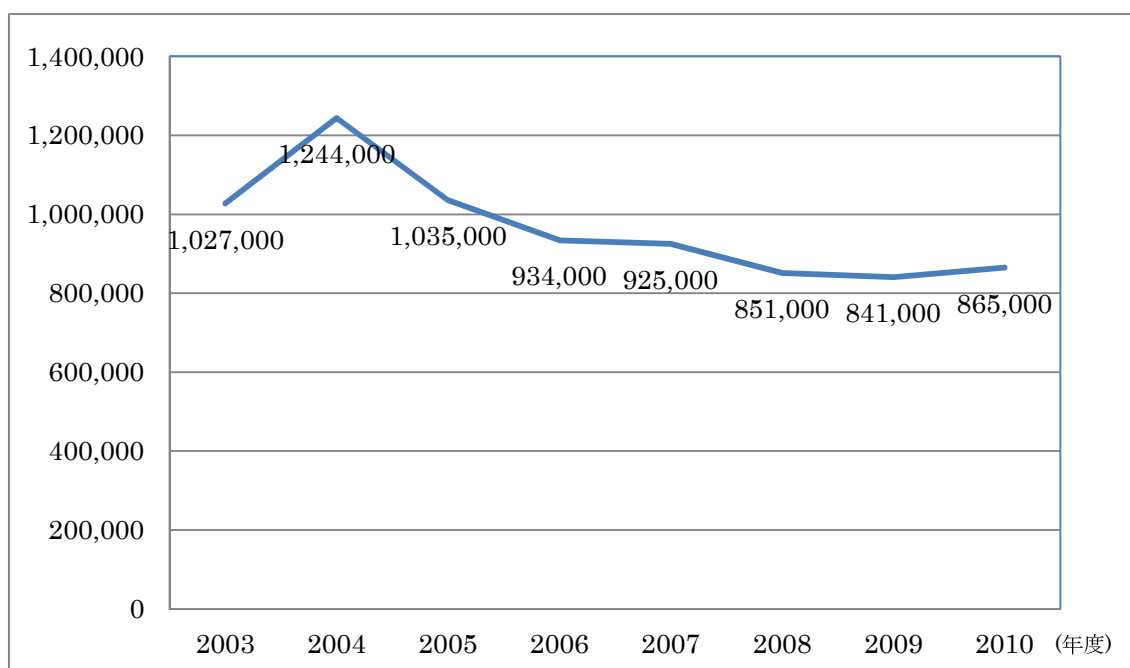
¹² 国民生活センター『消費生活年報2011』（2012年）12頁

(図 2-1-1 PIO-NET に寄せられた相談件数の年度推移)



(国民生活センターホームページ「PIO-NET に寄せられた相談件数の年度推移¹³」
及び国民生活センター『消費生活年報 2011』を参照)

(図 2-1-2 消費者被害の相談件数 (架空請求除く))



(国民生活センター『消費生活年報 2011』12 頁より作成)

注目すべきは 2009 年から 2010 年への変遷で、若干ながら相談件数は増加している。2011

¹³ 国民生活センターホームページ「PIO-NET に寄せられた相談件数の年度推移」(2012 年 12 月 27 日)
(http://www.kokusen.go.jp/soudan_topics/data/mutenpo.html)

年のデータが未だ公表されていないため 2011 年の数字をここで示すことはできないが、依然として高止まりの傾向が強いと予想される。

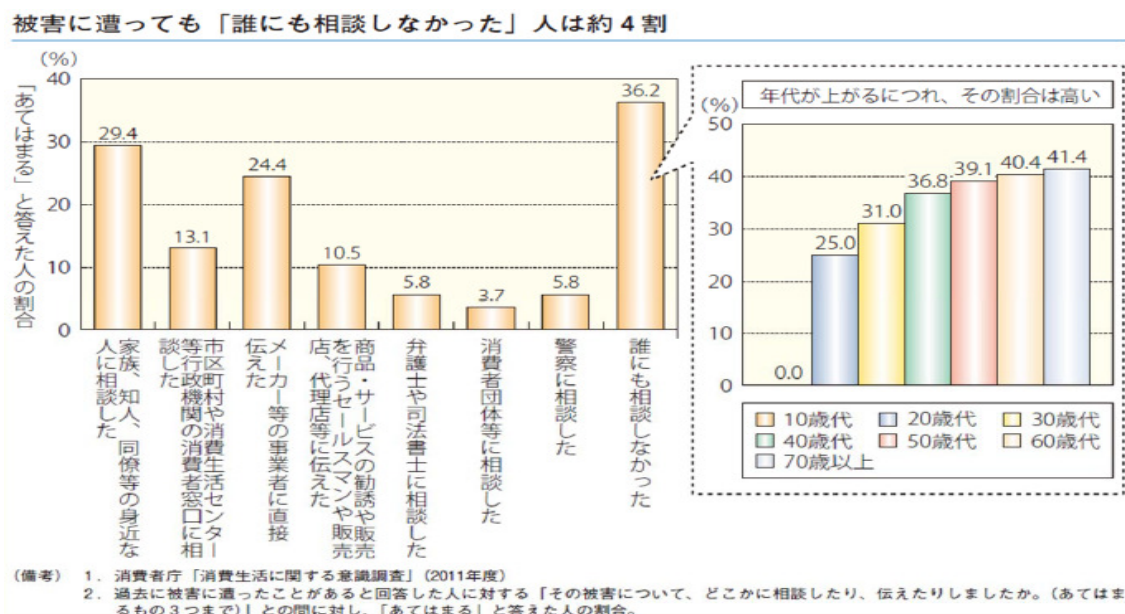
また、上記は PIO-NET に寄せられた件数の分析であるが、実際には、消費者被害の相談は消費生活センター等だけでなく、所管省庁、消費者団体、事業者団体、弁護士会などの様々な相談窓口にも寄せられており、顕在化している消費者被害だけでも、上図の数字を大きく上回る件数が存在する。

以上のことから、消費者被害の相談件数は、PIO-NET の相談件数において 2004 年以降に微減の傾向は見られるものの、依然として極めて高水準にあり、早急に対処していく必要がある。

第 2 節 潜在的消費者被害の存在

本節では潜在的消費者被害の存在について触れることとする。

(図 2-2-1 潜在的消費者被害の実態)



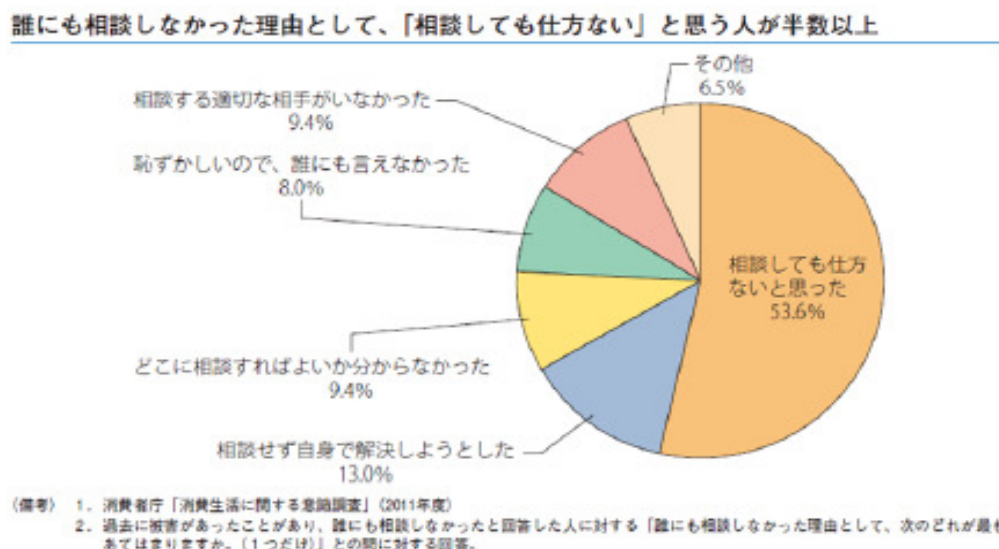
(出典：消費者庁「消費者問題及び消費者政策に関する報告（2009～2011 年）」¹⁴⁾

図 2-2-1 の通り、被害に遭っても「誰にも相談しなかった」人は 36.2%にも上っている。しかも、その割合は年代が上がるにつれて高くなっており、高齢者ほど泣き寝入りしてしまっている実態がある。

¹⁴ 消費者庁「消費者問題及び消費者政策に関する報告（2009～2011 年）」（2012 年 8 月 31 日）57 頁
(<http://www.caa.go.jp/adjustments/houkoku/honbun.html>)

また、こうした潜在的被害者の半数以上が、相談しない理由として「相談しても仕方がない」と回答していることも注目に値する。

(図 2-2-2 誰にも相談しなかった理由)



(出典：消費者庁「消費者問題及び消費者政策に関する報告(2009～2011年)」)

実際に私たちがヒアリングに伺った仮設住宅においても「消費生活センターには相談せず、事業者に直接苦情を言う」という声が聞かれた。これについては消費生活センターに相談するよりも事業者に連絡する方が直截的であるという指摘がされていた。昨今では事業者も消費者志向を高めることに力を入れており、購入した製品に関する相談であれば、製品に表示されている事業者の相談窓口にもまず問い合わせることが自然であるし、不公正な取引の被害に遭った場合にも、販売員や代理店の行為について事業者に苦情を言うことが適切な場合も多いと考えられる。しかし、相手方が悪質な事業者であり、その対応が不誠実な場合にも、「行政に相談しても、手間暇がかかる割に、解決は必ずしも期待できない」といった理由で消費生活センター等があまり利用されていないとすれば、問題発見・解決の機能が不全ということであり、改善を要すると考えられる。

さらに、図 2-2-1 において、家族・知人等に相談したとする 29.4%の人が、行政機関等には相談していない可能性もあることから、実質的な「泣き寝入り被害」はより多いものと考えられる。

第 3 節 課題抽出

以上の消費者被害の概観を踏まえ、本節では、取引に関する消費者被害に焦点を当てるに至った経緯について述べることにする。勿論、食品・製品の安全も、国民の生命・身体

にも関わる重要な問題であるが、取引分野との比較においては、以下のとおり、制度の整備自体は一定程度進んでいると考えられたからである。

具体的には、主に以下の4つの制度整備が進んでいると考えられる。

(1) 各種規格

食品衛生法において規定されている基準や、JIS（日本工業規格）、JAS（日本農林規格）などがある。

(2) 情報収集

国民生活センターの商品テスト事業や事故情報データベースシステムなどがある

(3) 各種法律

民事の立証負担を軽減する法律として、製造物責任法や住宅品質確保推進法などがある。

(4) 委員会の立ち上げ

2012年10月に設立された消費者安全調査委員会などがある。

これらの食品・製品の安全を担保するための制度整備により問題が解決済みというわけではなく、生命身体事故等の原因究明を図る消費者安全調査委員会の事案選定基準は適切であるのか、該当事案の処理は円滑に進むのかといった点を注視する必要があるとともに、今後の状況に応じて、引き続き制度の改善も検討されなければならないと考えられる。しかし、被害が顕著な取引の問題の方が制度の不備が大きく目立つこと、本研究において取引と安全の両方の問題を掘り下げることが困難だったことから、以下の本稿では、取引の問題に重点を置いて検討を進めることとする。

第4節 相談内容の傾向

本節では、相談内容の中身に焦点を当て、分析を行う。近年の相談内容の大きな特徴として、「高齢化」と「IT化」が挙げられると考えられる。

日本の高齢化率（高齢者人口が総人口に占める割合）は2011年度で23.3%、2013年度には高齢化率が25.1%で4人に1人となり、2035年度には33.4%で3人に1人となる見込みである¹⁵。また、IT化については、インターネット利用者が1997年度から2010年度で8.2倍に増加している¹⁶。こうした潮流に伴い、消費者被害の内容も「高齢化」・「IT化」の傾向がみられる。

さらに、2011年3月11日に起きた東日本大震災の影響も無視することはできない。第4章以降で述べるサクラサイト商法や投資詐欺などの分野では、震災に便乗した消費者被害もみられた。

¹⁵ 内閣府『平成24年版高齢社会白書』（2012年）3頁

¹⁶ 総務省『平成23年版情報通信白書』（2012年）33頁

4-1 高齢化

本項では、消費者被害の中でも特に注目すべきものとして、高齢者への被害を取り上げる。

近年、被害者の総数における高齢者の割合は増加しており、2003 年度に 13.0%であった 60 歳以上の契約当事者の割合は、2010 年度には 29.2%となっている¹⁷。高齢化が進んでいる現在の日本社会では、今後も増加していく傾向にあると考えられる。また、国民生活白書 2010 によると、「50 代以上の年齢層では被害で支払ってしまった金額が高い」¹⁸とされており、高齢者被害は量・質ともに深刻な問題となっていることがわかる。

特に高齢者の被害が顕著に表れているのが、「投資詐欺」と「電気通信事業」の分野である。「投資詐欺」に関しては、全体の被害件数の中で 60 歳以上の高齢者が被害者である事案の占める割合が、未公開株で 79.5%（2011 年度）、社債で 80.7%（2011 年度）となっている。「電気通信事業」分野に関しては、被害者層自体が顕著に高齢化しているわけではないが、その手口の面で「強引」と認められる事例が非常に多い。手口が「強引」とされる事例は 70 歳以上で 15.1%、60 代で 12.3%、50 代で 9.8%、対して 20 代では 5.7%、30 代では 7.7%、40 代では 9.9%となっており、高齢者に対する強引な勧誘が目立つことがわかる¹⁹。

それでは、高齢者はなぜこのように悪質な事業者から狙われやすいのであろうか。以下ではその原因を高齢者の特性という観点から分析する。

原因の 1 つとしてまず挙げられるのが、高齢者自身の判断力の衰えである。これは、被害に遭いやすい原因というだけでなく、高齢者自身が騙されていることになかなか気づけないために、被害が拡大する原因にもなりやすい。悪質な事業者はそのような判断力の低下した高齢者の資金を狙ってくるのである。

第 2 に、経済面・健康面で不安を持っている高齢者が多いことが挙げられる。第 38 回国民生活動向調査によると、大都市に居住する 60 代の主婦のうち、公的年金で生活に必要な資金を賄えるのは「5 割以下」または「5～7 割程度」と考えている者が 62.4%にも上り、高齢期の収入に不安を抱えている人が多いことが分かっている²⁰。また、高齢期には体力の衰えもあり、医療費に対する不安も抱えている。悪質な事業者は、これらの不安につけこみ、「投資詐欺」を始めとする利殖商法などの手口で高齢者から金銭を騙し取ろうとするのである。

第 3 に、高齢者は一人で過ごすことが多くなり、そのような状況で悪徳業者と契約してしまうことが挙げられる。家族と同居している場合であっても、高齢者は日中自宅におい

¹⁷ 国民生活センター『消費生活年報 2011』（2012 年）14 頁

¹⁸ 内閣府『平成 20 年版国民生活白書』（2008 年）95 頁

¹⁹ 総務省「＜利用者視点を踏まえた ICT サービスに係る諸問題に関する研究会＞電気通信サービス利用者の利益の確保・向上に関する提言」（2011 年 12 月 21 日）11 頁
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000140100.pdf)

²⁰ 国民生活センター『第 38 回 国民生活動向調査 高齢期の生活資金準備と金融商品』（2008 年）83 頁

て一人で過ごすことが多く、訪問販売や電話勧誘販売に関するトラブルに遭いやすい傾向がある。

第 4 に、一度被害に遭った高齢者の被害が拡大する原因として、被害に遭っても誰にも相談できず、泣き寝入りしてしまうことがある。被害に遭った高齢者のうち、約 4 割が誰にも被害を相談していないという²¹。上記のように、家族と同居している場合であっても、高齢者が一人のときにトラブルに遭ってしまった場合、家族に相談できないこともあり、被害が拡大する要因の 1 つとなっている。

高齢化は「投資詐欺」・「電気通信事業」の被害において顕著であるが、「サクラサイト商法」の被害も高齢者にも多くみられるとの指摘もあり、これら 3 つの類型に共通する特徴として捉えることができると考えられる。

4-2 IT 化

近年の IT 社会の進展、たとえばインターネットや携帯電話の普及は、消費者被害の在り方にも大きく影響している。社会生活の情報化に伴いインターネットの普及は進む一方であり、それに比例してインターネット取引、電子商取引に関する消費者被害も増えている。

ここでは、インターネット取引における消費者被害が増加しているという現状について述べることとする。

インターネット通信販売とも呼ばれる事業者と消費者の電子商取引（B to C）の市場規模は、経済産業省によれば、2011 年度は 8.5 兆円であり²²、これは前年度比 9%増である。コンビニエンスストアの市場規模が約 6 兆円であることを考えると、電子商取引は現代の日本人にとって、必要不可欠な取引手段になったといえることができる。そして、「ネットオークション」や「ドロップシッピング²³」などのような取引形態によって消費者が電子商取引に関わる機会も増加している。電子商取引は利便性が高いが、一方で、インターネット取引に関するトラブルは増加している。

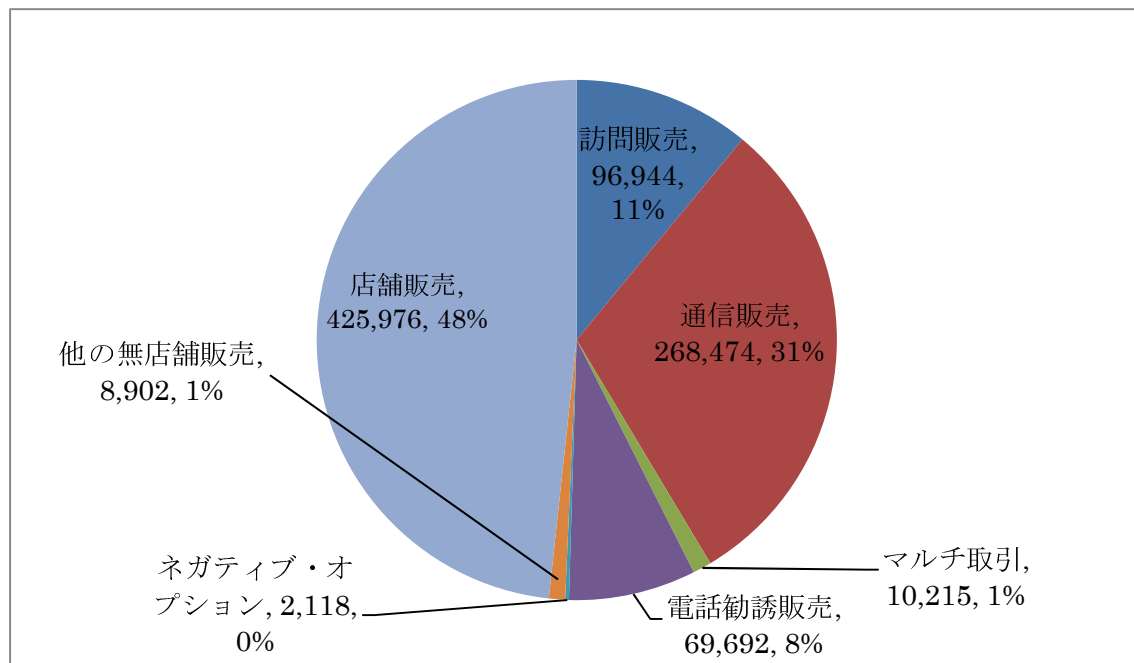
PIO-NET の相談件数によると、2012 年 10 月 31 日現在、通信販売の相談件数は 2011 年度で 268,474 件である。このうち、インターネットオークションの相談も含めたインターネット通信販売に関する相談件数は 185,344 件を占めており、この件数の推移をみると、2009 年に比べて約 4 万件以上も増加している。このように、全体の相談件数に占める割合という点からも、相談件数が増加傾向であるという点からも、インターネット通信販売の消費者被害は看過できないものとなっている。

²¹ 国民生活センター『ここまで巧妙ならみんなだまされる！悪質商法のすごい手口』（徳間書店、2009 年）27-30 頁

²² 経済産業省「電子商取引に関する実態・市場規模調査」（2012 年 8 月 28 日）

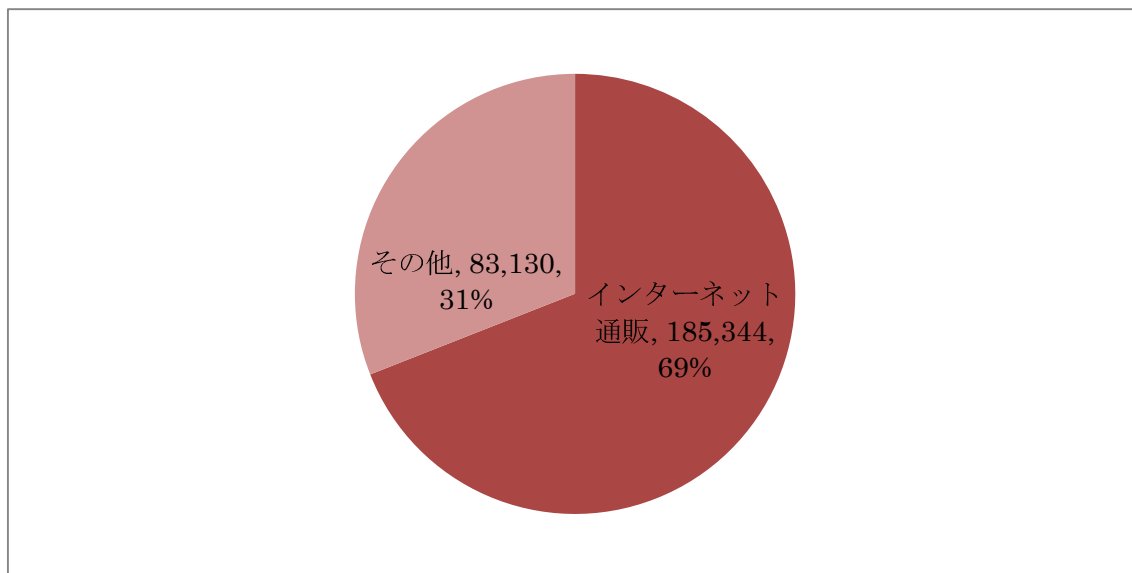
²³ ネットショッピングに注文が入った時点で、卸売業者から直送させる運営形態をいう。

(図 2-4-1 販売購入形態別の相談件数 (2011 年度))



(出典：国民生活センターホームページ「販売購入形態別の年度別推移及び相談全体に占める割合」)²⁴

(図 2-4-2 通信販売の内訳 (2011 年度))

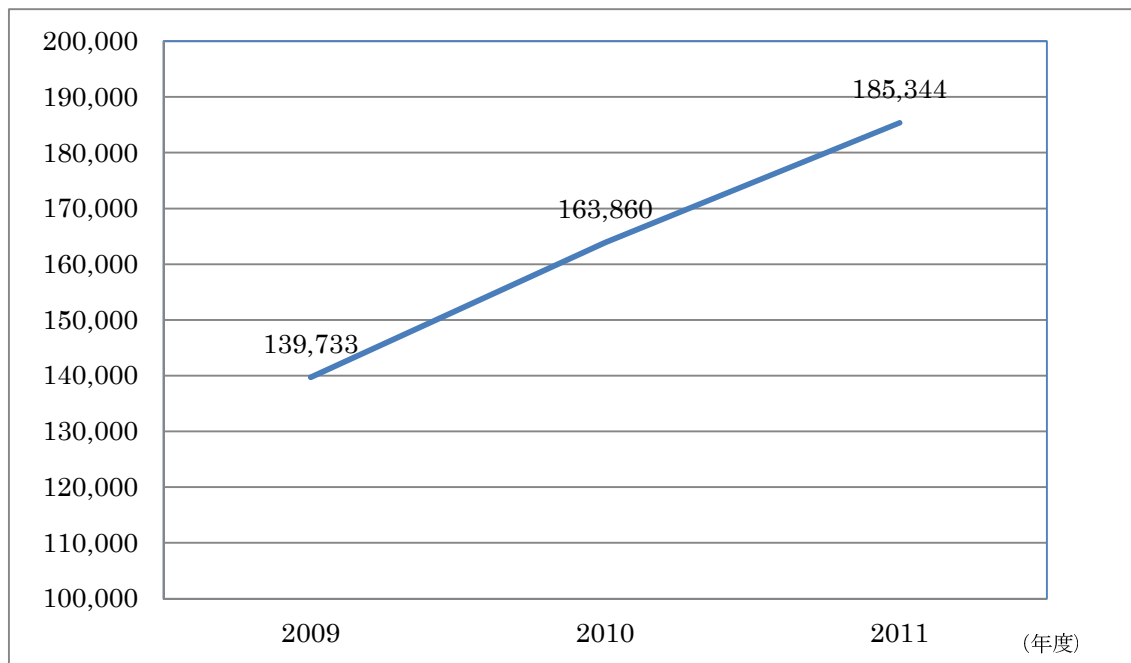


(出典：国民生活センターホームページ「インターネット通販」)²⁵

²⁴ 国民生活センターホームページ「販売購入形態別の年度別推移及び相談全体に占める割合」
(http://www.kokusen.go.jp/soudan_topics/data/mutenpo.html)

²⁵ 国民生活センターホームページ
「インターネット通販」(http://www.kokusen.go.jp/soudan_topics/data/internet2.html)
「インターネットオークション」(http://www.kokusen.go.jp/soudan_topics/data/internet3.html)

(図 2-4-3 インターネット通販の相談件数 (インターネットオークション含む))



(出典：国民生活センターホームページ「インターネット通販」) ²⁶

では、インターネット取引で消費者被害が多発する原因は何だろうか。まずは、匿名性が高く、取引が詐欺的な取引の可能性が高くなるということである。取引の相手方が一体どういう人間なのか把握できない。そもそもインターネット取引は相手と対面しない。そのため、実際の詐欺師のように相手の信頼を得るために、自身を演出する必要性がない。インターネット取引によって、詐欺的な取引は行いやすくなったと言える。

第 2 に、消費者を誤認させる画面表示が多いということである。インターネット通信販売では、パソコンや携帯の画面を見ることで契約に至るが、料金に関連する表示を曖昧にし、かつ申し込みボタンを設け、消費者を錯誤に陥らせ、巧みに契約の申し込みをさせるような画面が多い。これを利用した典型例がワンクリック詐欺である。ワンクリック詐欺は、あるリンクをクリックまたはサイトにアクセスしただけで、契約の申し込みがなされたと判断し、不当に利用料金を請求するという詐欺である。ワンクリック詐欺は一時期よりは減少しているものの、2010 年度の PIO-NET 相談件数でも 69,871 件と、多くみられる²⁷。さらに、最近のネットショップにおいては、利用した消費者からの評価が載せられるようになった。しかし、その評価が事実であるという保証はない。インターネット上では、何が真実か確かめることが難しい。

第 3 に、波及性が高く、被害が急速に拡大しやすいことである。インターネット上の空

²⁶ 国民生活センターホームページ

「インターネット通販」(http://www.kokusen.go.jp/soudan_topics/data/internet2.html)

「インターネットオークション」(http://www.kokusen.go.jp/soudan_topics/data/internet3.html)

²⁷ 国民生活センター『消費生活年報 2011』(2011 年) 42 頁

間においては、地理的・時間的な制約がなく、瞬時に不特定多数に情報を発信できる。このような特徴は、多くの消費者にとって利益をもたらすものの、一方で、何万人もの消費者に対する迷惑メールの送信も瞬時にできてしまい、不特定多数の消費者が一度に詐欺行為の被害を受ける可能性がある。さらに、インターネットショップ上で、価格が誤って表示されるといった例では、多くの消費者が影響を受けた。

第 4 に、1つのサービスに対し、複数の事業者が関与しており、責任分担が不明確になっているということである。例えば、オークションサイトやショッピングモールは取引の場を提供しているだけでなく、多様な決済手段が提供され、広告等の様々なサービスも充実し、消費者に利便性をもたらしているが、そのことの半面として、クレジットカード決済を利用可能であることが信用を補完する役割を担っているなど、当事者間の関係は複雑化している。このことは、消費者被害が発生して事後的な救済をしようとする際に問題となる。責任を負うべき相手が誰なのかわからなければ、プロバイダ等に対して情報の開示請求をすることもできない。複雑な事業者の関与は、インターネット取引におけるトラブル解決を制約する一因になっていると考えられる。

そして最後に指摘する原因は、インターネットは技術やサービスの変化が激しく、個別のサービスに法規制で対応することには限界があるということである。インターネット上では、技術の進歩が速く、次々と新しいサービスが提供され、それに伴って新たな課題も次々と発生する。後追いの法規制では機動性を欠くため、事業者による自主ルール の制定など他の手段を活用することも求められる。私たちが電気通信事業（第 5 章）を取り上げた理由の 1 つには、こうした ICT²⁸技術の進歩・普及があり、今や ICT が日常生活を送るうえで不可欠なインフラとなりつつあることを重視した次第である。

4-3 東日本大震災

2011 年 3 月 11 日に起きた東日本大震災は、消費者被害の面でも少なからず影響を与えた。震災直後の時期は日本全体が「一致団結」・「絆」の重要性を認識したが、そうした善意につけ込んだ消費者被害や、被災者の不安な心理につけ込む消費者被害も多々見られたのである。

例えば投資詐欺の分野では、原子力発電を忌避したい人々の心理を利用して、風力発電や水力発電の未公開株を謳い、それを高齢者などに売る事案が起きた。サクラサイト商法の分野では、「誰かに相談にのってほしい」、「悩みを聞いてほしい」などと謳い、サイト上でのメール交換に要するポイントの購入を迫る事案が発生したようである。上に挙げたような事案は東日本大震災に便乗したものと推認され、今後も大きな災害が起こった時に同様の事案が発生する確率の高いものと考えられる。そのような点からも、投資詐欺やサクラサイト商法に対する対応策を今のうちに練っておく必要性は高いと考えられる。

²⁸ ICT（Information and Communication Technology）は、情報通信技術を意味する。「IT」とほぼ同様の意味で用いられる。

第3章 消費者行政

はじめに

本章では、第4章ないし第6章において個別の類型の不公正な取引に係る消費者被害を分析するのに先立ち、前提となる消費者行政の現状や、共通して関係の深い消費者取引に関する法制度について概観することとする。

第1節 消費者庁・消費者委員会

本節では、消費者行政の要である消費者庁と消費者委員会について触れることとする。

1-1 設立までの経緯

消費者庁は2009年9月1日に設立された内閣府の外局である。消費者委員会は消費者庁と同時に設立された機関で、内閣府の審議会という位置付けになっている。当時問題となり社会的にも非常に注目を浴びたパロマ湯沸かし器事故やこんにやくゼリー事件を背景に消費者目線からの横断的行政が望まれたという経緯がある。

当時の福田康夫内閣総理大臣は、第169回国会（2008年1月18日）における施政方針演説の中で「生活者や消費者が主役となる社会を実現する国民本位の行財政への転換」を掲げ、「生活者や消費者が主役となる社会」の実現を目指し、「各省庁縦割りになっている消費者行政を統一的・一元的に推進するための、強い権限を持つ新組織」の設立と「消費者行政担当国務大臣」の常設を明言した²⁹。これをきっかけとして議論がなされ、第171回国会（2009年）において消費者関連3法（消費者庁及び消費者委員会設置法、消費者庁及び消費者委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律、消費者安全法）が成立し、同年9月1日に消費者庁と消費者委員会が設立された。

1-2 消費者庁・消費者委員会の任務

消費者庁の任務は、消費者庁及び消費者委員会設置法第3条において、次のように掲げられている。すなわち、「消費者基本法第2条³⁰の消費者の権利の尊重及びその自立の支援

²⁹ 首相官邸ホームページ「第169回国会における福田内閣総理大臣施政方針演説」

(<http://www.kantei.go.jp/jp/hukudaspeech/2008/01/18housin.html>)

³⁰ 消費者基本法第2条第1項「消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策（以下「消費者政策」という。）の推進は、国民の消費生活における基本的な需要が満たされ、その健全な生活環境が確保される中で、消費者の安全が確保され、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され、消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映され、並びに消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されることが消費者の権利であることを尊重するとともに、消費者が自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるよう消費者の自立を支援することを基本として行われなければならない。」

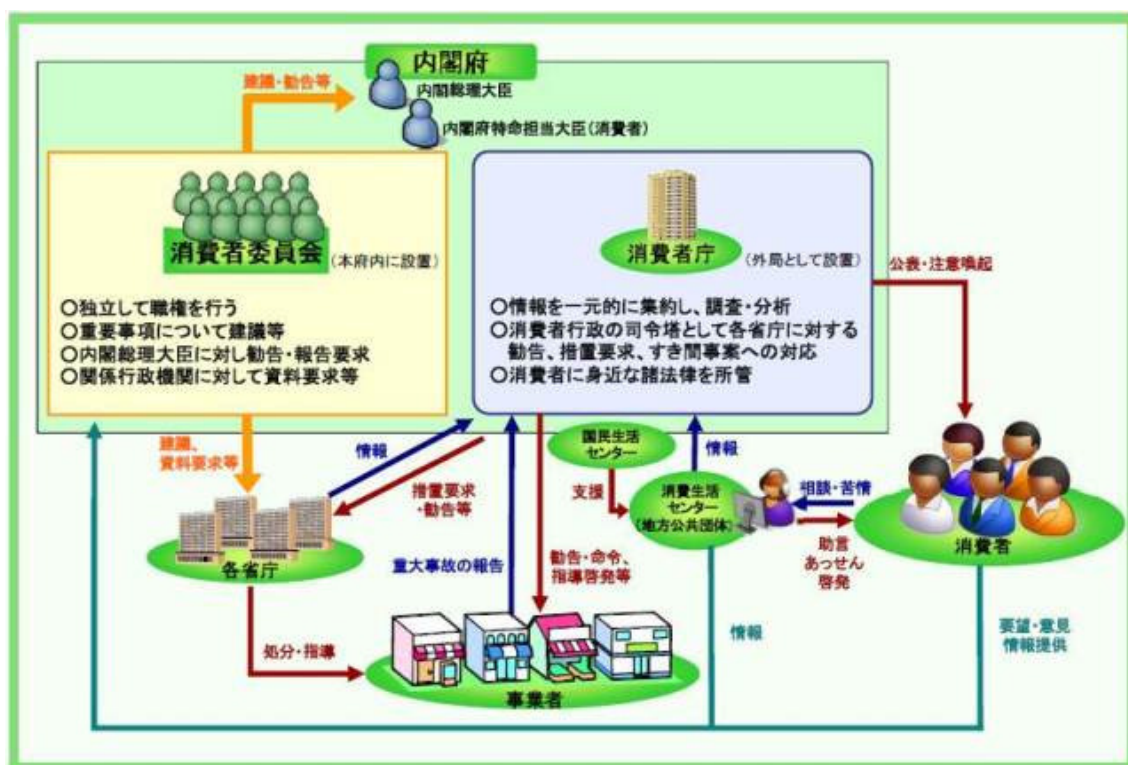
その他の基本理念にのっとり、消費者が安心して安全で豊かな消費生活を営むことができる社会の実現に向けて、消費者の利益の擁護及び増進、商品及び役務の消費者による自主的かつ合理的な選択の確保並びに消費生活に密接に関連する物資の品質に関する表示に関する事務を行う」³¹こととされている。

消費者委員会の任務は、消費者庁及び消費者委員会設置法第 6 条において、次のように掲げられている³²。

- ・消費者の利益の擁護及び増進に関する基本的な政策などに関する重要事項について自ら調査審議し、建議します。
- ・内閣総理大臣、関係各大臣等の諮問に応じて、調査審議します。
- ・内閣総理大臣に対し、消費者安全法第 43 条の規定に基づいて必要な勧告をします。
- ・消費者庁が所管する個別の法律に基づき、意見を述べます。

図 3-1-1 に、これまでの記述を総括した内容が表されている。

(図 3-1-1 消費者委員会と消費者行政)



(内閣府ホームページ (<http://www.cao.go.jp/consumer/about/gaiyou.html>))

³¹ 消費者庁ホームページ「消費者庁の組織」(http://www.caa.go.jp/soshiki/pdf/130122_organization.pdf)

³² 内閣府ホームページ「消費者委員会の概要」(<http://www.cao.go.jp/consumer/about/gaiyou.html>)

1-3 消費者庁の課題

本項では、消費者庁が抱えている課題・問題点³³について記述を行う。

消費者庁の抱える課題は大きく3つに分けられる。1つ目は、おそらくは組織構造上の問題から、個別事案への対応がまだまだ迅速になされているとはいえないことである。まだ記憶に新しい安愚楽牧場経営破綻の問題や茶のしずく石鹸のアレルギー問題では、いずれも消費者庁の対応が遅延したことに起因して、その被害がより深刻なものとなってしまったとの批判がなされている。特に茶のしずく石鹸のアレルギー問題では、2010年10月時点で厚生労働省から被害発生が報告されていたにもかかわらず、同庁として事態を把握したのは7ヶ月後の2011年5月となってしまった³⁴。それに伴って、注意喚起は同年6月にずれ込み、被害を拡大させてしまったのである。同庁の発足からまだ間もないこともあり、他省庁からの報告事案に係る処理のノウハウが確立していなかったのかもしれないが、早急な改善が求められる。

そして2つ目の課題は、十分な人員の確保がなされていないことである。これは1つ目の対応速度の問題とも関係するが、昨今の国家公務員の定員削減の流れの中で、消費者庁自身も十分なマンパワーを確保できていないのではないと思われる。また、プロパー職員の数が少ないことも、消費者行政の一元化・消費者目線の重視という点で問題を生じている可能性もあり、消費者庁の人員体制の確立は未だ発展途上にあるといえる。消費者庁の新卒独自採用は2012年から始まったが、数としてはまだまだ少なく、今後拡大させていく必要があると考えられる。

最後に、3つ目の課題は、消費者庁が独自の情報収集手段を保持していないという点である。国民生活センターと各自治体の消費生活センターにはPIO-NETという独自の情報端末システムが存在するが、消費者庁はこうした自前のシステムを持ち合わせていない。消費者目線で横断的行政を実現する役割を担う消費者庁としては、消費者の声を政策に反映させる上で、独自の情報収集手段としての相談窓口を持つ必要性は高いといえよう。なお、この問題は、2010年以降継続して議論されている国民生活センター一元化の議論とも深く関係しているが、国民生活センターの消費者庁への移行にはデメリットの方が多くと懸念する声も多い³⁵。消費者庁が独自の情報収集手段を保持していないという課題は、国民生活センターを吸収する方法によらなければ解決できないわけではなく、国民生活センターの独立性・機能の一体性は生かしながら、別途、消費者庁も相談業務に関与する方策を検討することが望ましいのではないかと考えられる。

³³ 日本弁護士連合会「今後の消費者行政組織体制の在り方に関する意見書」（2012年5月1日）
(http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2012/opinion_120501_2.pdf)

³⁴ 『朝日新聞』2011年11月16日朝刊「消費者庁、報告見過ごす 注意喚起遅れる 「茶のしずく」アレルギー発症問題」

³⁵ 2012年末に行われた衆議院議員総選挙及び政権交代を経て、森消費者相は、国民生活センターの消費者庁への移行は2013年度においては行わず、再検討する方針を示している。

第2節 地方消費者行政

本節では、地方公共団体における消費生活相談体制について、相談員の雇止め問題や消費生活相談員資格の法定化議論についても触れながら記述することとする。

2-1 相談対応窓口の状況³⁶

2-1-1 消費生活センターの整備状況

消費者安全法に基づく消費生活センターの数は、平成24年4月1日現在、全国で721箇所となっており、平成21年度から23年度までの3年間で220箇所増加している。内訳は都道府県110箇所、政令市31箇所、市区町村（政令市除く）576箇所、広域連合・一部事務組合4箇所となっている。

消費生活センターを設置している自治体数は、平成24年4月1日現在、全国で791箇所となっており、平成21年度から23年度までの3年間で347箇所増加している。内訳は都道府県47箇所、政令市20箇所、市区町村（政令市除く）724箇所（広域連合、一部事務組合または広域的連携により消費生活センターを設置している管内自治体については、設置自治体として整理）となっている。都道府県・政令市については設置率100%であるが、対して市区町村（政令市除く）の設置率は42.0%（前年度比5.4%増）にとどまっている。

市区町村（政令市除く）設置の724箇所について、更に設置者区分別の内訳をみると、平成24年4月1日現在、市区（政令市除く）533箇所（67.5%）、町164箇所（21.9%）、村27箇所（14.7%）である。平成21年度データが市区（政令市除く）341箇所（43.3%）、町33箇所（4.2%）、村5箇所（2.6%）であることと比べるとやはり急速に整備が進んでいることが分かる。

2-1-2 消費生活相談窓口の整備状況

消費生活相談窓口（消費生活センター含む）を設置している市区町村（政令市除く）の数には、平成24年4月1日現在で1,603箇所となっており、設置率は93.1%である。平成21年度時点で77.6%であったことを考えると急速に整備が進んだことが分かる。しかし、消費生活相談窓口（消費生活センター含む）を設置している市区町村（政令市除く）であっても、そのうち相談員がいない市区町村（政令市除く）が依然として36.6%存在しており、相談対応体制の質的な整備を進める必要は引き続きあるものと考えられる。

消費生活相談窓口（消費生活センター含む）を設置している市区町村（政令市除く）1,603箇所の設置者区分別の内訳をみると、平成24年4月1日現在、市区（政令市除く）783箇所（99.1%）、町689箇所（92.1%）、村131箇所（71.2%）である。平成21年度データが市区（政令市除く）744箇所94.4%、町542箇所（68.3%）、村89箇所（47.1%）であることと比べると整備が進んでいるが、町や村については今後も設置自治体数を増やしていく

³⁶ 消費者庁「地方消費者行政の現況（概要）」（2012年5月）1-6頁

必要性があると思われる。また、窓口設置自治体に占める相談員がいない自治体の割合も、人口 3 万人未満の小規模自治体で大きくなっており、独自に相談員を配置することが困難な小規模自治体は広域連携の可能性を探ることを含め、相談対応体制の質的な向上が引き続き求められているものと考えられる。

2-2 消費生活相談員の配置状況³⁷

2-2-1 消費生活相談員数

消費生活相談員数は平成 24 年 4 月 1 日現在、全国で 3,355 人となっている。自治体別の内訳は都道府県 687 人、政令市 263 人、市区町村等（政令市除く）2,405 人である。平成 21 年度から 23 年度までの 3 年間で 555 人増加している。

市区町村等（政令市除く）の相談員 2,405 人の市区町村別の内訳をみると、平成 24 年 4 月 1 日現在、市区（政令市除く）1,980 人、町村 414 人、広域連合・一部事務組合 11 人となっている。

2-2-2 相談員資格の保有人数

相談員資格の保有者（保有率）は、平成 24 年 4 月 1 日現在、全国平均で 2,614 人（77.9%）となっている。自治体別の内訳は、都道府県 580 人（84.4%）、政令市 260 人（98.9%）、市区町村等（政令市除く）1,774 人（73.8%）である。平成 21 年度から 23 年度までの 3 年間で、資格保有者は 474 人増加している。

2-3 消費生活相談員の採用形態³⁸

現在の相談員をとりまく状況は非常に厳しい。消費生活相談員の採用形態についてみると、平成 24 年 4 月 1 日現在、常勤職員 135 人（4.0%）、非常勤職員 2,595 人（77.3%）、法人委託 437 人（13.0%）、個人委託 188 人（5.6%）である。常勤職員数について平成 21 年度データと比べると、60 人増加（1.3%増）にとどまっており、ほとんどの相談員が非常勤職員という不安定な雇用状況下にあることが分かる。非常勤職員には通常任期が設定されているが、相談員について、1 年以下の任期で再任用を 5 回以上は行わないといった運用をしている自治体も多くみられる。このような、いわゆる「雇い止め」の慣行は、「5 年務めて一人前」とも言われる相談員の能力向上やモチベーションを損なっているおそれがあることが、以前から指摘されている。この点について、相談員の業務の実態に応じた再任用は排除されないことについて松原消費者相（当時）が総務省と認識を共有した上で平成 24 年 7 月に発出したメッセージや、平成 24 年 8 月の阿南消費者庁長官の依頼文において、地方自治体の首長に対し専門性に配慮した任用が求められているところ、今後とも、業務の

³⁷ 消費者庁「地方消費者行政の現況（概要）」（2012 年 5 月）9-17 頁

³⁸ 消費者庁「地方消費者行政の現況（概要）」（2012 年 5 月）

実態に相応しい待遇の改善が実施されるべきだと考えられる³⁹。これについては消費者行政予算、ひいては予算を大きく左右する基金の制度設計とも深く関わる。予算、基金については後述することとする。

相談員の採用形態については、相談員資格の法定化とも重なって議論されている。つまり、採用形態がこのような厳しい状況下で資格のみ法定化してどれほどの効果があるのか、資格を法定化するのならばまず相談員の雇用状況を改善してからにすべきではないか、といった議論である。相談員資格を法定化するからといって必ずしも雇用状況が改善するわけではないため、まずは相談員の常勤職員を増やすべき、といった議論もなされている。

2-4 消費生活相談員資格の法定化の議論⁴⁰

本項では、消費生活相談員資格の法的位置付けに関する議論について述べることにする。

そもそも、消費生活相談とは、①消費者からの相談に対し、適切な助言を行うとともに、消費者問題・消費生活についての必要な情報の提供や関係機関の紹介を行い、②商品及び役務に関して事業者と消費者との間に生じた苦情・紛争について、消費者の利益の擁護及び増進の観点から、情報の質・量、交渉力等の格差を勘案して、専門的知見に基づき、あつせんによりその解決を図るとともに、③相談の中で得られた情報を関係行政機関等に対し提供すること等により、消費者被害の未然防止・拡大防止を図るものとされている⁴¹。

現在、消費生活相談に関して3つの資格が存在している。1つは国民生活センターが認定する消費生活専門相談員、2つ目は財団法人日本消費者協会のコンサルタント養成講座を終了した者に認定される消費生活コンサルタント、3つ目が社団法人日本産業協会が認定する消費生活アドバイザーである。

これらの資格は、いずれも講習や試験のみで得ることができ、国家資格ではないことから、相談員資格の位置付けが不明確であるという指摘がなされていた。すなわち、消費生活相談員があつせん等にあたって、事業者や消費者からどのような資格を有しているかを問われて回答しても納得を得られない場合があり、このような場合には十分なあつせん等を行えないなどの問題も生じているとの指摘である。また、消費生活相談を担う人材の確保と消費生活相談の質の向上を図るためには、相談員資格に対する社会的評価を高めるとともに、当該資格が専門職であることをより明確にする必要があるという指摘もなされている。ただし、これらの指摘に対しては、現在の3資格も消費者安全法施行規則第7条に根拠がある公的資格であり、資格の法定化が必要だという状況にはないという意見もみられる。

また、この議論の背景には、次節で述べる国民生活センター一元化の議論との関係も存在する。すなわち、消費生活専門相談員の資格を認定していた国民生活センターが消費者

³⁹ 消費者庁ホームページ (http://www.caa.go.jp/information/infosend/pdf/09_now04_1.pdf)

⁴⁰ 消費者庁「消費生活相談員資格の法的位置付けの明確化等に関する検討会中間報告」（2012年8月）

⁴¹ 同上,7頁

庁に移行する場合は、資格付与団体がなくなることから、新たな国家資格を設けるべきだという議論である。

以上のような理由から、消費者庁において、目下、消費生活相談員資格の法的位置付けに関する検討会が行われている。

新たな資格の創設に当たっては、資格の水準を維持しつつも、現に消費生活相談が行われている現場において混乱が生じることがないように、希望に応じて新たな資格を円滑に取得することを可能にする措置を講じる必要がある。そのため、例えば 3 資格保有者について、消費者問題に関する法律知識や商品・サービスに関する知識等それぞれの資格の試験科目又は受講科目と重複する部分については試験等を一部免除するなどの措置を設けることが考えられている。

また、現職の消費生活相談員は、3 資格いずれも保有していない場合でも日頃の相談業務において必要な技能や実務関係の知識等については十分に培っているものと考えられる。このため、現職の消費生活相談員について、資格取得に当たって要求する知識・技能の水準は維持しつつ、実践的な技能の担保のための試験・講習等については免除するなどの措置を設けることが考えられている。3 資格保有者でかつ現職の相談員については上記免除措置を両方受けられることとし、新たな資格制度への円滑な移行を実現することも考えられている。

相談員資格の法定化は、現状において実施する必要があるほどの問題があるのかは必ずしも明らかでないが、現在の 3 資格保有者や消費生活相談員の活動を制約するものとならない限りは、位置付けを一層明確化するものではあり、実施しても問題ないものと考えられる。他方、消費者庁検討会の中間報告にも記載されているとおり、現在の 3 資格保有者の活動範囲は消費生活相談にとどまらず、消費者問題に関する ADR⁴²、地域や企業における消費者関連の活動など多様であるところ、これらの活動が新資格の対象外となることが活動の制約要因とならないよう、引き続き検討がなされる必要があるものと考えられる。

また、今回の相談員資格の法定化の議論は、行政職の任用資格としての効果は付与しない前提でなされている。任用の問題とは切り離れた資格の法定化自体にも意義があるとしても、相談員の待遇面についての問題については、前項で述べたとおり、別途改善の措置を検討していく必要があるものと考えられる。

2-5 地方消費者行政活性化基金

2-5-1 地方消費者行政活性化基金の経緯

平成 20 年度第 2 次補正予算において、地方消費者行政を活性化させるため、地方消費者行政活性化交付金を用いて各都道府県に「地方消費者行政活性化基金」が造成された。こ

⁴² ADR は、Alternative Dispute Resolution の略称で、「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」では「裁判外紛争解決手続」と規定されている。身の回りで起こる様々な法的トラブルについて、裁判をおこすのではなく、当事者以外の第 3 者が介入して解決する方法を指す。

の基金は、地方自治体の自主財源を組み入れること等の一定の要件を満たせば、運用益ではなく基金自体を取り崩して使用することができ、3年の間に地方のニーズに合わせて自由に組み合わせて柔軟に活用できるようにするものとして設計された。具体的な用途として、消費生活センターの拡充や新たな設置のほか、消費生活相談を担う人材の養成、相談員への研修、高度に専門的な消費生活相談への対応力向上、市町村が連携して行う広域的相談事業の実施、消費者教育、商品テスト機器購入、地方独自の提案事業等の様々な支援メニューが提示された。地方消費者行政活性化基金は、平成20年度に150億円が積み増された後、平成21年度第1次補正予算で73億円が積み増された。さらに東日本大震災を受けて、平成24年度予算において、被災4県を対象に3.6億円を上積みしたほか、食の安全・安心のための取組や地域の多様な民間団体の活動支援のために5億円の積み増しが行われた。

この基金については、当初、人件費には使えないこと等について、地方から使い勝手をよくしてほしいという声があった。そこで平成21年7月には、消費生活相談員を新たに配置または増員した場合にも活用できるようにし、平成22年8月には、既存の相談員の報酬引上げにも活用可能となった。また、地方自治体からの申請により運用の見直しが行われ、基金の取り崩し期限を当初の平成23年度末から平成24年度末まで1年延長することが可能とされた。さらに、東日本大震災後には、全国的には震災対応の緊急事業への活用を可能にし、被災4県については要件の緩和を行い、取り崩し期限を最大平成25年度末まで更に延長可能とするよう、運用の見直しが行われた。

2-5-2 地方消費者行政活性化基金の効果

以下では、消費者行政活性化基金の効果はどのようなものであったのかについて概観する。

地方消費者行政活性化基金の活用状況をみると、全体で231億円措置された中で、平成21年度には約43億円、平成22年度には約70億円、平成23年度には約69億円が活用された。基金の活用により、本節第1項及び第2項で述べたように消費生活センターを含む消費生活相談窓口の全国の市町村における整備が進み、消費生活相談員についても増員や一定の待遇の改善が図られた。この結果、地方自治体における消費生活相談窓口の設置率は、平成21年度の4月1日時点の77.6%から平成24年度4月1日には93.1%へと上昇した。他方で、消費生活相談窓口を設置していても相談員がいない市区町村が依然として36.6%存在すること、相談員の待遇面でも「雇い止め」の問題が未解決であることは、2-3で述べたとおりであり、相談対応体制の質的な整備を進める必要は引き続きあるものと考えられる。

基金については、さまざまなメニューの中から各地方自治体が自由に選択して活用することが可能となっているが、多く活用されているのは「消費者教育・啓発事業」、「消費生活センターの設置」となっている。本ワークショップで行った地方自治体へのヒアリングにおいては、「消費生活センターの移転に伴う施設整備」、「啓発用シールの作成」（盛岡市）

「消費生活センターのPR」、「相談員の研修」(仙台市)、「かなりの部分は人件費」(岩手県)などの意見がみられた。

2-5-3 終了後の政府の予算措置の展望と地方の懸念

平成24年夏の平成25年度予算の概算要求時点において、この地方消費者行政活性化基金取り崩し期限は平成24年度であった(被災4県では平成25年度まで延長)。地方消費者行政関係者の間では、かねてから、これまで基金で拡充されてきた地方消費者行政が基金終了後に縮小してしまうことが懸念されてきた。

消費者庁は、この懸念に対応するものとして、平成25年度予算の概算要求において40.6億円の「地方消費者行政活性化交付金」の創設を盛り込んだ。この新しく創設することを予定していた「地方消費者行政活性化交付金」は、消費生活センター・相談窓口の新設、消費生活相談員の配置と処遇改善、消費生活相談員のレベルアップ、都道府県による市町村支援といった、基金により「集中育成・強化期間」に整備された地方消費者行政体制の維持・拡充や、消費者教育・啓発の推進などを目的としている。

その一方で、当該「地方消費者行政活性化交付金」については、②自主財源2分の1ルールを厳格化するという話があることに加え、①複数年度の基金ではなく単年度の予算となることなどから、自治体からは活用がしにくくなるとの指摘もあった。当ワークショップで行った自治体へのヒアリングでは、基金から交付金に変わることで継続が困難となる事業はない(東京都)という意見もみられたが、他方では、新しく創設される交付金の概要がいまだ不明瞭なため、今後の影響については現時点では判断できないという意見(宮城県)や、報酬と人員の削減はしないが、消費生活センターのPRや相談員の研修など縮小せざるを得ない事業も出てくるだろう(仙台市)という意見もみられた。これらはいずれも大規模な自治体であるが、小規模な市区町村では事業継続への懸念はより大きく、基金の終了によって、財政力の違いにより、地方自治体の間で行われる消費者行政における格差が拡大することが懸念されていた。

その後、政権交代を経て森消費者相の下、過去の活用実績に見合うよう目標を上方修正した結果、平成24年度補正予算において現行の地方消費者行政活性化基金に60.2億円の上積みが措置され、平成25年度においても更に5億円の上積みがなされて、同基金の取り崩し期限が平成25年度まで1年間延長されることとなった。この査定により、事業継続が困難となる事態はひとまず回避されたが、相談対応体制の質的な向上を進めていくためには、単年度ではなく継続的に措置されることが確実な財源の確保が望ましい。中長期的な財政措置の見通しを示すことが、引き続き求められていると考えられる⁴³。

⁴³ 消費者庁ホームページ (<http://www.caa.go.jp/info/yosan/pdf/h25gaisankettei.pdf>)
(<http://www.caa.go.jp/info/yosan/pdf/h24hoseiyosan.pdf>)

第3節 独立行政法人国民生活センター

3-1 国民生活センターの概要

- ①設置根拠法：独立行政法人国民生活センター法（平成14年12月4日法律第123号）
独立行政法人通則法（平成11年7月16日法律第103号）（電子政府の総合窓口）
- ②関係法令：消費者基本法第25条（国民生活センターの役割）
消費者安全法第9条（都道府県への支援）、12条（情報提供）等
- ③設立：平成15年10月1日
- ④予算：32億8千7百万円（平成23年度）
- ⑤人員：122名（平成24年4月1日現在）

国民生活センターは、「国民生活の安定及び向上に寄与するため、総合的見地から、国民生活に関する情報の提供及び調査研究を行うとともに、重要消費者紛争について法による解決のための手続きを実施すること」⁴⁴を目的とする、国の独立行政法人である。

国民生活センターは、1970年10月に特殊法人として発足し、その後独立行政法人国民生活センター法の施行によって、2003年（平成15年）10月に独立行政法人へ移行し、現在に至っている。2004年に消費者保護基本法が消費者基本法に抜本改正された際には、独立行政法人国民生活センター法第25条⁴⁵で、国や地方公共団体、消費者団体などと連携して、消費者問題における中核的機関としての役割を果たすものとして位置づけられた。これに基づき、消費者被害の発生、拡大の防止のための活動を行っている。また、消費者の苦情相談に直接対応するとともに、問題の迅速な解決を図るため、新たに裁判外紛争解決手続（ADR：Alternative Dispute Resolution）を実施している。さらに、商品テスト事業や地方公共団体職員、消費生活相談員を対象とした研修の実施、また生活に関する情報の調査研究、広報活動も国民生活センターの業務として挙げられている。

3-2 PIO-NET

国民生活センターが実施する業務の中でも、情報の収集、分析、周知という観点で中核的役割を担っているのがPIO-NET（パイオ・ネット）と呼ばれるシステムである。PIO-NET（Practical Living Information Online Network System；全国消費生活情報ネットワーク・システム）とは、「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、

⁴⁴ 独立行政法人国民生活センター法第3条

⁴⁵ 独立行政法人国民生活センター法第25条「独立行政法人国民生活センターは、国及び地方公共団体の関係機関、消費者団体等と連携し、国民の消費生活に関する情報の収集及び提供、事業者と消費者との間に生じた苦情の処理のあっせん及び当該苦情にかかる相談、事業者と消費者との間に生じた紛争の合意による解決、消費者からの苦情等に関する商品についての試験、検査等及び役務についての調査研究等、消費者に対する啓発及び教育等における中核的な機関として積極的な役割を果たすものとする。」

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」⁴⁶であり、1984年から運用を開始している。2011年度に同システムに登録された相談件数は全体で882,459件となっている。図2-1-1のとおり、年度を追って推移を見ると減少傾向にあることが分かるが、2009年頃から前年比横ばいの状態が続いており、現在も収束したとはいえず高止まりの状態にある。

しかし、1つの問題点として、このPIO-NETは従来から「職人芸」といわれるほどの操作の難解さや情報入力の手間が指摘されていた。平成19年10月の『全国消費生活情報ネットワーク・システム（PIO-NET）の業務・システム最適化計画』の中では、「消費者生活センターで相談を受け付けてから、PIO-NETへのデータ更新が完了するまでにおよそ30日から50日の期間を要している」と記載されている⁴⁷。それらによって情報の共有に遅れが生じ、適切かつ迅速な対応に支障をきたす恐れがあった。また、行政機関でのPIO-NET情報の利用範囲の拡大や裁判所・警察署・弁護士会からの照会に対する情報提供、消費者契約法改正に伴う適格消費者団体への情報提供等、PIO-NETには新たな役割も求められるようになってきていた。

そこで、『全国消費生活情報ネットワーク・システム（PIO-NET）の業務・システム最適化計画』⁴⁸に基づき、2007年から計画的にシステムの調達、構築、移行を実施し、2010年4月から新システムが本格稼働している。

2010年4月から運用が開始された新たなPIO-NETであるが、現場の相談員や職員からは、新システムの使い勝手についても多数の改善要望が出ている。国民生活センターでは、これらに応じて可能な限り改善を行っているが、PIO-NETの使い勝手の悪さについての厳しい声は我々のヒアリングでも聞かれた（表3-3-1）。より迅速で正確な情報の共有のためにも、抜本的にPIO-NETというシステムそのものを見直すことも含めて再検討が急がれるべきである。しかし、問題は使い勝手の悪さにとどまるものではなく、そもそも国の独立行政法人の事務であるPIO-NET入力業務を地方公共団体に属する消費生活センターに無償で行わせていること自体を問題視する動きもある。そのような指摘も踏まえてみると、今後、システム面の検討のみならず、協力自治体への対価の支払い（あるいはそれに相当する基金の確保）などについても検討が行われるべきであろう。

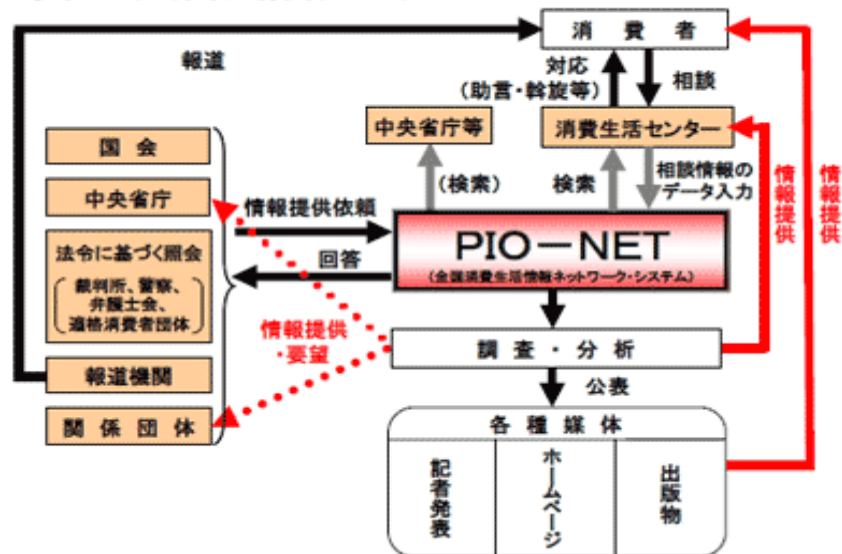
⁴⁶ 国民生活センターホームページ「PIO-NETの紹介」(<http://www.kokusen.go.jp/pionet/index.html>)

⁴⁷ 国民生活センター「全国消費生活情報ネットワーク・システム（PIO-NET）の業務・システム最適化計画」（2007年10月）
(http://www.kokusen.go.jp/hello/pdf/g_pio-saitekika.pdf)

⁴⁸ 国民生活センター「全国消費生活情報ネットワーク・システム（PIO-NET）の業務・システム最適化計画」（2007年10月）

(図 3-3-1 PIO-NET の紹介)

消費生活相談情報の活用



(出典：国民生活センターホームページ「PIO-NET の紹介」)⁴⁹

(表 3-3-1 各自治体へのヒアリング結果)

	PIO-NET に関するヒアリングの内容
盛岡市消費生活センター	・「入力項目が多く、相談業務には必ずしも関係のない項目も入力する必要がある。案件の特性を分類するのに手間がかかる。反応速度が遅く、チェックに時間がかかる。」 ・「(データ入力に対する謝礼などが) 現場に来るような仕組みがほしい。」 ・「(PIO-NET 情報の利用について、) 相談の統計を取る際に、PIO-NET の情報を若干利用するが、必要な情報の抽出が面倒なので改善してほしい。」 ・「(商品別の分類に関して、) 1 つの商品に関しての消費者問題ならいいが、複合的な被害となると手口がわかりにくくなる。」
福島県消費生活センター	・「PIO-NET の管理・運用をしようとすると、職員 1 人が丸一日つきっきりでやらないとできない仕事量。」 ・「当センターでは臨時の方に単純な登録作業は手伝ってもらい、別な業務を職員がするという形をとっている。臨時職員の雇用分の人件費をみてもらえればすごく助かる。」 ・「今のところ出た相談を登録することに集中してしまうので、もっと PIO-NET を活用できないかと思う。」
仙台市消費生活センター	・「キーワードがたくさんあって、キーワードの入力という面では難しいものがある。情報を的確に発信しなければならない部分と、迅速さが同時に求められるので、その部分で、負担が少ない入力を行える状況になるといいのかなと思う。」

⁴⁹ 国民生活センターホームページ「PIO-NET の紹介」(<http://www.kokusen.go.jp/pionet/index.html>)

	・「消費者庁の方では、入力した概要によってキーワードを逆に付与するようなシステム（逆引き）を検討中。そういうことがあれば非常に楽になる。」
--	---

3-3 国民生活センターの今後

ここでは国民生活センターの今後のあり方について述べることにしたい。

国民生活センターの体制については、消費者庁及び消費者委員会設置法附則第 3 項において、消費者庁・消費者委員会の発足後 3 年以内（2012 年 9 月まで）に「消費者被害の発生又は拡大の状況、消費生活相談等に係る事務の遂行状況その他経済社会情勢等を勘案し、消費者の利益の擁護及び増進を図る観点から、消費者の利益の擁護及び増進に関する法律についての消費者庁の関与の在り方を見直すとともに、当該法律について消費者庁及び消費者委員会の所掌事務及び組織並びに独立行政法人国民生活センターの業務及び組織その他の消費者行政に係る体制の更なる整備を図る観点から検討を加え、必要な措置を講ずるものとする」とされている。この趣旨については、第 171 回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会付帯決議第 14 号において「十四 消費者行政に係る体制整備に当たっては、関係機関、特に独立行政法人国民生活センター、独立行政法人製品評価技術基盤機構、及び独立行政法人農林水産消費安全技術センターを始めとした商品検査機能を有する各機関の機能強化を図るとともに、消費者庁及び消費者委員会との連携強化のため必要な措置を講ずるものとする」とされているとおり、当時の議論の方向性は、国民生活センターの機能強化を旨としていた。

しかし、国家財政の逼迫に伴って行政改革の必要性が高まっている中、国民生活センターについてもその例外ではないものとされ、その後の政府における議論は、国民生活センターを消費者庁へ一元化する方向で進展し、閣議決定もなされるに至った。

議論の発端は 2010 年 4 月のことである。当時の民主党政権において新たに打ち出された事業仕分けにおいて、2010 年 4 月 28 日、国民生活センターもその対象とされたのである。当初の議論では、①消費者庁との役割分担と連携のあり方の明確化、②相模原事務所の研修施設の廃止、③他の商品テスト機関との連携確保が話し合われたにとどまった。しかし、2010 年 12 月 7 日に「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」の閣議決定がなされ、「消費者庁の機能を強化する中で、独立行政法人制度の抜本的見直しと平行して、消費生活センターおよび消費者団体の状況等もみつつ、必要な機能を消費者庁に一元化して法人を廃止することを含め、法人のあり方を検討する」との申し合わせがなされた。

国民生活センター一元化の議論は、事業仕分けの観点から大きく進められたものであり、国民生活センターの機能強化の観点から十分な議論を経て結論が出たものとは言い難い面がある。2010 年 12 月 24 日に「国民生活センターの在り方を見直しに係るタスクフォース」が立ち上げられているが、本来はタスクフォースにおける綿密な議論を経てから閣議決定をすべきであったとの指摘もなされている。タスクフォース設立以降、2011 年 5 月 26 日、6 月 5 日には東京、福岡で「国民生活センターの在り方を見直しに係る公開ヒアリング」が

開催された。そして2011年7月23日～8月22日には、名古屋、札幌、東京、大阪で「国民生活センターの在り方の見直しに係る公開シンポジウム」が開催されている。その中で日弁連消費者問題対策委員長の池本誠司氏は「国セン（国民生活センターの略称）が担ってきた消費者被害の情報発信がこれまで以上に迅速性を図れるかは、内部部局が関与する体制では法制度的な手当がない限り疑問」と述べている。

その後、国会でも議論が続く。2011年8月10日の参議院消費者問題特別委員会では石井みどり議員が、①国会の意志を反映している設置法付則に基づかず、行政刷新会議の独立行政法人改革として見直しが進められている、②当事者のみのタスクフォースで検討が行われている、③タスクフォースでの検討が終わっていない段階で消費者基本計画に閣議決定に沿った一元化が明記された、④消費者委員会の意見を聞く気がない⁵⁰、という意見を述べている。また、福島みずほ議員も、①国センは独立した立場で情報発信する方が消費者に利する、②訴えられた場合、被告は国になり慎重になってしまうと述べている。

しかし、これら多くの懸念が表明されていたにもかかわらず、2012年1月20日、2013年度を目途に国民生活センターの機能を国に移管することが閣議決定された。同年2月22日には「国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の体制の在り方に関する検討会」が設立され、同年8月22日にその報告書が公表されている。

この報告書⁵¹においては、一元化が目指す基本的方向は、国民生活センターの「各機能の維持・充実、一体性の確保」にあるとされ、以って「より高度な行政サービスの提供を実現」としている。さらに、一元化に当たっては、国民生活センターの専門性と独立性を担保するため、法律によって設置される「特別の機関」とすることが有力視されている。特別の機関は独立行政法人とは一線を画し、完全に国の一部となることを意味する。よって運営費（予算）は国が（自らが）予算要求できることとなる。しかも指揮監督権や人事権は法律により、一定の独立性を担保されるという（表3-3-2参照）。

（表3-3-2 いわゆる「政府から独立した法人」の趣旨を活かす制度設計）

	法人格	設置根拠	運営費（予算）	指揮監督権	人事権
いわゆる「政府から独立した法人」	独立した法人格	法律	国が責任を持って運営費を措置	政府から一定の独立性	
特別の機関	国の一部	法律	国が予算措置（自らが予算要求）	法律により、一定の独立性を担保している	

（出典：内閣府「＜国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の体制の在り方に関する検討会＞報告書—消費者行政の機能強化を目指して—」⁵²）

⁵⁰ 「なぜ、法律上の根拠を持たない行政刷新会議の意向が、法律の根拠を持つ消費者委員会の意見よりも優先され、消費者基本計画に明記されなければならないのか」という意見が述べられた。

⁵¹ 内閣府「＜国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の体制の在り方に関する検討会＞報告書—消費者行政の機能強化を目指して—」（2012年8月22日）19頁

⁵² 内閣府「＜国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の体制の在り方に関する検討会＞報告書—消費者行政の機能強化を目指して—」（2012年8月22日）より作成

なお、移行先については、当該検討会では、①消費者委員会、②内閣府本府、③消費者庁が検討されたようだが、メリットとデメリットを比較衡量した結果として、消費者庁が有力視されている。消費者庁に移行するメリットとしては、①消費者庁と国民生活センターが一体的な取り組みを行いやすくなる、②消費者庁が国民の意見や苦情の窓口となり、政策に直結させ、消費者を主役とする政府の実現を図る上で意義があるということが挙げられている。他方、デメリットについても、機動性、柔軟性喪失の懸念が挙げられたが、これは「特別の機関」という位置づけとすることにより対応が可能であるとされた。

以上のような経緯により、民主党政権下においては、国民生活センターは消費者庁へ「特別の機関」として移行される方向で議論が進められた⁵³。しかし、その後の政権交代を経て、森消費者相は 2012 年 12 月の就任直後に、2013 年度中は国民生活センターの消費者庁への移行は行わず、2014 年度以降の在り方は再検討することを明言した。行政改革の視点も重要なものではあるが、消費者庁と国民生活センターの業務という認識自体を疑問とする意見や、消費者庁に移行した場合には国民生活センターの専門性・機動性が維持されないのではないかという懸念が多数の関係者識者から表明されていることも踏まえ、消費者利益の観点から最適な体制が検討されることが望ましいと考えられる。

(表 3-3-3 国民生活センターの変遷⁵⁴)

年月日	内容
1970/10	・特殊法人として発足
1984	・PIO-NET(全国消費生活情報ネットワーク・システム) 運用開始
2003/10	・独立行政法人に移行(独立行政法人国民生活センター法の施行)
2009/4/1	・裁判外紛争解決手続 ADR を開始
2009/9	・消費者庁・消費者委員会が発足
2010/3/29	・PIO-NET2010 へリニューアル
2010/4	・事業仕分けの対象に ①消費者庁との役割分担の明確化 ②相模原事務所の研修施設の廃止 ③他の商品テスト機関との連携確保 の 3 点が提示
2010/12/7	・「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」の閣議決定 →「商品テストの関係機関との連携強化」「相模原事務所の研修施設廃止」
2010/12/24	・「国民生活センターの在り方を見直しに係るタスクフォース」開始 →(消費者庁幹部と国セン幹部で構成) 全 15 回の会議
2011/3/31	国民生活センターの直接相談廃止

⁵³ しかし 2012 年末に行われた衆議院議員総選挙における政権交代により、当該一元化の議論も白紙に戻される可能性が出てきた。今後も注視していく必要がある。

⁵⁴ 『日本消費経済新聞』(2010 年 10 月 11 日・2012 年 5 月 28 日)、国会議事録、『消費生活年報 2011』、消費者庁ホームページより作成

2011/5/13	・タスクフォースの中間整理(第 10 回)
2011/5/26, 6/5	・「国民生活センターの在り方の見直しに係る公開ヒアリング」 (東京・福岡で開催、インターネット配信、パブリックコメント受付)
2011/7/25	・取りまとめ(案)公表
2011/7/23- 8/22	・「国民生活センターの在り方の見直しに係る公開シンポジウム」 (7/23 名古屋、7/31 札幌、8/4 東京、8/22 大阪) ○池本誠司氏(日弁連消費者問題対策委員長) 「国センが担ってきた消費者被害の情報発信がこれまで以上に迅速性を図れるかは、内部部局が関与する体制では法制度的な手当てが無い限り疑問」 ○福島消費者庁長官 閣議決定に従い、それを実現するために全力を尽くす」 ○消費者団体や弁護士会 「そもそも当事者間だけで議論すること自体に問題がある」 ○石戸谷豊氏(弁護士) 「国センを廃止するには、国セン法の廃止、消費者基本法第 25 条の削除、消費者安全法の改正、設置法(所掌事務の見直し)など、重要法律を改正する大作業を伴う。」
2011/8/10	・参議院消費者問題特別委員会 ○石井みどり議員(自民) ①国会の意思を反映している設置法付則に基づかず、行政刷新会議の独立行政法人改革として見直しが進められている。 ②国会審議で一言も触れられていない「必要な機能を消費者庁に一元化して、法人を廃止することを含め法人の在り方を検討する」ことが閣議決定された ③当事者のみのタスクフォースで検討が行われている ④タスクフォースでの検討が終わっていない段階で、消費者基本計画に閣議決定に沿った一元化が明記された ⑤消費者委員会の意見を聞く気がない 「なぜ、法律上の根拠を持たない行政刷新会議の意向が、法律の根拠を持つ消費者委員会の意見よりも優先され、消費者基本計画に明記されなければならないのか」 ○福島みずほ議員(社民) 「国センは独立した立場で情報発信する方が消費者に利する」 「訴えられた場合、被告は国になり慎重になってしまう」
2011/8/26	・「国民生活センターの在り方の見直しに係るタスクフォース」取りまとめ
2011/10/12	「国民生活センターの在り方の見直しに関する検証会議」開始 (全 7 回)
2011/12/6	・第三者による検証会議の中間報告(主催者後藤斎副大臣) (1)冒頭に座長試案が示されるも、反対意見が相次ぎ、打切 (2)事務局から 1 回目の修正案が提示

	後藤齋副大臣の報告「国への移行の中で趣旨を生かす」に対し、委員から「国への移行はあくまで国への移行で、政府から独立した法人とは異なる」と強い反対 (3)2 回目の事務局修正案により、中間報告が決着 結果、①国への移行が現実的、②政府から独立した法人も選択肢の一つとして留意すべきとし、法律の付則も踏まえて「消費者庁、消費者委員会、国民生活センターその他の消費者行政の体制」について検討、夏までに決着を出すことを求めている。
2011/12/27	・政務三役会議で国への移行が妥当と判断 政務三役(山岡賢次前消費者相ほか)、 検証会議座長の野村豊弘(学習院大学法学部教授)、福島消費者庁長官、次長 ○山岡賢次前消費者相 「論理的には理解できるところもあるが、現実的には無理があり、宇宙遊泳みたいな状態に置くことはできないのではないだろうか」 「しかしながら、1つの選択肢として留意しておきたい」 「野党に納得してもらえるのか。個人の考えとしては移行がいいと思っているが、最終的にはみなさんがいいと言ってもらえるものが一番いい」 「国へ移行することとし、その中で『政府から独立した法人の趣旨を限りなく生かすようにする』ことも考えられるのではないか」 ○後藤副大臣 「国への移行の中で趣旨を生かすということではないか」 「国への移行が現実的とされたことを踏まえて説明したい」
2012/1/20	・2013 年度を目途に国センの機能を国に移管することが閣議決定
2012/2/22	・「国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の体制の在り方に関する検討会」開始
2012/3/27	・参議院消費者問題特別委員会 ○山本早苗議員(公明) 「第三者による検証会議の中間報告を、政務三役がどう評価し、どういう議論をして国へ移管することになったのか一切分からない」 ○木庭健太郎(公明) 「10 年 12 月の閣議決定で突如、必要な機能を消費者庁へ一元化して法人を廃止することを含めて検討することとされた経緯が不透明」 「09 年通常国会の議論では同センター廃止論は出ていない」
2012/4/2	・衆議院消費者問題特別委員会 ○大口善徳議員(公明) 「政府から独立した法人は、整理合理化路線から外す扱いで、国への移行はいわゆる整理合理化路線ではないか」 「大事な問題を 2 日後に 40 分で決めてしまったのは、拙速ではないか」

	「趣旨を生かす人選からするとおかしいのではないか。極めて恣意的ではないか」 ○松原仁消費者相 「政務三役会議でルールを経てきちっと議論して決まったことだと認識している」「私はじっくり時間をかけて消費者団体の意見を聞き、同国民生活センターの機能を維持し、これまでかかわってきた人の理解を得る形にできるか考えていきたい」「今後消費者団体 5 団体程度との会合をこまめに開催していく」
2012/8/22	「国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の体制の在り方に関する検討会」報告書公表 ○国民生活センターを「消費者庁」へ「特別の機関」として一元化することが有力視されることに。
2012/12/28	○森まさこ消費者相 2013 年度中は国への移行は行わず、今後の在り方は再検討する方針を表明。 「天下りなどの問題で独法をやめようという話になったが、国民生活センターの場合はそうしたデメリットは非常に少ない。どうすれば機能を一番充実させられるかじっくり検討したい」⁵⁵

⁵⁵ 朝日新聞デジタル版 (<http://www.asahi.com/politics/update/1228/TKY201212280656.html>)

第4節 適格消費者団体

4-1 消費者団体訴訟制度の導入

4-1-1 消費者団体の概要

消費者問題の解決へのアプローチとしては、消費者が個人で解決を図る以外にも、団結・組織化することで消費者問題に対して自衛を図るという手段が考えられる。供給者である企業自体は元々組織化されており、個人単位で活動する消費者と比べて大きな格差があるといえる。そこで、消費者自身も自らを組織化することによって、事業者への対抗を可能にするというわけである。個々の消費者の力は小さくとも、その力をまとめて集団化・組織化できれば、事業者に対する抗議活動や訴訟はマスメディアを通じて広く社会的な関心を集め、企業の経済活動に大きな影響を及ぼすことになるだろう。さらに、選挙を通じて広く政治に参加できる消費者は、団結することによって、当然に政治的な影響力を持つことが可能となる。また、消費者の組織化・団結化は、消費者に対する教育や啓発を通じて、消費者が持つ権利意識の向上にも役立つと考えられる。こうして結成された「消費者団体」は、消費者の権利擁護の主要なアクターとして消費者問題において重要な役割を果たしているといえる。内閣府では、消費者団体を「消費者の権利・利益の擁護・維持を目的又は活動内容に含み、消費者によって自主的に組織された団体又は消費者のための活動を恒常的にを行っている民間団体（企業及び事業者団体は除く）」と定義している⁵⁶。

我が国において消費者団体は、消費者問題に関する講習会や企業の見学会等の開催、機関誌の発行を通じて消費者を啓発する役割や、シンポジウムの開催、陳情、提案、抗議等を通じて立法や行政における消費者関連行政への参加という重要な役割を果たしている。例えば、製造物責任法⁵⁷（PL法）制定時には、全国消費者団体連絡会を中心として、「PL法を考える消費者の会」が設立され、消費者契約法制定時には「消費者契約法を考える会」も結成されている。消費者の全体的な利益を代表するこのような活動は消費者団体の核となる役割として注目される。ところが、消費者の利益を確保・擁護するための訴訟主体としての役割については、近年まで否定的に捉えられてきたという事実がある。

従来、我が国では、消費者団体が一般の消費者に不利益となる行政の政策決定に対する異議申し立てや取消訴訟の提起を行っても、訴訟における原告適格⁵⁸は否定されていた。有名な代表例が主婦連ジュース事件である。主婦連ジュース事件とは、1971年公正取引委員会が、社団法人日本果汁協会等の申請に基づき果実飲料等の表示に関する公正競争規約を認定したが、主婦連⁵⁹は、景品表示法第10条第2項第1号～第3号（現第12条第2項第1号～第3号）の要件に該当せず違法であるとして、景品表示法第10条第6項（現第

⁵⁶ 内閣府国民生活局『ハンドブック消費者2007』（2007年）211頁

⁵⁷ 製造物の欠陥により損害が生じた場合の製造業者等の損害賠償責任について定めた法律である。

⁵⁸ 個々の訴訟において、当事者として訴訟を進行できる地位をいう。

⁵⁹ 日本の消費者団体の一つで、1948年に開かれた「もえないマッチを持ちよる会」を契機にして結成された婦人団体の連合体である。

12 条第 6 項) に基づき不服申立をした事件である。果汁含有率 5%未満または果汁を含まない飲料についてその旨の表示をしなくてもよいとすることは、一般消費者に果汁を含有していないことを誤りなく伝えるものではないと主張したが、最高裁は、不服申し立てには「法律上の利益」の侵害が必要であるが、個々の消費者の利益は反射的利益に過ぎず、「法律上の利益」はないとして、主婦連合会の原告適格を否定した。本件においては、一般の消費者の利益は、法律上保護された利益でないと考えられた。

4-1-2 消費者団体訴訟制度

ところが、今日の我が国においては少額多数の被害をもたらす取引や勧誘、広告行為が存在している。また、消費者契約にかかるトラブルは増加し、複雑化・多様化の様相を示している。同一・同種の行為により極めて多くの消費者に拡大し、金銭的に少額な被害を及ぼすものについては、訴訟にかかる費用や時間、手続を考慮すると、個々の被害者が損害賠償請求訴訟や不当利得返還訴訟などの民事訴訟を行うことは非常に難しい。また、被害に遭った消費者は、訴訟のための十分な法律の知識や経済力を持っていないことがほとんどである。そして、訴訟の際の被害や損害の証明というのは、個々の消費者にとっては極めて困難で、重い負担となってしまう。そこで、消費者の利益や権利を確保する活動を担う消費者団体が訴訟主体となって、多数の消費者に拡大している消費者被害の救済を図る方策が検討されてきた。

今日、我が国においては、不当な勧誘行為や不当な表示行為等について、民法・消費者契約法・特定商取引法・独占禁止法・景品表示法等による民事効や行政処分、刑事罰によって多様な規制がなされているが、このような近時の消費者法における大きな進展として、また前述した拡大する消費者被害の救済を図る方策として、消費者団体訴訟制度の導入が挙げられる。

2001 年に施行された消費者契約法は、消費者被害の事後的・個別的な救済については効果があつたものの、同じ種類の消費者被害の発生や拡大を防止するためには不十分な面もあつた。

そこで、2006 年、消費者契約法の改正により、消費者団体訴訟制度が創設され、2007 年 6 月より導入されたのである。

消費者団体訴訟制度は、内閣総理大臣の認定を受けた「適格消費者団体」と呼ばれる消費者団体に対し、事業者の不当な行為に対して差止請求を行う権利を認める制度のことである。消費者契約法に根拠があり、適格消費者団体は、のちに詳述するが、消費者契約法はもちろん、景品表示法や特定商取引法における事業者の不当な行為に対しても差止請求や差止請求に係る訴えの提起を行うことができる。事業者が不特定かつ多数の消費者に対して、不当な勧誘行為などを現に行いまたは行うおそれがあるときは、当該行為の停止若しくは予防または当該行為の停止若しくは予防に必要な措置をとることを請求することができ（消費者契約法第 12 条）、書面による事前の請求をして一週間が経過した後差止請

求に係る訴えを提起することができる。

4-2 適格消費者団体制度について

本節では、消費者団体訴訟の主体となる適格消費者団体の認定要件や差止請求の対象となる行為、既に認定を受けている適格消費者団体の活動事例を通じて現状を検討する。

4-2-1 適格消費者団体の認定要件について

2013 年 1 月現在、適格消費者団体は全国に 11 団体が存在している（表 3-4-1）。

（表 3-4-1 適格消費者団体の一覧）

適格消費者団体の名称	認定日
特定非営利活動法人消費者支援機構日本	2007 年（平成 19 年）8 月 23 日
特定非営利活動法人消費者支援機構関西	2007 年（平成 19 年）8 月 23 日
社団法人全国消費生活相談員協会	2007 年（平成 19 年）11 月 9 日
特定非営利活動法人京都消費者契約ネットワーク	2007 年（平成 19 年）12 月 25 日
特定非営利活動法人消費者ネット広島	2008 年（平成 20 年）1 月 29 日
特定非営利活動法人ひょうご消費者ネット	2008 年（平成 20 年）5 月 28 日
特定非営利活動法人埼玉消費者被害をなくす会	2009 年（平成 21 年）3 月 5 日
特定非営利活動法人消費者支援ネット北海道	2010 年（平成 22 年）2 月 25 日
特定非営利活動法人あいち消費者被害防止ネットワーク	2010 年（平成 22 年）4 月 14 日
特定非営利活動法人大分県消費者問題ネットワーク	2012 年（平成 24 年）2 月 28 日
特定非営利活動法人消費者支援機構福岡	2012 年（平成 24 年）11 月 13 日

適格消費者団体として、内閣総理大臣より認定を受ける場合は、消費者契約法第 13 条第 3 項の要件を満たす必要がある。

①法人格を有すること

特定非営利活動促進法第 2 条第 2 項に規定する特定非営利活動法人又は一般社団法人若しくは一般財団法人であることが要件である。

②不特定かつ多数の消費者の利益の擁護を図るための活動を行うことを主たる目的とする団体であること

消費生活に関する情報の収集や提供、消費者の被害の防止や救済のための活動やその他の不特定多数の消費者の利益の擁護を図るための活動を行うことを主たる目的とし、現に相当期間にわたり継続して適正に活動を行っていることと認められることが必要である。ここでいう相当期間とは、2 年以上とされている⁶⁰。なお、このような活動の例示として、消費

⁶⁰ 消費者庁「適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドライン」（2007 年 2 月 16 日）5 頁
(http://www.consumer.go.jp/seisaku/caa/soken/file/gaidorain_1.pdf)

者庁のガイドラインによれば、消費生活相談、助言及びあっせん、消費生活に関する情報の分析・評価及び提供、消費者啓発のための教材、パンフレット又はリーフレット等の開発又は作成、消費者被害の救済結果に関する事例集の作成及び公表、消費者被害の防止に関する研修会、講演会、シンポジウム又はセミナーの実施、事業者の不当な行為に対する改善の申入れなどが挙げられている⁶¹。

③適正な遂行のための業務体制が整っていること

差止請求関係業務の実施に係る組織、差止請求関係業務の実施の方法、差止請求関係業務に関して知り得た情報の管理や秘密の保持の方法、その他の差止請求関係業務を適正に遂行するための体制や業務規程が適切に整備されていることが必要である。

④団体の理事が適正であること

差止請求関係業務の執行を決定する機関として、理事をもって構成する理事会が置かれており、当該理事会の決議が理事の過半数又はこれを上回る割合以上の多数決により行われるものとされていることや、差止請求や差止請求に係る訴えの提起、その他の差止請求関係業務の執行に係る重要な事項の決定が理事その他の者に委任されていないことが必要である。

⑤差止要求について、法律の専門家や消費生活の専門家がいること

差止請求の要否とその内容についての検討を行う部門において、専門的な知識経験に基づいて必要な助言を行い、意見を述べる体制が整備されていること、その他差止請求関係業務を遂行するための人的体制に照らして、差止請求関係業務を適正に遂行することができる専門的な知識経験を有すると認められること、消費生活に関する消費者と事業者との間に生じた苦情に係る相談やその他の消費生活に関する事項について専門的な知識経験を有する者として内閣府令で定める条件⁶²に適合する者、弁護士、司法書士その他の法律に関する専門的な知識経験を有する者として内閣府令で定める条件⁶³に適合する者がいることが要件となる。

⑥業務の経理的基礎や、差止請求関係業務以外の適正な遂行の基礎

差止請求関係業務を適正に遂行するに足りる経理的基礎を有することや、差止請求関係業務以外の業務を行う場合には、その業務を行うことによって差止請求関係業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがないことを必要とする。

また、適格消費者団体による差止請求権の行使によって判決等の結果が得られた場合に

⁶¹ 消費者庁「適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドライン」（2007年2月16日）4頁
(http://www.consumer.go.jp/seisaku/caa/soken/file/gaidorain_1.pdf)

⁶² 消費者契約法施行規則第4条では、「次に掲げるいずれかの資格を有し、かつ、消費生活相談に応ずる業務に従事した期間が通算して一年以上の者 イ 独立行政法人国民生活センターが付与する消費生活専門相談員の資格 ロ 財団法人日本産業協会が付与する消費生活アドバイザーの資格 ハ 財団法人日本消費者協会が付与する消費生活コンサルタントの資格 ニ 前号に掲げる条件と同等以上のものと内閣総理大臣が認めたもの」としている。

⁶³ 消費者契約法施行規則第5条では、弁護士、司法書士、学校教育法に定める大学の学部、専攻科又は大学院において民事法学その他の差止請求の要否及びその内容についての検討に関する科目を担当する教授又は准教授の職にある者、これらと同等以上のものと内閣総理大臣が認めたものとしている。

は、その結果を広く消費者一般に知らせるために、適格消費者団体から所定の報告を受けた場合には内閣総理大臣は速やかに、判決等の概要等を公表するものとされている（消費者契約法第39条1項）。

4-2-2 差止請求の対象について

では、適格消費者団体が有する差止請求権の対象となる行為は何だろうか。適格消費者団体は、事業者が不特定かつ多数の消費者に対して消費者契約法、景品表示法、特定商取引法に違反する不当な行為を現に行い、又は行うおそれがあるとき（消費者契約法第12条、景品表示法第10条、特定商取引法第58条の4～9）は差止請求をなし得る。

まず、消費者契約法であるが、契約の重要事項についての不実告知（消費者契約法第4条第1項第1号）、将来における不確実な事項についての断定的判断の提供（消費者契約法第4条第1項第2号）、契約の重要事項となる事実についての消費者に不利益となる事実の不告知（消費者契約法第4条第2項）、事業者が住居や勤務先などで契約の勧誘をする場合に消費者から退去すべき旨の意思を示しても退去しない（消費者契約法第4条第3項第1号）、業者が勧誘している場所から消費者が退去する意思を示しているのに退去させない（消費者契約法第4条第3項第2号）などの不当な行為が対象となる。さらに、事業者の損害賠償責任を免除する条項（消費者契約法第8条）、消費者が支払う損害賠償の額を予定する条項（消費者契約法第9条）、消費者の利益を一方的に害する条項（消費者契約法第10条）の使用も差止請求の対象となる。

景品表示法では、優良誤認（商品や役務の品質、規格などの内容について著しく優良であると誤認させる表示、景品表示法第10条）や有利誤認（商品や役務の数量、価格などの取引条件について著しく有利であると誤認させる表示、景品表示法第10条）などの不当表示が差止請求権の対象となる。

特定商取引法では、訪問販売・電話勧誘販売・通信販売・特定継続的役務提供・連鎖販売取引・業務提供誘引販売取引といった所定の取引類型に関し、不特定かつ多数の者に対して、①不実告知、故意の事実不告知、威迫・困惑等の不当な勧誘行為、②著しく虚偽又は誇大な広告、③クーリング・オフを無意味にするような特約又は契約の解除等に伴う損害賠償等の額を過大にする特約等を含む契約の締結を現に行い又は行うおそれがあるときは、当該行為の差止請求ができることになっている。

4-3 集団的消費者被害回復訴訟制度

このような消費者団体訴訟制度（差止請求訴訟制度）は、現在行われている行為の拡大・防止には実効性があるものの、既に発生した被害の救済には不十分な面も指摘されていた。そこで、現在導入が議論されているのが集団的消費者被害回復訴訟制度である。

集団的消費者被害回復訴訟制度については、消費者庁及び消費者委員会設置法附則第6項で、同法の施行後3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」とされており、消費者基本計画において、「2011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す⁶⁴⁾」こととされていたが、2012年8月8日に今国会への提出が見送られた⁶⁵⁾。民事訴訟法の例外であるため、詳細な制度設計が間に合わなかったのではないかとみられている。

現時点で検討されている集団的消費者被害回復訴訟制度の概要について述べる。検討されている案では、手続きは2段階に分かれている。まず、第1段階として共通義務確認訴訟を定めている。共通義務確認訴訟では、事業者が相当多数の消費者に対して、消費者に共通する事実上および法律上の原因に基づき、金銭支払義務を負うべきかが争われる。この手続きで認容判決がでると、2段階目の訴訟に移行する。2段階目の訴訟は、個別の消費者の債権確定手続となる。対象となる事案としては、事業者が消費者に対して負う金銭支払義務であって、消費者契約に関する以下のものとされている、すなわち、①契約上の債務の履行の請求、②不当利得に係る請求、③契約上の債務の不履行による損害賠償の請求や瑕疵担保責任に基づく損害賠償の請求、④不法行為に基づく民法の規定による損害賠償の請求である。

4-4 適格消費者団体の実際の活動

では、適格消費者団体は実際にどのような活動をしているのだろうか。実際の活動状況や現状をみることで、適格消費者団体の課題や問題点も更に検討していく。また、適格消費者団体を現時点で目指している消費者団体についても取り上げ、適格消費者団体の設立についての課題や問題点も検討することとする。

個々の事例をみる前に、総括して適格消費者団体の現状を述べることにする。適格消費者団体の差止請求件数は、24件（2012年7月現在）にとどまっている⁶⁶⁾。この背景には、活動資金の不足に悩む団体が多く、訴訟費用のねん出が難しいことが潜んでいる⁶⁷⁾。訴訟費用は1件200万円程度が必要とされ、勝訴しても団体の持ち出しで、寄付や会費に頼る団体には負担が重い⁶⁸⁾という。たとえば、2012年の11月に認定されたばかりの「消費者支援機構福岡」は、個人約200人や団体からの一口1千～5千円の会費や寄付金だけで運営している。比較的、財政面では安定している「消費者機構日本」でも、年間予算は1600万円で、年間15件程度の改善要求を行っているが「相談事例や調査活動にも費用がかかり、訴

⁶⁴⁾ 消費者庁「消費者基本計画」（2010年3月30日）7頁

⁶⁵⁾ 『読売新聞』2012年8月9日朝刊

⁶⁶⁾ 新しい消費者行政を創る宮城ネットワーク主催「第1回適格消費者団体設立に向けた学習会」配布資料より

⁶⁷⁾ 『日本経済新聞』2012年1月24日夕刊「消費者団体訴訟、訴訟費用の確保課題、実績23件どまり」

⁶⁸⁾ 『日本経済新聞』2010年5月13日朝刊「消費者団体訴訟制度、導入3年普及遠く、全国でまだ7件、財政支援求める声」

訟に回す資金がほとんどない⁶⁹⁾」という状況である。

なお、2010年3月に閣議決定された、消費者政策の計画的な推進を図る計画である消費者基本計画では「適格消費者団体による差止請求関係業務の遂行に必要な資金の確保、情報面における支援措置その他の適格消費者団体に対する支援の在り方について見直しを行い、必要な措置を講じます⁷⁰⁾」とされている。

次に、適格消費者団体の実際の活動を紹介する。

4-4-1 事例—京都消費者契約ネットワーク

京都消費者契約ネットワークは、設立されたのが2001年である。2007年11月に適格消費者団体として認定された。もっとも「戦闘的」と評される⁷¹⁾適格消費者団体であり、2012年2月までに11件の差止訴訟を提起している⁷²⁾。建物賃貸契約の貸主が原状回復費用などの名目で返還予定の敷金から一部減額することを目的とした敷引特約の有効性を争った事案では、事業者が請求を認めるという認諾を勝ち取っており（この事例が消費者団体訴訟を使つての解決事例として最初のものとなった。）、結婚式場解約金条項の使用の差止請求では和解、未公開株勧誘行為の差止請求では差止判決、冠婚葬祭互助会の解約金条項の使用の差止請求では差止判決を勝ち取っている。

2009年7月から、京都府から消費生活相談員講座を受託しており、受講生55人のうち10数名が筆記試験に合格し、仕事に就いたのは6人である。講義に伴う資料のコピー代が予想外の高額で負担が大きいという。コンシューマーズ京都、京都府生協連、京都生協など京都の消費者・消費者団体と共催して、毎年3月「消費者セミナー」を開催している⁷³⁾。

4-4-2 事例—消費者支援機構関西 (KC's)

消費者支援機構関西は、設立されたのが2005年である。消費者契約法において消費者団体制度が導入されることを念頭に置き、その受け皿として設立された、当初から適格消費者団体を志向する団体である。差止請求をするだけでなく、消費者の権利に関し、消費者団体・関係諸機関・専門家等の連絡・連携・助言・相互援助等を図りながら、消費者被害の未然・拡大防止、そして消費者被害の救済を行うことも、設立目的に掲げている。

消費者支援機構関西の活動の特色について、消費者支援機構関西の片山登志子副理事長は「不当条項⁷⁴⁾や不当勧誘行為の是正を求めるにあたって、訴訟だけを目的として請求事案

⁶⁹⁾ 同上

⁷⁰⁾ 消費者庁「消費者基本計画」（2010年3月30日）42頁

⁷¹⁾ 消費者委員会ホームページ「消費者委員会委員と適格消費者団体との意見交換会 議事録」（2012年2月16日）（<http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2012/003/gijiroku/index.html>）

⁷²⁾ 同上

⁷³⁾ あざみ祥子「適格消費者団体 NPO 法人京都消費者契約ネットワークの活動」『消費者法ニュース』No.86（消費者法ニュース発行会議、2011年）39頁

⁷⁴⁾ 消費者契約法8条は事業者の損害賠償責任を免除する条項の無効、9条は消費者が支払う損害賠償額を予定する条項の無効、がそれぞれ規定されている。

の検討をしているのではなく、訴訟に至る前の申し入れによって事業者に改善を求めていくことにも力を入れている点が挙げられます⁷⁵⁾と述べている。さらに、片山副理事長は「不当条項を使用しているのは、いわゆる悪質事業者だけではなく、まともな事業活動を行っている上場企業などでも、使っている約款の中には不当条項がたくさん含まれています。KC'sではそういう不当条項についても情報を収集し検討対象に取り上げ、書面で『この条項のここが問題です』という申し入れを行っております⁷⁶⁾」と述べている。実際に、適格消費者団体になったことによって、訴訟以外の手段も行いやすくなった、とのことである⁷⁷⁾。消費者支援機構関西が掲げている目標の一つとして、悪質な事業者を排除する活動のほか、事業者と協働して公正な市場づくりを行うことが挙げられている。このような事業者との協働で、事業者は高齢者の生活の実態を知らないなど様々な事情が見えてきたという。事業者を一律に敵視せず、事業者との協力も積極的に行っていること、それが消費者支援機構関西の特色と言えるだろう。

消費者支援機構関西は、14の団体正会員が存在することが示すように、従前から活動実績のあった多くの消費者団体が連合した。さらに、近畿の各府県の生活協同組合連合会がこぞって参加しているので、財政や人の面で広がりのある団体となっており、現在でも会員を増やすことには力を入れている。ただし、それでも、人件費は生協からの出向でなんとか賄っているという状況である。年間1410万円の予算規模であり、収入の内訳は、団体正会員・団体賛助会員・個人会員からの会費が大半で、他の収入としては、企業とのコラボレーション活動をした場合の報酬や、個々の訴訟における消費者支援基金⁷⁸⁾からの援助金・助成金などである⁷⁹⁾。その活動の財政面での困難さについては、「年に1回、外部の調査人の方に調査をしていただいています、『いつまでこんなしんどい活動を続けていけるんですか。社会的に活動を定着させるためには、組織の財政基盤というのをもう少し真剣に考えないと大変ですね』と指摘されています。」と述べている⁸⁰⁾。

また、消費者支援機構関西は、「適格消費者団体に対し直接の補助金が得られれば、それが一番いい⁸¹⁾」としている。後述するが、消費者団体訴訟制度をもつ諸外国の中では、政府から直接補助金が出て、それを基に運営している、という国もある。消費者団体訴訟制度を考えると、やはり財政基盤の強化という課題は避けて通れないと思われる。

⁷⁵⁾ 片山登志子・五條操「適格消費者団体の活動と今後の課題」『名古屋大学法政論集』（2011年9月）241号 78頁

⁷⁶⁾ 同上

⁷⁷⁾ 新しい消費者行政を創る宮城ネットワーク主催「第1回適格消費者団体設立に向けた学習会」より

⁷⁸⁾ 消費者団体訴訟制度に係る裁判費用、消費者団体訴訟制度に関する諸活動（主に調査研究、事業者への改善提案、事業者との交渉）を助成対象活動と定めて活動する基金をいう。

⁷⁹⁾ 片山・五條『名古屋大学法政論集』2011年9月）79頁

⁸⁰⁾ 片山・五條『名古屋大学法政論集』2011年9月）97頁

⁸¹⁾ 片山・五條『名古屋大学法政論集』2011年9月）100頁

4-4-3 事例—あいち消費者被害防止ネットワーク

あいち消費者被害防止ネットワーク（以下「ACネット」という。）は、2005年に設立され、2010年に適格消費者団体として認定されている。全国では9番目の認定であり、東海地方では初めての適格消費者団体である。

年間の予算規模は300万円～400万円程度で、前述した消費者支援機構関西とは大きな隔りがある。この予算の内訳であるが、9割以上が、地域生協のコープあいちからの会費となっている⁸²。

ACネットでは、現状、消費者支援機構関西とは異なって企業とのコラボレーション活動は行っていないという。ただし、方針としてそういう活動を行わないと決めているわけではなく、まだそういう話が来ていないだけ、としている⁸³。

また、まれに講師派遣の依頼があり、それに応じている。その依頼に対する収入があることはあるが、年間数万円程度なので、財政的に大きな収入になっているわけではないという⁸⁴。

ACネットが挙げている問題点としては、第一に、一般市民からの被害情報の収集方法が確立されていないことである。ACネットのホームページには、消費者からの情報提供を呼びかける箇所が存在し、まれに一般消費者から被害情報が寄せられるという。問題はその後で、検討委員会の担当者が被害情報を寄せた消費者とどのように連絡を取るのか、悩みの種だという⁸⁵。

第二に、被害情報を吸い上げてから、質問や申し入れ、差止請求などの実際のアクションまで時間がかかりすぎていることである。原因は、検討委員会に寄せられる被害の情報は断片的で、差止請求に必要な情報が必ずしもすべて含まれているわけではないということが挙げられる。そのため、検討に最低限必要な情報、たとえば不当条項の含まれている約款の検討であれば、約款すべてを入手しなければならないが、それに時間がかかってしまっているという⁸⁶。

4-4-4 事例—仙台・みやぎ消費者支援ネット

最後に、適格消費者団体を目指している団体として、仙台・みやぎ消費者支援ネット（通称セミコス）を取り上げる。

仙台・みやぎ消費者支援ネット（以下セミコスと称する）は、「消費生活に関する正しい知識の普及、情報の提供を通じ、消費者の意見を関係機関に反映させるなど、消費者の利

⁸² 荻原典子・小田典靖「適格消費者団体の実態について～AC ネットを例として～」『名古屋大学法政論集』（2011年12月）3頁

⁸³ 同上

⁸⁴ 荻原・小田『名古屋大学法政論集』2011年12月）4頁

⁸⁵ 同上

⁸⁶ 同上

益を保護し、消費生活の向上⁸⁷⁾」を目的に1977年に仙台市消費者協会として発足した。2008年に仙台市消費者協会は「社会構造の変化に対し、消費者の権利を守り確立していくため、ここに、特定非営利活動法人仙台・みやぎ消費者支援ネットを設立し、活動を展開する⁸⁸⁾」こととした。現在、セミコスが力を入れている活動は、消費者問題に関するリーダー養成講座や、参加型の寸劇も盛り込んで仙台近辺を中心に行っている消費者問題に関する出前講座、不要になった使用可能な仙台市内の中学校・高校の制服を無料で引き取り保管・管理し必要な方に譲る制服リサイクルバンクなどである。これらの活動は、仙台市からの補助金を得つつ行っているが、補助金は活動費の半分程度にしかならず、活動すればマイナスになるという。我々は、東北における適格消費者団体設立の可能性を検討するために、セミコスに対してヒアリング調査を行った。その結果、適格消費者団体設立に向けてのさまざまな課題が浮かび上がった⁸⁹⁾。

まず、適格消費者団体の認定要件及びそれを満たすために必要な準備について質問したところ、「人材面については専門家もいるので不足はない。とにかく財政面が喫緊の課題である」という回答だった。さらに前述した消費者支援機構関西や京都消費者契約ネットワークについて、この二つの団体の予算規模は例外であると述べられている。やはり、大きいハードルとして財政面の充実ということが挙げられる。

さらに、適格消費者団体の認定要件については、「一般的に要件が厳しすぎるというより、担当者の考え方によって認定の厳しさも違ってくるのではないかと。担当者の意向に合致した団体であれば、あまり困難なく認定まで至れるのではないかと思われるが、現実にはなかなか厳しい」とし、認定要件だけの問題ではないという現実が調査の結果わかった。

総じて、適格消費者団体の認定に対しては、財政面・活動実績面で課題があり、とりわけ財政面のハードルは非常に高いということがヒアリング調査の結果から明らかとなった。

4-5 各国の消費者団体の現状と団体訴訟制度

すでに消費者団体訴訟制度を導入しているEU主要国（ドイツ、フランス、イギリス）の制度の概要と適格団体の要件を概観したのち、日本における消費者団体との相違点を検討する。

4-5-1 ドイツの団体訴訟制度

ドイツの団体訴訟制度は、以下の3つの柱からなっている。

まず、差止訴訟法により、消費者団体に消費者保護法違反行為の差止請求権が与えられている。ドイツでは、この差止請求権が団体訴訟制度の利用において中核となる役割を担

⁸⁷⁾ 仙台・みやぎ消費者支援ネットホームページ「設立趣旨」
(<http://semicos.web3plus.net/modules/tinyd0/index.php?id=3>)

⁸⁸⁾ 仙台・みやぎ消費者支援ネットホームページ「設立趣旨」
(<http://semicos.web3plus.net/modules/tinyd0/index.php?id=3>)

⁸⁹⁾ なお、セミコスに対してのヒアリング調査は2年前のワークショップでも行っている。

っている。この団体固有の請求権を基礎づけるための理論的根拠は、違反行為により被害を受けた複数の者の集团的利益が侵害された場合にその集团的利益を代表している団体は、当該違反行為が団体の定款上の目的と関係する場合に、その定款上の目的を遂行する団体固有の利益を侵害されたため、実体法上の請求権を有するというものである⁹⁰。

また、不正競争防止法によって同法に違反する行為で得た利益の国庫への支払いを請求できる権限が与えられている。こういった訴権を持つためには、連邦行政管理局のリストに登録されなければならない⁹¹。

さらに、法律相談法により、公的な資金援助を受けている消費者団体は、消費者個人から損害賠償請求権の譲渡を受けて権利を行使することができる。このように、ドイツの団体訴訟制度は3つの柱からなっている。

適格団体として登録されるための要件は、消費者団体に初めて訴権が与えられた1965年の不正競争防止法改正以来、関連法の制定によって詳細に決められている。我が国における消費者団体訴訟制度を検討する際も参考にされた⁹²。

団体の目的には、消費者の利益を、営利目的ではなく、継続的に保護することが含まなければならない。また、少なくとも1年間団体が存続しており、それまでの活動に基づき、今後も適切に任務を行うと保証することが必要となる。なお、この裏付けとして、明確な規定はないが、登録審査の際に事業者からの独立性や財政状況も考慮される⁹³。

4-5-2 フランスの団体訴訟制度⁹⁴

フランスでは、消費法典により、消費者団体は不当な条項や不当な勧誘行為などの差止請求ができる。また、消費者の集团的利益の損害に対する賠償請求、消費者個人による損害賠償請求訴訟への参加、2人以上の消費者の代理として損害賠償を請求すること等も認められている。これらを行うためには、法務大臣と消費者保護担当大臣の共同の命令によって認可されることが必要であり、そのための要件は、消費者法典やその規則において定められている。

そして、消費者団体の目的には、消費者利益の保護を明示する必要がある。また、消費者全体の利益を代表する必要もある。具体的には、1年間以上の存続期間があり、消費者利益の保護活動を実際に行っていること、全国レベルの消費者団体は1万人以上、地方レベルの消費者団体はその地域での活動の枠組みに対し十分な数の個人会員を持っていることが課せられている。

フランスでは、ドイツと同じく、厳格かつ詳細な要件が定められているが、消費者団体

⁹⁰ 宗田貴之『消費者法の新展開』（慶應義塾大学出版会、2010年）31頁

⁹¹ 横内律子「消費者団体訴訟制度と適格団体の要件」『調査と情報』481号（国立国会図書館、2005）5頁

⁹² 同上

⁹³ 同上

⁹⁴ 横内（国立国会図書館、2005）6頁

からは、消費者全体の利益を代表することが団体訴権を行使するためには不可欠であるとして、理解が得られている。

4-5-3 イギリスの団体訴訟制度⁹⁵

イギリスでは、不公正条項規則により、規則の別表に記載されている団体は、不当条項の使用や推奨に対し差止請求を行うことができる。また、2002年の企業法（Enterprise Act 2002）により、国務大臣の指定を受けた団体や EU のリストに掲載された団体は、不公正条項規則違反を含めた消費者保護法規違反行為の差止請求と、2人以上の消費者の委任に基づく競争法違反行為への損害賠償請求を行うことができる。

2002年の企業法によって団体として指定を受けるためには、団体の目的の一つとして集団的な消費者利益の保護を担っているということが国務大臣によって判断され、そして国務大臣の命令する基準を満たさなければならない。

この基準の中では、集団的な消費者の利益を維持・擁護するために経験や専門的知識を持つこと、消費者事業を公正に進め消費者利益を擁護できる能力を示すこと、実際に請求や調査を行う能力が必要されている。

財政状況については、特に規定は存在しないが、実質的には団体指定の判断の対象になっているといわれている。その他に、公正かつ誠実に行動ができるよう運営され、利害の対立を適切に処理する手続きを有していること、法を執行することに際して最善の慣行に従うことや他の訴権を持つ者と情報提供などの協力態勢があることなどが挙げられている。

4-5-4 日本と海外の消費者団体の違い

海外の消費者団体は多種多様な活動を行っている。たとえば、イギリスの消費者団体である「Which?」は、活動資金の 9 割を会費で賄っており、政府の支援は頼っていない⁹⁶。

「Which?」は豊富な資金を背景に商品テストなどの活動を精力的に行っており、介護施設のサービスを消費者目線でテストするため、俳優と女優を雇い、入所者として 4 つの高齢者施設に送り込んで潜入調査をさせるという活動も行っている⁹⁷。

また、フランスの消費者総連盟やスウェーデンの消費者協会も、購読料収入が収入の大半を占めているが、政府の支援や委託事業費も得ている⁹⁸。その他の団体では、政府補助が一定の割合を占めている団体が多くなっている⁹⁹（表 3-4-2）。

一方、日本の消費者団体は、財務状況がわかる個別の団体をみても、海外の消費者団体と比べて、予算規模や人員の面で小規模だといえる（表 3-4-3）。この予算規模や活動の違いを象徴するかのよう、欧米では 3 分の 2 の人が、消費者団体によって消費者の権利や

⁹⁵ 横内（国立国会図書館、2005）6-7 頁

⁹⁶ 内閣府『平成 20 年版国民生活白書』（2008 年）134 頁

⁹⁷ 児玉真美「世界の介護と医療の情報を読む」『月刊介護保険情報』2011 年 6 月号

⁹⁸ 内閣府『平成 20 年版国民生活白書』（2008 年）134 頁

⁹⁹ 同上

利益を擁護されていると感じている¹⁰⁰のに対し、日本では感じると答えた人が 18.1%にとどまっている¹⁰¹。

(表 3-4-2 海外の消費者団体の現状)

国	アメリカ	英国	フランス	ドイツ	オランダ	スウェーデン	デンマーク	韓国			
団体名	消費者連盟 Consumers Union	Which? (旧消費者協会)	消費者委員会 National Consumer Council	消費者総連盟 UFC Que Choisir	消費・住居・生活環境連合 CLCV	消費者センター総同盟 VZBV	消費者協会 Sveriges Konsumenter	消費者委員会	韓国消費者同盟	コンシューマーズコリア (旧消費者保護のための市民の集い)	
設立年	1936	1957	1975	1951	1952	2000	1953	1992	1947	1970	1983
ミッション	全ての消費者にとって公正、正当かつ安全な市場のために働くこと	日常において消費者が組織が有するのと同じ力を持つようにすること	声を聞いてもらえるようにすることで全ての人の待遇がよくなるように手助けすること	消費者の集団的利益の代表	日常生活と生活環境の全ての領域での保護	商品・サービスの生産、質に関する透明性の向上、消費者と事業者の間の平等性の確保	市民と環境に配慮して消費生活の質と選択を高めること	消費者利益を擁護、促進すること	消費者利益を擁護、促進すること	消費者と消費者利益の擁護	消費者のために安全で公正な市場を創造すること
会員	800万人 (延べ)	104万人	—	12万人	3万人	消費者団体41団体	56万人	地域の消費者団体28団体と個人	市民団体32団体	3万4,200人	5千人
主な活動	政策提言、商品テスト、雑誌 Consumers Reportの発行	政策提言、商品テスト、雑誌 Which?の出版、消費者相談	政策提言	消費者相談(全国300か所)、雑誌Que Choisirの出版、商品テスト	消費者相談、出版、情報提供、政策提言	情報提供、消費者団体の研修、政策提言など	消費者相談、商品テスト、雑誌出版	雑誌 Konsument Marktの発行	雑誌Tankの出版、政策提言	政策提言、消費者相談、消費者教育、商品テスト、出版	政策提言、消費者相談、商品テスト、出版
法的権限	なし	団体訴訟、スーパーコンプレインツ	スーパーコンプレインツ	団体訴訟	団体訴訟	団体訴訟	団体訴訟	団体訴訟	団体訴訟	団体訴訟	団体訴訟
スタッフ(人)	500	413	69	142	N.A.	100	256	15	72	53	40
総収入(円)	2億5,523万ドル (285億)	6,054万ポンド (134億)	605万ポンド (13億)	1,900万ユーロ (31億)	N.A.	1,392万ユーロ (23億)	3,026万ユーロ (49億)	2,570万クローネ (4億)	5,123万クローネ (11億)	13億2,000万ウォン (1億)	N.A.
主な収入	会費89%、投資収益10%	会費97%、投資収益	政府補助金58%、委託費32%	購読料95%、会費4%、政府補助1%など	会費、政府補助(55万ユーロ)	政府補助61%、委託34%、出版収入3%、会費0.2%	会費96%、委託事業1%(農業省、健康省、欧州委員会など)	購読料78%、政府補助14%、会費3%、委託費など	購読料64%、政府補助29%、訴訟・事業補助4%など	会費、政府補助金67%(補助委託事業費、国庫補助委託事業費、ソウル市補助事業費、地方自治体補助費の計)	会費、購読料、委託事業費

(備考) 1. 各種資料により作成。
2. 円換算はブルームバーグ(2007年末)の為替レート。
3. 英国消費者委員会は、2008年10月に、政府の資金提供を受けていた政策提言型消費者団体のEnergy Watch、Post Watchと統合され、Consumer Focusとなっている。

(出典：内閣府『平成 20 年版国民生活白書』135 頁)

¹⁰⁰ 内閣府『平成 20 年版国民生活白書』(2008 年) 137 頁

¹⁰¹ 内閣府「国民生活モニター調査(消費者行動に関する意識・行動調査)」(2008 年 11 月調査) 20 頁
(http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h20/10_pdf/01_honpen/pdf/08sh_bunnkenn.pdf)

(表 3-4-3 日本の消費者団体の現状)

●日本の消費者団体の現状●

団体名	全国消費者団体連絡会	主婦連合会	社団法人全国消費生活相談員協会	特定非営利活動法人消費者機構日本	特定非営利活動法人消費者支援機構関西	特定非営利活動法人京都消費者契約ネットワーク	特定非営利活動法人消費者ネット広島	特定非営利活動法人ひょうご消費者ネット
設立年	1956	1948	1977	2004	2005	2001	2003	2005
目的	全国の消費者組織の協力と連絡をはかり、消費者運動を促進する	消費者の権利を確立	消費生活の安定・向上に寄与	消費者の権利の実現に寄与	消費者全体の利益擁護を図り、消費者の権利実現・役割の正しい発揮への貢献	人権の擁護を図るとともに、出版・講演等を通じて社会教育の推進に寄与	消費者の人権擁護及び社会教育の推進に寄与	人権擁護と消費者の保護及び社会教育の推進に寄与
会員	43名 (うち、団体会員43名)	203名 (うち、団体会員96名)	2,004名 (うち、団体会員76名)	135名 (うち、団体会員8名)	117名 (うち、団体会員14名)	98名 (うち、団体会員3名)	168名 (うち、団体会員7名)	127名 (うち、団体会員6名)
主な活動	消費生活に関連する諸問題や制度および消費者運動の進め方などについて、調査研究、情報の交換	政府・行政への各種提言、啓発活など	電話相談、調査・分析、消費者教育・啓発、情報提供、提言、事業者などへの申入・差止請求など	不当な約款などの是正、差止請求権の行使、消費者被害の調査・研究など	消費者被害の未然防止、団体訴権を有効活用	事業者への申入・差止請求、行政や事業者団体への各種提言など	調査・広報、消費者被害・差止めなど	申入・差止請求、電話による消費者被害情報収集、広報など
法的権限	なし	なし	団体訴訟	団体訴訟	団体訴訟	団体訴訟	団体訴訟	団体訴訟
スタッフ(人)	5	4	5	6	5	3	3	3
総収入(円)	600万	—	1億9,308万	1,436万	1,525万	149万	248万	94万
主な収入	会費43%、講演謝礼37%など	—	事業収入65%、会費15%、補助金など10%	会費87%、寄付2%	会費74%、寄付16%	会費53%、寄付45%	会費43%、寄付56%	会費42%、寄付46%

(備考) 1. ヒアリング(2008年11月時点)、各種資料により作成。
2. スタッフは、常勤・非常勤を問わず事務局に勤務している人数。

(出典：内閣府『平成20年版国民生活白書』137頁)

4-6 適格消費者団体の問題点

まず、財政基盤の強化が課題として挙げられる。消費者支援基金という、消費者団体訴訟制度について適格消費者団体を財政的に支援する制度が整っているものの、いまだ多くの適格消費者団体は財政状況が厳しい現状がある。そして、予算規模が小さいために、海外の消費者団体のように、商品テストや雑誌の発行といった多種多様な活動を行うことができないことも課題として挙げることができよう。

次に、被害情報の収集の点で問題がある。消費者被害に関して、断片的な情報しか収集できず、訴訟など何らかのアクションに至るまで時間がかかってしまうという現状がある。

そして、そもそも適格消費者団体や消費者団体訴訟への認知度や信頼度が低いことが挙げられる。先ほどの消費者団体によって権利が守られていると感じる人が少数にとどまったという事実に加えて、消費者庁が平成 23 年 7 月に行った「消費者被害についての意識調査」では、適格消費者団体の存在・活動について質問したところ、適格消費者団体の存在および差止請求権のいずれも知らないとする回答が 72.0%を占めた¹⁰²。適格消費者団体の認知度も現状はまだまだ低いといえることができる。適格消費者団体の存在や活動実績を知らないことによって、消費者被害に関して相談や情報提供が効果的になされず、また集団的消費者被害回復訴訟制度への機運も高まらないという現状があるのではないだろうか。このことから、まず適格消費者団体の認知度を向上させるとともに、集団的消費者被害回復訴訟制度成立への機運を高めることによって、被害額が少額なため相談しても仕方がないといった理由で泣き寝入りせざるを得なかった被害の掘り起しを図るべきではないかと考えられる。

第 5 節 消費者法制度

消費者の権利や利益を擁護し消費者問題・被害を解決していく上で、消費者法制度が果たす役割は大きい。この節では消費者法制度の特色を踏まえ、特に本報告書で問題となる契約に関わる法律について焦点を当てたのちに、他章で関わってくる特定商取引に関する法律について言及する。

5-1 消費者法制度の特色

消費者法は「問題指向性」、「複合領域性」、「『現代法』性」の 3 つの特色があると指摘されている¹⁰³。消費者法は、1960 年代以降に現れた様々な消費者問題に対応すべく試みられてきた行政・立法や判例・学説の営みの集積である。この経緯から、消費者法は、問題指

¹⁰² 消費者庁「消費者被害についての意識調査について」（2011 年 7 月 22 日）5 頁
(<http://www.caa.go.jp/planning/pdf/110722survey.pdf>)

¹⁰³ 大村敦志『消費者法 第 4 版』（有斐閣、2011 年）12 頁

向性という特徴を持っているということができる。複合領域性とは、消費者問題・被害に対処するために民法、商法、行政法、経済法等の様々な法分野にまたがっていることを言う。「現代法」性とは各法分野で従来取られていた考え方とは異なる考え方を、消費者問題・被害を解決するための方法を取っているということである。各特別法や判例が採用した消費者取引法の諸法理は、事業者と比較して消費者に有利な処遇を与えるものであり、刑事制裁のような消費者問題・被害への国家の関与が強まっていること等が挙げられる。国家・個人・法に対する従来の考え方を「近代法」と呼称し、それとの対比で消費者法は「現代法」と考えられるとの意見である。

すなわち、消費者法について具体的な法制度を挙げようとすれば非常に多岐に渡る。ここでは、本報告書が次章以降で契約関係を問題にしていることを踏まえ、消費者契約に係る代表的な法律である「消費者契約法」と「特定商取引法」について説明を行う。私人間の契約の一般法である民法は、勿論、契約関係の問題に適用が及ぶが、その役割は消費者契約法や各特別法が消費者保護により資する形で果たしているため、本報告書では言及しない。

5-2 消費者契約法

消費者契約法は、情報の非対称性という消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差を踏まえて、消費者の自己責任を求めることが相応しくないような、事業者の一定の行為により消費者が誤認し、又は困惑した場合について契約の申込み又はその承諾の意思表示の取消しを可能とするとともに、事業者の損害賠償の責任を免除する条項その他の消費者の利益を不当に害することとなる条項の全部又は一部を無効とすることで、消費者契約に関するトラブルの公正かつ円滑な解決を行えるようにした。また、消費者の被害の発生又は拡大を防止するため、適格消費者団体が事業者等に対し差止請求をすることができることとすることにより、消費者の利益の擁護を図り、もって国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展に寄与することを目的としている¹⁰⁴。つまり、消費者契約法は、一般の消費者が事業者と契約する際に、不当に不利な契約を結ばせられないようにする法律である。割賦販売法など消費者と事業者の契約を規律した法律はこれまでにあったが、一般的に適用されるルールを定めた点で意味がある。

内容としては①錯誤・詐欺の補完や交渉力の不均衡を是正するための規定（不実告知（法第4条第1項第1号）、断定的判断の提供（法第4条第1項第2号）、不利益事実の不告知（法第4条第2項）、不退去（法第4条第3項第1号）、監禁（法第4条第3項第2号）、重要事項（法第4条第4項）、媒介（法第5条））、③契約条項規制（免責条項規制（法第8条）、違約金条項規制（法第9条）、一般条項規制（法第10条））となっている。また、前節で述べた適格消費者団体の差止請求権に関して規定する条項（法第12条以下）を有している。

¹⁰⁴ 消費者庁企画課編『逐条解説消費者契約法 第2版』（商事法務、2010年）71頁

5-3 特定商取引法

5-3-1 特定商取引法の概要

特定商取引法は、消費者にとって不意打ち的性質を持つ訪問販売や電話勧誘販売による被害が増加し、悪質なマルチ商法が社会問題化したために、1976年に制定された「訪問販売等に関する法律」が原型である。

特定商取引法の立法の目的は、同第1条によれば¹⁰⁵、①特定商取引と呼ばれる「取引類型」の取引を公正にすること、②特定商取引による商品・指定権利の購入者や役務提供者を受ける者が受けることのある損害の防止を図り、購入者等の利益を保護すること、③商品等の流通及び役務の提供を適正かつ円滑にし、国民経済の健全な発展に寄与することを目的にしている¹⁰⁶。電気通信サービスの勧誘や投資詐欺が行われる「訪問販売」や「電話勧誘販売」は特定商取引法の取引類型に含まれる。②からは弱者保護のための法律とも捉えられるが、③を合わせれば社会経済上の適正取引や公正取引の確保のための法律とも考えられる¹⁰⁷。

なお、「取引類型」とは、商売の形態を指しており、その取引においてどのような契約や法律関係が使われているのかは、特定商取引法の適用の有無という観点からは直接は関係が無い¹⁰⁸。2008年の改正¹⁰⁹により、訪問販売、電話勧誘販売、通信販売に当たる取引では、商品及び役務について、従来の政令指定制を廃止し、原則すべての商品・役務が対象となった¹¹⁰。しかし、権利に関しては依然として政令指定制を維持している。この指定権利は、特定商取引法の第2条第4項に、「この章並びに第五十八条の五及び第六十七条第一項において「指定権利」とは、施設を利用し又は役務の提供を受ける権利のうち国民の日常生活に係る取引において販売されるものであつて政令で定めるものをいう。」と規定されている。政令で定められている権利とは、①保養のための施設又はスポーツ施設を利用する権利、②映画、演劇、音楽、スポーツ、写真又は絵画、彫刻その他の美術工芸品を鑑賞し、又は観覧する権利、③語学の教授を受ける権利である。簡単に言えば、「会員権」「入場券などのチケット類」が当てはまる。なお、この政令指定できる権利には種類に制限があり、「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利」であることがまず要求される。その上で、これらの権利のうち、「国民の日常生活に係る取引において販売されるもの」から具体的に政令で指定するという制度になっている。つまり、何らかの権利を追加的に指定権利に含めよ

¹⁰⁵ 特定商取引法第1条「この法律は、特定商取引を公正にし、及び購入者等が受けることのある損害の防止を図ることにより、購入者等の利益を保護し、あわせて商品等の流通及び役務の提供を適正かつ円滑にし、もつて国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」

¹⁰⁶ 齋藤雅弘・池本誠司・石戸谷豊『特定商取引法ハンドブック 第4版』（日本評論社、2010年）22頁

¹⁰⁷ 齋藤・池本・石戸谷（日本評論社、2010年）54頁

¹⁰⁸ 齋藤・池本・石戸谷（日本評論社、2010年）24頁

¹⁰⁹ 2008年の改正では、「指定商品・指定役務制の廃止」以外にも、「訪問販売に再勧誘の禁止規定」「訪問販売での過量販売の禁止」「通信販売の返品ルール」などを規定している。

¹¹⁰ 適用除外する商品・役務としては、他の法律によって消費者保護のための規制が設けられているものや、その性質上、特定商取引法の書面交付義務やクーリング・オフになじまないもの、3千円以下の現金取引などである。

うと考えた場合、上記 2 つの要件を満たす枠の中からは具体的な権利を指定できないのが現状である¹¹¹。

特定商取引法 26 条では「前三節の規定は、次の販売又は役務の提供で訪問販売、通信販売又は電気通信販売に該当するものについては、適用しない。」として、適用除外とすべき商品・役務・権利について適用除外の条項を置いている。政令によって適用を除外すべきものを審議した経済産業省の消費経済審議会において、①特定商取引法における違反類型（不当勧誘・不当広告等）と同様の行為に対し、その法律で業務改善命令や指示命令などの是正措置が準備されていること¹¹²、②是正措置を発動することを可能とするその法律の立法目的が、特定商取引法の立法目的と合致していることなどが考慮され、適用除外すべきものが決定されたとされる¹¹³。

また、前節で説明した適格消費者団体は、特定商取引法に基づいても差止訴訟を提起することが可能である（法第 58 条の 4 から第 58 条の 10）。

5-3-2 訪問販売と電話勧誘販売

特定商取引法が狙いとする目的を実現する為の方法は、行政規制、刑事罰、民事効（民事ルール）である。つまり、1 つの法律の中に行政規定、刑事規定、民事規定が混在しており、法律の性質としても行政法、刑事法であると同時に民事法としての性質も有している複合法である。これらの法制度それぞれが相互に連携・複合されることにより、特定商取引法の目的が達成されるように規定されている¹¹⁴。訪問販売と電話勧誘販売に関する規制の関係については、表 3-5-1 の通りである。

特定商取引法上の訪問販売及び電話勧誘販売の規制における民事効と行政処分、刑事罰のバランスについては、例えば、特定商取引法上の意思表示の取消権の発生要件を満たす行為の 1 つである不実告知等の禁止行為は、行政処分の対象や犯罪としても同時に規定されている。不実告知を例にとると、主務大臣による指示の対象となるとともに（特定商取引法第 7 条）、3 年以下の懲役または 300 万円以下の罰金またはこれらの併科という刑事罰が科される（特定商取引法第 70 条）。

¹¹¹ 齋藤・池本・石戸谷（日本評論社、2010 年）60 頁

¹¹² 是正措置は消費者保護のために事業者の不当勧誘・不当広告等の未然防止に資するような法律上の処分であることが必要で、①業務等の改善命令、指示命令、約款等の変更命令、懲戒処分等（不当な状態の是正）や②許可等の取消処分、営業停止命令等（不当な状態の不継続）であること（①と②いずれかが法律上規定され、事業者の不当な勧誘や不当な広告等によって消費者被害が発生した際に発動することが可能であり、消費者被害が発生している状況を予防、一定の強制力をもって改善することが出来ると認められる場合を指す。）が挙げられる。

¹¹³ 経済産業省 消費経済審議会特定商取引部会（第 6 回）資料「特定商取引法の適用除外の追加について」（2009 年 8 月 21 日）3 頁（<http://www.meti.go.jp/committee/materials2/downloadfiles/g90821a08j.pdf>）

¹¹⁴ 齋藤・池本・石戸谷（日本評論社、2010 年）24 頁

(表 3-5-1 特定商取引法の規制一覧表)

取引形態		訪問販売	電話勧誘販売	効果
適用対象	定義	2 条	2 条	—
	商品等	商品・役務・指定権利(政令 3 条)		—
	適用除外	26 条	26 条	—
書面交付義務		申込書面(4 条) 契約書面(5 条)	申込書面(18 条) 契約書面(19 条) 前払式の承諾書面(20 条)	行政規制 罰則 クーリング・オフ
勧誘行為等の規制	販売目的の明示	3 条	16 条	行政規制
	拒否者の勧誘禁止	3 条の 2	17 条	行政規制
	禁止行為	6 条	21 条	行政規制 罰則
	指示対象行為	7 条	22 条	行政規制
民事効	クーリング・オフ等	8 日間 (9 条)	8 日間 (24 条)	契約の申込みの撤回 又は契約解除
	過量販売解除	9 条の 2	—	契約の申込みの撤回 又は契約解除
	取消権	9 条の 3	24 条の 2	契約の申込みの撤回 又は契約解除
	中途解約権	—	—	契約解除
	損害賠償額の制限	10 条	25 条	超過分無効
行政規制権限 国と都道府県		7・8・66～69 条	22・23・66～69 条	—

(出典：齋藤・池本・石戸谷（日本評論社、2010 年）36 頁を元に作成）¹¹⁵¹¹⁵ 齋藤・池本・石戸谷（日本評論社、2010 年）36 頁を元に作成

(ア) 訪問販売における行政処分と刑事罰について

ここでは、訪問販売における行政処分と刑事罰について、主に勧誘行為等の規制の面から述べる。

(1) 訪問販売における氏名等の明示（特定商取引法第 3 条）

訪問販売を行う事業者は、勧誘に先だって、事業者名や勧誘の目的、商品等の種類を明らかにしなければならないことになっている。つまり、高齢者宅に訪問するにあたって、無関係の話題から入ることで相手を油断して契約の勧誘を行うことは、違反行為となるのである。

(2) 勧誘を受ける意思の確認、拒否者への勧誘禁止（特定商取引法第 3 条の 2）

さらに、事業者は消費者に対して、勧誘を受ける意思があるかどうかを確認する努力義務（同条第 1 項）がある。これはあくまで努力義務であるため、違反しても直ちに行政処分の対象とはならない。また、一度消費者が契約を締結しない意思を示した場合、その契約締結を再度勧誘してはならないという再勧誘の禁止規定も置かれている（同条第 2 項）。なお、この拒否の意思表示については、玄関先に「訪問販売お断りステッカー」を張ることで要件を満たすものと法的に認められるか否かを巡って議論がなされており、現状として法律ではそのような解釈はできないが、地方自治体が消費生活条例で拒否の意思表示をしていることを担保することは認められるとされている。

(3) 訪問販売における書面交付義務（特定商取引法第 4・5 条）

訪問販売における行為規制として、書面交付義務が、契約締結前の申込書面（第 4 条）¹¹⁶ 及び契約締結時の契約書面（第 5 条）について規定されている。

(4) 訪問販売における罰則付き禁止行為（特定商取引法第 6 条）

訪問販売において刑罰が科される禁止行為は、第 6 条各項で規定されている以下の 4 項目である。すなわち、①不実の告知、②重要事項の不告知、③威迫・困惑行為、④販売目的を隠して公衆の出入りしない場所に呼び込んで勧誘する行為である（特定商取引法第 70 条、第 70 条の 3）。

不実の告知については、特定商取引法ハンドブック第 4 版によると¹¹⁷、「不実告知自体の要件には故意は必要とされていないので、取消が認められるためには事業者の故意は不要である。しかし、犯罪の構成要件として見た場合には、不実告知の禁止違反罪は故意犯で

¹¹⁶ 特定商取引法 18 条によると、締結前の申込書面の交付義務は、電話勧誘行為によって消費者が郵便等によって契約の申込みを行った場合である。ただし、その申込みによって契約を締結した場合はその限りではない。なお、電話勧誘に先だってダイレクトメールが送られてきた場合、そのダイレクトメールは法定書面の交付とは認められない（齋藤・池本・石戸谷（日本評論社、2010 年）236 頁）

¹¹⁷ 齋藤・池本・石戸谷（日本評論社、2010 年）733 頁

あるので、犯罪の成立のためには過失では足りず、故意が必要」である。つまり、罰則の適用においては、刑法総則の適用¹¹⁸により、虚偽の事実であることの故意が必要であると解されている。なお、行政処分や契約取消権の適用においては、故意は要件とはならない¹¹⁹。不実告知の対象となる重要事項は、特定商取引法第6条第1項第1号から第7号に示されている¹²⁰。この重要事項は、重要事項の不告知における対象と基本的に同様である。なお、消費者契約法第4条第1項第2号に定められる断定的判断の提供に関する取消については¹²¹、この特定商取引法第6条には規定されていない。しかし、将来における変動が不確実な事項について、契約締結時点では見通すことができないのであれば、告げている内容が客観的に事実と異なっていると評価できる限り、つまり断定的判断の提供の多くは、不実の告知に該当するものと解釈している¹²²。

(5)訪問販売における指示対象行為（特定商取引法第7条）

特定商取引法第7条では、行政規制としての主務大臣の指示の対象となる行為について、氏名等の明示義務（法第3条）、拒否者への勧誘禁止（法第3条の2第2項）、書面交付義務（法第4・5条）、禁止行為（法第6条）および指示対象行為（法第7条）の規定に係る違反行為を挙げている¹²³。

それ以外の行為規制の対象となる行為については、特定商取引法第7条第1号から第3号に3項目、同条第4号に基づく省令第7条に7項目の計10項目が定められている。具体的には、①債務の履行拒否・履行遅延（第7条第1号）、②その他の重要事項の不告知（第7条第2号）、③過量販売行為（第7条第3号）、④迷惑を覚えさせる勧誘（省令第7条第1号）、⑤判断力の不足に乗じた契約（省令第7条第2号）、⑥適合性に反する勧誘（省令第7条第3号）、⑦虚偽の事実を記載させる行為（省令第7条第4号）、⑧購入者等を被保険者

¹¹⁸ 刑法第38条「罪を犯す意思がない行為は、罰しない」

¹¹⁹ 齋藤・池本・石戸谷（日本評論社、2010年）175頁

¹²⁰ 特定商取引法第6条「販売業者又は役務提供事業者は、訪問販売に係る売買契約若しくは役務提供契約の締結について勧誘をするに際し、又は訪問販売に係る売買契約若しくは役務提供契約の申込みの撤回若しくは解除を妨げるため、次の事項につき、不実のことを告げる行為をしてはならない。」具体的には、一 商品の種類及びその性能若しくは品質又は権利若しくは役務の種類及びこれらの内容その他これらに類するものとして主務省令で定める事項、二 商品若しくは権利の販売価格又は役務の対価、三 商品若しくは権利の代金又は役務の対価の支払の時期及び方法、四 商品の引渡時期若しくは権利の移転時期又は役務の提供時期、五 当該売買契約若しくは当該役務提供契約の申込みの撤回又は当該売買契約若しくは当該役務提供契約の解除に関する事項（第九条第一項から第七項までの規定に関する事項（第二十六条第三項又は第四項の規定の適用がある場合にあつては、同条第三項又は第四項の規定に関する事項を含む。）、六 顧客が当該売買契約又は当該役務提供契約の締結を必要とする事情に関する事項、七 前各号に掲げるもののほか、当該売買契約又は当該役務提供契約に関する事項であつて、顧客又は購入者若しくは役務の提供を受ける者の判断に影響を及ぼすこととなる重要なもの、とある。

¹²¹ 消費者契約法第4条1項2号「物品、権利、役務その他の当該消費者契約の目的となるものに関し、将来におけるその価額、将来において当該消費者が受け取るべき金額その他の将来における変動が不確実な事項につき断定的判断を提供すること。当該提供された断定的判断の内容が確実であるとの誤認」によって当該消費者契約の申込み又は承諾の意思表示をしたときは、これを取り消すことができる。

¹²² 齋藤・池本・石戸谷（日本評論社、2010年）176頁

¹²³ 齋藤・池本・石戸谷（日本評論社、2010年）186頁

とする生命保険契約（省令第7条第5号）、⑨つきまとい行為（省令第7条第6号）、⑩消耗品のクーリング・オフ妨害（省令第7条第7号）である。

(6) 行為規制違反の効果として、行政処分と刑事罰について

訪問販売業者が、特定商取引法第3条、第3条の2第2項、第4～7条の規定に違反した場合の行政処分として、①必要な措置の指示（法第7条）¹²⁴、②業務停止命令（法第8条）、③行政処分を行ったことの公表、④報告徴収・立入調査（法第66条）がある。②の業務停止命令を発することができるのは、上記で述べた内容の行為の違反を行いつつ消費者の利害が著しく害されるおそれがあるとき、または、指示に従わないときである。1年以内の業務の全部または一部の停止命令がなされる。

一方で、刑事罰としては、①書面交付義務違反に対しては100万円以下の罰金、②禁止行為違反（特定商取引法第6条第1項から第3項までの禁止行為）に対しては3年以下の懲役または300万円以下の罰金、または併科（法第70条）、特定商取引法第6条第4項の禁止行為に対しては1年以下の懲役または200万円以下の罰金、または併科が科される（法第70条の3）。③指示処分違反に対しては100万円以下の罰金であり（法第72条第1項第1号）、④業務停止命令違反の場合は2年以下の懲役または300万円以下の罰金、または併科となっている（法第70条の2）。

(イ) 電話勧誘販売における行政処分と刑事罰について

次に、電話勧誘販売における行政処分と刑事罰について、主に勧誘行為等の規制の面から述べる。

(1) 電話勧誘販売における氏名等の明示（特定商取引法第16条）

訪問販売と同様、事業者は、勧誘に先だって、事業者名や勧誘の目的、商品等の種類を明らかにしなければならないことになっている。訪問販売と異なるのは、事業者名だけでなく、勧誘を行う者の氏名も名乗らなくてはならないとしているところである¹²⁵。

(2) 契約締結意思のない者への再勧誘禁止（特定商取引法第17条）

また、再勧誘の禁止についても、訪問販売と同様で、電話勧誘販売においても規定されている。しかし、訪問販売と違って、事業者が消費者に対して勧誘を受ける意思があるかどうかを確認する努力義務は述べられていない。

¹²⁴ 必要な措置としては、消費者の被害を解消する為の解約や原状回復、販売員への指導や営業体制の改善などの再発防止のための措置などが挙げられる（齋藤・池本・石戸谷（日本評論社、2010年）197頁）

¹²⁵ 特定商取引法第16条では、「販売業者又は役務提供事業者は、電話勧誘販売をしようとするときは、その勧誘に先立って、その相手方に対し、販売業者又は役務提供事業者の氏名又は名称及びその勧誘を行う者の氏名並びに商品若しくは権利又は役務の種類並びにその電話が売買契約又は役務提供契約の締結について勧誘をするためのものであることを告げなければならない」としている。

(3)電話勧誘販売における書面交付義務等（特定商取引法第 18～20 条）

電話勧誘販売における行為規制として、①書面交付義務（契約締結前の申込書面¹²⁶；第 18 条、契約締結時の契約書面；第 19 条）、②前払式電話勧誘販売における承諾等の通知義務（第 20 条）が規定されている。

(4)電話勧誘販売における罰則付き禁止行為（特定商取引法第 21 条）

電話勧誘販売において刑罰が科される禁止行為は、特定商取引法第 21 条に規定されている。大きく 3 つあり、①不実告知¹²⁷の禁止（第 1 項）、②故意による事実の不告知（第 2 項）、③威迫・困惑行為の禁止（第 3 項）である。禁止行為の違反者は 3 年以下の懲役または 300 万円以下の罰金、または併科に処せられる（第 70 条）。

(5)電話勧誘販売における指示対象行為（特定商取引法第 22 条）

指示対象行為についても、訪問販売と同様に以下の行為が規定されている。特定商取引法第 22 条では、行政規制としての主務大臣の指示の対象となる行為として、氏名等の明示義務（法第 16 条）、拒否者への勧誘禁止（法第 17 条）、書面交付義務等（法第 18～20 条）、禁止行為（法第 21 条）および指示対象行為（法第 22 条）の規定に係る違反行為を挙げている。

それ以外の行政規制の対象となる行為については、特定商取引法 22 条第 1・2 号に 2 項目、同条第 3 号に基づく省令第 23 条に 5 項目の計 7 項目が定められている。具体的には、①債務の履行拒否・履行遅延（法第 22 条第 1 号）、②その他の重要事項の不告知（法第 22 条第 2 号）、③迷惑を覚えさせる方法による勧誘またはクーリング・オフ妨害（省令第 23 条第 1 号）、④判断力の不足に乗じた契約（省令第 23 条第 2 号）、⑤適合性に反する勧誘（省令第 23 条第 3 号）、⑥虚偽の事実を記載させる行為（省令第 23 条第 4 号）、⑧消耗品のクーリング・オフ妨害（省令第 23 条第 5 号）である。

(6)行為規制違反の効果として、行政処分と刑事罰について

電話勧誘販売業者が、特定商取引法第 16～22 条の規定に違反した場合に、行政処分とし

¹²⁶ 特定商取引法 18 条によると、締結前の申込書面の交付義務は、電話勧誘行為によって消費者が郵便等によって契約の申込みを行った場合である。ただし、その申込みによって契約を締結した場合はその限りではない。なお、電話勧誘に先だってダイレクトメールが送られてきた場合、そのダイレクトメールは法定書面の交付とは認められない（齋藤・池本・石戸谷（日本評論社、2010 年）236 頁）

¹²⁷ 不実告知の対象となる事項については、特定商取引法 21 条 1 項の 1 号から 7 号に述べられており、以下の通りである。「一 商品の種類及びその性能若しくは品質又は権利若しくは役務の種類及びこれらの内容その他これらに類するものとして主務省令で定める事項、二 商品若しくは権利の販売価格又は役務の対価、三 商品若しくは権利の代金又は役務の対価の支払の時期及び方法、四 商品の引渡時期若しくは権利の移転時期又は役務の提供時期、五 当該売買契約若しくは当該役務提供契約の申込みの撤回又は当該売買契約若しくは当該役務提供契約の解除に関する事項、六 電話勧誘顧客が当該売買契約又は当該役務提供契約の締結を必要とする事情に関する事項、七 前各号に掲げるもののほか、当該売買契約又は当該役務提供契約に関する事項であつて、電話勧誘顧客又は購入者若しくは役務の提供を受ける者の判断に影響を及ぼすこととなる重要なもの」

て、①必要な措置の指示（法第 22 条）、②業務停止命令（法第 23 条）、③行政処分を行ったことの公表、④報告徴収・立入調査（法第 66 条）があることは、訪問販売の項目で述べた内容と同様である。刑事罰の内容も、訪問販売の場合と概ね同様である¹²⁸。

5-3-3 通信販売

特定商取引法における通信販売の規制について概観する。まず、通信販売の定義について、特定商取引法第 2 条 2 項では『通信販売』とは、販売業者又は役務提供事業者が郵便その他の主務省令で定める方法（以下「郵便等」という。）により売買契約又は役務提供契約の申込みを受けて行う商品若しくは指定権利の販売又は役務の提供であつて電話勧誘販売に該当しないもの」と定義している。ここで、「郵便その他主務省令で定める方法」とは、①郵便又は信書便、②電話機、ファクシミリ装置その他の通信機器又は情報処理の用に供する機器を利用する方法、③電報、④預金又は貯金の口座に対する払込みであるとされる。なお、「情報処理の用に供する機器」とはパーソナルコンピューター等であり、パソコン通信やインターネット等により申込みを行うものがこれに当たり、インターネット取引も通信販売に含まれる。

通信販売は、訪問販売や電話勧誘販売とは異なり、基本的に消費者が事業者から圧力を受けることなく契約を締結する意思を形成することができ、契約の意思形成について全面的な自己責任を有している¹²⁹。一方で、通信販売においては、消費者にとって契約の意思を形成したり、契約をする価値があるかどうかの判断を行うために必要な商品、権利や役務についての情報やそれらの取引条件についての情報を得る手段は事業者が行う表示や広告のみである。このため、事業者の広告が不正確あるいは不十分な場合に消費者は正しい適切な選択ができない危険がある。また、通信販売は、離れた場所で契約締結に必要な意思表示を行う取引（隔地者間取引）であり、契約の成立の有無や時期が不明確となり、消費者の法的地位が不安定な状態に置かれることが少なくない。

そこで、特定商取引法は、通信販売において消費者が誤った契約や不必要な契約をしないようにする趣旨から、事業者に対し広告や表示の適正さを確保させるために、その内容および方法についての規制を行っている。また、隔地者間取引の特徴を踏まえて、特に契約成立の有無や時期が問題となる前払式通信販売について、契約の承諾等の通知義務を課している。さらに、平成 12 年頃から電子メールを用いて一方的に大量の商業広告を送りつける迷惑メール被害が顕在化したことを受け、平成 14 年に受信拒否者への広告メールの再送信禁止の規定が設けられた（オプトアウト規制）。しかし、大量に送信されてくる迷惑メールに対しすべて拒否手続きをとることは消費者にとって大きな負担であり、結局手続きを行わないなどオプトアウト規制の実効性には問題点も多く存在していた。そこで、平成

¹²⁸ 齋藤・池本・石戸谷（日本評論社、2010 年）260 頁

¹²⁹ 消費者庁取引物価対策課・経済産業省商務情報政策局消費経済政策課『特定商取引に関する法律の解説』（商事法務、2010 年）98 頁

20 年の特定商取引法改正で、消費者からの請求や消費者の承諾を受けていない電子メール広告の送信を禁止する規定が盛り込まれた（オプトイン規制）。具体的には、広告規制は、①広告内容についての一定事項の表示義務、②誇大広告の禁止の二点について規定している。以下では、それぞれの規定について述べていく。

(ア) 一定事項の表示義務

特定商取引法第 11 条では、広告の内容について、一定事項を表示することを義務付けている。義務付けがなされている内容は、①商品の販売価格・役務の対価、②代金の支払い時期や方法、③商品の引渡時期・権利の移転時期・役務の提供時期、④商品若しくは指定権利の売買契約の申し込みの撤回または売買契約の解除に関する事項、⑤事業者の氏名（名称）・住所・電話番号、⑥事業者が法人の場合の責任者の氏名、⑦申込みの期限、⑧販売価格の内容と金額、⑨瑕疵担保責任についての表示、⑩ソフトウェアの動作環境、⑪特別な条件についての表示、⑫カタログなどの料金、⑬事業者の電子メールアドレスである。

通信販売では、訪問販売や電話勧誘販売とは異なり、不意打ち性が少ないため、クーリング・オフの規定が存在していない。しかし、通信販売では商品を直接見てから購入するわけではないので、購入後に「思っていたものと違った」といった場合にクーリング・オフをすることができず、トラブルが発生しやすい。そこで、平成 20 年の特定商取引法改正では、広告表示の内容に返品特約がある場合の表示義務が盛り込まれた。④は、この返品特約に関する表示に関する規定であり、「返品不可」の旨があらかじめ記載されていない場合には、商品の到着後 8 日以内であれば返品が認められる。ただし、返還費用は商品購入者の負担となる。

これらの義務付けられた表示内容をすべて表示した場合、かえって消費者にとっては分かりにくく、不便となってしまうことも考えられる。そこで、特定商取引法では、これらの表示事項を省略することが認められている。しかし、消費者から請求があった場合には、書面で示さなければならず、請求があればそうする旨を予め表示していなくてはならない。また、商品の品質や性能については、客観的に見て正しいと判断される情報を正しく伝える必要がある¹³⁰。

(イ) 誇大広告の禁止

特定商取引法第 12 条では、虚偽・誇大広告による消費者トラブルの未然防止のため、「著しく事実と相違する表示をし、又は実際のものよりも著しく優良であり、若しくは有利であると人に誤認させるような表示をしてはならない」と規定し、以下の事項の誇大広告を禁止している。①商品の種類、性能、品質もしくは効能、役務の種類、内容もしくは効果または権利の種類、内容もしくはその権利にかかる役務の種類、効果、②返品特約を含め

¹³⁰ 藤田裕 監修『すぐに役立つ消費者契約法・特定商取引法・割賦販売法の法律知識』（三修社、2009 年）115 頁

商品もしくは権利の売買契約の申し込みの撤回又は売買契約の解除に関する事項、③商品、権利もしくは役務、販売業者もしくは役務提供事業者または販売業者もしくは役務提供事業者の営む事業についての国、地方公共団体、通信販売協会その他著名な法人その他の団体または著名な個人の関与、④商品の原産地もしくは製造地、商標または製造者名、⑤法第 11 条に掲げる事項である。

(ウ) 前払い式通信販売における承諾等の通知義務

ここでは、前払い式通信販売に対する規制について述べる。前払い式通信販売とは、消費者が商品を受け取る前に代金を支払う販売方法のことである。特定商取引法第 13 条では、当該商品の引渡し若しくは当該権利の移転又は当該役務の提供に先立って当該商品若しくは当該権利の代金又は当該役務の対価の全部又は一部を受領することとする通信販売をする場合において、郵便等により当該商品若しくは当該権利又は当該役務につき売買契約または役務提供契約の申込みを受け、かつ、当該商品若しくは当該権利の代金又は当該役務の対価の全部又は一部を受領したときは、遅滞なく、主務省令で定めるところにより、その申込みを承諾する旨又は承諾しない旨その他の主務省令で定める事項をその者に書面により通知しなければならない、当該商品若しくは当該権利の代金又は当該役務の対価の全部又は一部を受領した後遅滞なく当該商品を送付し、若しくは当該権利を移転し、又は当該役務を提供したときは、この限りでないと規定され、消費者から代金・対価を受け取った場合には、遅滞なく商品に消費者に送付するならばよいが、それが不可能な場合は、申込みの承諾や商品の引渡しについて通知をする必要があるとされている。前払式通信販売では、事業者は、消費者から申込みを受け代金・対価を受け取った場合に、遅滞なく、通知または商品の送付をすることが義務付けられているのである。通知の内容・方法としては、「書面」または「電磁的方法」によって通知することが定められている。①申込みを承諾するかどうか、②事業者の氏名（名称）・住所・電話番号、③受け取った金額の全額、④代金等を受け取った日、⑤申込みを受けた内容、⑥申込みを承諾するのであれば、引渡時期、権利移転や役務提供の時期を通知しなければならないとされている。

(エ) 承諾をしていない者に対する電子メール広告の提供の禁止等

上で述べたように、特定商取引法には現在、電子メール広告に対する規制が規定されている（特定商取引法第 12 条の 3、第 12 条の 4）。その内容としては、①予め消費者の請求や承諾を得ていない電子メール広告の送信の原則禁止（オプトイン規制）、②提供を拒否する方法を広告メールにわかりやすく表示する義務と、広告メールを拒否した者への送信の禁止、③請求・承諾を受けたことの記録の保存義務がある。

①については、(i)契約の成立、注文確認、発送通知など、契約の内容確認や契約履行にかかわる重要事項のやり取りに付随して電子メール広告を送る場合、(ii)消費者からの請求や承諾を得て送信する電子メールの一部に広告を掲載する場合、(iii)フリーメール等に付随

する広告メールが適用除外となっている。②に関しては、事業者が送信する電子メール広告には、消費者が送信を拒否する意思を表示するための方法を表示しなくてはならないとするものである。

③については、電子メール広告を送信することについて、消費者から請求や承諾を受けた場合にはその記録を、電子メール広告を最後に送った日から3年間保存する必要がある。また、いったん承諾等をした消費者がその後拒否した場合であっても3年間は記録の保存が必要となっている。

(オ) 通信販売の取引の公正及び購入者等の利益が害されるおそれのある行為の規制

特定商取引法第14条では、事業者によって違法または不当な行為が行われた場合において、販売事業者に対してその営業を継続しながら必要な是正または改善措置を取らせることにより、違法・不当な状態を解消し、こうした状態に至った原因となる事由を除外して、通信販売の適正化を図るため、主務大臣が事業者に対して指示を行うことができる旨を規定している。

主務大臣が事業者に対して指示を行うことができるのは以下の場合である。①契約の解除によって生じた債務の全部または一部の履行を拒否し、または不当に遅延すること、②消費者がインターネット上での契約や書面により契約の申込みをする際、ある操作や行為が契約の申込みとなることを容易に認識できるように表示していないことや、インターネットでの申込みの際、容易に内容の確認・訂正ができるようにしていないこと、③電子メール広告規制に違反した電子メール広告の送信を行っている場合である。

(カ) 罰則

第14条に違反して、指示にも従わない場合には、事業者に対して100万円以下の罰金が科せられる（第72条第1項第2号）ほか、業務停止命令（第15条）の対象となる。なお、第15条の業務停止命令にも違反した場合には、2年以下の懲役または300万円以下の罰金が科せられる（第70条の2）。

第4章 サクラサイト商法への施策

はじめに

本章では、IT 化の進展に伴い近年相談が増加しているインターネット取引についての検討を行う。本章の構成としては、第1節でインターネット取引全般にかかる消費者被害の現状を概観する。第2節では複数の問題事例を比較し、対処すべき課題の抽出を行う。第3節ではサクラサイト商法の問題点を複数の観点から分析する。第4節では、サクラサイト商法などを行う悪質業者を助長する一因として問題視されている決済代行業者の問題を取り上げる。最後に、第5節においてサクラサイト商法および決済代行業者の問題を解決するための政策提言を行う。

第1節 インターネット取引における消費者被害の現状

インターネット取引が消費者被害の中で問題となる理由として、IT 化の進展、被害の規模の大きさの2点が挙げられる。

第一のIT 化の進展については、近年、スマートフォンやSNS の普及、電子商取引の市場規模が5年間で2倍以上になるなど、IT が国民の生活になくてはならないものとなっている。一方、商品・サービスの内容を十分に理解しないままに契約を結んでしまう事例や架空請求など、消費者と事業者との間に情報の非対称性が拡大してしまっている現状がある。また、親世代がインターネットについて十分に理解しておらず、子供にインターネットに関する消費者被害が起きた時に相談に乗れない、といった問題も生じている。

第二の被害規模の大きさは、消費者トラブルに関する相談の総件数に占めるインターネット取引の割合から見るができる。平成23年度において、全国の消費生活センターに寄せられた相談の総件数882,321件のうち、出会い系サイトなど有料サイト等のサービス、インターネットオークションの相談も含めたインターネット通信販売に関する相談件数は185,344件となっており、総件数の約2割を占めている。これは、商品・役務等別分類で見した場合に最も多く、インターネット取引における消費者トラブルの多さを示していると言える。

このように、インターネット取引をめぐる消費者トラブルは規模としても大きく、今後IT 化が更に進展することで一層深刻なものとなっていくことが予想される。以下では、このインターネット取引において現在どのようなことが問題となっており、喫緊で解決すべき課題なのかを検討していく。

第2節 問題となる類型の特徴

国民生活センターによると、近年問題となっているインターネット取引での商法には以下のような類型が存在している。本節では、これらの問題類型のうち、相談件数、被害の深刻さなどの観点から、政策提言を行うべき類型を抽出し、次節以降の問題点の分析、解決策の検討に繋げていく。

2-1 アダルトサイト¹³¹

アダルトサイトによる被害には、以下のようなものが挙げられる。「無料と書かれたサイトをクリックしたら、いきなり料金請求画面が表示された」、「年齢認証で20歳以上をクリックしたり、『はい』をクリックしていたらいきなり『会員登録完了』と表示され、料金請求画面が消えなくなった」といったものである。

また、近年では、スマートフォンのアプリから連絡先が抜き取られた可能性のある事例や、テレビでインターネットを利用しているうちにアダルトサイトの請求画面が表示され、画面に張り付いてしまった事例、音楽プレーヤー・携帯型ゲーム機を用いたインターネット利用が普及した結果、子供がアダルトサイト被害に遭う事例も出てきている。

さらに、退会をしたいと申し出た消費者に対して「支払いをしないと悪徳消費者として扱う」などと不安にさせる言動をとるアダルトサイト事業者もあり、問題となっている。

平成24年度の契約当事者の属性を見ると、男性が約7割と圧倒的に多く、年代別には30代、40代が多い傾向があるものの、年代を問わず相談件数は多い。

2-2 出会い系サイト・サクラサイト商法

近年問題視されている消費者被害の類型として、サクラサイト商法がある。これは、「サイト業者に雇われたサクラが、異性のほか、タレント、社長、弁護士、占い師等になりすまして、消費者を出会い系サイト等に誘導し支払いを続けさせる手口」¹³²である。このような詐欺的な出会い系サイト・有料メール交換サイトの被害にあってしまう消費者側の事情としては、以下のような場合がある。

- ・異性、同性に関わらず「出会い」を目的としてサイトを利用するケース。(出会い型)
- ・著名人、芸能人やそのマネージャー、その他の悩みを抱えているという人の相談等に応じることを目的としてサイトを利用したケース。(同情型)
- ・収入、金銭を得ること等を目的としてサイトを利用したケース。(利益誘引型)

これらの、サイト利用への手口に加え、最近では「チーム制ポイント購入ゲームに参加が決定した」という連絡から誘導し、「チームに迷惑をかけられない」という消費者の感情

¹³¹ 国民生活センターホームページ「アダルト情報サイトの相談が2011年度の相談第1位に—インターネットにアクセスできる機器すべてに注意が必要—」(2012年9月6日)

¹³² 国民生活センターホームページ「消費者問題に関する2012年の10大項目」(2012年12月6日)

を利用してポイント利用を続けさせるといった手口も出現している。異性や有名人のふりをしてメール交換を続けさせるだけではなく、「高収入が得られる」等というメールや広告・チラシ、内職情報サイト等から出会い系サイト等に誘導してポイントを購入させる利益誘引型などの事例もあり、単に「自己責任」ではすませることのできない問題となっている。

交渉の困難さについては、サイト事業者の所在を把握することが難しい点と、サイト事業者が交渉に応じない点がある。第一には、同じ URL のサイト利用を続けていても、いつの間にかサイト名や運営事業者が変更している場合があり、トラブルが生じた際の交渉先の特定が難しいことがある。さらに、消費者が自分では認識がないままに複数のサイトを利用した形となっている場合には、サイト事業者や決済関係事業者から「サイトごとの経緯書を書いてほしい」と言われても、そのような経緯書を作成することが困難となっている。第二に、悪質事業者はバーチャルオフィス¹³³を利用し、それを住所や法人登記の本店所在地としてサイト上に記載しているケースが多い。そのため、消費者の作成した経緯書を悪質事業者に郵送する場合、送付先にサイトの担当者は不在であり、経緯書がサイトの担当者の手元に届くだけでも時間がかかってしまう。また、サイト上に表記のある連絡先に電話をしても、サイト事業者とは別の場所にかかり、「詳細は分からない」などと言われるため、サイトの実態も把握できない。

このように、悪質な出会い系サイト・有料メールサイトに代表されるサクラサイト商法は、被害額が大きいにも関わらず、様々なことがハードルとなって解決しにくい状況となっている。

2-3 アフィリエイト・ドロップ SHIPPING

アフィリエイトとは、「一般的には提携先の商品広告を自分のウェブサイト上に掲載し、その広告をクリックした人が提携先から商品を購入するなどした場合、一定額の報酬を得られるというもの」¹³⁴で、広告の一種である。

ドロップ SHIPPING とは、「一般的には自分のウェブサイト上に商品を掲載し、商品の申込があった場合、メーカーや卸業者から申込者へ商品を直送するというもの」¹³⁵で、通信販売の一種である。

これらの問題点として挙げられるのが、いずれの場合も、仲介業者に依頼して自分のウ

¹³³ 法人などが事務所を所有・賃借することなく事業を行えるように、住所・電話・郵便などに関して事務所に必要な機能を提供する業態、及びそのサービスを利用することで実現される仮想的な事務環境のことを指す。バーチャルオフィスにおいては、住所や電話番号の貸し出し、郵便物の受け取りや電話対応の代行などのサービスが提供される。ベンチャー企業などが起業時に経費を軽減できるなどの利点がある一方、サクラサイト事業者のように詐欺的行為を行う悪質な業者が実態を隠すために利用している一面もある。

¹³⁴ 国民生活センターホームページ「アフィリエイトやドロップ SHIPPING に関する相談が増加！ー「簡単に儲かる！？」 インターネットを利用した“手軽な副業”に要注意ー」（2009年11月4日）

¹³⁵ 同上

ェブサイトを開設することが多く、その際に高額な契約を結んでトラブルが発生しやすい点である。さらに、仲介業者が消費生活センターのあっせんに対して、「事業者間の契約である」として交渉に応じないことも問題となっている。しかし、仲介業者は「自分で在庫を持たずにできる」、「面倒なことは業者がやるので初心者でも可能」といった広告をしており、消費者がアフィリエイトやドロップ SHIPPING の仕組み、契約内容をよく理解しないままに契約をしている。このように、消費者としては副業や一日数時間の在宅ワークのつもりで契約してしまうケースが多く、実質的にみて事業者とは言えないにも関わらず、仲介業者は交渉に応じないのである。

次に、このような悪質なアフィリエイト・ドロップ SHIPPING に関する相談件数であるが、これは平成 22 年度で 1,530 件、平成 23 年度には 821 件と、相談件数でみると他の類型と比較すればあまり深刻とはなっていない。また、アフィリエイト・ドロップ SHIPPING での被害金額は不明であるが、これらの悪質事業者の行っている事業活動は特定商取引法における業務提供誘引販売取引に該当すると考えられ、同法によるクーリング・オフや不実告知、事実不告知による取消しを主張できる可能性があるほか、消費者契約法によって不実告知、断定的判断の提供、不利益事実の不告知を理由とした取消しも主張できる可能性があり、被害救済のための法制度は比較的整っていると思われる。

2-4 インターネットオークション

インターネットオークションについては、従来から「代金を支払ったのに商品が届かない」、「商品に不具合がある」などといった相談事例があったが、最近では「ペニーオークション」と呼ばれる新たなタイプのインターネットオークションが問題となっている。ペニーオークションでは、サイト運営業者と出品者が同一であり、サイト運営業者と入札者という二者間で取引が行われる。すなわち、通常のインターネットオークションでは落札者だけが商品代金を支払うところ、ペニーオークションでは入札のたびに手数料を支払わなくてはならない。なお、ペニーオークションについては平成 24 年 12 月に運営者が詐欺容疑で逮捕・起訴されるなど、社会的にも問題となってきている。

2-5 オンラインゲーム

平成 17 年 1 月以降、オンラインゲームに関するトラブルも急増している¹³⁶。ここ数年では特に、「無料」をうたったオンラインゲームで高額請求をされる事例、携帯電話の無料ゲームアプリに登録したら、勝手に出会い系サイトに登録されてしまった事例などが目立つ。そのほか、規約違反を理由に一方的に利用を停止されたといった事例や、事業者に苦情を申し入れても対応が悪いという事例もあり、問題となっている。また、最近では「コンプ

¹³⁶ 独立行政法人国民生活センター「オンラインゲームに関するトラブルが急増」（平成 17 年 12 月 7 日）
(http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20051207_2.pdf)

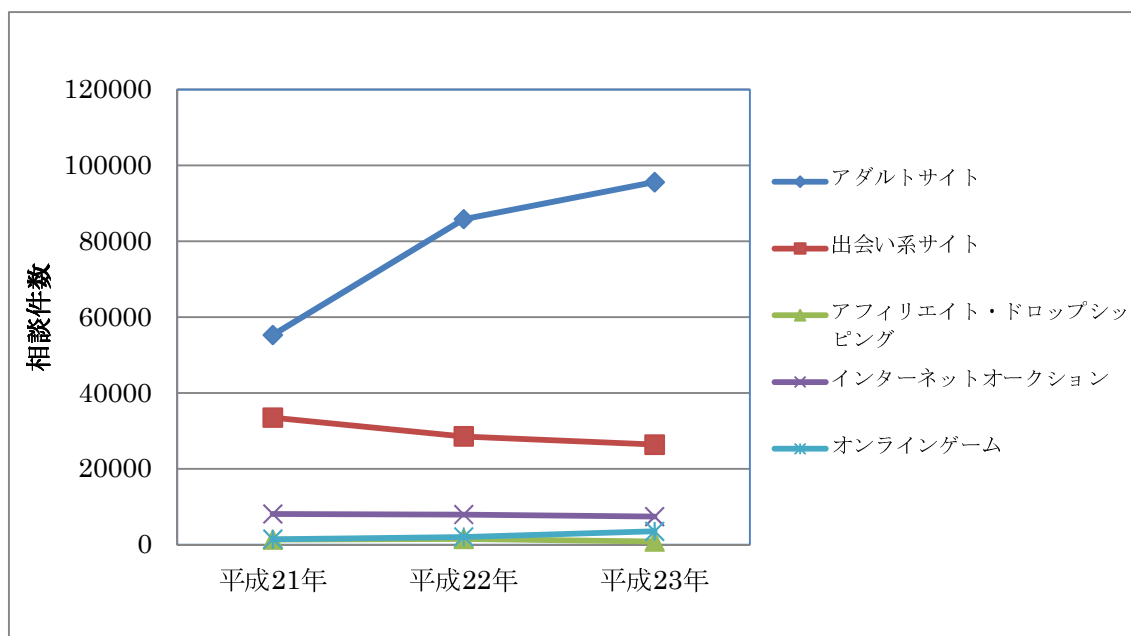
ガチャ」が景品表示法の「カード合わせ」に該当するとして禁止される¹³⁷など、オンラインゲームの取引に関するトラブルも問題視されている。これに関連して、平成 24 年 5 月には、プラットフォーム提供事業者によるソーシャルゲーム 6 社連絡協議会がコンプガチャの自主規制を発表し、オンラインゲームの開発・運営に関わる企業の業界団体である一般社団法人日本オンラインゲーム協会も同年 8 月に「ランダム型アイテム提供方式における表示および運営ガイドライン」を発表するなど、業界による自主規制の動きもある。

2-6 解決すべき類型の抽出

以上、インターネット取引において近年問題とされている複数の類型を紹介してきた。このうち、何が喫緊に解決すべき問題の類型なのだろうか。

まず、相談のあった件数の観点から検討を行う。相談件数の面でいうと、近年における各類型の相談件数の推移は図 4-2-1 のようになる。

(図 4-2-1 各類型の相談件数の推移)



(出典：国民生活センター公表のデータ（平成 25 年 1 月 24 日現在）より筆者作成)

図 4-2-1 によると、近年で相談件数の増加が著しいものとして目立つのがアダルトサイト関連の相談である。これは、国民生活センターの平成 24 年 9 月 6 日公表の報告書¹³⁸でも指

¹³⁷ 消費者庁「カード合わせ」に関する景品表示法（景品規制）上の考え方の公表 及び 景品表示法の運用基準の改正に関するパブリックコメントについて」（平成 24 年 5 月 18 日）及び消費者庁「「カード合わせ」に関する景品表示法（景品規制）の運用基準の公表について」（平成 24 年 6 月 28 日）

¹³⁸ 独立行政法人国民生活センター「アダルト情報サイトの相談が 2011 年度の相談第 1 位に - インターネットにアクセスできる機器すべてに注意が必要 -」（平成 24 年 9 月 6 日）

摘されている。同報告書によると、アダルトサイト関連の相談においては、「有料の認識がないままサイトを進んだところ、料金の請求画面が表示されたが、支払わなければならないか」、「個人情報が業者に伝わっているのではないか」といった内容の相談が多く、パソコンからアクセスしたケースでは、パソコンを起動するたびに料金請求画面が表示されるなど請求画面が貼りついてしまったという事例も多いという。アダルトサイト関連の相談は件数が多い一方で、相談事例のうち約 7 割は実際に支払った金額は 0 円となっており、財産被害に遭った件数で言うと約 3 万件ほどである。

アダルトサイト関連の相談に次いで相談件数が多いのが出会い系サイト関連の相談である。図 4-2-1 で、出会い系サイト関連の相談件数は、全体としては減少傾向にある。しかし、上で述べたような利益誘引型の相談事例は急激に増加しており、平成 21 年度時点では 2,581 件であったものが平成 23 年度では 6,256 件と 2 倍以上となっているところ、被害はより深刻となっているといえるだろう。

次いで、インターネットオークション、オンラインゲーム、アフィリエイト・ドロップシッピングの順となっている。インターネットオークションについての相談件数は、ほぼ横ばいとなっている。オンラインゲームについての相談件数は、平成 21 年度の 1,437 件から平成 23 年度の 3,500 件へと 2 倍以上となっている。アフィリエイト・ドロップシッピングについての相談件数は、平成 20 年から平成 22 年にかけて急増したものの、平成 23 年には前年の半分ほどの相談件数となるなど、下火になりつつあるといえる¹³⁹。

以上のとおり、相談件数からみた場合、近年のインターネット取引における問題類型の中では、アダルトサイト関連と出会い系サイト関連の相談が半数以上を占め、重要度が高いといえるだろう。

それでは、アダルトサイト関連の事例と出会い系サイト関連の事例を比較した場合、どちらがより深刻な被害となっているのであろうか。

まず、両者の被害額を比較する。アダルトサイト関連の事例における被害金額を見ると、平成 24 年に入ってから平均の契約購入金額は約 10 万 6,000 円となっている。しかし、相談事例のうち約 7 割は実際に支払った金額は 0 円で、支払いをする以前に相談をしているケースが多い。ただし、支払いをしてしまった場合の平均金額は約 13 万 2,000 円である。一方、出会い系サイト関連の事例においては、平成 23 年度の平均契約購入金額は約 58 万円と高額となっている。特に利益誘引型の事例では、出会い型・同情型と比べて被害額が高額となるケースが多くなっている。この点、出会い系サイト関連、特にサクラサイト商法のような事例の場合は、アダルトサイトと比べて被害額の点からはより深刻であるといえよう。

(http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20120906_1.pdf)

¹³⁹ 相談件数の推移をみた場合、1,326 件（平成 21 年）→1,530 件（平成 22 年）→821 件（平成 23 年）となっており、平成 23 年には前年度と比べ半減している。

次に、両者の被害の内容について、具体的な事案の悪質性、防止や解決の困難さなどを見ていきたい。国民生活センターが発表した PIO-NET に寄せられた事例には、以下のようなものがある。まず、表 4-2-1 は、アダルトサイト関連の相談事例である。

(表 4-2-1 アダルトサイト関連の相談事例)

事例 1 スマートフォンでアダルト動画サイトを見つけ、年齢を入力したらいきなり登録され利用料請求画面が出たが支払いたくない。
事例 2 パソコンでインターネットサーフィン中にアダルトサイトにつながってしまい、いくつかの質問に答えたら料金請求画面が表示された。驚いて業者に電話をしたら「料金を支払わないと退会できない」と脅された。支払わないといけないのか。
事例 3 光ファイバーのインターネット回線を使い、テレビでインターネットをしているうちにアダルトサイトに入り、「登録が完了した。9 万 9,800 円を支払うように」と請求画面が表示された。テレビの電源を落とし、再度テレビの電源を入れたら、請求画面が再表示され、テレビ画面に張り付いて消えない。
事例 4 中学生の息子が携帯電話の漫画サイトで「18 歳未満」を選択したところ、いきなりアダルトサイトに登録となり、10 万円ほどの請求を受けた。フィルタリングは携帯電話会社において設定しているはずなので、アクセスできるとは思わなかった。

(出典：国民生活センターホームページより抜粋¹⁴⁰)

アダルトサイト関連の事例では、サイト上の画像をクリックしたところ、いきなり「登録完了」といった画面が表示され高額の利用料を請求されるワンクリック請求や、請求画面がパソコンやテレビの画面に張り付いてしまって消すことができない、といった相談事例が多かった。

続いて、表 4-2-2 は、出会い系サイト関連の相談事例である。

(表 4-2-2 出会い系サイト関連の相談事例)

事例 1 携帯電話からゲームや懸賞サイトなどいくつかのサイトに登録していたところ、登録した覚えのない出会い系サイトらしきところから「1,000 万円の懸賞金が当たった」とメールが届いた。懸賞金の受け渡しをするためには手続きが必要で、その手続きの内容が書いてあるメールを見るには、ポイントを購入する必要があった。手続きには時間制限があり、時間内に手続きを終えないと手続きの最初に戻ってしまう。懸賞金をもらう段階になかなか到達できないので、やめようすると「やめたらもったいない」というようなメールが来た。当選番号を小分けに区切ってメールをするよう指示されるなどしているうちに、ポイントをたくさん消費してしまい、クレジットカードや現金で約 260 万円も使って
--

¹⁴⁰ 国民生活センターホームページ「アダルト情報サイト（各種相談の件数や傾向）」
(http://www.kokusen.go.jp/soudan_topics/data/adultsite.html)

しまった。
事例2 無料の占いサイトに登録したら、出会い系サイトからメールが届くようになり、「女性無料」と書いてあったので興味本位に利用した。途中で有料に切り替わったが、「会った時にポイント代は肩代わりする」「直接のメアドを今度教える」などと交換相手が言うので続けていた。結局、ポイント代は自分が支払ったまま、会う直前にいつもドタキャンされ、メールの相手は「サクラ」ではないかと思うようになった。現在、100万円の借金がある。
事例3 携帯電話に知らない人からメールが届くようになった。最初は無視していたが、「自分の悩みを聞いてほしいというメールに返信すると、お礼にお金を渡すというメールがたくさん届いた。アルバイト感覚でできるならと思い、やり取りを始めた。その後、お金を受け取るために必要と言われ、様々な手続き費用を請求され、後でお金をもらえると信じて、支払った。一回の決済が5,000円、1万円と少額であったが、気づくと、たった4日間で、クレジットカード、電子マネー、現金振込で合計約350万円を支払ってしまった。だまされたと思うので返金してほしい。
事例4 一人暮らしをしているが、生活費に困っていたところ、携帯電話に「お礼をするので、悩みを聞いて」というメールが届いた。そこで、両親が被災してお金に困っていることを打ち明けると、「30万援助するので、お金の受取手続きはサイトの案内に従ってほしい」と言われた。その後、銀行員を名乗る人から「30万円預かっているので、ポイントを購入して手続きをするように」というメールが届いた。その後、名前、振込先銀行名、支店名、名義、口座番号等を何度も細切れに返信するよう指示され、そのメールを送るために約5万円分のポイントをカード決済で購入し、返信した。その後も、振り込み環境設定に関する連絡等に必要なと言われたため、所持金すべてをサイト業者に振り込み、ポイントを購入してメールを交換したが、お金はもらえなかった。さらに約3万円請求されている。もう支払うことはできない。

(出典：国民生活センターホームページより抜粋¹⁴¹⁾)

表4-2-2にみられるように、出会い系サイト関連の事例では、「出会い」を目的とする「出会い型」、「悩んでいるので相談に乗ってほしい、必要なポイント代金は後で支払う」などとメール交換を続けさせる「同情型」、「1,000万円が当たった。お金を受け取るには手続きをする必要がある」と言って手続きをさせるものの、様々な理由をつけて手続きを引きのばす「利益誘引型」などが代表的な手口の類型とされる。これらは、未公開株等の投資詐欺にもみられる「劇場型勧誘」、すなわち、複数の登場人物が現れ、まるで演劇のようにそれぞれの役を演じて消費者をだまして契約をさせる詐欺的な手口であるともいえ、悪質性

¹⁴¹ 国民生活センターホームページ「出会い系サイト（各種相談の件数や傾向）」
(http://www.kokusen.go.jp/soudan_topics/data/deaikei.html)

が高い¹⁴²。

よって、アダルトサイトと出会い系サイトの被害事例について、これらを比較すると、アダルトサイトの事例は多くがワンクリック詐欺に代表される架空請求と料金請求画面が張り付いてしまったという相談となっている。これらのアダルトサイト関連の相談は、約7割が金銭を支払う前に解決しているように、情報の周知・徹底をしていくことで、実際に被害が生じる前に解決することが可能だと考えられる。また、テレビやパソコンの画面に請求画面が張り付くような事例についても、独立行政法人情報処理推進機構のウェブサイトにおいて対処方法が周知されており、比較的解決が容易であると思われる。これに対し、出会い系サイトなどのサクラサイト商法においては、「劇場型勧誘」と言われるような手口で巧みに消費者にメール交換をさせ、ポイントを購入させ続けて多額の料金を請求する事例が多くみられ、悪質性が高い。また、問題類型の特徴でも述べたように、サクラサイト商法の解決に当たっては交渉が困難となる場合が多く、解決が容易ではない。

以上、インターネット取引で問題となっている類型について、相談件数、被害額、被害の内容の観点から検討を行ってきた。これらの中で、サクラサイト商法は相談件数も多く、被害額も高額になりがちであること、そして被害の内容において悪質性の高さや防止・解決の困難さが指摘できる。これらを勘案すると、出会い系サイトなどに代表されるサクラサイト商法について解決策を検討すべき優先度は、現在、より高まっているといえよう。次節以降では、サクラサイト商法で消費者が被害に遭ってしまう原因は何か、解決するには何が課題となっているのか、という観点から更に検討し、政策提言へとつなげていく。

第3節 サクラサイト商法の問題分析

本節では、まずサクラサイト商法の問題点を挙げ、それらの解決に向けた課題は何かという観点から分析を行う。

まず、サクラサイト商法の問題点についてはどのような指摘がなされているのであろうか。平成24年4月19日の国民生活センターの報告によると、「トラブルが多発するサイトの特徴とその問題点」として、①課金の仕組み、②手口の多様化、③多様な決済方法が挙げられている。①の課金の仕組みについては、メール交換のたびに課金される「都度課金」が、消費者により多くのサービスを利用させることにつながっていると指摘する。サクラサイト商法の多くは、登録料や一定期間のメール交換を無料とし、その後はサービスの利用をするたびに有料のポイントを購入する必要があるとする仕組み（都度課金）をとっている。消費者は、最初の無料期間を通じて話が盛り上がり、メール交換することに抵抗感がなくなってきた段階で、無料期間が終了するなどして、相手と連絡を取るために有料

¹⁴² 国民生活センター広報室「劇場型勧誘 注意報！」『国民生活』No.6、2013年1月号（国民生活センター、2013年1月18日）

ポイントの購入を指示されることが多い。消費者は相手と連絡を取りつつサイトを利用するため、様々な費用をサイトに支払うよう指示をされるのである¹⁴³。こうして、消費者は様々な口実をつけて支払いを要求するサイトの指示に従って有料ポイントを購入し続けてしまっている。②手口の多様化に関しては、サクラサイト事業者は消費者の「異性と出会いたい」という気持ちだけでなく、「著名人に会いたい」、「困っている人の相談に乗りたい」、「内職をしたい」、「運気を上げたい」等の気持ちを利用してサイトへ誘導し、サクラを雇って様々なキャラクターを演じさせることで支払いを続けさせている。この中では、芸能人やそのマネージャー、関係者、弁護士など、複数の人物が登場して支払いを続けさせようとする「劇場型勧誘」の手口も存在する。サイト事業者は、これらの手口を利用して、消費者を「だます」ことで詐欺的な営業を行っていると考えられる。③多様な決済方法については、消費者の被害額が高額化する要因の一つとして、サイト事業者の請求のままに消費者がポイントを容易に購入し続けられる現状が指摘されている。サクラサイト事業者の多くは決済代行会社、電子マネー会社、収納代行会社等と提携契約を結んでおり、消費者はポイントを購入するたびに、現金振込、クレジットカード払い、電子マネーによる支払い、コンビニ決済など、多様な選択肢の中から決済方法を選択できるようになっている。これらの決済方法があることにより、消費者はサイト事業者に簡単に料金を支払うことが可能となっており、気付いたときには被害が高額となっているという事態にもつながっているのである。決済代行会社の問題については次節においてより詳細に述べるが、便利な決済方法を悪質事業者が利用できることも、サクラサイト商法の被害が拡大しやすい原因の一つとされているのである。

また、同報告では、相談処理からみたサクラサイト商法の問題点として、サイト事業者の実態をとらえにくいという問題や、消費者がトラブルに遭う経緯からみた問題などが指摘されている。前者のサイト事業者に関する問題としては、①登録時の問題、②解決に向けた交渉時の問題等の観点から指摘がなされている。また、平成23年12月1日の同センターの報告でも、相談事例からみた問題点が指摘されている。これらの指摘をまとめたものが表4-3-1である。次項からは、これらの問題の原因と解決に向けた課題は何か、という観点から分析していく。

(表 4-3-1 相談処理からみたサクラサイト商法の問題点)

登録時	消費者が自らサイトに登録するわけではなく、迷惑メールや他のサイト、SNS から誘導される場合が多い。
	消費者はサービス内容等についてよく理解しないままにサイトに登録をさせられている。

¹⁴³ 被害に遭った消費者は、メール交換の相手とのやり取りに必要な「掲示板を見る」、「メールを送る」、「メールを読む」、「画像を見る」等の費用に加え、サイト内のより多くのサービスを利用するためのランクアップ費用、文字化け解除費用、個人情報交換費用など、様々な理由をつけて支払いを指示されている。

	出会い系サイトであることを意識せず利用している。
解決に向けた交渉	消費生活センターで悪質性が高いと判断した場合であっても、サクラの存在を指摘することは困難で、サイトが返金に応じず交渉が難航するが多い。
	メール交換の相手やサイト業者から、メール交換を継続させられたのではないかと思われる事例もみられるが、1日に大量に届くメールをすべて保存している例や、サイト内でやりとりしたメールの記録を残している例が少なく、返金を求めても解決が難しい。
	同じ URL を利用していても頻繁にサイト名や運営業者が変わっており、サイトの特定が難しく、交渉先が特定できない。サイト・決済関係事業者に向けて提出するサイトごとの経緯書の作成も困難。
	サイト事業者はバーチャルオフィス等を利用しており実態が把握できないため、経緯書を作成してもサイト担当者への送付が遅れる、サイト上の連絡先に連絡しても直接連絡が取れないなど、交渉が難航する。
	サイト事業者は、消費者からの苦情等の処理体制が整っていないばかりか、問題点等について改善姿勢が見られない。

出典：国民生活センターホームページより抜粋

3-1 情報の非対称性

サクラサイト商法の問題が発生する原因として、まず、事業者と消費者の間の情報の非対称性が指摘できる。上記で問題点として指摘されているように、消費者は、サイト利用を開始する時点からサイト事業者による誘導を受けているのであり、そこでは消費者がサイトの提供するサービスについて十分に理解し、選択をする余地はない。また、誘導の方法も、芸能人を騙ってサイト上でのやり取りを要求したり、金銭の受け渡しを理由としてサイト利用に誘導するなど、消費者がサイトのサービスの利用そのものを目的として利用を開始しているわけではない。このような状況で、消費者が慎重な判断に基づいてサイトの利用を開始しているということとはできないだろう。ここで、消費者とサイト事業者との間には重大な情報の非対称性が生じていると考えられる。この情報の非対称性の存在が原因となって、消費者は、サイト上でのメールのやり取りについての記録の保存をしない、サイト事業者からのメールを削除してしまうなどの行為をしてしまい、その後でだまされたのではないかと気が付いたとしても、サイト業者は「有料のメール交換というサービスを提供しただけで、メールの中身は知らない。ネット上では騙したり騙されたりすることはよくあること」といった主張をして、サクラの存在を否定し言い逃れることが可能となっているのである。このため、消費者が騙されたと主張しても、消費者とサイト事業者の主張は平行線となる。同じ URL を利用していてもサイト事業者が頻繁に変わっていることを消費者自身が理解していない点においても、消費者の落ち度は少ないにもか

ならず、トラブルが生じた場合にはサイト事業者の特定が困難となって解決に支障が生じている。

また、情報の非対称性をもたらすインターネット取引の特性として、インターネット利用者の匿名性という点が挙げられる。サクラサイト商法のトラブルを解決しようとする際に、サクラの存在を証明することが困難な理由として、このインターネットの匿名性があると考えられる。なぜならば、出会い系サイトのように、サイト上のメール交換システムを通じて他の利用者とのやり取りを行うサービスを提供するサイトの場合、他の利用者の言っていることが真実であるかどうかのみならず、実際に存在しているかどうかすら、利用者である消費者は知り得ないからである。サクラサイト商法では、このようなインターネットの匿名性を利用して、サイト事業者がサクラを雇い、消費者にメール交換を継続させ、高額のサービス利用料を得ていると考えられる。

加えて、同様のインターネット取引の特性として、時間的および場所的な制約がない、という点も挙げられる。サクラサイトの多くは、消費者をサイトに誘導する際、迷惑メールや占いサイト・内職サイトといった他のサイト、SNS（フェイスブックなど）やコミュニケーションアプリ（LINE など）など、様々なツールを利用している。これらを用いて、全国の消費者に対しサイトを利用するように仕向けるアプローチを行っている。そして、サクラサイト自体は店頭販売等と異なり店舗を持つ必要がないため、バーチャルオフィスなどを連絡先や会社所在地として利用して、事業者としての体裁を整えることが可能となっている。この時間的および場所的な制約の無さはインターネット取引の利便性の一つであるが、これを利用してサクラサイト事業者は自らの実態を隠している、という現状がある。

さらに、インターネット取引の特性そのものの以外にも、スマートフォンや SNS の普及などの急速な IT 化の進展において、消費者がインターネットを介した取引において十分にサービスの内容を理解したうえで購入しているとは言えないという現状がある。以上のように、サクラサイト商法による被害の原因の一つとして、サイト事業者と消費者の間の情報の非対称性が大きいという点が指摘できる。

3-2 被害救済に向けての課題

次に、解決に向けた大きな課題として、消費者がやり取りの相手に騙されたことや、その相手がサイト事業者のサクラだったことに気が付いたとしても、それを指摘し被害回復の交渉を行う際に、消費者がサイト上で行ったやり取りは既に削除されており、サイト事業者から送られてきたメールなどは被害者自身が削除してしまっていて、証拠が残っていないことが多いことが挙げられる。その場合、サイト事業者と連絡がついても交渉が難航し、決済関係事業者に解決を要請する場合でも経緯書の作成に手間がかかり、最終的に被害の回復が不十分となってしまう。

サクラサイト商法の被害に遭ってしまった消費者が民事的に解決を図ることができた事

例¹⁴⁴を見ると、交渉を行おうとした時点でサイトの会員専用ページへのログインが不可能となっており、出会い系サイト上でのやり取りを確認することができず、また、サイト事業者から届いたメールも被害者自身が削除してしまっていたが、後者については被害者の契約しているプロバイダのサーバーからメールを再受信することができ、サイト事業者の詐欺的な行為を明らかにすることが可能であるようである。この事例では、運よく証拠を得ることが可能であったものの、たとえばプロバイダのサーバーにメールが残っていないような場合には、被害の回復は困難である。また、サイト上でのメールのやり取りについては、被害者が削除しなくても、事業者が閲覧できなくすれば証拠として利用することは困難である。このような証拠の保全に際しても、消費者がサイト利用に関して十分にサービス内容を理解するなどしていれば、慎重にメールを保存するなどして、より迅速な被害回復が可能となるかもしれないが、実際にはサクラ側からやり取りの記録を削除するよう求められる事例もあり、3・1 で指摘した情報の非対称性がここでも現れているといえるのではないだろうか。

サクラサイト商法のような詐欺的な商法では、刑法上の詐欺罪として問えるかどうかも問題となる。しかし、インターネット取引では、コンピューターによる自動処理を介して物品やサービスが提供され、取引においても非対面性が存在している。これについて、刑法第 246 条の詐欺罪では、「人を欺いて財物を交付させた者は、10 年以下の懲役に処する」と規定されているが、インターネット取引では「人を欺く」要素に欠けることが多い、という特徴もある¹⁴⁵。こういった詐欺の欺罔行為を証明する際には、サイト事業者と被害者の間でどのようなメールのやり取りが行われたのかに加えて、サイト上で行われたサクラと思われる人物とのやり取りはいかなるものだったのかを示すことが有効であると思われる。

3-3 出会い系サイトに関連する法律

出会い系サイトに関連する法規制としては、特定商取引法、特定電子メール法や出会い系サイト規制法がある。また、インターネットに関わる法制度としては、プロバイダ責任制限法も挙げられる。

3-3-1 特定商取引に関する法律

出会い系サイトなどの電子商取引は特定商取引法における「通信販売」に含まれる。通信販売規制については以下のような規定がおかれているが、第 3 章第 5 節において述べているため、詳細は割愛する。出会い系サイトに代表されるサクラサイトに誘導される原因の一つとして、迷惑メールが挙げられるところ、本項では、サクラサイト商法と関係の深

¹⁴⁴ 小澤吉徳、平野次郎「実務現場報告 16 出会い系サイト詐欺の手口と被害回復の方法」『現代消費者法』No.16（民事法研究会、2012 年 9 月）

¹⁴⁵ 高橋ほか『インターネットと法 第四版』（有斐閣、2010 年）234 頁

い迷惑メール規制についてのみ詳しく確認する。

- ・一定事項の表示義務
- ・誇大広告等の禁止
- ・電子メール広告規制
- ・顧客の意に反して契約の申し込みをさせようとする行為の禁止

特定商取引法における迷惑メール規制の規定は、平成 21 年の特定商取引法改正により、「迷惑広告メール」防止を目的として強化された。従来のオプトアウト規制がオプトイン規制¹⁴⁶になり、電子メール広告の請求や承諾を受けたという記録の保存義務、電子メール広告の提供を拒否した消費者への電子メール広告の送信禁止、電子メール広告の提供を拒否する方法の分かりやすい表示義務などの規制がある。

また、規制対象がネット通信販売事業者だけでなく電子メール広告受託事業者も対象になり、違反者については行政処分の対象となるほか、刑事罰規定も新設された。この規制の対象は「電子メール広告」となっている。通信販売、連鎖販売取引、業務提供誘引販売取引の形態で消費者と取引をする場合に、事業者が取引の対象となる商品や役務について電子メールにより広告をするのであれば、本規定による規制を受けることとなる。

特に、通信販売においては、通信販売をする場合の商品の販売条件や役務の提供条件に係る電子メール広告が規制の対象となっている。販売業者または役務提供事業者がその電子メール広告に基づき、通信手段により申込みを受ける意思が明らかであり、かつ、消費者がその表示により購入の申込みをする事が出来るもの¹⁴⁷は対象の範囲内となる。電子メール広告については、消費者と直接契約を締結する販売業者及び役務提供事業者、電子メール広告受託事業者が規制の対象となっている。「電子メール広告受託事業者」とは、広告主から、電子メール広告送付についての請求や承諾を得る業務、消費者からの請求や承諾の記録を作成し保存する業務、電子メール広告に消費者が受信拒否の意思を表示するための方法や連絡先などを表示する業務を一括受託している事業者のことを指している。

このように電子メール広告には厳しいオプトイン規制が課されているが、次の場合には適用が除外される。

①契約内容や契約履行に関する通知など「重要な事項」を通知するメールに広告が含まれる場合。(契約成立の連絡、注文確認、発送通知など) ¹⁴⁸

¹⁴⁶ オプトアウト規制とは、消費者の承諾なしに電子メール広告を送信することは可能であるが、拒否をされた場合の再送信を禁止するというものである。これに対し、オプトイン規制とは、そもそも承諾を受けていない電子メール広告の送信は禁止であり、消費者からの請求・承諾があった場合にのみ、電子メール広告を送信してよいとするものである。

¹⁴⁷ 経済産業省「改正特定商取引法における「電子メール広告規制（オプトイン規制）のポイント～2008年6月成立・12月1日施行～」(2009年3月27日) 2頁

¹⁴⁸ これに関連して、アフターサービスに関わる「フォローメール」が適用除外の対象に入るか否かが問題となる。フォローメールの場合、そのサービスが契約履行に不可欠な事項でない限り適用除外にならない

②消費者からの請求や承諾を得て送信する電子メールの一部に広告を掲載する場合。(メールマガジンなど)

③フリーメール等に付随する広告メール

迷惑メール規制に関しては、罰則規定もおかれている。①請求や承諾をしていない消費者に電子メール広告を送信した場合、②電子メール広告の提供を拒否した消費者に電子メール広告を送信した場合、③請求や承諾の記録を作成・保存しなかった場合や虚偽の記録を作成・保存した場合、の3つの場合には、事業者に対し100万円以下の罰金が科せられる。さらに、上記の①又は②の場合にその送信した電子メール広告において表示すべき事項を表示していない場合や、その広告中に誇大広告をした場合には罰則はより重く、1年以下の懲役又は200万円以下の罰金、あるいはその両方の罰則が科せられることとなっている。

3-3-2 特定電子メール法（特定電子メールの送信の適正化等に関する法律）

迷惑メールを規制する法律は、上に挙げた特定商取引法の他に、総務省と消費者庁が共管する特定電子メール法がある。

本法律と特定商取引法では、どちらも迷惑メール規制についての規定を置いているが、その違いは、誰を対象として規制を行っているのかにある。すなわち、特定電子メール法は主に送信者に対する規制であり、自己または他人の営業について広告宣伝メールを送信する場合に広く適用されるのに対し、特定商取引法は広告主に対する規制で、事業者が取引の対象となる商品などについて広告宣伝メールを送信する場合に適用される。特定電子メール法による迷惑メール規制は、送信者が個人であっても規制対象に含む点で、特定商取引法より対象が幅広いものとなっている。一方で、違反行為に対する罰則規定などの面では、特定商取引法の方がより厳しいものとなっている。

特定電子メール法の規制内容には、特定商取引法と同じように広告宣伝メールのオプトイン規制、広告宣伝メールでの一定事項の表示義務、送信元アドレスのなりすまし禁止がある。オプトイン規制については特定商取引法に規定されているものとほぼ同内容の規定となっているため、ここでは一定事項の表示義務となりすましの禁止について説明する。

まず、一定事項の表示義務については、広告宣伝メールに以下のような内容を記載することが義務付けられている。

①メール本文に、送信者などの氏名又は名称

②メール本文に、受信拒否の通知を受けるための電子メールアドレス又はURL

③受信拒否の通知先の直前又は直後に、受信拒否の通知ができる旨

④任意の場所に、送信者などの住所

⑤任意の場所に、苦情・問合せなどを受け付けることができる電話番号、電子メールアドレス又はURL

いこととされている。

なりすましの禁止については、送信元アドレスをなりすましたり、表示しないようにパソコンのソフトで設定するなど、電子メールアドレス（送信者情報）を偽って送った場合には、違法とされる。

3-3-3 出会い系サイト規制法（インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律）¹⁴⁹

サクラサイト商法が行われる主なサイトとなっているのが出会い系サイトである。出会い系サイトそのものを規制する法律としては、警察庁が所管している出会い系サイト規制法がある。

（ア）出会い系サイト規制法とサクラサイト商法の関係

まず、本法律とサクラサイト商法との関係について検討する。出会い系サイト規制法の目的は、「インターネット異性紹介事業を利用して児童（18歳未満）を性交等の相手方となるように誘引する行為等を規制するとともに、インターネット異性紹介事業について必要な規制を行うこと等により、インターネット異性紹介事業の利用に起因する児童買春その他の犯罪から児童を保護し、もって児童の健全な育成に資すること」（法第1条）となっており、本法はサクラサイト商法のような出会い系サイトによる詐欺的な商取引を規制の目的とするものではないということがわかる。

次に、本法律の規制対象となる出会い系サイトの範囲を確認する。第2条第2号には、インターネット異性紹介事業の定義について「異性交際（面識のない異性との交際をいう。以下同じ。）を希望する者（以下「異性交際希望者」という。）の求めに応じ、その異性交際に関する情報をインターネットを利用して公衆が閲覧することができる状態に置いてこれに伝達し、かつ、当該情報の伝達を受けた異性交際希望者が電子メールその他の電気通信（中略）を利用して当該情報に係る異性交際希望者と相互に連絡することができるようにする役務を提供する事業」と規定されている。また、警察庁『「インターネット異性紹介事業」の定義に関するガイドライン』では、この条文に関して、

- ① 異性交際希望者の求めに応じて、その者の異性交際に関する情報をインターネット上の電子掲示板に掲載するサービスを提供していること。
- ② 異性交際希望者の異性交際に関する情報を公衆が閲覧できるサービスであること。
- ③ インターネット上の電子掲示板に掲載された情報を閲覧した異性交際希望者が、その情報を掲載した異性交際希望者と電子メール等を利用して相互に連絡することができるようにするサービスであること。
- ④ 有償、無償を問わず、これらのサービスを反復継続して提供していること。

の4要件について個別に検討している。これによると、「異性との交際」とは性交等を目的とする交際に限らず、相手が異性であることへの関心が重要な要素となっている感情に基づく交際全般を指している。異性交際希望者の「求めに応じ」とは、サイトの運営方針

¹⁴⁹ 警察庁「出会い系サイト規制法の改正」（2008年11月）

として、「異性交際希望者」を対象としてサービスを提供していることを意味する。サイト上にこのような趣旨の記載がない場合でも、サイトのシステム（掲示板に書き込んだ者の性別が表示される機能の有無）や、利用者の異性交際目的での利用に対するサイト開設者の措置等の事項から判断される。サクラサイト商法で問題となるような悪質有料メール交換サイト¹⁵⁰も、本法の規制対象となる「出会い系サイト」に含まれる場合もあると考えられるが、サイト上に掲示板等を設置せず、単に有料のメッセージ交換サービスを提供している場合などは、出会い系サイト規制法の規制対象には含まれないと思われる。

（イ） 規制内容

まず、本法律が規制対象としている行為については、掲示板などに児童相手に性交を求める書き込みをすることや金品を目的とした交際を求める書き込みをすることなどを禁止し（禁止誘引行為）、処罰の対象としている。

次に、サイト運営事業者にも以下のような義務が課されている。

- ・国家公安委員会への届出
- ・児童の利用禁止の明示、伝達
- ・利用者が児童でないことの確認
- ・禁止誘引行為に係る書き込みの削除

また、運営事業者以外の者に対しても、以下の義務付けがなされている。プロバイダに対しては、フィルタリングサービスの提供等の努力義務が、児童の保護者に対してはフィルタリングサービスの利用等の努力義務がそれぞれ課されている。

さらに、本法律では国、自治体に国民に対する教育啓発、児童による出会い系サイト利用防止のための技術の開発・普及を推進する努力義務が課され、事業者等が自発的に行う児童保護のための活動が促進されるよう施策を講ずることを求めている。

行政処分や刑事罰は、以下のように適用されることとなっている。

- ・運営事業者が法令違反をした場合には、公安委員会による指示、業務停止や業務廃止などの行政処分が行われる
- ・国家公安委員会への無届け営業や名板貸しは、刑事罰の対象となっている。

3-3-4 プロバイダ責任制限法（特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律）

プロバイダ責任制限法は、サクラサイト商法で問題となるような出会い系サイト等の規制に関する法律ではない。しかし、インターネット上で権利侵害があった場合の発信者情報の開示を定めている点で、サクラサイト商法で問題となっているサイト事業者の特定と関連している。ただし、現行制度ではインターネットでの取引被害では適用することがで

¹⁵⁰ 独立行政法人国民生活センター「悪質な「有料メール交換サイト」にご注意！－「会いたい」「悩みを聞いて」「お金をあげる」というメールを安易に信用しないで！－」（平成 22 年 9 月 1 日）

きず、消費者行政関係者からは制度改正の要望も出ている。そこで、ここではプロバイダ責任制限法についても検討する。

(ア) 法律の概要

プロバイダ責任制限法は、特定電気通信による情報の流通によって権利の侵害があった場合の、特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び権利が侵害された者が発信者情報の開示を請求する権利につき定めたものである。その規定する内容としては、①プロバイダの損害賠償責任の制限、②発信者情報の開示があり、特定個人の民事上の権利侵害があった場合に適用される。以下では、このプロバイダ責任制限法では、開示請求はどのような場合に限定されているのかを検討する。

(イ) プロバイダ責任制限法とサクラサイト商法の関係

プロバイダ責任制限法では、発信者情報の開示請求が可能な場合について、第4条に「特定電気通信による情報の流通によって自己の権利を侵害されたとする者は、次の各号のいずれにも該当するときに限り」と規定されている。情報の「流通」とは、情報を「送り、伝え、受けること」の3面を併せて表現したものである。ここで権利を侵害したとされるのは、あくまで「情報の流通」であり、「情報」それ自体ではない。すなわち、当該情報を特定電気通信により不特定の者が受信し得る状態においたことが問題とされ、権利の侵害が「情報の流通」自体によって生じたものである場合を対象としているのである。ここで、流通している情報を閲覧したことにより権利侵害にあった場合、つまりインターネット取引において広告に騙されて詐欺の被害に遭った場合などは、通常、情報の流通と権利の侵害との間に相当の因果関係があるものとは考えられないため、この法律の対象とはならない¹⁵¹。サクラサイト商法を始めとするインターネット取引による消費者被害の救済において、事業者の特定をすることは店頭販売などの場合に比べて困難である。現状では、プロバイダ責任制限法によりプロバイダに対して相手事業者についての発信者情報を開示請求することは不可能であるが、これが開示されるようになれば、より迅速な被害解決につながるのではないかという指摘もなされている。

そうは言うものの、サイト事業者と消費者との間で交渉が行われたとしても、サクラの存在を証明することが困難であり、サイト事業者から「利用者間のトラブルには関与しない」等と言われた場合に、被害救済につながっていない現状もある。消費者がサイト上で行ったメール交換の記録が残されていないため、サクラの存在を指摘する証拠がない、といったことも言われている。つまり、発信者情報が開示されてサイト事業者を特定できても、サイト事業者との交渉がうまくいかなければ被害の回復は困難なのであり、プロバイダ責任制限法による開示請求の要件を広げるだけでは、直ちに問題の解決につながらない

¹⁵¹ 総務省「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律 - 逐条解説 -」（平成14年5月）

場合も多いものと考えられる。

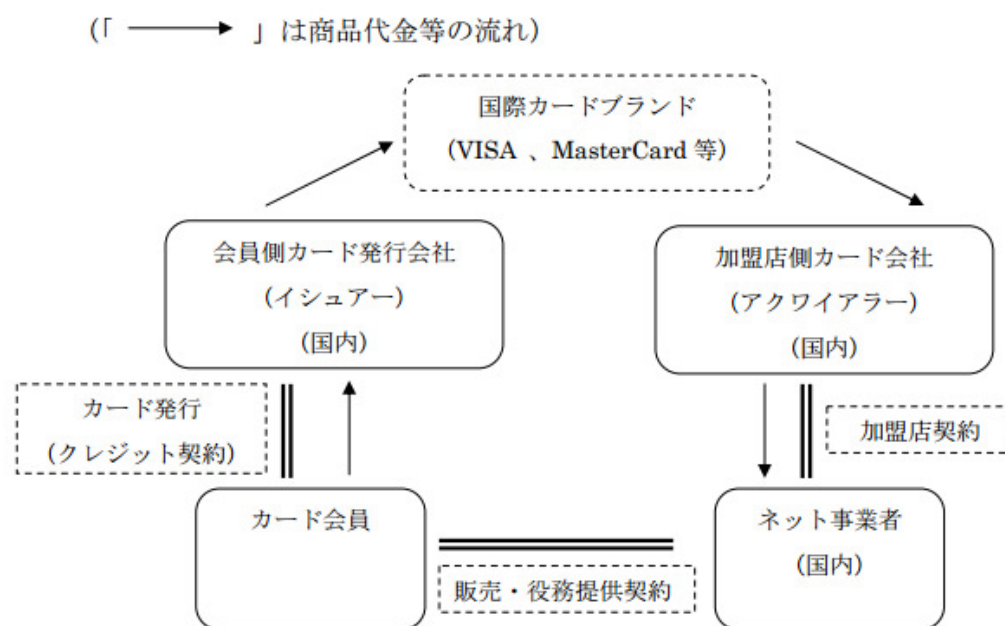
第4節 クレジットカード決済

4-1 クレジットカード決済の基本的な仕組み

出会い系サイトなどのサクラサイト商法に纏わる消費者被害が後を絶たない背景には、利便性の高い決済手段をサイト事業者に提供する決済代行業者の存在がある。本節では、決済ないし決済代行の仕組みについて説明を加えた後、その問題点の所在について指摘を行う。まずはクレジットカード決済の基本的な仕組みについて述べる。図 4-4-1 はクレジットカード決済の仕組みを簡潔に示したものである。

(図 4-4-1 インターネット通販におけるクレジットカード決済のパターンの例 1)

(ネット事業者(国内)がカード会社(国内)の直接の加盟店である場合)



(出典：消費者委員会「決済代行業者を経由したクレジットカード決済によるインターネット取引の被害対策に関する提言」)¹⁵²

消費者が出会い系サイトなどでポイントを購入する際の決済手段は、現在多岐に渡っている。しかし、中でもクレジットカード決済の利用は近年増加傾向にあり、日本におけるクレジットカード利用額は過去 10 年で約 2 倍の 46.9 兆円 (2010 年度) に増加している。またカードの発行枚数 (2011 年 3 月末) は 3 億 2,000 万枚にまで上り、日本人の成人 1 人

¹⁵² 消費者委員会「決済代行業者を経由したクレジットカード決済によるインターネット取引の被害対策に関する提言」(2010 年 10 月 22 日) 2 頁

につき 3.1 枚のカードを持っている計算となる¹⁵³。

クレジットカードによる決済において登場するアクターは主に 4 者である。商品を買う消費者、消費者のカードを発行するイシューアー、商品を売る事業者（加盟店）、そして事業者と加盟店契約を結ぶアクワイアラーである。イシューアー・アクワイアラー間の決済は国際ブランド（例えば VISA や MASTER など）が仲介しており、国際ブランドよりライセンスを取得した事業者（国内では主にカード会社が挙げられるが、海外では銀行などが該当する。）だけがイシューアーないしアクワイアラーとして決済を行うことができる。図ではアクワイアラーと加盟店が国内にあることを前提としているが、もちろん両者が海外にある場合もある。ただし、アクワイアラーが国を跨いで海外の事業者と加盟店契約を結ぶことは禁止されている（クロスボーダー禁止ルール）。これについては後ほど詳しく述べることとする。

事業者と消費者との間で売買契約が締結されると、その請求書はアクワイアラー、イシューアー、カードホルダー（消費者）へと順次送付される。カードホルダー（消費者）は届いた請求書を確認し、問題がなければ代金の支払をイシューアーに対して行う。もしカードの不正利用などの疑いがある場合、イシューアーはアクワイアラーからの請求（トランザクション）を拒否することができる。トランザクション拒否の主な事由はカードの不正使用であり¹⁵⁴、幾つかの類型¹⁵⁵が想定される。1 つは第三者不正（本人以外の第三者によるカード不正使用）である。具体的には、①盗難・紛失カードの使用、②カード偽造・変造、番号偽造、③カード番号盗用、④カード未着不正（本人に届く前に第三者が盗用）などが挙げられる。2 つ目は本人不正である。①本人による偽造申し込みや、②偽造紛失、③本人買い回り（高額商品を買いつけること）、④クレジット枠の現金化が想定される。そして最後に加盟店結託（本人および加盟店の結託による不正使用）である。これは、架空売り上げが主に挙げられよう。

そして上に挙げた不正使用に対しては、国際ブランドやクレジットカード会社によって既に幾つかの安全対策¹⁵⁶が施されている。以下に(1)～(4)で示すこととする。

(1)IC カード化

磁気カードのスキミングや偽造・変造を未然に防ぐ目的で、2001 年前後から日本を含む世界各地で発行されるようになった。IC カードは交通乗車券や電子マネーのような「非接触型」ではなく、直接読み取り機に通す「接触型」である。「非接触型」と「接触型」の見分けは外観上も見分けやすい（図 4-4-2 参照）。

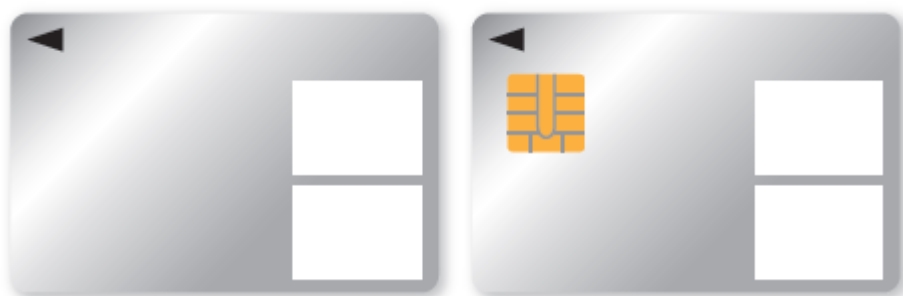
¹⁵³ 山本正行「特集 1 クレジットカード決済のしくみ」『国民生活』No.4、2012 年 11 月号（国民生活センター、2012 年 11 月 15 日）

¹⁵⁴ 土井裕明「クレジット決済代行業者の問題点」（クレサラ実務研究会配布資料、2011 年 6 月 25 日）7 頁

¹⁵⁵ 山本正行、前掲書、4 頁

¹⁵⁶ 同上 4～5 頁

(図 4-4-2 磁気カード (左) と IC カード (右))



(出典：国民生活センター「クレジットカード決済のしくみ」『国民生活』5 頁) 157

(2)セキュリティコードによる認証

セキュリティコードとは、カード裏面に記載されている 3 桁の数字のことであり、支払時にこの数字を入力することで、偽造・変造カードでないことを確認することができる。スキミングによってもこの数字は入手することができないため、カードの不正使用を未然に防ぐことができる。

(3)認証サービス

認証サービスとは、支払の際にイシューアに登録した ID・パスワードで認証する方式をいう。これによりイシューアが直接利用者かどうかの本人確認を行うことができ、カードやカード番号の盗用を防ぐことができる。

(4)不正検知システム

不正検知システムとは、イシューアが利用承認する際にカードの利用状況等を総合的に考慮し、不正使用の可能性が高い場合は警告をして場合によっては取引自体を停止するシステムのことを指す。これにより不正使用を未然に防ぐことができる。

4-2 決済代行業者の存在

既に述べたとおり、決済において登場するアクターは基本的には 4 者、つまり消費者・イシューア・販売事業者・アクワイアラーである。しかし実際には販売事業者とアクワイアラーの間に事務処理を代行する事業者が介在することが多い。これを決済代行業者という。日本クレジット協会へヒアリング調査に赴いた際に頂いた資料では、「決済代行業者とは、インターネット上で商品の販売や役務の提供を行っている事業者に対して、自ら決済方法を提供することなく、既に市場において確立された決済方法を利用できる環境を構築するための各種手続きやシステム処理等のサービスを提供する事業者をいう」と定義されている¹⁵⁸。

¹⁵⁷ 山本正行、前掲書、5 頁

¹⁵⁸ 日本クレジット協会「決済代行業者等に関する説明資料」

実際に取り扱われる主な決済手段としては、クレジットカード、電子マネー、デビットカード、コンビニ決済、Pay-easy などがあり多岐に渡っている。

4-2-1 決済代行業者の存在理由

決済代行業者の存在理由としては以下のようなものが挙げられる¹⁵⁹。

(1) 導入手続きの集約化

消費者の利便性を高めるために、クレジットカード、電子マネー、デビットカード、コンビニ決済など多様な決済手段を導入するための手続きを、決済代行業者を窓口として一括で依頼することができる。

(2) 接続システム構築

決済代行業者と接続することにより、各決済システムを提供する会社との接続システムをそれぞれ独自に構築する必要がなく、導入までの時間の短縮とコストの削減ができる。

(3) 精算処理の一元化

決済代行業者が提供する精算処理サービスを利用することにより、精算管理業務の一括管理が可能となり事務の効率化を図ることができる。

(4) 安全対策の構築

消費者がインターネット取引において危惧する安全性を確保するための通信の暗号化や本人認証システムの構築、個人情報保護措置等の提供を受けることができる。

(5) 決済期間の短縮

クレジットカード会社より短い期間に支払いを受けることにより、キャッシュフローを改善させることができる。

決済代行業者の存在は、決済のフローを円滑化し、より迅速で正確な決済の実現に資するものであり、近年は増加傾向にある。

4-2-2 決済代行業者の種類

決済代行業者には主に 2 つの種類がある¹⁶⁰。ひとつは業務代行契約を結ぶ場合である。業務代行契約とは、既にクレジットカード会社と販売事業者の間に加盟店契約がある場合などに、決済処理業務等の一部を請け負うものである。これは主に事務処理や情報処理だけを行うものであり、実際のお金のやりとりなどには関与しない場合が多い。

もうひとつは包括契約を結ぶ場合である。包括契約とは、クレジットカードが利用できるよう、加盟店契約の取次ぎから決済システム、精算業務の一元化までトータルに請け負う契約である。この場合は決済代行業者自らが立替払い金の支払いに関与することとなる。

¹⁵⁹ 日本クレジット協会、前掲書

¹⁶⁰ 同上

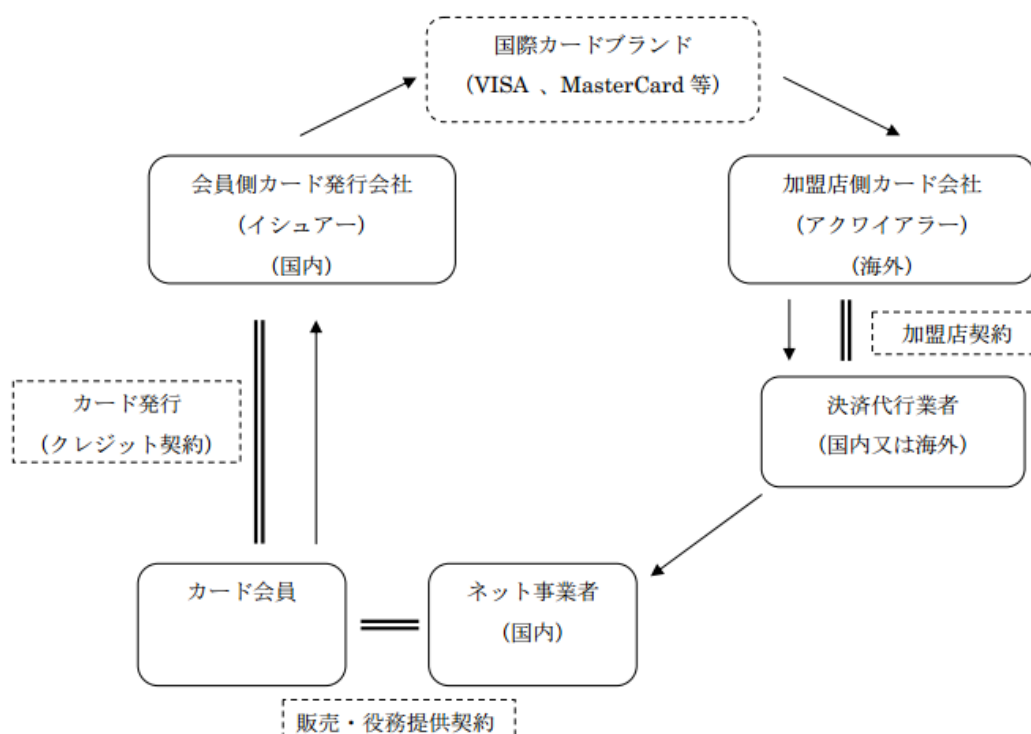
4-2-3 決済代行業者が介在する場合の決済の仕組み

ここでは決済代行業者が介在した場合の決済の仕組みを説明する。介在によって、図 4-4-1 で示した基本型より多少複雑な形となるが、基本的な決済の流れは変わらない。

(図 4-4-3 インターネット通販におけるクレジットカード決済のパターンの例 2)

(決済代行業者がカード会社(海外)の直接加盟店となり、ネット事業者(国内)が当該決済代行業者に決済業務等の代行を依頼している場合)

(「 $\longrightarrow$ 」は商品代金等の流れ)



(出典：消費者委員会「決済代行業者を経由したクレジットカード決済によるインターネット取引の被害対策に関する提言」)¹⁶¹

図 4-4-3 のとおり、アクワイアラーと販売事業者の間に決済代行業者が介在しているだけで、その他の点には変わらないことが分かる。しかし、契約関係を複雑にする問題がいくつか存在しており、そのひとつは前述した、国際ブランドとアクワイアラーの間で締結されているクロスボーダー禁止ルール¹⁶²の存在である。

クロスボーダー禁止ルール¹⁶²とは、アクワイアラーが国を跨いで加盟店や決済代行業者と契約しカード取引の決済を行うことを原則として禁止しているルールである。アクワイアラーは契約する加盟店ないし決済代行業者の下でカードが不正に利用されることのない

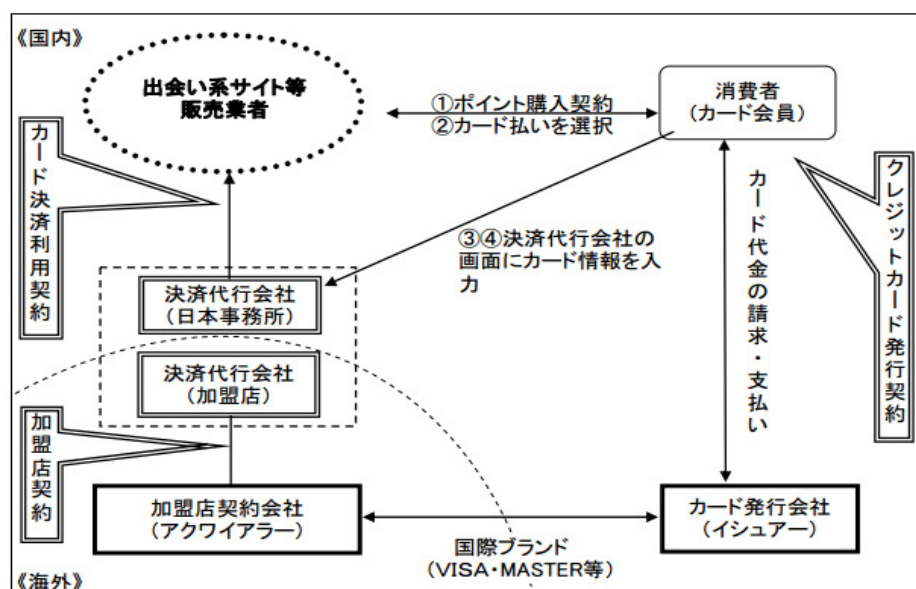
¹⁶¹ 消費者委員会「決済代行業者を経由したクレジットカード決済によるインターネット取引の被害対策に関する提言」(2010年10月22日)3頁

¹⁶² 三菱UFJリサーチ&コンサルティング(経済産業省委託調査)「平成23年度商取引適正化・製品安全に係る事業(クレジット取引に係る問題の調査)」(2012年3月)

よう管理する義務を課せられているところ、クロスボーダー禁止ルールは、そうした管理が国を跨ぐ契約によって行き届かなくなることを防止するために設けられたルールである。ただし、当該ルールは国際ブランドとアクワイアラーの間の契約条項に過ぎず、法的な拘束力を持つわけではない。またルール違反へのペナルティもないため、実情は形骸化しているとも言われている。

決済代行業者は、こうしたクロスボーダー禁止ルールがあるにも関わらず、自らが加盟店であるかのように偽装して海外アクワイアラーと契約を結ぶことにより、国内ではアクワイアラーと加盟店契約を結べないような事業者を海外のアクワイアラーと結び付けてしまっている。ただし、繰り返しになるが、こうした契約形態も法的に違反しているのではなく、あくまで国際ブランド・アクワイアラー間の契約条項に反するというだけである。

(図 4-4-4 クレジットカード決済でポイントを購入する時の流れ)



(出典：国民生活センター「詐欺的な“サクラサイト商法”にご用心！—悪質“出会い系サイト”被害 110 番の結果報告から—」¹⁶³)

図 4-4-4 も、クロスボーダー禁止ルールがあるのにも関わらず決済代行業者が国内事業者と海外アクワイアラーを結び付けてしまっている事例を示すものである。このように、決済代行業者は海外に存在しているが、日本国内にも事業所等を持つケースが多いとされている。さらに、決済代行業者の存在は 1 つとも限らず、海外の決済代行業者に加え、それとは別の国内の決済代行業者も契約を結んでいるケースもある。

¹⁶³ 国民生活センター「詐欺的な“サクラサイト商法”にご用心！—悪質“出会い系サイト”被害 110 番の結果報告から—」(2012 年 4 月 19 日)

4-3 チャージバック

取引形態の説明は以上とし、本項ではチャージバックの仕組みについて述べることにする。チャージバックとは、払い戻しを意味する言葉で、取引内容・取引形態がチャージバックリーズンに該当する場合にイシューアーがアクワイアラーに対して返金を求める制度である。ここで押さえておかなければならない点は、チャージバックはあくまでイシューアー・アクワイアラー間の取引の公正さを保つために存在する制度であり、消費者保護のために設けられている制度ではないということである。

ではチャージバックリーズンとは具体的にどのようなものなのか。国際ブランドによって具体的な規定は異なるようだが、おおよその枠組みは同様と考えられる。つまり、イシューアー・アクワイアラー間の取引の公正さを保つために設けられており、リーズンもそれに準拠する形で定められているということである。

ここでは例として VISA を取り上げることとする¹⁶⁴。VISA のチャージバックリーズンは大きく 6 つに分けられており、以下に示すとおりである。

(1)情報の不備

トランザクションにおける情報に不備があり、その補正を要する場合

(2)詐欺

詐欺による取引によって決済が行われた場合

(3)認証の不備

無効となっているカードや期限切れとなっているカードが使用され決済が行われた場合

(4)エラー処理

該当カード番号が見当たらない場合や別の方法で既に支払済みとなっている場合

(5)キャンセル、返戻

取引がキャンセル済みである場合

(6)商品不達

商品が消費者に届いていない場合

以上の規定に該当する場合、イシューアーはチャージバックを行うことができるとされている。

取引がチャージバックリーズンに該当し、イシューアーからチャージバックを請求されたら、アクワイアラーは「受諾」あるいは「拒否」のいずれかの回答をしなければならず、「拒否」をする場合にはその理由も述べなければならないとされている¹⁶⁵。拒否の場合には、イシューアーは国際ブランドが実施する「裁定」とよばれる手続きを申請することもできるが、これは手続き費用がかさむため、申請されるのは被害が高額なものに限られている¹⁶⁶。

¹⁶⁴ 土井裕明「クレジット決済代行業者の問題点」（クレサラ実務研究会配布資料、2011 年 6 月 25 日）

¹⁶⁵ 山本正行、前掲書、5 頁

¹⁶⁶ 同上 5 頁

チャージバックが請求された場合にはその件数を国際ブランドが全てカウントしており、疑わしき事業者の存在が浮き彫りになるような制度設計になっている。チャージバックの請求件数が多い事業者に関しては国際ブランドからアクワイアラーに対して当該加盟店に対する調査の要請が下り、場合によっては加盟店契約が切られるケースもある。

なお、チャージバックには申し立てをすることができる期間が国際ブランドによって設けられており、概ね 120 日程度とされている¹⁶⁷。

4-4 割賦販売法の規定

アクワイアラーをはじめとする信用購入あっせん業者に対しては割賦販売法において様々な義務が課されている。まず割賦販売法において信用購入あっせん業者は 2 種類に分けられ、各々に規定が設けられている。1 つは個別信用購入あっせんであり、これは個々にクレジット契約をする場合のことを指す。いわゆる「クレジット契約」や「ショッピングローン」が該当する。もう 1 つは包括信用購入あっせん¹⁶⁸で、主にクレジットカード契約がアクワイアラー・事業者間で結ばれる場合をいう。

4-4-1 業務適正化義務

業務の運営に関する措置を行う義務は、個別信用購入あっせん業者の他、包括信用購入あっせん業者に対しても課されている。以下、参考として該当条文を挙げることにする。

(1) 個別信用購入あっせん業者

第 35 条の 3 の 20

個別信用購入あっせん業者は、購入者又は役務の提供を受ける者の利益の保護を図るため、経済産業省令・内閣府令で定めるところにより、その個別信用購入あっせんの業務に関して取得した購入者又は役務の提供を受ける者に関する情報の適正な取扱い、その個別信用購入あっせんの業務を第三者に委託する場合における当該業務の適確な遂行、その購入者又は役務の提供を受ける者の知識、経験、財産の状況及び個別信用購入あっせん関係受領契約を締結する目的に照らして適切な業務の実施並びにその購入者又は役務の提供を受ける者からの苦情の適切かつ迅速な処理のために必要な措置を講じなければならない。

(2) 包括信用購入あっせん業者

第 30 条の 5 の 2

包括信用購入あっせん業者は、利用者又は購入者若しくは役務の提供を受ける者の利益の保護を図るため、経済産業省令・内閣府令で定めるところにより、その包括信用購入あっせんの業務に関して取得した利用者又は購入者若しくは役務の提供を受ける者に関する情報の適正な取扱い、その包括信用購入あっせんの業務を第三者に委託する場合における

¹⁶⁷ 同上 5 頁

当該業務の適確な遂行及びその利用者又は購入者若しくは役務の提供を受ける者からの苦情の適切かつ迅速な処理のために必要な措置を講じなければならない。

まず、(2)包括信用購入あっせんについてであるが、これは昨今クレジットカード契約の件数が急増していることを踏まえ、カード会社の内部管理体制を整備することを趣旨として¹⁶⁸、2008 年改正の際に盛り込まれた義務規定である。省令第 56 条から第 60 条までに具体的な規定がなされている。なお、これに違反した場合には改善命令の対象となる（法第 30 条の 5 の 3）。

(1)個別信用購入あっせんについては、基本的に包括信用購入あっせんと同様の規制がなされているわけだが、「購入者又は役務の提供を受ける者の知識、経験、財産の状況及び個別信用購入あっせん関係受領契約を締結する目的に照らして適切な業務の実施」を行うことが独自に定められている。これは包括信用購入あっせんには規定されていない。その背景には包括クレジット契約よりも個別クレジット契約の方がトラブルが多いということがある。割賦販売法全体を通していえることだが、個別信用購入あっせん契約に対してはより厳しい規制がなされている。詳しくはこの後の「4-4-2 適正与信義務」のところで述べることにする。

なお、業務適正化義務は大きく 3 つに分けられる。①情報の適正な扱い、②業務の委託における適確な遂行、③苦情の適切処理である。このうち、③苦情の適切処理の詳細について、個別クレジット契約と包括クレジット契約の 2 つに分けて示すと、下表のとおりである（表 4-4-1、4-4-2）。

（表 4-4-1 個別信用購入あっせん業者の苦情の適切処理義務）

苦情の場面	取引形態	苦情内容	発生件数	根拠規定
販売業者等の勧誘行為に関して	特定契約	不実の告知等（法第 35 条の 3 の 7 該当行為）	1 件でも	省令第 77 条第 1 項第 2 号
		その他の不当勧誘行為	多発時	省令第 77 条第 1 項第 3 号
	特定契約以外	不実の告知等（法第 35 条の 3 の 7 該当行為）	1 件でも	省令第 94 条第 2 号イ
販売業者等に関するその他の苦情	限定なし	債務不履行等	多発時	省令第 94 条第 3 号

¹⁶⁸ 後藤巻則・池本誠司『割賦販売法』（勁草書房、2011 年）206 頁

個別クレジット業者の業務に関して	限定なし		多発時	省令第94条第2号ロ
------------------	------	--	-----	------------

(出典：後藤巻則・池本誠司,『割賦販売法』,251頁) 169

(表 4-4-2 包括信用購入あっせん業者の苦情の適切処理義務)

	加盟店の勧誘方法が不 実告知等に相当	加盟店の勧誘方法がそ の他の問題行為	包括クレジット業者の 業務に問題行為
イシューア加盟店	1 件でも調査義務（省令 第 60 条第 2 号イ）	発生状況が多い場合に 調査義務（省令第 60 条 第 3 号イ）	1 件でも調査義務（省令 第 60 条第 2 号ロ）
アクワイアラー 加盟店	発生件数が多い場合に調査義務 （省令第 60 条第 3 号ロ）		

(出典：後藤巻則・池本誠司,『割賦販売法』,212頁) 170

4-4-2 適正与信義務

当該義務は個別信用購入あっせん業者に対してのみ課されている。旧割賦販売法下においてはクレジット業者の購入者に対する法的義務は何も課されておらず、加盟店調査・管理強化は専ら「通達行政」によって遂行されていた。その結果、クレジットを利用した悪質商法が跋扈することとなり、一時期は「悪質商法を助長するクレジット」と揶揄されたこともあった。個別クレジット契約は、締結業務が加盟店である販売業者等に委ねられていることで、販売業者等が不当な勧誘行為や取引条件を設定して購入者等に被害を生じさせる構造的な問題があったのである¹⁷¹。こうした立法事実を踏まえ、2008年改正の際に個別信用購入あっせん業者に対して適正与信義務が課されることとなった。以下関係条文を示す。

第35条の3の5

個別信用購入あっせん業者は、次の各号のいずれかに該当する契約（第三十五条の三の七において「特定契約」という。）であつて、個別信用購入あっせんに係る販売の方法により商品若しくは指定権利を販売する契約（以下「個別信用購入あっせん関係販売契約」という。）又は個別信用購入あっせんに係る提供の方法により役務を提供する契約（以下「個別信用購入あっせん関係役務提供契約」という。）に該当するものに係る個別信用購入あっせん関係受領契約を締結しようとする場合には、その契約の締結に先立つて、経済産業省

¹⁶⁹ 後藤・池本、前掲書、251頁より作成

¹⁷⁰ 同上 212頁より作成

¹⁷¹ 同上 240頁

令・内閣府令で定めるところにより、個別信用購入あつせん関係販売業者又は個別信用購入あつせん関係役務提供事業者による同条各号のいずれかに該当する行為の有無に関する事項であつて経済産業省令・内閣府令で定める事項を調査しなければならない。

- 一 特定商取引に関する法律第二条第一項 に規定する訪問販売（以下「訪問販売」という。）に係る契約
- 二 特定商取引に関する法律第二条第三項 に規定する電話勧誘販売（以下「電話勧誘販売」という。）に係る契約
- 三 連鎖販売個人契約のうち特定商品販売等契約を除いたもの（以下「特定連鎖販売個人契約」という。）
- 四 特定商取引に関する法律第四十一条第一項第一号 に規定する特定継続的役務提供契約又は同項第二号 に規定する特定権利販売契約（以下「特定継続的役務提供等契約」という。）
- 五 業務提供誘引販売個人契約

適正与信義務は大きく分けて、①加盟店契約締結時の調査義務と②個別契約締結時の調査義務の 2 つに分類される。詳細は表 4-4-3 に示すこととする。

(表 4-4-3 個別クレジット事業者の適正与信義務の概要)

対象となる取引形態	調査義務の発生場面	調査事項	調査方法
訪問販売等 5 類型（法第 35 条の 3 の 5）	加盟店契約締結時	商品役務の内容履行体制等（省令第 75 条第 1 号）	加盟店を調査（省令第 76 条第 3 項～第 9 項）
	個別契約審査時	勧誘方法（省令第 75 条第 2 号）	契約書の確認、購入者等への電話確認（省令第 76 条第 11 項、第 12 項）

（出典：後藤巻則・池本誠司、『割賦販売法』,242 頁）¹⁷²

なお、既に述べた通り個別信用購入あつせん業者に対しては「苦情発生時」の調査義務も課されており、上記適正与信義務と合わせてより厳格な規制がなされているといえよう。

一方、包括信用購入あつせん業者に対しては当該適正与信義務が規定されておらず、調査義務という点では「苦情発生時」に課されているのみである。この点については 2008 年改正の時点で大きな被害が報告されておらず、法律を改正するほどの立法事実がなかったという背景がある。しかし、昨今は個別クレジット契約への規制が強まった反動か包括クレジット契約に係るトラブルが急増（特にマンスリークリア方式）しており、規制の必要性はあるのではないかというご意見も有識者から伺った。本報告書を作成するにあたり、

¹⁷² 後藤・池本、前掲書 242 頁より作成

時間の関係上、当該事実把握に関して十分な調査・検討を行うことができなかったが、今後もクレジットカードの利用が増えていくことは見込まれるところ、国内アクワイアラーと契約している加盟店の取引においてもトラブルが増加している場合には、包括信用購入あっせん業者に対しても適正与信義務を課すことを検討する必要性はあるものと思われる。

4-4-3 既払い金返還責任

(1) クーリング・オフ

クーリング・オフ規定は個別信用購入あっせん業者を対象に設けられている。

第 35 条の 3 の 10 第 1 項

次の各号に掲げる場合において、当該各号に定める者（以下この条において「申込者等」という。）は、書面により、申込みの撤回等（次の各号の個別信用購入あっせん関係販売契約若しくは個別信用購入あっせん関係役務提供契約に係る個別信用購入あっせん関係受領契約の申込みの撤回又は次の各号の個別信用購入あっせん関係販売契約若しくは個別信用購入あっせん関係役務提供契約に係る個別信用購入あっせん関係受領契約の解除をいう。以下この条において同じ。）を行うことができる。

(2) 過量販売解除権

当該規定も個別信用購入あっせん業者を対象としている。

第 35 条の 3 の 12 第 1 項

第三十五条の三の十第一項第一号、第二号、第四号又は第五号に掲げる場合において、当該各号に定める者（以下この条において「申込者等」という。）は、当該各号の個別信用購入あっせん関係販売契約又は個別信用購入あっせん関係役務提供契約であつて特定商取引に関する法律第九条の二第一項 各号に掲げる契約に該当するもの（以下この条において「特定契約」という。）に係る個別信用購入あっせん関係受領契約の申込みの撤回又は特定契約に係る個別信用購入あっせん関係受領契約の解除（以下この条において「申込みの撤回等」という。）を行うことができる。ただし、申込者等に当該特定契約の締結を必要とする特別の事情があつたときは、この限りでない。

(3) 不適正勧誘取消権

当該規定も個別信用購入あっせん業者を対象としている（第 35 条の 3 の 13 の他、第 35 条の 3 の 14 から第 35 条の 3 の 16 までにおいても規定されている。）。

第 35 条の 3 の 13

購入者又は役務の提供を受ける者は、個別信用購入あっせん関係販売業者又は個別信用

購入あつせん関係役務提供事業者が訪問販売に係る個別信用購入あつせん関係販売契約若しくは個別信用購入あつせん関係役務提供契約に係る個別信用購入あつせん関係受領契約又は電話勧誘販売に係る個別信用購入あつせん関係販売契約若しくは個別信用購入あつせん関係役務提供契約に係る個別信用購入あつせん関係受領契約の締結について勧誘をするに際し、次に掲げる事項につき不実のことを告げる行為をしたことにより当該告げられた内容が事実であるとの誤認をし、又は第一号から第五号までに掲げる事項につき故意に事実を告げない行為をしたことにより当該事実が存在しないとの誤認をし、これらによつて当該契約の申込み又はその承諾の意思表示をしたときは、これを取り消すことができる。

4-5 決済代行の問題の所在

これまで述べたクレジットカード決済の仕組みを踏まえ、本項では問題がどこにあるのかを検討する。

4-5-1 詐欺的な取引の立証の困難さ

第三節でも述べたとおり、取引が詐欺的な場合はチャージバックを行うことが可能となっている。一見すれば問題がないようにも思える。

しかし、実際にチャージバックが認められるためには、事業者の欺罔行為を立証しなければならない。サクラサイト商法の多くで、EC事業者は「有料メール交換サイト」であることを謳っており、かつその被害者も現実にはメール交換をできているケースが多く、外見上は消費者が正常にサービスの提供を受けているように見える。このような状況にあっては、消費者が詐欺に遭ったことを立証することは困難である。アクワイアラーや国際ブランドにとっては、EC事業者が「有料」で「メール交換」をするという役務を実際に提供している以上、例えば消費者がメール交換をした相手と出会えなかったとしても、それを詐欺だと呼ぶのは無理があるという¹⁷³。

実際に交換をしたメールが残っていれば、その内容から詐欺行為を立証することが可能な場合もあるものと考えられるが、現実にはそれも難しい。実際の被害事例では、被害者をサイトに誘導するメールの本文にはメッセージは書かれておらずURLだけが記載されていて、サーバーに飛ばなければメッセージを読むことができないようになっていたり、事業者側から「メールは消しておくように」と言われたりするケースもあるという¹⁷⁴。

よって、詐欺行為がチャージバックリーズンに該当するといっても、その立証は困難であり、サクラサイト商法や出会い系サイトの事例でチャージバックが認められた事例というのは、少ないようである。

¹⁷³ 日本クレジット協会ヒアリング

¹⁷⁴ 宮城県ヒアリング

4-5-2 海外決済代行業者を通じた加盟店契約の横行

第2節でも触れたとおり、クロスボーダー禁止ルールがあるのにも関わらず、海外決済代行業者が介在することによって、国内では加盟店契約を結ぶことができないような事業者が実質的に海外アクワイアラーと契約を結ぶことができている。ただし、そうした形でクレジット決済を利用している事業者が、すべて悪質事業者という訳ではない。国内のアクワイアラーは加盟店契約の際の審査を厳格に行っており、例えばエステや美容整形外科といった役務提供型のサービスについては「トラブルが多い」という理由から国内では原則的に加盟店契約を断られる。ここに海外決済代行業者が介在することで、海外のアクワイアラーと契約を結ぶことが可能となり、消費者にとってもそういった役務提供型のサービスでクレジットカードを使用することが可能となっているのである。他方、出会い系サイトなどのサクラサイト商法が問題になる事例で海外決済代行業者が関与していることが多いことも事実のようであり、「出会い系サイト専門」と謳う代行業者もいるくらいだという¹⁷⁵。

海外のアクワイアラーが厳格に加盟店管理を行えばこうした事例も減るのかもしれないが、現実には難しい。1つは、海外のアクワイアラーに課されている加盟店審査の責任は日本ほど厳格ではないということである。これは、決済の迅速性や円滑性を重視する欧米と与信を重視する日本の違いでもあるといえよう。そしてもう1つは、日本の国内法が海外には適用されないことである。条約等でそのような取り決めがあれば格別だが、国内の割賦販売法で課している加盟店審査・管理の義務を海外のアクワイアラーに課することは難しい。

以上のようなことから、海外決済代行業者を通じてサクラサイトのような悪質なサイト事業者がクレジット決済を利用できる状況は、規制されないままの状態となっている。

4-5-3 被害救済の現状

サクラサイト商法や出会い系サイトによって消費者が被害に遭った場合、消費生活センターの相談員の方がとる行動は、多くの場合、イシューアーに対して、消費者の口座からの引落しを待ってもらうこと、または、既に引き落とされていればその払い戻しを求めることである。代金の支払いを止める、あるいは返してもらうことができれば、消費者の被害の未然防止あるいは救済ができるのであるから、合理的な対応と考えられる。

問題は、その時にイシューアーがとる行動である。本来であれば、イシューアーはアクワイアラーに対してチャージバックを要請し、その件数が積み重なることで、国際ブランドルールを通して悪質な加盟店は淘汰されることとなるはずである。しかし、現実にはイシューアーは直接決済代行業者に連絡をし、即座に返金をしてもらう形をとることが多いという。その理由は、主に、①チャージバックを要請してもアクワイアラーに受け入れてもらえる

¹⁷⁵ 日本クレジット協会ヒアリング

可能性が非常に低いこと、②チャージバックの期間が 120 日と長く、これだけの間ただ待つというのは消費者及び相談員の方々にとって到底受け入れ難いだろうから、ということである。そのためイシューアーとしては、もし即座に返金をしてもらえる方法があるならば、その方法を採用の傾向があるようである。決済代行業者にとっても、チャージバックの請求をされてしまいそうな苦情については、イシューアー又は消費者に対して先に返金をして問題を顕在化させないことを望むようである¹⁷⁶。

部分的にでも返金となされれば、当該苦情を申し出た消費者の被害はある程度は救済される。しかし、これを繰り返してはチャージバックの件数は蓄積されず、悪質な事業者がクレジット決済の場から淘汰されることもない。こうして悪質商法による被害は繰り返され、泣き寝入りをしてしまう消費者からは不当な利益を得続けてしまうのである。

第 5 節 政策提言

以上みてきたように、サクラサイト商法の被害には、サイト事業者との交渉が困難といったサクラサイト自体の問題と、サクラサイトのような悪質事業者でもクレジットカードの決済を可能としている決済代行業者の問題が存在している。以下では、サクラサイトなどの悪質な事業者に対する法規制の強化についての提言、決済代行業者のあり方に対する提言の二点に分けて政策提言を検討する。

5-1 サイト事業者に対する法規制の提言

サクラサイト商法は消費者を様々な手口でサイトに誘導し、そこで有料のメール交換サービスを継続して利用させようとする悪質商法である。これは、一見すると、メール交換サービスという役務は正常に提供されており、詐欺とは見えないものとなっている。しかし、実際には、サイト運営事業者がサクラを用いて消費者に半ば強引にサービスの利用を継続させている、といった状況がみられる。このようなサクラサイト商法に対し、現行制度ではインターネット取引に関する特定商取引法の規定も広告表示や広告メール規制に留まり、出会い系サイト規制法もこのような詐欺的な商法については対象としていない。さらに、迅速な被害救済のためにサイト運営事業者を特定することが必要な場合でも、プロバイダ責任制限法は、サクラサイト商法のような詐欺的な商法による財産被害は開示請求の対象としていない。つまり、現行制度の下では解決に向けての手段は制度的に整っていない。そのような現状においても、出会い系サイトの「サクラ」を認定し、民法上の詐欺に該当するとして利用料の返還を認める判決¹⁷⁷や、サイト業者やサクラとして雇われた人物

¹⁷⁶ 日本クレジット協会ヒアリング

¹⁷⁷ さいたま地判平成 23 年 8 月 8 日

が逮捕された事件¹⁷⁸、サクラに対する懲役二年の実刑判決¹⁷⁹にみられるように、現行制度の範囲内での解決は図られてはいる。しかし、これらはあくまで十分な証拠の存在に基づいて詐欺に該当すると認められた事例であり、多くの場合、被害者はサクラと行われたメール交換の内容などは残しておらず、サイト事業者に問い合わせても「個人情報なので破棄していてメール交換の記録は残っていない」などと回答され、交渉が困難になっている。

そこで我々としては、インターネット取引のうち、メール交換サイトのような役務提供を業として行うサイト事業者の場合には、一定の間、サイト事業者に対し、消費者がサイト上で行ったメール送受信の記録及びその文面を保存する義務を課すことを提言したい。考え得る具体案の一例として、特定商取引法における通信販売の規定中に、インターネット上でそのような役務提供を行う事業者に、当該記録等の保存義務を課す規定を盛り込むことが考えられる。保存期間としては、サイト事業者が消費者に役務提供を開始した日から 1 年間は妥当ではないだろうか。保存期間の根拠としては、サクラサイト商法の被害者の多くはサイトの利用期間が 6 か月から 1 年であること、サクラサイト商法による被害の発覚からサイト事業者の特定や実態把握に時間がかかることを勘案すると、少なくとも 6 か月以上は保存期間が必要と考えられるためである。

この場合、憲法上認められた権利である「通信の秘密」の侵害とならないかが問題になる。また、事業者記録等の保存義務を課すことは、設備面で負担を課し、事業活動の妨げとなる可能性もあり、営業の自由との関連でも問題となり得る。しかし、今後更にインターネット取引市場の拡大が予想されること、高齢化等により技術の進歩についていけない消費者が増加することを考えると、インターネット上での役務提供に関する利用者の通信記録等の保存義務を課すことの必要性は、それらの不利益を上回るのではないだろうか。

5-2 決済代行に関する提言

次に、私たちが決済代行の分野に関して行う提言は、「公正かつ適正な市場形成のため、正規のチャージバックを行うことを要請する」ことである。これは「4-5-3 被害救済の現状」に大きく関わることである。

消費者や相談員の立場からは、イシューアがチャージバックを請求することも被害救済への協力として勿論歓迎されることであるが、チャージバックは回答まで時間がかかるどころ、チャージバックを行わずにイシューアが直接決済代行業者と交渉し返金の道筋をつけてくれるならば、早期の被害回復という点で一層歓迎されるものと思われる。しかし、悪質なサイト事業者にクレジット決済を利用させている海外決済代行業者が最も回避したいのは、正規のチャージバック件数が蓄積されて、アクワイアラーにより自らが決済システムから排除されることであり、実際にチャージバック件数が蓄積されれば、自らが排除されることを回避するために、決済代行業者が苦情の多いサイト事業者を排除せざるを得

¹⁷⁸ 2012 年 2 月 8 日 警視庁は出会い系サイトの経営者とサクラを詐欺容疑で逮捕した。

¹⁷⁹ 東京地判平成 22 年 12 月 3 日

なくなるものと考えられる。決済代行業者がチャージバックを脅威に感じなければ、直接交渉をしても容易に被害を回復できる訳ではなく、チャージバックを請求することで交渉が困難になる訳でもないことを考えれば、多少の時間がかかっても、基本的には、本来の形でチャージバックを行うことが最も妥当ではないかと思われる。

そうは言っても 4-5-1 で触れた通り、チャージバックを要請しても詐欺の立証が難しく、証拠が不十分なまま要請してもアクワイアラーが容易に受諾するとは期待できない。この点については、上記 5-1 のように、サイト事業者に役務提供に関する利用者の通信記録等の保存義務を課すことと、できれば消費者が自主的に交換したメールの記録を保存することにより、証拠の保存に努めるほかないのではないかと考えられる。

個別の被害においては、あえてチャージバックを求めずに決済代行業者と交渉する方が部分的にでも被害を回復し易い場合もあるかもしれないが、一律にそうすべきだとまでは言えないかもしれないが、上記のような決済代行業者側の事情を踏まえれば、基本的には正規のチャージバックを積極的に要請し、決済代行業者側がその問題を認めて、返金に応じるとともに悪質なサイト事業者を排除する解決を目指すべきだと考える。私たちは、消費者側の立場である消費生活センターと、イシューア一等の事業者側の立場である日本クレジット協会の両者にヒアリングを行った結果から、このような結論を出した次第である。相談員の方を始めとする消費者側の関係者におかれても、イシューアや決済代行業者などの事業者側の上記のような実情を踏まえていただき、決済代行業者が関与する問題において消費者の被害救済を行う際には、正規のチャージバックを要請していただくよう提言したいと考えている。

なお、悪質な加盟店（事業者）をクレジットカード決済システムから排除するという観点からは、4-4-2 でも触れたように、包括信用購入あっせん業者に対して新たに適正与信義務を課すことも 1 つの手段となり得る。ただし、この方向性でサクラサイト商法の問題を解決することには、乗り越えるべき課題が多いと考えられる。まず、大量の決済を処理するクレジットカード会社にあつては「個別契約審査時」に毎回調査義務を課すことは難しく、新たに課すとしても「加盟店契約締結時」の調査義務のみに留まるのではないかとと思われる。また、適正与信義務を一義的に負うべきなのは加盟店契約の権限を有するアクワイアラーであり、直接的に決済代行業者を規制することにはならない。さらに、割販法を改正しても日本法は外国で適用されず、海外アクワイアラーに適用できないことは勿論、海外の決済代行業者の国内拠点に規制を及ぼす場合にも実効性には疑問が残る。以上のように、サクラサイト商法の問題を解決するために割賦販売法を改正すべきかという点は、立法事実について十分な検討を加えることができなかった。しかし、現在でも信義則等を根拠に決済代行業者の責任を追及する動きはあり、包括信用購入あっせん業者の適正与信義務が導入されれば、決済代行業者の責任の主張もその分容易にはなると思われ、クレジットカード契約のトラブルが急増していることに鑑み、そのような改正が可能であれば、サクラサイト商法の問題解決のためにも望ましいということとは言及したい。

第5章 電気通信事業への施策

はじめに

本章では、光回線や携帯電話等の電気通信サービスを提供する電気通信事業について生じている消費者問題について考えていく。電気通信事業はIT化が進展した現代において日常生活を送る上で不可欠なものである。

2000年11月にIT基本法（高度情報通信ネットワーク社会形成基本法）が制定され、その後の高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部において5年以内（2001年1月26日から5年以内）に世界最先端のIT国家となることを目標とする「e-japan戦略」が策定された。そこでは、日本のインターネット利用の遅れを取り戻すと共に、ハード（ネットワーク）、コンテンツ、ソフト（情報活用能力）を同時並行的に、かつ飛躍的に発展させることの重要性が指摘され、重点政策分野として集中的に取り組むことが求められた。その具体的な取組の1つが「超高速ネットワークインフラ整備及び競争促進」である¹⁸⁰。「e-japan戦略」の推進には「大量の情報流通を可能とするネットワークインフラを国民が広く低廉な料金で利用できることが必要不可欠」であることを踏まえ、5年以内にその整備を促進することで、「必要とするすべての国民がこれを低廉な料金で利用できるようにすること（少なくとも3,000万世帯が高速インターネットアクセス網に、また、1,000万世帯が超高速インターネットアクセス網に常時接続可能な環境を整備すること）」とされた¹⁸¹。

その後、2005年時点で、4,630万世帯が高速網に、3,590万世帯が超高速網に常時接続可能となり、「e-japan戦略」は一定の成果を見せたといえる¹⁸²。そして、現在も我が国は超高速ブロードバンド普及に向けた環境整備と利用促進を行っている。

しかし、その一方で、ICTは複雑なサービスであり、かつ契約自体も複雑なため、消費者と事業者間の情報格差が大きいという特徴がある。そのため、消費者が必ずしも必要としないサービスを契約してしまい、消費者被害が多く発生してしまっているのである。そこで我々は、現状の消費者被害や現行制度などを検証し、どこに問題があるのか分析した上で、その解決策を検討したい。

¹⁸⁰ 総務省情報通信審議会「21世紀におけるインターネット政策の在り方」（2001年7月）3頁
(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/joho_tsusin/joho_bukai/010719_1-1.pdf)

¹⁸¹ 総務省情報通信審議会（2001年7月）10頁

¹⁸² 総務省「「e-Japan戦略」の今後の展開への貢献」
(http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ict/u-japan/new_outline01.html)

第1節 電気通信事業と消費者被害

1-1 電気通信事業の概要

現在、我々の日常生活のなかで、インターネット¹⁸³や携帯電話はもはや必要不可欠なものと言っても過言ではなくなっており、SNS（ソーシャルネットワーキングサービス）も急速に普及が進んでいる。これらを提供する電気通信事業は、日本の主要産業として大きな市場規模を誇り、売上高は平成 22 年度で 13 兆 3,682 億円にものぼる¹⁸⁴。電気通信事業者から提供されるサービスには、電気通信機器を用いられて提供される電気通信サービス（法律上は電気通信役務とされる。）がある。電気通信事業法は、電気通信事業者や電気通信事業、電気通信役務等を定義し、電気通信事業の営業を規律する法律である（なお、電気通信事業法における各用語については表 5-1-1 のように定義されており、これら各用語の関係性を図示したものが図 5-1-2 である。）。

電気通信事業の歴史は古く、明治時代にまで遡る。明治政府が電気通信事業を国営とし、近代化のなかで国家事業として推進したのである¹⁸⁵。昭和に入り、国営事業から公共事業体（独立の企業体）として能率的な経営ができるようにすべく、1952 年に日本電信電話公社が誕生した¹⁸⁶。その背景には、戦後の復興のなかでの、電信・電話需要の高まりがある。予算や人事面等で制約を無くした上で、事業の公共性と独占性を兼ね備えつつ、国家による支援の下で、更なる事業規模の拡大が求められたのである¹⁸⁷。

その後、電気通信事業法を含む電電改革三法¹⁸⁸が昭和 60 年に施行され、日本電信電話公社は民営化され、日本電信電話株式会社となった¹⁸⁹。こうして電気通信事業に全面的に競争原理が導入され、端末機器や回線利用の制約を緩和し、電気通信事業の効率化・活性化が図られたのである¹⁹⁰。

¹⁸³ インターネットには、回線事業者や ISP（Internet Service Provider）等、様々なサービスが複雑に結びついている。

¹⁸⁴ 総務省「平成 24 年度版情報通信白書」（平成 24 年 7 月 17 日）326 頁

¹⁸⁵ 富永英義「21 世紀に求められる ICT 人材の育成と人材の空洞化にいかに対処すべきか」（JTEC 講演会、2008 年 12 月 12 日）（http://www.jtec.or.jp/activities/report/pdf/2008-2kouenkai_tominaga.pdf）

¹⁸⁶ 佐々森和男「電気通信事業の経営形態の変更と全電通の対応」（1997 年 10 月 1 日）（<http://www.kantei.go.jp/jp/gvokaku/1006kiki2-besi.html>）

¹⁸⁷ 多賀谷一照 他 編著『電気通信事業法逐条解説』（財団法人電気通信振興会、2008 年）13 頁

¹⁸⁸ 昭和 60 年 4 月 1 日施行。この電電改革三法は「日本電信電話株式会社法」（昭和 59 年法律第 85 号）、「電気通信事業法」（昭和 59 年法律第 86 号）、「日本電信電話株式会社法及び電気通信事業法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」（昭和 59 年法律第 87 号）の 3 つの法律からなる。

¹⁸⁹ 民営化に至る議論として、旧郵政省の電気通信政策懇談会の報告書「80 年代の電気通信の在り方」（1981 年 8 月 24 日）や、第 2 次臨時行政調査会の第 3 次答申（1982 年 7 月 30 日）等がある。

¹⁹⁰ 多賀谷一照 他 前掲書（財団法人電気通信振興会、2008 年）1 頁

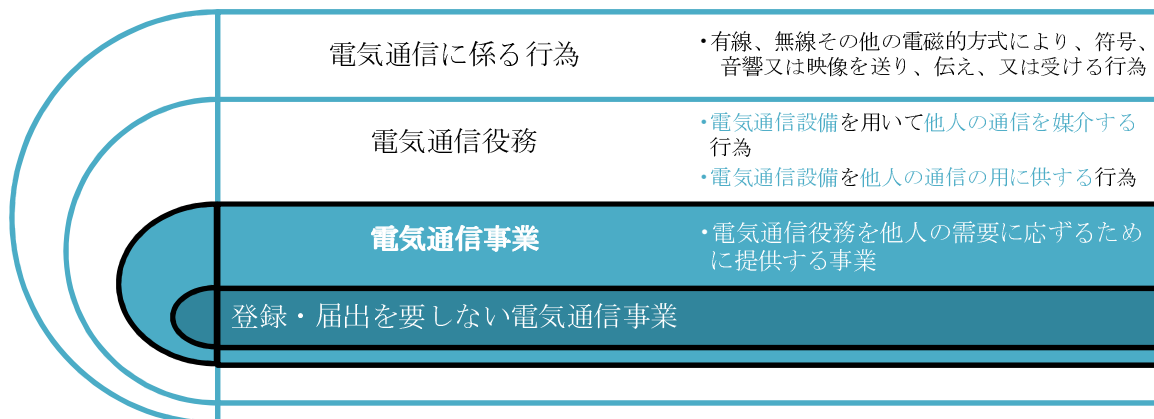
(表 5-1-1 電気通信事業法第 2 条の整理表)

電気通信事業法第 2 条		法律の解釈
電気通信 (第 1 号)	有線、無線その他の電磁的方式により、符号、音響又は影像を送り、伝え、受けることをいう。	省略
電気通信設備 (第 2 号)	電気通信を行うための機械、器具、線路その他の電氣的設備をいう。	電気通信を行うための一切の物的手段としての機械、器具、線路その他の電氣的設備をいい、電気通信を行う主体が支配・管理した上で電気通信が可能なもの。
電気通信役務 (第 3 号)	電気通信設備を用いて他人の通信を媒介し、その他電気通信設備を他人の通信の用に供することをいう。	媒介：他人の依頼を受けて、情報をその内容を変更することなく伝送・交換し、隔地間の通信を取次、または仲介してそれを完成させるものをいう。 電気通信設備を他人の通信の用に供する：広く電気通信設備を他人の通信のために運用することをいい、電気通信設備を直接他人に利用させることはもとより、「他人の通信を媒介」することも含む。また「他人の通信」には、自己と他人の通信も含むことから、自営端末などの自己の電気通信設備を自己以外の者との通信に使用することは、通信相手たる他人の通信の用にその設備を供していることになる。
電気通信事業 (第 4 号)	電気通信役務を他人の需要に応ずるために提供する事業(放送法(昭和二十五年法律第百三十二号)第 118 条第 1 項に規定する放送局設備供給役務に係る事業を除く。)をいう。	他人の需要に応ずるため：ある者が業務上の関係を有する者と、その業務の遂行に当たって又はそれに付随して電気通信設備を他人の通信の用に供することは、自己の需要に応じている(=自己の取引上の通信を扱っている)ものである場合はこれに含まれない(但し営利目的の場合は該当する場合がある)。 事業：主体的・積極的意思、目的をもって行う同種の行為の反復継続的な遂行をいう(なり得るものも含む)。
電気通信事業者 (第 5 号)	電気通信事業を営むことについて、第 9 条の登録を受けた者及び第 16 条第 1 項の規定による届出をした者をいう。	電気通信事業を営む：電気通信役務を利用者に反復継続して提供して、その対価として料金を徴収することにより電気通信事業自体で利益を上げようとする、すなわち収益事業を行うことを意味する。現実的に利益が出る、つまり黒字になることを要しない。

(出典：多賀谷一照 他 編著『電気通信事業法逐条解説』、23 頁を元に作成) ¹⁹¹

¹⁹¹ 多賀谷一照 他 前掲書(財団法人電気通信振興会、2008 年) 23 頁以下

(図 5-1-2 電気通信事業法における事業者)



1-2 電気通信事業における消費者被害の実態

1-2-1 電気通信事業に関する消費者被害の全体像

統計データを踏まえると、電気通信事業で問題が多い販売方法は、電話勧誘販売と訪問販売であるが、一方で店舗購入においても消費者被害は多く発生している。サービス内容の切り口から見ると、電話勧誘販売や訪問販売で問題が多く起きているのはインターネット接続回線及び固定電話サービスであり、店舗購入では携帯電話・スマートフォンが目立っており、モバイルデータ通信の相談件数もそれらには及ばないが他の販売方法と比較して店舗販売の割合が大きい。

(ア) 全国規模の統計データ

図 5-1-3 の(1)～(4)は全国の最近の被害傾向を国民生活センターが分析した統計データである。全体的に相談件数は前年の同時期を超え、増加傾向にあることが分かる。

通信サービスごとに相談の多い販売方法を見ていくと、(1)インターネット接続回線では2012年度の相談件数に占める割合は電話勧誘販売が40.9%、訪問販売が21.0%であり、(2)固定電話サービスでも電話勧誘販売が31.5%、訪問販売が19.0%となっている。これに対し、(3)携帯電話・スマートフォンでは、店舗購入が82.8%と突出している状況である。(4)モバイルデータ通信は、店舗購入が43.8%、電話勧誘販売が26.1%、通信販売が17.4%と続く。これらの数値を見ても、電話勧誘販売と訪問販売で問題が生じやすいサービスと、店舗販売での問題が多いサービスがあることが分かる。

また、相談内容の内訳をみると、いずれの電気通信サービスにおいても、販売方法と契約・解約にかかる相談が多いことが分かる。

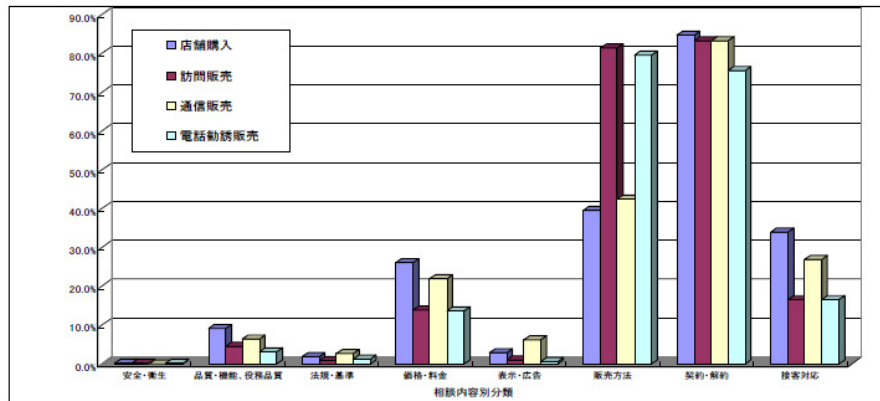
(図 5-1-3 通信関連サービスに関する相談の状況について¹⁹²⁾)

¹⁹² グラフの横軸の「相談別内容分類」は左から「安全・衛生」「品質・機能、役務品質」「法規・基準」「価格・料金」「表示・広告」「販売方法」「契約・解約」「接客対応」となっている。

(1) インターネット接続回線に関する相談件数
(通信回線契約のほか、プロバイダの契約も含む)

	年 度				2012年度件数 に占める割合	(2011年同時期)	対2011年度比
	2009	2010	2011	2012			
相談件数	8,992	12,663	14,002	7,937	100%	6,344	1.25
電話勧誘販売	2,682	5,658	5,720	3,247	40.9%	2,502	1.30
訪問販売	1,333	1,857	2,723	1,667	21.0%	1,134	1.47
通信販売	2,126	1,808	1,895	952	12.0%	941	1.01
店舗購入	1,262	1,483	1,646	897	11.3%	785	1.14
その他、不明・無関係	1,589	1,857	2,018	1,174	14.8%	982	1.20

インターネット接続回線の販売購入形態別にみる主な相談内容別分類 (2012 年度)

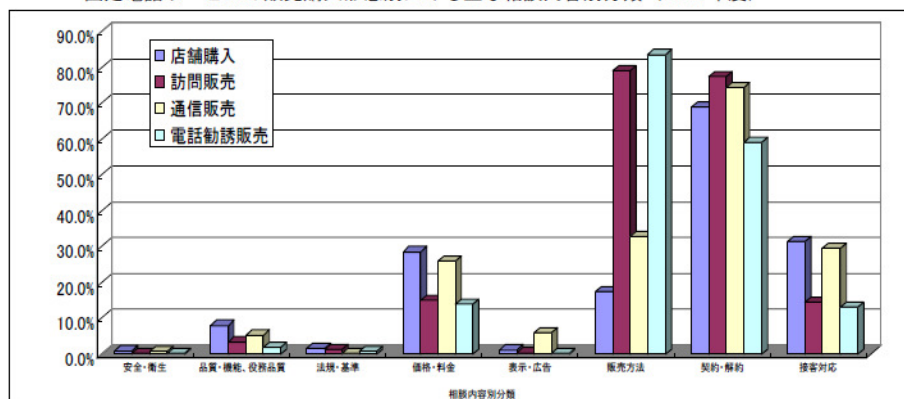


* 相談内容別分類は、複数回答項目。縦軸の割合は、2012 年度の総件数を 100 とした値。

(2) 固定電話サービスに関する相談件数

	年 度				2012年度件数 に占める割合	(2011年同時期)	対2011年度比
	2009	2010	2011	2012			
相談件数	6,526	5,813	5,107	2,790	100%	2,564	1.09
電話勧誘販売	2,381	2,281	1,602	878	31.5%	812	1.08
訪問販売	1,264	1,058	1,124	531	19.0%	552	0.96
店舗購入	811	721	705	409	14.7%	360	1.14
通信販売	863	607	523	281	10.1%	265	1.06
その他、不明・無関係	1,207	1,146	1,153	691	24.8%	575	1.20

固定電話サービスの販売購入形態別にみる主な相談内容別分類 (2012 年度)

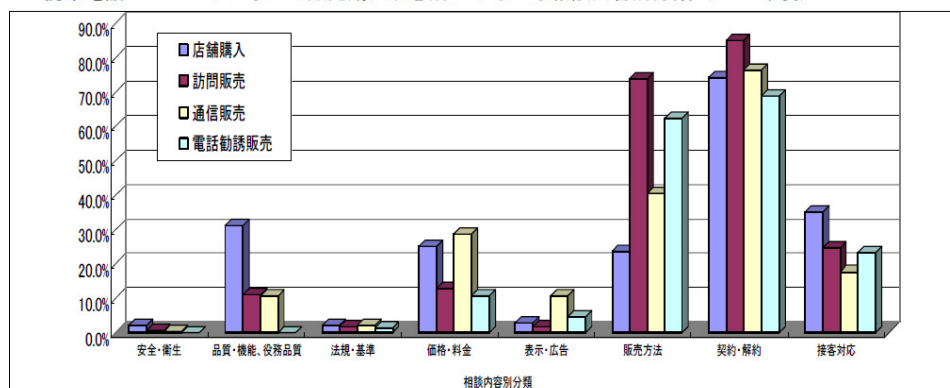


* 相談内容別分類は、複数回答項目。縦軸の割合は、2012 年度の総件数を 100 とした値。

(3) 携帯電話・スマートフォンに関する相談件数

	年 度				2012年度件数 に占める割合	(2011年同時期)	対2011年度比
	2009	2010	2011	2012			
相談件数	18,694	16,931	18,861	10,620	100%	8,769	1.21
店舗購入	14,075	13,171	15,134	8,790	82.8%	6,913	1.27
通信販売	2,552	1,574	1,477	776	7.3%	708	1.10
訪問販売	499	607	550	161	1.5%	317	0.51
電話勧誘販売	163	147	158	64	0.6%	71	0.90
その他、不明・無関係	1,405	1,432	1,542	829	7.8%	760	1.09

携帯電話・スマートフォンの販売購入形態別にみる主な相談内容別分類（2012 年度）

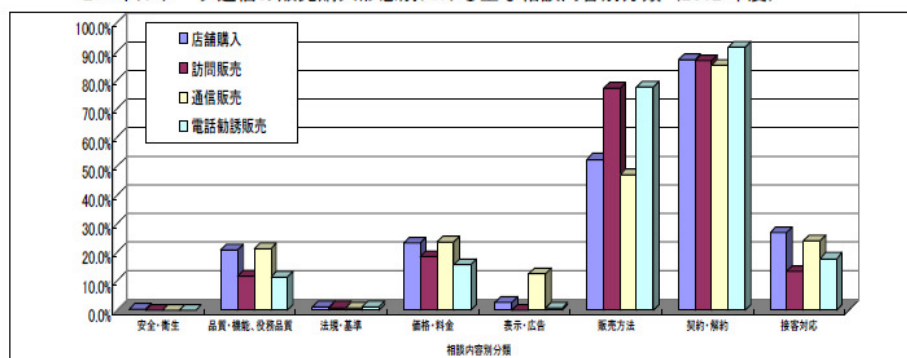


* 相談内容別分類は、複数回答項目。縦軸の割合は、2012 年度の総件数を 100 とした値。

(4) モバイルデータ通信に関する相談件数

	年 度				2012年度件数 に占める割合	(2011年同時期)	対2011年度比
	2009	2010	2011	2012			
相談件数	1,631	1,897	3,245	2,333	100%	1,416	1.65
店舗購入	1,028	1,252	1,752	1,022	43.8%	852	1.20
電話勧誘販売	48	62	524	610	26.1%	124	4.92
通信販売	317	281	537	407	17.4%	238	1.71
訪問販売	54	75	113	119	5.1%	45	2.64
その他、不明・無関係	184	227	319	175	7.5%	157	1.11

モバイルデータ通信の販売購入形態別にみる主な相談内容別分類（2012 年度）



* 相談内容別分類は、複数回答項目。縦軸の割合は、2012 年度の総件数を 100 とした値。

(出典：国民生活センター「通信関連サービスに関する相談の状況について」¹⁹³⁾

193 国民生活センター「通信関連サービスに関する相談の状況について（第 104 回消費者委員会 国民生活センター提出資料）」（2012 年 11 月 13 日）

(http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2012/104/doc/104_121113_shiryou4_.pdf)

また、総務省が設置している消費者向けの相談窓口である総務省電気通信消費者相談センター（本省）及び地方出先機関である総合通信局等への相談件数を合計した苦情・相談件数をみても、2010 年度 8,421 件¹⁹⁴、2011 年度 7,873 件¹⁹⁵と減少はしているが、依然として高い水準にあると考えられる。

（イ）首都圏の統計データ

東京都では、消費生活相談の受付状況と傾向を毎月公表している。表 5-1-2 にある通り、平成 24 年度上半期の移動通信サービス（モバイルデータ通信を含む）の相談件数は、前年同期比で僅かに減少しているが、10 月の数値を含めればむしろ増加している。電気通信事業者団体の自主基準（第 2 節で後述）が策定されたのは平成 24 年 4 月であるが、それ以降も、移動通信サービスの相談は減っていないということである。

加えて、東京都の平成 23 年度消費生活相談年報からも、移動通信サービス 2,684 件（前年比：118.1%、平成 22 年度：2,273 件、商品・役務中分類別相談件数 8 位）、インターネット通信サービス 1,666 件（前年比：95.3%、平成 22 年度：1,748 件、商品・役務中分類別相談件数 18 位）、インターネット通信サービスのうち光回線 754 件（前年比：101.3%、平成 22 年度：744 件）と、多くの相談が寄せられていることが分かる。移動通信サービスには、携帯電話・スマートフォン、モバイルデータ通信が含まれていることから、東京都のデータに明示されてはいないが、全国的なデータを踏まえれば店舗販売が問題となっていると推察される。インターネット通信サービスにおいては、表 5-1-3 が示すように、特に光回線で相談が多く発生している。相談件数が多いのは通信販売だが、前年比で増加が目立つのは訪問販売である。

（表 5-1-2 東京都における平成 24 年度上半期の移動通信サービスにおける相談件数）

	平成 24 年（全相談数）	平成 23 年（全相談数）
4 月	62（2,486）	—
5 月	59（2,618）	64（2,914）
6 月	83（2,916）	72（3,122）
7 月	64（2,578）	60（2,889）
8 月	69（2,940）	74（2,940）
9 月	66（2,678）	65（3,019）
上半期	403（前年同期比：98.5%）	409

¹⁹⁴ 総務省電気通信消費者相談センター「平成 22 年度における電気通信サービスの苦情・相談の概要」（2011 年 7 月 29 日）1 頁（http://www.soumu.go.jp/main_content/000123650.pdf）

¹⁹⁵ 総務省電気通信消費者相談センター「平成 23 年度における電気通信サービスの苦情・相談の概要」（2012 年 8 月 7 日）1 頁（http://www.soumu.go.jp/main_content/000171214.pdf）

10 月	97	73
------	----	----

(※携帯電話・スマートフォン等の通信料や付帯サービス、モバイルデータ通信契約等を含む)

(出典：東京都「東京くらし WEB」¹⁹⁶⁾)

(表 5-1-3 東京都における平成 23 年度消費生活相談年報 インターネット通信サービス)

電話勧誘販売	251 件（前年比：83.9%、平成 22 年度：299 件） 商品・役務別相談件数 6 位 うち光回線 167 件（前年比：93.3%、平成 22 年度：179 件）
訪問販売	370 件（前年比：140.7%、平成 22 年度：263 件） 商品・役務別相談件数 6 位 うち光回線 246 件（前年比：129.5%、平成 22 年度：190 件）
通信販売	474 件（前年比：78.6%、平成 22 年度：603 件） 商品・役務別相談件数 10 位 うち光回線 114 件（前年比：82.6%、平成 22 年度：138 件）

(出典：東京都消費生活総合センター『平成 23 年度消費生活年報』（2012 年 7 月 10 日）)

(ウ) 地方都市の統計データ（福岡市）

福岡市では、表 5-1-4 で示すように、相談が寄せられた事業者ごとに相談件数が整理されている。被害がなかなか減らず、24 年度上半期でみても前年同期比で増加している実態が見て取れる。また、他の相談分野の平均の斡旋率（約 8%~9%）と比較し、斡旋率の高さが注目される。

(表 5-1-4 福岡市における電気通信事業者の販売方法に係る指導の状況等について)

1 相談等の状況（平成 24 年 9 月末現在）

電気通信事業者	24 年度 (9 月末) 相談件数	23 年度			22 年度 相談件数	21 年度 相談件数
		(9 月末) 相談件数	相談件数	うち斡旋(率)		
A 社	59	(62)	123	25 (20.3%)	73	49
B 社	88	(64)	144	32 (22.2%)	98	70
C 社	74	(71)	155	41 (26.5%)	136	188
D 社	80	(45)	130	26 (20.0%)	87	71
E 社	29	(39)	66	13 (19.7%)	69	70
F 社	27	(26)	58	16 (27.6%)	36	61

*センターの相談件数 H23 年度 14,573 件、H22 年度 14,444 件

*通常、相談員による「斡旋」は全体の 9 % 弱

(出典：福岡市市民局生活安全部消費生活センター「電気通信事業者の販売方法に係る指導の状況等につ

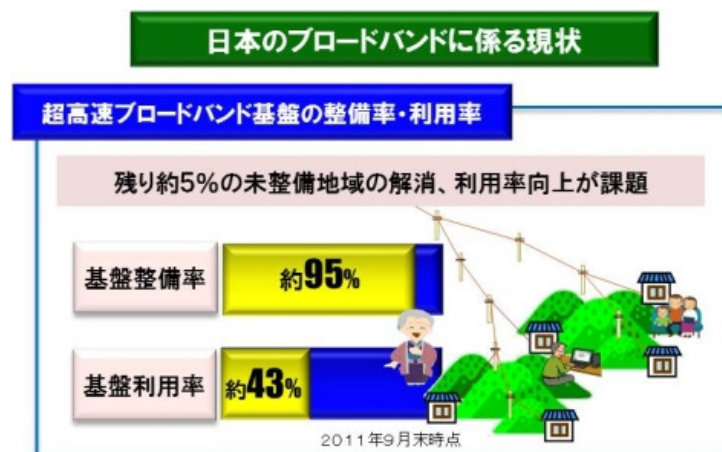
¹⁹⁶ 東京都ホームページ「東京くらし WEB」

(<http://www.shouhiseikatu.metro.tokyo.jp/sodan/tokei/keikou.html>)

(エ) 基盤整備率と基盤利用率について

別の観点から、検討に値するデータがある。図 5-1-4 が示す、超高速ブロードバンドの高い基盤整備率（約 95%）と比較した、基盤利用率の低さ（約 43%）である。NTT 東日本・西日本を始めとする民間の電気通信事業者による多額の投資が、この高い基盤整備率に表れている（国策による補助金等も投入されている。）。つまり、企業としては投下した資本の回収をする必要があり、また、国としては事業者に対する産業振興をしていかなければならない。このような中で、消費者の利用の伸び率の悪さに鑑みれば、代理店にバックマージンを与えるなど、顧客を獲得する競争¹⁹⁸がより一層激化していくと予想される。つまり、このまま対策を講じなければ、今後さらに消費者にとって不当な勧誘が行われ、消費者被害が拡大していくのではないだろうか。

(図 5-1-4 日本のブロードバンドに係る現状)



(出典：総務省総合通信基盤局ホームページ http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/sogo_kiban/index.html)

1-2-2 被害の状況と問題点の類型

電気通信事業における消費者被害の代表事例として、国民生活センター、消費生活センター、総務省等の苦情・相談窓口が公表している様々なケースを例示する（表 5-1-5, 5-1-6, 5-1-7）。これらの共通点として、事業者による不招請勧誘が行われていることや、勧誘の際に消費者にとってのメリットばかりを強調し、解約方法等の重要な事項を十分に説明して

¹⁹⁷ 福岡市市民局生活安全部消費生活センター「電気通信事業者の販売方法に係る指導の状況等について（第 103 回消費者委員会 福岡市提出資料）」（2012 年 10 月 30 日）

(http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2012/103/doc/103_121030_shiryoku1.pdf)

¹⁹⁸ 消費者委員会「第 103 回消費者委員会議事録」（2012 年 10 月 30 日）12 頁

http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2012/103/gijiroku/icsFiles/afieldfile/2012/11/20/103_121030_gijiroku.pdf

いないこと、適合性の原則に反する説明をしていることなどが挙げられる。

また、これらの問題を複雑化しているのが、消費者に勧誘し契約締結を行う立場にある代理店（もしくは代理店と一方的に名乗っている、代理店らしき者）の存在である。それも、「1 エリア 1 代理店」というケースばかりではなく、1 エリアに同一の電気通信事業者にかかる様々な代理店が立ち代るように現れて営業している「1 エリア複数店」の事例（岩手県ヒアリングによる）や、代理店がさらに代理店契約を結んで「二次代理店」を作る事例、更には「三次、四次…の階層構造」を取っているケースもある、との実態を伺っている（福岡市ヒアリング）。さらに、福岡市によると、消費生活センターは注意・行政指導・斡旋を代理店に行うのではなく、契約・サービス提供の当事者である電気通信事業者に行っている現状がある。行政としては電気通信事業者に代理店への注意事項等の伝達や指導、研修・教育を行い、適切に管理することを要求しているが、果たして伝わっているかどうかは問題である。相談・被害の件数がなかなか減らないことに鑑みれば、抜本的な解決策が必要であるとの認識を伺った。

他にも、東京都へのヒアリングでは、業界団体に加入している MVNO¹⁹⁹はほとんどなく、自主基準を守る立場にもないところ、その勧誘においてトラブルが発生し、小規模事業者であることが多いため解決も困難となっているとの指摘をいただいている。

そして、問題が発覚する時点は、勧誘時や契約直後、工事前、工事完了後と様々なタイミングがあり得るが、日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会東北支部へのヒアリングによれば、どの段階でも問題が多く発生しているのが現状とのお答えをいただいている。

以上を踏まえると、問題点は、契約時と契約後の観点から、全部で 4 つに分類して整理することができ、そのいずれについても抜本的な解決が必要ではないかと考える。つまり、契約締結時において、①不当な勧誘、②重要事項説明の不足、③適合性の原則に違反した説明の問題があり、契約締結後において、④契約・解約の条件の問題があるものと考えられる。次節以降では、これらの 4 分類を基に検討をしていく。

（表 5-1-5 通信関連サービスに関する相談状況について）

①【高齢者に不必要な光回線の契約】

「光回線にして、パソコンをしないか」と事業者の訪問を受けた。「年だからいい」と断ると、「今は年寄りでもパソコンをやっている。来てくれたら教える」と言われた。「メールは携帯電話でやっているのだから自由はない」と伝えたが、「携帯電話とは違う」と言われ、中古のパソコンとあわせて契約した。やはり利用しないと思い、2～3 日後に電話をして断ったが、「何でやめるのか。みんな楽しんでいる」と言わ

¹⁹⁹ MVNO（Mobile Virtual Network Operator）とは電気通信役務としての移動通信サービスを提供する電気通信事業を営む者であって、当該移動通信サービスに係る無線局を自ら開設（開設された無線局に係る免許人等の地位の承継を含む。）又は運用している電気通信事業者（MNO）の提供する移動通信サービスを利用して、又は MNO と接続して、移動通信サービスを提供する電気通信事業者であって、当該移動通信サービスに係る無線局を自ら開設しておらず、かつ、運用していない者のことをいう。

れたため、断りきれなかった。その後、パソコンが届き、工事が行われた。帰省した家族に知られ、怒られてしまった。パソコンも使っていない。利用しないので、解約したい。(2012 年 8 月受付 70 歳代 女性)
②【安くならなかった光回線とプロバイダ】 大手通信会社の代理店を名乗る事業者が自宅に来て、「今までの契約より安くなる。工事費も無料である」と言われ、光回線とプロバイダの契約をした。その後回線工事をした。渡された書面を見て、料金を比較したところ、月々の利用料が 1,000 円高くなることがわかった。また、工事費は無料であると聞いていたが、分割で月々の利用料金の中に含まれていた。事業者で電話で解約したいと伝えたら「解約料が発生する」と言われた。解約料を払わずに解約したい。(2012 年 8 月受付 20 歳代 男性)
③【インターネットを使わない高齢者にインターネット回線とセットの電話を勧誘】 一人暮らしをしている 80 歳代の祖父が、電話で勧められて光回線を使った電話を契約してしまった。勧誘の電話があったときに、「パソコンは持っていない」と答えたようだが、電話代が安くなると言われて応じたようだ。工事は数日前に終わっているが、勧誘時に工事代は無料と説明を受けている。祖父は、今後は電話代だけ支払えばよいと思っており、契約内容をきちんと把握していないし、説明不足があると思う。祖父に代わって事業者で解約の連絡をしたら、「きちんと説明して納得したうえでの契約だ」と言われた。解約したいがどうしたらよいか。(2012 年 10 月受付 契約当事者 80 歳代 男性)
④【不具合の続くスマートフォンの解約で解約料の請求】 スマートフォンを購入後すぐに電源が入らなくなった。同様の不具合が続き、その都度無償で修理をしてもらった。先日も電源が落ちたのでショップに出向き「原因を知りたい」と申し出たところ、「電池と本体の相性が悪いのではないかと」言うだけで、明確な原因を教えてもらえない。今のところは使用できるが「解約して携帯電話に戻りたい」と言うのと「中途解約料が 9,975 円かかる。また本体価格の購入代金も残っている」と言われた。不具合が原因で解約するのに中途解約料がかかることに納得できない。(2012 年 5 月受付 50 歳代 男性)
⑤【書面を求めても契約を急がせるモバイルデータ通信】 電話で「この地域でモバイルデータ通信が使えるようになった。今の光回線を解約して、こちらの契約をすれば、通信料を安くできる。今のプロバイダを解約すると違約金がかかるので、プラン変更すればよい」と勧誘があり 30 分くらい話を聞いた。「わからないので書面でほしい」と伝えたら、「この電話で契約してくれないと通信端末が無料にならない」と言われ、クレジットカード番号を伝えた。端末が届いて電波が届かなければ返してもいいらしい。クーリング・オフはできないと言われている。よく考えたら、知らない会社で書面もないのに契約になることが不安だ。クーリング・オフしたい。(2012 年 6 月受付 20 歳代 女性)

(出典：国民生活センター「通信関連サービスに関する相談の状況について」²⁰⁰⁾

(表 5-1-6 福岡市 平成 23 年度 事業者指導状況 主な不当な取引行為の内容違反条項)

²⁰⁰国民生活センター「通信関連サービスに関する相談の状況について(第 104 回消費者委員会 国民生活センター提出資料)」(2012 年 11 月 13 日)

(http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2012/104/doc/104_121113_shiryou4_.pdf)

（重要情報の不提供）「妻が受けた電話勧誘で自分の承諾なしに勝手に契約を変更され、契約書を書かなくてもよいと説明された」

（重要事項に関する誤信情報の提供）「契約料も工事費用もかからない、全てタダと言われたのに、そうではなかった」

（消費者に適合しない契約）「高齢の方でインターネットも全くしたことがないのに簡単に出来るからと勧められて、説明を理解されないまま契約」

（出典：福岡市市民局生活安全部消費生活センター「平成 23 年度 福岡市消費生活相談・指導の概要」²⁰¹）

（表 5-1-7 平成 23 年度における電気通信事業者との契約・提供条件に関する苦情・相談）

- ・プロバイダの代理店から、今までよりも料金が安くなるとの勧誘を受けて契約したが、実際には安くない契約だった。
- ・ウェブサイト経由でプロバイダの申込みをしたが、当初示されていたキャンペーン料金の適用が行われず、正規料金扱いの契約となった。
- ・電気通信事業者の代理店と思われる会社から、光ファイバの契約に関する電話勧誘が頻繁にある。何度断ってもかけてくるし、複数の代理店からかかってくる。事業者に勧誘を止めるよう伝えても改善されない。
- ・スマートフォンを契約したが、元々インストールされているアプリ（削除不可）が、自動的にアップデートをするために通信料金が発生する。
- ・スマートフォンの契約時に、意図しないオプションサービスに加入させられていた。
- ・高齢の親に情報端末の契約に関する勧誘電話があり、後日、契約完了の旨と機器送付についての連絡があった。
- ・端末の無料交換に当たり、オプションサービスへの加入契約を強制された。別のショップに行くと不要とのことで、ショップ毎に対応が違う。
- ・モバイル端末の契約を行ったが、自宅近辺は電波が入りにくく、ほぼ使えないとわかった。解約を申し出ると中途解約違約金がかかるとのこと。
- ・携帯電話契約の解約を申し出たところ、契約が自動更新になっているとは知らず、契約更新の更新月でないため解約違約金の請求を受けた。
- ・携帯電話契約の解約を申し出たところ、端末割賦代金の残金すべての一括支払いが必要と言われた。

（出典：総務省電気通信消費者相談センター「平成 23 年度における電気通信サービスの苦情・相談の概要」）

²⁰¹ 福岡市市民局生活安全部消費生活センター「平成 23 年度 福岡市消費生活相談・指導の概要」（2012 年 6 月）3 頁。

第2節 電気通信事業に適用される現行制度とその問題点

1-2で示したように、電気通信事業における消費者被害の問題点の概要は4分類(表5-2-1)に整理することができる。電気通信事業に現在適用される法令等の制度は表5-2-2で示しており、規定が設けられているが、必ずしも消費者の保護が十分とはいえない。また保護の規定の意図に反して、どの部分に問題があるために被害が生じているのか検討を加える。電気通信事業に適用される現行制度は表5-2-2の通りであり、これに従って整理を行った。

(表5-2-1 消費者被害における問題点を整理した4分類)

契約締結時の問題	勧誘：再勧誘の禁止規定並びに不確実な情報に関する断定的判断の提供及び消費者に対する威圧的勧誘等の禁止規定が設けられているのか。
	説明方法 - 重要事項説明：勧誘や契約に際し、どのような事項を説明する規定が設けられているのか。
	説明方法 - 適合性の原則等：未成年や高齢者、財産、知識等の個人の性質に応じた説明をする規定が設けられているのか。
の問題 契約締結後	契約解除：契約解除をする上での規定が設けられているのか。

(表5-2-2 電気通信事業に適用される現行制度)

現行制度	現行制度の説明
2-1 ・電気通信事業法 ・電気通信事業法施行規則 ・電気通信事業法の消費者保護に関するガイドライン	・電気通信事業を規律する法律 ・電気通信事業法を施行する上で補助として用いられる総務省令 ・電気通信事業法、施行規則を解釈する上で参考とするべき指針
2-2 ・電気通信事業者の営業活動に関する自主基準 ²⁰²	電気通信事業者団体で構成される電気通信サービス向上推進協議会が平成24年4月に公表した自主基準である。事業者は法律以外に当該自主基準に則って営業活動を行うこととされている。
2-3 ・民法、消費者契約法	電気通信事業法は行政規制の法律であるが、行政規制は消費者契約法の適用を妨げない。

²⁰² 電気通信サービス向上推進協議会「電気通信事業者の営業活動に関する自主基準」(2012年4月16日)
(http://www.tspc.jp/files/Guideline_Criteria_for_operating_activities_1.pdf)

2-1 電気通信事業法・電気通信事業法施行規則・電気通信事業法の消費者保護に関するガイドライン²⁰³

勧誘時及び契約締結時の説明については電気通信事業法第 26 条²⁰⁴において規制がなされており、それを補完する規定として電気通信事業法施行規則第 22 条の 2 の 2 第 2 項²⁰⁵（法第 26 条に規定する説明の方法の規定）、第 22 条の 2 の 2 第 3 項²⁰⁶（法第 26 条における具体的な説明事項の規定）が置かれている。情報通信技術の発展によって電気通信サービスが高度化し、多様な内容のサービスの提供が可能になったことで、消費者の選択肢は広がり、電気通信サービスの利便性が向上した。しかし、複雑な内容のサービスや解約方法が難解な契約が存在することにより、消費者は電気通信サービスを理解することが困難となっている。そのことが、電気通信事業者と消費者の情報の非対称性を拡大させていると考えられる。電気通信事業法第 26 条の規定の主旨は、こうした情報の非対称性の格差を埋めるところにあり、事業者は消費者が最低限理解すべき事項について契約締結時に消費者に対して説明しなければならないとされている。

電気通信事業法第 26 条に違反した時にはペナルティが課されることとなる。違反した電気通信事業者等²⁰⁷は、利用者の利益を確保するために必要な限度において、総務大臣による業務改善命令を受ける（電気通信事業法第 29 条第 2 項）。また、電気通信事業者が電気通信事業法第 26 条に違反し、かつ公共の利益を阻害すると認められるときは、登録の取消又は認定の取消がなされる（電気通信事業法第 14 条第 1 項第 1 号又は第 126 条第 1 項第 3 号）。これらの消費者保護の規定が存在することから、電気通信事業の販売等は、特定商取引法の適用除外となっている（適用除外につき 2-4 で後述）。

しかしながら、電気通信事業法第 26 条とそれに関する施行規則が、消費者保護に十分に足りているかといえ、決してそうとはいえない。電気通信事業法第 26 条は説明義務を課

²⁰³ 本節では特に断りがない限り、総務省総合通信基盤局「電気通信事業法の消費者保護に関するガイドライン」（2012 年 10 月改正、http://www.soumu.go.jp/main_content/000182913.pdf）を参考に言及している。

²⁰⁴ 電気通信事業法第 26 条「電気通信事業者及び電気通信事業者の電気通信役務の提供に関する契約の締結の媒介、取次ぎ又は代理を業として行う者（以下「電気通信事業者等」という。）は、電気通信役務を受けようとする者（電気通信事業者である者を除く。）と国民の日常生活に係るものとして総務省令で定める電気通信役務の提供に関する契約の締結又はその媒介、取次ぎ又は代理をしようとするときは、総務省令で定めるところにより、当該電気通信役務に関する料金その他の提供条件の概要について、その者に説明しなければならない。」

²⁰⁵ 電気通信事業法施行規則第 22 条の 2 の 2 第 2 項「法第二十六条に規定する説明は、次項各号に掲げる事項（以下この項において「説明事項」という。）をわかりやすく記載した書面（カタログ、パンフレット等を含む。第六号において同じ。）を交付して行わなければならない。ただし、電気通信役務の提供を受けようとする者が、書面の交付に代えて、次のいずれかの方法により説明することに了解したときは、これらの方法によることができる。」（同条各号の規定は省略）

²⁰⁶ 電気通信事業法施行規則第 22 条の 2 の 2 第 3 項「法第二十六条に規定する電気通信役務に関する料金その他の提供条件の概要の説明は、電気通信役務の提供に関する契約の締結又はその媒介、取次ぎ若しくは代理が行われるまでの間に、少なくとも次に掲げる事項について行われなければならない。」（同条各号の規定は省略）

²⁰⁷ 媒介、取次又は代理をした者等も含むために電気通信事業者等という文言になっている。

しているが、「同条は締結方法を定めるものではないことから、総務省令において規定するのは、あくまでも説明の方法であり、契約の締結方法については、いかなる制約を課すものではない²⁰⁸」としている。そのため、総務省令すなわち電気通信事業法施行規則第22条の2の2第2項において、口頭のみならず説明事項を記載したパンフレット等を交付して説明をしなければならないとされているが、「法第26条は行政的規律であることから、同項の説明方法によらずに説明を行って契約が成立した場合や説明事項を説明せずに契約が成立した場合についても、契約そのものは有効に成立すること²⁰⁹」となる。また、電気通信事業法施行規則第22条の2の2第3項は、消費者トラブルが起きないように表5-2-3で示す具体的な説明事項を規定しているが、現状では有効に機能しておらず、消費者が電気通信事業者や代理店からこれらの事項の説明を受けなくても契約が有効に成立してしまう。情報の非対称性が拡大しているにも関わらず、電気通信事業者や代理店が説明責任を果たさずとも契約が有効に成立してしまうのでは、消費者にとって酷である。

説明に関する別の観点からの問題として、適合性の問題もある。電気通信事業法第26条における「説明」は、「利用者が当該事項に関する情報を一通り聴きあるいは読むなどして、その事項について当該消費者の理解が形成されたという状態におくこと」²¹⁰とされている。この時、想定される消費者は「平均的な消費者」とされている。消費者の理解力は人それぞれ異なるので、すべての消費者における理解の形成までを求めることは電気通信事業者等の負担となるため適当ではないとされている。しかし、高齢化の進行や電気通信サービスの情報の非対称性が拡大している社会の現状を踏まえれば、適合性原則を徹底させる必要性は非常に高い。ガイドラインの中では適合性に配慮した勧誘について言及がなされているが、電気通信事業法の規定は「平均的な消費者」が念頭に置かれているため、それも弱い努力義務でしかないという問題がある。

以上のように、勧誘の方法においても不招請勧誘禁止は盛り込まれておらず、適合性の原則は事業者が行うことを期待するまでに止まり²¹¹、契約・解約の条件に関する規制は書面記載事項で定められるだけである。つまり電気通信事業法、同法施行規則及びガイドラインは弱いものとなっている。

(表 5-2-3 電気通信事業法施行規則第22条の2の2第3項に定める書面記載事項)

①電気通信役務を提供する電気通信事業者の氏名又は名称（第1号）
②代理業者の氏名又は名称（第2号）
③電気通信事業者の電話番号、電子メールアドレスその他の連絡先と苦情に応じる時間帯（第3号）

²⁰⁸ 総務省総合通信基盤局「電気通信事業法の消費者保護ルールに関するガイドライン」（2012年10月改正）21頁

²⁰⁹ 総務省総合通信基盤局「電気通信事業法の消費者保護ルールに関するガイドライン」（2012年10月改正）29頁

²¹⁰ 多賀谷一照 他 編著『電気通信事業法逐条解説』（財団法人電気通信振興会、2008年）119頁

²¹¹ 総務省総合通信基盤局「電気通信事業法の消費者保護ルールに関するガイドライン」（2012年10月改正）59頁

④当該契約代理業者の電話番号、電子メールアドレスその他の連絡先と苦情に応じる時間帯（第４号）
⑤提供される電気通信役務の内容（第５号）
⑥電気通信役務の提供に関する料金（第６号）
⑦６号に掲げていない電気通信役務の提供を受ける者が通常負担する必要があるときは、その内容（第７号）
⑧前二号に掲げる料金その他の経費の全部又は一部を期間を限定して減免するときは、当該減免の実施期間その他の条件（第８号）
⑨電気通信役務の提供を受ける者からの申出による契約の変更又は解除の連絡先及び方法（第９号）
⑩次に掲げる事項その他の電気通信役務の提供を受ける者からの申出による契約の変更又は解除の条件等に関する定めがあるときは、その内容（第１０号） イ 契約の変更又は解除をすることができる期間の制限があるときは、その内容 ロ 契約の変更又は解除に伴う違約金の支払に関する定めがあるときは、その内容 ハ 契約の変更又は解除があつた場合において電気通信役務の提供のために電気通信事業者が貸与した端末設備の返還又は引取りに要する経費を電気通信役務の提供を受ける者が負担する必要があるときは、その内容

2-2 電気通信事業者の営業活動に関する自主基準

2-1 で述べたように、電気通信事業法や同法施行規則には、重要事項説明の規定はあるものの実効性のあるものとはなっておらず、適合性の原則は盛り込まれておらず、勧誘の方法及び契約・解約の条件に関する消費者保護の規定は弱いものとなっている。このことを背景とした消費者トラブルの増加に対処するために、平成 24 年 4 月、電気通信サービス向上推進協議会が、「電気通信事業者の営業活動に関する自主基準」を策定・公表した。しかし、下記のとおり、現状は、自主基準は法令の不足を補っているが、運用に関しては十分とはいえない。

電気通信事業者の営業活動に関する自主基準の第 4 条に、電気通信事業法第 26 条に基づき説明すべき事項が規定された。しかし、その内容は施行規則が定める範囲を拡張するものではなく、これに違反した説明が行われても契約の効力を否定するものではない点も、法令と変わらない。

第 5 条において、適合性を考慮した説明に努めなければならない旨が規定された。しかし、これに違反した説明が行われても契約の効力を否定するものではなく、自主基準の制定後も引き続き高齢者に不必要なサービスの勧誘などのトラブルは多数発生している。

第 6 条において、事業者又は代理店は、電話による勧誘を行った場合において利用者から再勧誘を拒否されたときは、当面の間、当該利用者に対し電話による勧誘をしてはならず、また、訪問による勧誘を行った場合において利用者から再勧誘を拒否する旨を示されたときも、当面の間、勧誘を行わないよう努めなければならないとされている。しかしながら電気通信サービス向上推進協議会へのヒアリングによれば、「当面の間」とは電気通信

事業者の裁量に任されており、事業者によって差異があるとの回答だった。そして、電話勧誘販売では「してはならない」としているが、訪問販売が「努めなければならない」と規定のレベルを下げている点は、自主基準の制定後も引き続き訪問販売でも被害が多い現状を踏まえると、規定の内容としても不十分なのではないかと考えられる。

第 7 条では、事業者又は代理店は勧誘に際し利用者に不実のことを告げ、または故意に事実を告げない行為をしてはならず、事業者又は代理店は勧誘に際し、利用者を威迫して困惑させてはならないとされている。しかし、罰則などのペナルティは存在せず、あくまで事業者の判断と努力に任されている。

第 8 条では、事業者は、利用者からの申込の撤回等（契約の解除を含む）を受け付けることとされた。しかし、同条第 2 項によれば、同条の対象は FTTH サービス及び CATV インターネット接続サービスに限られ、かつ、事業者が利用者に原則として料金等の支払いを求めることなく解約等に応じるのは、「回線敷設工事前の場合」とされている。

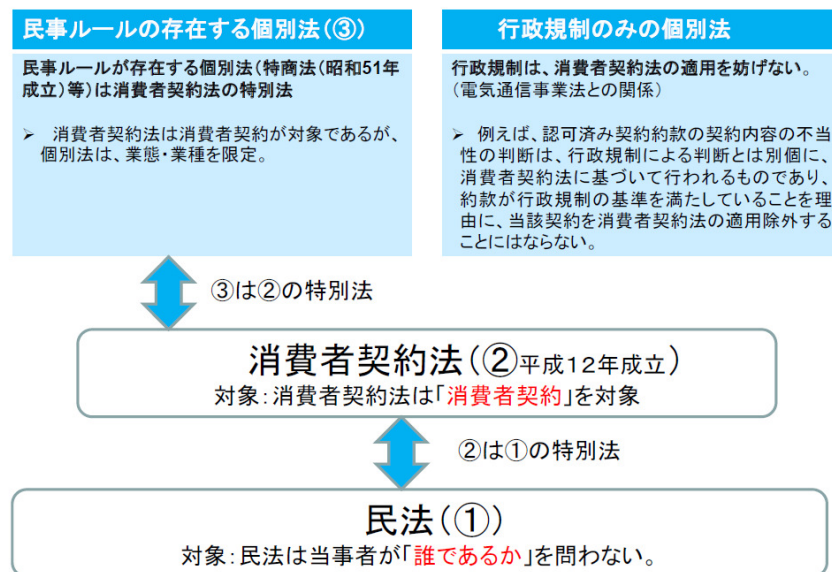
自主基準は、第 5 条～第 8 条に電気通信事業法及び同法施行規則にない規定を盛り込んだ点などにおいては、踏み込んだものと評価できる。しかし、問題が引き続き多発していることを考えると、十分に機能しているとはいえない。その理由について、福岡市消費生活センターは、代理店が一次代理店、二次代理店と階層構造を取っており、電気通信事業者も二次以下の代理店の勧誘行動を把握できていない可能性がある」と指摘している²¹²。このように、自主基準の内容が不十分というのみならず、自主基準が徹底されることも期待できず問題行動が改善されないのであれば、自主基準は電気通信事業法令の消費者保護の規定の不足を補うものとして十分に機能しないものと評価せざるを得ず、法律による早急な対策を求めることも必要となるのではないかと考えられる。

2-3 民法・消費者契約法

電気通信サービスの提供に関する契約には、私的自治の観点から民法が適用されることは勿論、事業者と消費者との契約関係においては「消費者法の一般法の役割を果たす」消費者契約法（民法の特別法）の適用がある。図 5-2-4 で示すように、電気通信サービスの提供に関する契約についても、当然、消費者契約法の適用がある。消費者契約法と電気通信事業法第 26 条（提供条件の説明）との関係は、トラブルの「事前防止の電気通信事業法」と「事後救済の消費者契約法」との関係であるといえる（表 5-2-5）。しかし、消費者契約法における「重要事項」は同法第 4 条第 4 項において定義付けされているが、同法の「重要事項」と電気通信事業法第 26 条で定める説明事項とは、完全に一致するものではないとされている。

（図 5-2-4 民法、消費者契約法、個別法の関係）

²¹² 福岡市消費生活センターへのヒアリング



(出典：総務省電気通信サービス利用者懇談会「電気通信サービス利用者懇談会報告書 参考資料」²¹³⁾

(表 5-2-5 消費者契約法と電気通信事業法第 26 条の関係)

法律名	消費者契約法	電気通信事業法第 26 条
問題に対する 法的性質	事後救済のルール	事前防止のルール
理由	締結した契約の内容のうち重要事項について、一定の事業者側の責に帰すべき事由により誤認等した場合に、事後的に取消しを可能とすることによって、消費者の救済を図ろうとするから。	事前に十分な説明がなかったために後でトラブルになることが特に想定される事項を、契約締結前に説明することを義務づけるものであるから。

2-4 特定商取引に関する法律の適用除外

電気通信事業は、特定商取引法第 26 条第 1 項第 8 号ニ²¹⁴、特定商取引法施行令第 5 条²¹⁵・

²¹³ 総務省電気通信サービス利用者懇談会「電気通信サービス利用者懇談会報告書 参考資料」(2009 年 2 月) 37 頁 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000007901.pdf)

²¹⁴ 特定商取引法第 26 条第 1 項第 8 号ニ「イからハまでに掲げるもののほか、他の法律の規定によつて訪問販売、通信販売又は電話勧誘販売における商品若しくは指定権利の売買契約又は役務提供契約について、その勧誘若しくは広告の相手方、その申込みをした者又は購入者若しくは役務の提供を受ける者の利益を保護することができると認められる販売又は役務の提供として政令で定めるもの」

²¹⁵ 特定商取引法施行令第 5 条「法第二十六条第一項第八号ニの政令で定める販売又は役務の提供は、別表第二に掲げる販売又は役務の提供とする。」

施行令別表第二第 32 号²¹⁶により、特定商取引法の適用除外となっている。適用除外の理由は第 3 章第 5 節で述べたとおりである。

ただし、施行令別表第二第 32 号の書き振りは、「電気通信事業者」が行う役務の提供を適用除外としている。この点、電気通信役務の勧誘の際には、電気通信事業者が直接行うというよりも代理店が契約活動を行っているという実態が見受けられるため、電気通信事業者ではない代理店に特定商取引法の適用が及ぶのかという問題がある。しかし、私たちが行ったヒアリングにおいては、「代理店も特定商取引法の適用除外である。特定商取引法の書き方がそのようになっている。」（総務省消費者行政課）、「代理店も特定商取引法の適用除外である。電気通信事業法第 26 条を基にした解釈からそのような結果になる。」（消費者庁取引対策課）といったコメントを頂いている。そのため、代理店の行為も電気通信事業法の適用下にあり、特定商取引法の適用が除外されているという前提で、改善策を検討する必要があるものと考えられる。

2-5 消費生活センターや有識者の要望

このような現行制度における問題点に対しては、有識者がいくつか要望を出している。

2011 年には日本弁護士連合会が、特定商取引法の適用除外の対象となった事業にかかる法律に特定商取引法と同様の民事効が無く、不十分であるとして、電気通信事業及びその他の幾つかの被害類型について、当該事業にかかる法律に特定商取引法と同程度の勧誘規制や民事効を導入するか、あるいは特定商取引法の適用除外を廃止することを消費者庁長官に要請している²¹⁷。

また、2012 年には福岡市市民局生活安全部消費生活センターが、同年 5 月 31 日付で消費者庁へ報告・指導依頼を提出し、同年 8 月 21 日付で消費者委員会へ報告・調査依頼を提出している。さらに同年 10 月 30 日の第 103 回消費者委員会において、監督官庁に対し以下の 2 点を要望している。すなわち、電気通信事業法適用のサービスに、①一定期間に申し出があれば無条件に契約を解除できるクーリング・オフ類似の制度導入、②契約成立前に消費者が契約内容を十分理解できるよう、サービス内容、対価、解約など重要事項に関する説明書を交付のうえ、対面かつ口頭で契約内容を説明する義務の導入、特に、高齢者に不必要な契約をさせないための販売ルールを設けることの 2 点である²¹⁸。

さらに、同日には消費者支援機構関西が総務省、経済産業省、消費者庁に、①電気通信事業法に規定する電気通信事業法が行う役務の提供を特定商取引法の適用除外としないこ

²¹⁶ 特定商取引法施行令別表第二第 32 号「電気通信事業法（昭和五十九年法律第八十六号）第二条第五号に規定する電気通信事業者が行う同条第四号に規定する役務の提供」

²¹⁷ 日本弁護士連合会「日弁連総第 57 号 特定商取引に関する法律の執行強化及び同法適用除外取引類型における被害への対応について（要請）」（平成 23 年 7 月 29 日）

（http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/110729_4.pdf）

²¹⁸ 福岡市市民局生活安全部消費生活センター「電気通信事業者の販売方法に係る指導の状況等について（第 103 回消費者委員会 福岡市提出資料）」（2010 年 10 月 30 日）

（http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2012/103/doc/103_121030_shiryou1.pdf）

と、または、②電気通信事業者が行う訪問販売や電話勧誘販売について特定商取引法と同様にクーリング・オフ制度や再勧誘禁止規定等を設けることの２点のいずれかを実現するよう求める要望書を提出し、第 103 回消費者委員会で意見を述べている²¹⁹。

そして消費者委員会も、2012 年 12 月 11 日付で電気通信事業者の販売勧誘方法の改善に関する提言を発表した。そこでは、総務省に対し、代理店を含む電気通信事業者による自主基準等の順守の徹底を図るとともに、①自主基準における「申込の撤回²²⁰」は消費者に十分な再検討の機会を与えていない、②契約が自動更新されてしまう、といった問題点について改善を促すことを提言した。さらに、その改善状況を検証し 2013 年 3 月末時点での状況について詳細がまとまり次第消費者委員会に報告することを要請している。そして、一定の改善が見られない場合は、①電気通信事業法・施行令等を改正し、訪問販売、電話勧誘販売、通信販売において特定商取引法と同レベルの消費者保護規定を導入し、店舗販売の場面においても契約者の年齢や知識を踏まえた説明を行うべきこと等の消費者保護に配慮した規定を設けることを含め、必要な措置を検討し確実に実施すること、または、②電気通信事業者の役務提供契約において、特定商取引法の適用除外を廃止するとともに店舗販売においても①と同様の消費者保護に配慮した規定を設けるべく電気通信事業法等を改正することを含め、必要な措置を検討し確実に実施することの２点のいずれかを含め必要な措置をとるよう提言した。

第 3 節 政策提言

3-1 訪問販売や電話勧誘販売による消費者被害への提言

前節までの問題点や既存の提言、さらにヒアリング調査の結果を踏まえると、訪問販売や電話勧誘販売による消費者被害に対しては、自主基準による改善が見られないのであれば、電気通信事業に特定商取引法の適用を及ぼす、つまり適用除外を廃止することが適当ではないかと考えられる。

適用除外の廃止を提言する理由として、以下の３点を挙げることができる。

3-1-1 消費者被害における問題点の解決

下記の表 5-3-1 の通り、特定商取引法を適用することは、問題点の全面的な解決に資するものだと考えられる。再勧誘禁止規定は自主基準には定められているが、法律において手

²¹⁹ 消費者支援機構関西「電気通信事業者の販売方法に係る消費者問題について関連資料

(第 103 回消費者委員会 消費者支援機構関西提出資料)」(2010 年 10 月 30 日)

(http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2012/103/doc/103_121030_shiryou2-1-1.pdf)

²²⁰ 電気通信事業者の営業活動に関する自主基準第 8 条には「事業者は、利用者から申し込みの撤回等（契約の解除を含む。）の申出を受け付けるものとする。訪問又は電話による勧誘の誤認防止を目的として、事業者は、当該申出に係る電気通信サービスが回線敷設工事前の場合は原則その利用者に係る料金及び経費の支払いを求めないものとする。」とあり、工事前に限り、無償の契約解除及び申し込みの撤回を認めている。

当されることで、現に自主基準に反して行われている強引でしつこい勧誘にも対応できる。また、書面交付義務とクーリング・オフはセットで機能するものであり²²¹、消費者のクーリング・オフ行使を避けるために、事業者の事前の説明が十分に行われることが期待できる。福岡市は、契約締結前に説明を十分行うよう事業者に要望しており²²²、さらに適合性の原則に応じた説明規定も加わることで事前説明も充実するような取り組みがされよう。そして、クーリング・オフや取消権等は、簡易な方法による契約の解約を可能とするため、その実効性は高いものと考えられる。実際に、福岡市消費生活センターへのヒアリングにおいても、その様な回答が得られた。

一方、クーリング・オフを導入することには、問題指摘がなされ得る点も存在する。一般に、特定商取引法におけるクーリング・オフがなされた後の原状回復は、事業者負担で行われることになっている。そのため、電気通信事業において特定商取引法の適用を認めた場合、仮に、回線敷設工事後に消費者がクーリング・オフすれば、事業者は無償で原状回復しなければならない、その負担は重い。

しかし、住宅リフォームなど、特定商取引法が適用される様々な役務において、クーリング・オフが適用される場合の工事費用（及び原状回復費用）は事業者が負担しているところ、仮に当該費用を事業者が消費者に請求できることとしてしまえば、事業者が役務を提供したという既成事実を作るだけで消費者は解約がしづらくなり、実質的にクーリング・オフの趣旨が没却されてしまう。また、不意打ち性が強く被害も多い訪問販売や電話勧誘販売で取引に至るのだから、原状回復の負担については、事業者はそれを甘受しなければならないのではないかという意見もある²²³。

以上より、クーリング・オフや書面交付義務等の特定商取引法の規定は、電気通信事業における消費者被害の問題点の解決に資するべく、いずれも適用すべきものといえる。

（表 5-3-1 特定商取引法を適用した場合と問題 4 分類の対照）

	電話勧誘販売	訪問販売
勧誘	第 3 条	第 16 条
	第 3 条の 2	第 17 条
	第 6 条	第 21 条
重要事項説明	第 4 条	第 18 条
	第 5 条	第 19 条
		第 20 条

²²¹ クーリング・オフは消費者が法定書面を受領してから、8日間行使可能となるが、事業者が法定書面を消費者に交付しない場合は、クーリング・オフ期間が進行しない。つまり、消費者に法定書面が交付されない場合は、交付されるまでいつでもクーリング・オフを行使できる。

²²² 福岡市消費生活センターヒアリングより

²²³ 鈴木裕美弁護士との意見交換会より

適合性原則等	第 7 条第 4 号 施行規則第 7 条	第 22 条第 3 号 施行規則第 23 条
取消	第 9 条 第 9 条の 3	第 24 条 第 24 条の 2

(※特に指定が無い限り特定商取引法の条文)

3-1-2 差止訴訟が可能となること

適格消費者団体は、消費者被害の未然防止や拡大防止のため、消費者契約法、景品表示法及び特定商取引法に基づいて差止訴訟を提起することができる。現在、電気通信サービスに関しては、携帯電話契約の 2 年縛りの契約条項に対して消費者契約法第 10 条に基づく差止訴訟が行われている。電気通信サービスのトラブルに関し、消費者契約法の不当な勧誘（不実告知、断定的判断の提供、不利益事実の不告知、不退去、退去妨害）及び不当条項（事業者の損害賠償責任を免除する条項、消費者が支払う損害賠償の額を予定する条項等、消費者の利益を一方的に害する条項等）の規定は現在も適用が及んでいるが、特定商取引法が適用されれば、消費者契約法では手当をしていない威圧・困惑等させる勧誘行為や著しい虚偽表示又は誇大広告等の不当な行為にも適用できるので、被害の実態に合わせて幅広く適用可能になるというメリットがある。また、全国に遍く少額多数被害が発生しているという電気通信サービスの被害の性質は、適格消費者団体による差止訴訟になじむということも挙げられる。

なお、特定商取引法の適用除外の廃止の要望をしていた消費者支援機構関西（KC's）へのヒアリングによると、自分たち適格消費者団体が動きやすいからという理由からそのような要望をしたわけではなく、消費者保護の規定が充実しているという理由から要望したとのことだった。しかし、差止訴訟の対象になるということ自体からも、同じ消費者保護の規定を電気通信事業法に置くより、特定商取引法の適用を及ぼす方が望ましいといえるのではないかと考えられる。

3-1-3 消費者庁の適切な対応が期待できること

消費者庁は、消費者庁及び消費者委員会設置法第 3 条において「消費者庁は、消費者基本法第二条（昭和四十三年法律第八十九号）の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念にのっとり、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を任務とする」と定められていることから、消費者の立場に立った行政指導等の対処が期待されるものである。

また、電気通信事業法第 172 条は、電気通信事業者の電気通信サービスに関する料金その他の提供条件または電気通信事業者及び契約代理店の業務の方法に関する苦情その他の

意見の総務大臣に対する申出について規定している。行政が事後的に是正措置を適切に講じることは、サービス提供の適正化のためにも重要になっている。そして、こうした是正措置の実効性を担保するために、利用者や競争事業者等からの苦情その他の意見の申出を受け付けている。しかし、電気通信事業法第 172 条第 2 項では、あくまでこの申出は誠実に処理しなければならないという規定にとどまっている。すなわち、業務改善命令や行政指導、新たな立法措置の検討を行う等広範な可能性があるということであるが、個別の被害の解決のためにどのような対応が採られるかは明確ではない。

一方、特定商取引法第 60 条においては、直接の利害関係者に限らず、個人、法人、団体を問わず誰でも、特定商取引法の公正、購入者等の利益が害される恐れがあると認めるときは、主務大臣に対し、その旨を申し出て、適当な措置をとるべきことを求めることができる。申出を受けた行政機関は、関係当事者から事情を聴取し、あるいは報告徴収、立入検査を行う。その結果、申出の主旨が事実であった場合には、このような状況を是正するために事業者に対する指示、業務停止命令の発動、行政指導、消費者啓発活動の充実等の措置を講じるとされている。この点からも、電気通信事業法第 172 条による場合と比べて、特定商取引法に基づく厳正な処理が期待できると考えられる。

3-2 店舗購入における消費者被害対策の方向性

3-1 において、電気通信事業の役務の提供を勧誘するにあたって、その形態が訪問販売や電話勧誘販売においてなされたもののみについて、特定商取引法の適用除外を廃止し、クーリング・オフなどの消費者保護の規定を適用することを提言した。

しかし、前述したように、電気通信事業に関するトラブルについては、携帯電話など店舗で購入した場合の消費者被害も増加傾向にある。店舗で購入した場合の被害については、仮に電気通信事業にかかる特定商取引法の適用除外を廃止しても、販売形態の面で特定商取引法が適用されない。そして、これからの通信技術の発展に伴い、社会の IT 化も加速していくものと思われる。つまり、電気通信事業に関するトラブルについて、店舗で購入した場合のトラブルもこれから増加するものとも思われることから、特定商取引法の適用除外を廃止すること以外にも、何らかの対策は必要である。そこで、このような店舗販売についても、あるべき法制度の方向性を示すこととしたい。

まずは、電気通信事業法において適合性の原則を導入することが考えられる。携帯電話サービスやモバイル通信サービスに代表される電気通信事業に関するサービスは、複雑さやわかりにくさのため、どのサービスが（自身の属性や知識、経験を踏まえた上で）自身にとって適切なものになっているのか消費者が判断することは困難となっており、高齢者については一層の配慮が必要である。そのため、店舗販売においても適合性の原則を導入し、これに違反した場合の民事効（取消権）や行政規制を同時に規定することによって、消費者の属性にあった適切なサービスが提供されるようにすることが重要だと考えられる。

最後に、重要事項説明義務の違反に対する民事効の導入である。現在、電気通信事業法

では第 26 条において、電気通信事業者に説明義務が課されているが、その義務違反があった場合も利用者との間で民事上の効果は生じない。違反の場合について、総務大臣からの改善命令は規定されている。しかし、行政処分のみが規定されているということについて、「行政処分にはかなり厳格な手続きが必要であるし、小回りも利かず、迅速かつタイムリーな処分は簡単にはできない。むしろ、個別の取引当事者である消費者の民事効を主張させた方が、事業者の『懐が痛む』という面では実効性があがるのではないだろうか²²⁴」との意見もある。電気通信事業法における説明義務違反についても、民事効（取消権）の導入を検討すべきであろう。

²²⁴ 齋藤雅弘「消費者にとって適正な携帯電話サービス提供のために必要な法制度の方向性」『消費者法ニュース』No.77（消費者法ニュース発行会議、2008 年）241 頁

第 6 章 投資詐欺への施策

はじめに

本章では投資詐欺に関する被害の現状を概観した後、現行制度についての説明を行う。最後に、投資詐欺被害を減少させるべく、法改正および水際での対策を提言する。

第 1 節 投資詐欺の被害の現状

1-1 被害の全体像

未公開株や社債などの金融商品を売り付けて金を騙し取る投資詐欺が増加している。投資詐欺で主な被害に挙げられる 5 つの金融商品取引（未公開株・社債・ファンド型商品・商品先物取引・外国為替証拠金取引）について、被害の実態を知る 1 つの指標として、日本全国の消費者から PIO-NET に寄せられた相談件数の推移を見ると、表 6-1-1 の通りである。その特徴として、高齢者による相談が増加していることが分かる（2012 年度は約 8 割前後）。また、近年は未公開株から、公社債やファンド型投資商品にだんだん相談がシフトしていることも分かる。

（表 6-1-1 金融関連・商品サービスに関する PIO-NET に寄せられた相談件数）

年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
未公開株	4,073	2,616	3,071	6,116	8,561	7,378	3,101
（うち 60 歳以上）	60.4%	63.0%	70.0%	76.6%	79.8%	79.6%	79.2%
公社債	355	340	513	1,715	6,812	9,350	4,092
（うち 60 歳以上）	67.9%	63.2%	66.9%	76.1%	78.8%	80.5%	82.8%
ファンド型投資商品²²⁵				3,195	7,200	18,434	9,075
（うち 60 歳以上）				59.1%	68.8%	65.9%	76.1%
商品先物取引²²⁶		4,195	4,042	3,590	3,593	1,509	550
外国為替証拠金取引		292	311	687	601	587	363

（出典：第 108 回消費者委員会における消費者庁提出資料²²⁷

及び、国民生活センターホームページ²²⁸より作成）

²²⁵ 平成 21 年度から新設したキーワード。ここでいうファンド型投資商品というのは、いわゆる利殖商法が幅広く含まれており、例えば安愚楽牧場等の預託法に係る相談も含まれる（第 73 回消費者委員会より）。

²²⁶ 商品先物取引については、2009 年度より集計方法を変更している（国民生活センター HP 参照）。

²²⁷ 消費者庁「未公開株等の取引を利用した詐欺的商法に対する取組状況(1)」(2012 年 12 月 18 日) (2012 年度は 12 月 4 日までの登録分)

(http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2012/108/doc/108_121218_shiryou3-2-1.pdf)

消費者庁の調べ²²⁹⁾によると、表 6-1-1 で述べた相談のうち、実際にお金を支払ってしまったケースは、2011 年は 40%程度であり、近年は減少傾向にある（表 6-1-2）。このことから、注意喚起や事業者名の公表を進める中で、投資詐欺に遭遇してもお金を払う前に「何かおかしい」と思って相談に来てくれる人」が増えているのではないかという見解を消費者庁は示している²³⁰⁾。一方で、相談の総件数も伸びているため、実際にお金を払ってしまった人の絶対数は増えてきており、特に、未公開株の相談は 2011 年度になって減少しているが、公社債やファンド型投資商品は相談が急速に増えている²³¹⁾。

（表 6-1-2 相談に占める「実際にお金を払ってしまった人」による相談の割合）

年度	2009	2010	2011
未公開株	56%	45%	40%弱
公社債	60%弱	50%弱	40%弱
ファンド型投資商品	60%強	50%強	40%弱

（出典：第 54 回消費者委員会議事録）

なお、表 6-1-1・6-1-2 の相談件数・割合は、あくまで全国の消費生活相談窓口に寄せられた相談についての数字であり、他の相談窓口（例えば企業のお客さま相談窓口や金融庁、日本証券業協会、警察庁、弁護士など）に寄せられた相談は含まれていない。さらに、第 1 章で述べたように消費者被害に遭った人の多くが「泣き寝入り」する傾向にあることを踏まえれば、上述した相談件数は被害の実態の一部に過ぎないことが分かる。

また、投資詐欺に関する相談は、一件あたりの被害金額が高額であり、相談者全体の被害金額も大きいことが特徴である。図 6-1-1 は国民生活センターで集計された全ての消費生活相談における契約金額と既支払金額の推移である。これによると、2011 年度の相談全体の既支払金額は 2,689 億円であり、平均被害金額は 69 万円である。一方、投資詐欺の既遂被害における被害金額は 375.4 億円である（2011 年）（表 6-1-3）²³²⁾。また、未公開株と社債の平均既支払金額は 463.6 万円であり²³³⁾、ファンド型投資商品については 656.7 万円にも上る²³⁴⁾（いずれも 2011 年度）。

²²⁸⁾ http://www.kokusen.go.jp/soudan_topics/index.html（2012 年度は 11 月 30 日時点のデータ）

²²⁹⁾ 第 54 回消費者委員会

²³⁰⁾ 第 54 回消費者委員会

²³¹⁾ 第 54 回消費者委員会

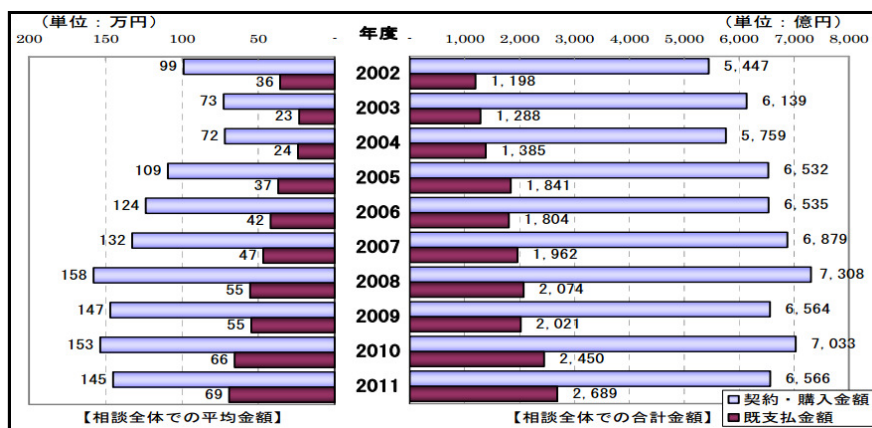
²³²⁾ 警察庁『平成 24 年上半期における主な生活経済事犯の検挙状況等について』（2012 年 8 月）および、警察庁『平成 23 年中における主な生活経済事犯等の検挙状況について』（2012 年 3 月）を元に作成。なお、年度ではなく年で統計が取られているため、年度ごとに統計を取っている PIO-NET の情報とは厳密な比較はできない。（http://www.npa.go.jp/safetylife/seikan25/h23_seikeijihan.pdf）
（http://www.npa.go.jp/safetylife/seikeikan/h24_kenkyo.pdf）

²³³⁾ 国民生活センター『絶対に耳を貸さない、手を出さない！未公開株や社債のあやしい儲け話』（2011 年 2 月 17 日）（http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20110217_1.pdf）

²³⁴⁾ 国民生活センター『PIO-NET にみる 2011 年度の消費生活相談』（2012 年 9 月 6 日）

投資詐欺によって失われる金融資産が日本経済に与える影響を分かりやすく示すために、日本のベンチャーキャピタル投資額の GDP 比を、2009 年の実績ベースで国際比較したものを挙げる（図 6-1-2）。日本のベンチャーキャピタルへの投資額は国際的に低水準にあり、GDP 比 0.005%にも満たない。一方、投資詐欺による被害額の GDP 比(2011 年)を概算すると、0.0074%（375.4 億円/506 兆 8,333 億円）となり、日本でなされているベンチャーキャピタル投資額を大きく上回ることになる。国民の貴重な金融資産が、悪質業者ではなく、善良な起業家精神を持つベンチャー企業に円滑に供給されることは、今後の日本の経済発展を考える上で必要不可欠ではないだろうか。そのためにも、悪質な事業者をはびこせない法制度や執行面での制度整備が必要であり、さらには、一般消費者が自らの慎重な判断によって有望な企業を正しく見極めて投資できるよう、資本市場における十分な情報共有のあり方が求められるのではないかと考える。

（図 6-1-1 相談全体の契約・購入金額及び既支払金額の推移）



（出典：国民生活センター「PIO-NET にみる 2011 年度の消費生活相談—全国のデータから—」²³⁵⁾

（表 6-1-3 利殖勧誘事犯の既遂被害に係る被害総額と二次被害の割合²³⁶⁾

年	2009	2010	2011	2012
被害総額(億円)	351.2	455.4	375.4	78.5
二次被害の割合	-	28%	33%	40%

（出典：警察庁「平成 24 年上半期における主な生活経済事犯の検挙状況について」²³⁷⁾

及び「平成 23 年中における主な生活経済事犯の検挙状況について」²³⁸⁾より作成)

(http://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20120906_2.html)

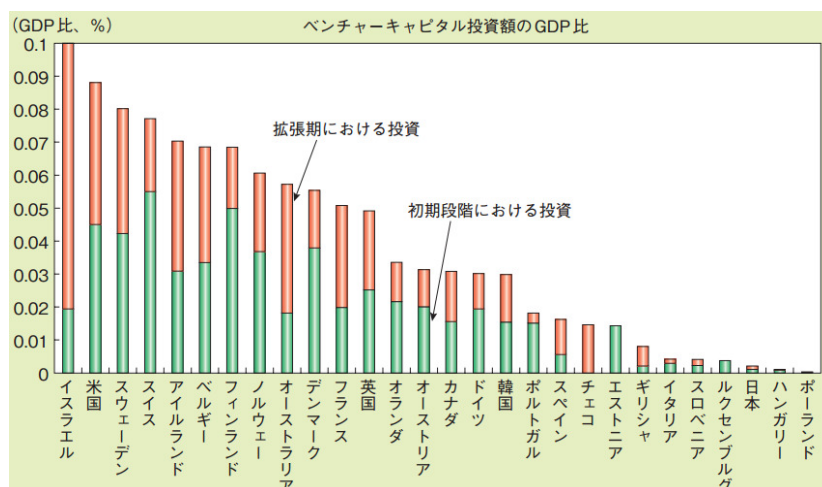
²³⁵⁾ 国民生活センター「PIO-NET にみる 2011 年度の消費生活相談—全国のデータから—」（2012 年 9 月 6 日）(http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20120906_2.pdf)

²³⁶⁾ 2012 年については、2012 年 1 月～6 月までのデータである。

²³⁷⁾ http://www.npa.go.jp/safetylife/seikan25/h23_seikeijihan.pdf

²³⁸⁾ http://www.npa.go.jp/safetylife/seikeikan/h24_kenkvo.pdf

(図 6-1-2 我が国のベンチャーキャピタル投資額の国際比較)

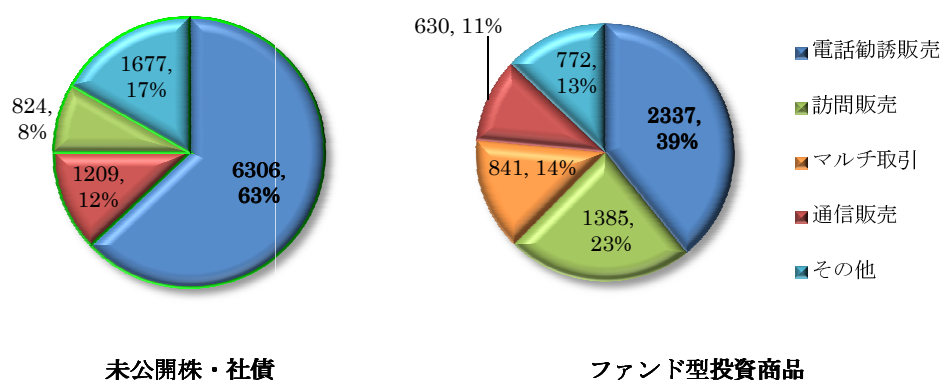


(出典：内閣府『経済財政白書＜平成 24 年版＞』、103 頁)

1-2 投資詐欺の手口

投資詐欺の販売形態は、主に電話勧誘販売である。国民生活センターによると、未公開株・社債については 63%が、ファンド型投資商品については 39%が電話勧誘販売によって行われている (図 6-1-3)。

(図 6-1-3 未公開株・社債・ファンド型投資商品における販売形態)



(出典：国民生活センターホームページより作成²³⁹⁾)

また、投資詐欺は二次被害が多いのも特徴である。悪質事業者が過去に投資詐欺で被害に遭った人に対し、その被害を回復させるという謳い文句で新たな未公開有価証券を売り

²³⁹ 未公開株と社債は、国民生活センター『絶対に耳を貸さない、手を出さない！未公開株や社債のあやしい儲け話』(2011 年 2 月 17 日) (http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20110217_1.pdf) による。ファンド型投資商品は、国民生活センター『複雑・巧妙化するファンドへの出資契約トラブル』(2011 年 2 月 24 日) (http://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20110224_1.html) による。

つける商法により、同じ被害者がまた騙されてしまうケースが増加しているのである。警察庁の発表資料を元に概算すると、投資詐欺被害の約 4 割が二次被害であることが分かる（表 6-1-3）。また、宮城県へのヒアリング調査では、投資詐欺に遭う人は初めての人は少なく、殆どが二次被害であるとお教示頂いた²⁴⁰。仙台市へのヒアリング調査で伺ったところ、最近の事例は、被害が同じ人に集中しており、業者から『あなたが持っている未公開株は何社ありますか。それを買いますから、うちに教えてください』と電話がかかってくるそうである。ある被害者は、既に未公開株を 2000 万円くらい買ってしまっており、それらを買って貰おうべく、また実体のない未公開株を購入してしまう、とのことだった²⁴¹。

また、日本証券業協会の村井毅・会員本部長は読売新聞の取材に対し、以下のように述べている²⁴²。

「未公開株式や社債をかたった詐欺の被害額は全国で年間 400 億円に上る。協会の統計では、日中も在宅していることが多い 60 歳以上が被害者の 9 割を占める。ダイレクトメールや電話で勧誘するケースがほとんどで、最近は依然に同様の被害に遭った人が『被害を回復しますよ』と勧誘されて再び詐欺に遭うケースも増えている。」

投資詐欺を行う業者は、そもそもが詐欺を行うことを目的とした無登録業者が殆どである²⁴³。これらの無登録業者は 2 週間程度のスパンで名前や場所、連絡先を変えるため²⁴⁴、逃げ足が速く捕まらない。宮城県、仙台市の消費生活センターで受け付けた投資詐欺に関する相談は、いずれも、被害者が気付いた時点ではもう連絡がつかないケースであったり、初めは連絡がついて返金の交渉などを行うも、すぐに連絡が取れなくなってしまう場合が殆どだという。

また、いわゆる「劇場型」と呼ばれる手口が増えており、複数の共謀者が別会社を装って次々にある会社の有価証券を勧めることで、被害者に自ら電話を架けさせて売買契約を結ばせることが増えている。二次被害も劇場型による手口によって騙されているケースが多いようである。宮城県へのヒアリングによると、騙される人は以前未公開株で引っかけた方で、殆どが二次被害であり、今多いのが劇場型と呼ばれるタイプだそうである。「A 社の株を持っていますか」と業者から突然電話が掛かってきて、その翌日に、「宮城県に住んでいる人優先」などと記載されたパンフレットが送られてくる。その後、別会社を名乗る者からまた「A 社の株を持っていないか」と尋ねてきて、その業者が 2 倍の値段で買うと持ち掛けてくる。その後また別の業者を名乗る者が「5 倍で買います」と連絡してくるので、最終的には被害者自らが会社に電話を架けて買い増しをしてしまう、とのことだっ

²⁴⁰ 宮城県環境生活部消費生活・文化課へのヒアリング。

²⁴¹ 仙台市消費生活センターへのヒアリング。

²⁴² 2012 年 11 月 2 日付 読売新聞より。

²⁴³ 仙台市消費生活センターへのヒアリング。

²⁴⁴ 第 39 回消費者委員会。

た²⁴⁵。

劇場型と呼ばれる手口は巧妙化が進んでおり、先ほど述べた「被害回復型」の他にも「代理購入型」や「代理申請型」、「公的機関装い型」などがある²⁴⁶。

1-3 投資詐欺の被害者

被害者に視点を移すと、主な被害者は高齢者である。多くの場合、業者の巧みな話術や手口により、話を信じ込んでしまい騙されたことになかなか気付けない。警察白書によると、投資した理由として、「勧誘員の話信じ込んだ」との回答が約 70%を占め、「事前に業者の手口を知っていれば被害に遭わなかった」との回答が約 60%を占めている²⁴⁷。

また仙台市によると、被害者は高齢者のなかでも大きく 2 つのパターンに分かれるという²⁴⁸。1 つは過去に投資をしたことがある経験者であり、もう 1 つは投資をこれまで全くしてこなかった未経験者である。業者も経験者か未経験者かによってアプローチの方法を変えており、経験者に対しては合理的に思われる説明によって信じ込ませるが、未経験者に対しては初めから投資の話を持ち掛けるのではなく、世間話などで親密な関係を築いてから勧誘するようである。被害者側としても、経験者の場合は、悪質業者の巧みな話術や完成されたパンフレットを鵜呑みにしてしまい、また自らの経験もかえって災いし、この投資は大丈夫だと思い込んで取引を始めてしまう。いわば、「自分の知識・判断能力への過信」や「相手の説明への過信」という、合理的な判断の不十分さによって引っかかってしまうタイプと言えよう。他方、未経験者の場合は、相手が親身な相談に乗ってくれることから、悪質業者を良い人と思い込み、騙されてしまっている。いわば、「相手の人間性への過信」という感情的な面で引っかかってしまうタイプと言える。

宮城県へのヒアリング²⁴⁹によれば、被害に遭うタイプを判断力の有無に着目して切り分けると、十年近く前の被害を取り返そうとして「二次被害」に遭ってしまうような事例ではある程度の判断能力がある人も引っかかってしまっているが、同じような手口に何度も引っかかっている人は認知症などの判断能力の低下が見られる人が多いという。

1-4 様々な投資詐欺

投資詐欺に利用される商品は様々である。ここでは、投資詐欺が横行している主な商品

²⁴⁵ 宮城県環境生活部消費生活・文化課へのヒアリング。

²⁴⁶ 代理購入型とは、「自分は購入する資格がないが、代わりに買ってくれば高値で買い取り謝礼を渡す」と持ち掛けるタイプである。代理申請型は、代理購入型の発展型と考えられ、「お金は払うので申込みだけしてくればよい」と持ち掛けるタイプである。公的機関装い型とは、金融庁や消費生活センターなどを騙り、消費者を安心させて勧誘するタイプである。

²⁴⁷ 警察庁『平成 22 年度 警察白書』（2010 年 7 月）「悪質商法被害に関するアンケート結果」の資産形成事犯についての調査結果より。（<http://www.npa.go.jp/hakusyo/h22/index.html>）資産形成事犯とは、利殖を目的とした資産運用の各種取引に係る、出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律、金商法、無限連鎖講の防止に関する法律等の違反に係る事犯である。

²⁴⁸ 仙台市消費生活センターへのヒアリング。

²⁴⁹ 宮城県環境生活部消費生活・文化課へのヒアリング。

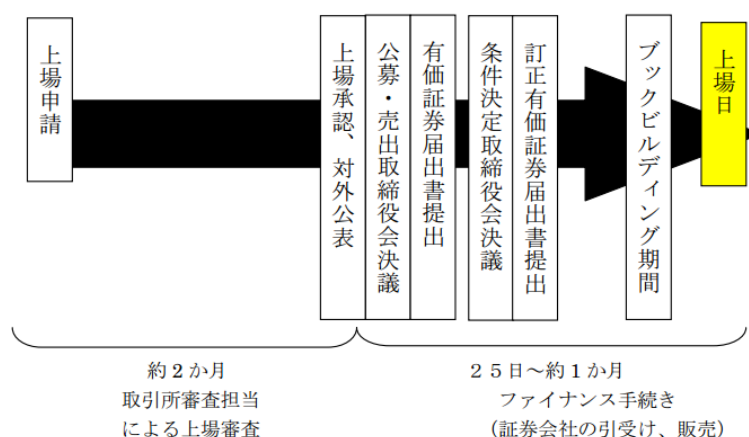
について取り上げる。

1-4-1 未公開有価証券（未公開株、未公開の社債）

未公開有価証券には、未公開株や未公開の社債が含まれる²⁵⁰。未公開とは、当該有価証券が金融商品取引所に上場されていない状態を指している。

未公開株はなぜ魅力的な投資商品なのだろうか。まず、ベンチャー企業等が自社株式の証券取引所への上場や、店頭市場での公開を目指すにあたっては、新規株式公開（IPO:Initial Public Offering²⁵¹）により株主を一定数以上増やすことが、上場条件に含まれている。既に株主に保有されている株式を市場に放出する「売出し」と、新たに株券を発行して市場から新規に資金を調達する「公募」があるが、通常の新規公開においてはこの両方が同時に行われることが多い。入札によって「公募価格」での最初の購入者が決定され、その後、証券取引所や店頭市場に上場・公開されることとなり（図 6-1-4 参照）、この時に最初に付いた株価を「初値」と言う。通常、人気のある銘柄であれば購入希望者が多く、上場したときに値段が上がって、公募価格よりも高い値段で取引が始まる（逆に人気がない銘柄の場合には、初値が公募価格よりも安いことがある。）。つまり、未公開株を「公募価格」で買い、上場後に「初値」で売ること、売却益が手に入る、というわけである。

（図 6-1-4 新興企業向け市場における上場するまでの流れ）



（出典：日本証券業協会「未公開株・社債等の勧誘の対応等について」²⁵²）

²⁵⁰ 「未公開有価証券」とは、社債、株式、新株予約権およびこれらと同様の性質を有する外国証券であって、その売買価格・発行者に関する情報を用意に取得することができる有価証券である、金融商品取引所に上場の有価証券、店頭売買有価証券・取扱有価証券、有価証券報告書等の提出者の発行する社債および売出し規制の免除される外国証券取引所（指定外国金融商品取引所）の上場有価証券のいずれにも該当しないものをいう（金融商品取引法第171条の2第2項より）。

²⁵¹ IPOとは、株式会社において、オーナーやその家族など少数の特定株主のみが株式を保有して株式の自由な流通ができない状態から、不特定多数の投資家が参加する市場で株式の売買が行われるように、市場に新たに株式を供給することである。

²⁵² 日本証券業協会「未公開株・社債等の勧誘の対応等について」（平成22年10月）

(http://www.jsda.or.jp/sonaeru/inv_alerts/alearts01/mikoukai/files/101029mikoukai.pdf)

ただし、このような IPO 株は人気が高いだけに入手するのが困難であり、高い倍率を勝ち抜いての抽選か、証券会社の上得意顧客でなければ入手できない²⁵³。つまり、実際に上場間近の未公開株の購入を勧めるような話が来るのは、上場を行う会社の側が、有力株主として株を所有してくれることを望むような、ほんの一部の人達（法人）だけであり、一般消費者にはそのような『おいしい話』は来ないのである。もし騙されて未公開株を購入してしまったとしても、未公開株は上場されなければ一般に売買できる市場もなく、紙切れ同然である。また、譲渡制限が設けられているものが殆どであり、その会社の取締役会の承認が無ければ名義変更ができず、株主として認められないこともある²⁵⁴。

国民生活センターによると、トラブルの解決を事業者へ申し入れても、証券業として売買したのではなく、個人的な売買を行ったと言い逃れをする傾向にあるという²⁵⁵。当事者間で売買方法、取引価格、取引量を決めて、購入した人も納得して買っている、と言われてしまうのである。

詳しくは後述するが、本来であれば未公開有価証券の勧誘や販売を行うにあたっては、金融商品取引法上の登録を受けなければならない（ただし、当該有価証券を発行した会社自身が自社株や自社債を勧誘・販売する場合には登録の必要がない。）。無登録業者による未公開有価証券のトラブルが増加したことを背景に、2011 年の金融商品取引法改正において、無登録業者が未公開有価証券の勧誘や売買をした場合、その取引を無効とするルールが創設されている。この 2011 年の金融商品取引法改正は、実際に被害防止や被害救済に役立っているのだろうか。宮城県や仙台市へのヒアリングによると、いずれも「相談現場として未公開株に関する被害が減っているような実感は持っていない」とのことである²⁵⁶。そこには、業者がすぐに連絡が取れなくなってしまう、交渉のテーブルにつくことさえできていない事情がある。

1-4-2 ファンド型投資商品

「ファンド型投資商品」とは、株や社債によらない事業への出資等、運用者が出資者から資金を集めて運用し、そこから生じる利益の配分を行うものを指している。国民生活センターで集計を行う際には、いわゆる利殖商法が幅広く含まれており、例えば商品ファンド、組合型ファンド、事業型ファンド、預託商法、投資信託も含まれている²⁵⁷。具体的な投資対象先を表 6-1-4 に掲載する。

詳しくは後述するが、昨今では、適格機関投資家等特例業務（金融商品取引業者として登録の必要がなく、金融庁への届出のみでよい。）を悪用して不正な募集・販売・運用を行う事業者が見られる。適格機関投資家とは、投資取引の専門的知識や経験を持つ者であり、

²⁵³ 川野まこと『あなたにも買えるグリーンシート投資入門』（九天社、2007 年）

²⁵⁴ 国民生活センター編『悪質商法のすごい手口』（徳間書店、2009 年）161 頁

²⁵⁵ 国民生活センター編『悪質商法のすごい手口』（徳間書店、2009 年）164 頁

²⁵⁶ 仙台市消費生活センターおよび宮城県消費生活センターへのヒアリングより

²⁵⁷ 第 73 回消費者委員会より

銀行、証券会社、保険会社などが定められている。適格機関投資家等特例業務の要件には、投資家のなかに、最低 1 名以上の適格機関投資家が存在することと、適格機関投資家以外の投資家が 49 名以下であることが含まれる。詐欺的な業者はこの規定を悪用し、適格機関投資家を正体不明の投資事業有限責任組合とし、一般投資家に「あなたは 49 名に選ばれた」と騙り、募集・販売する手口を行っている²⁵⁸。

ファンドを運用するためには、金融商品取引業の登録・届出を金融庁にする必要があるが、全国消費生活相談員協会によると²⁵⁹、相談窓口に寄せられる事例のほとんどが登録・届出がされていないという。また、未公開有価証券のケースと同様に、消費者が支払った後、販売業者と連絡が取れなくなるケースが殆どである。ただし、2012 年 4 月 1 日の政令改正や、執行の強化を通じ、ファンドについては被害の抑止の実効性がかなり上がっているという見方もある²⁶⁰。

(表 6-1-4 ファンドの投資対象先)

技術開発事業	食品関連事業	不動産関連事業	資源関連事業
・新薬開発事業 ・電気自動車事業 ・宇宙開発事業 ・バイオ燃料精製事業	・乾燥ナマコ加工販売事業 ・酵素の預託栽培事業 ・海産物の製造加工輸入事業 ・中東諸国に和牛を輸出する事業	・ログハウスの建設事業 ・ドバイの不動産権利取得事業	・レアメタル事業 ・レアアース事業 ・排出権事業 ・植林事業
娯楽興行関連事業	知的財産関連事業	金融取引事業	その他
・オンラインカジノ事業 ・ラブホテル事業 ・プロレス運営事業 ・映画製作事業 ・アニメ製作事業	・カラオケの著作権ビジネス ・細径注射針の著作権ビジネス ・顔認証システムの著作権ビジネス	・アメリカ上場企業の有価証券の取得 ・マザーファンドを通じてのFX運用会社や債権運用会社への投資 ・油や金の海外先物オプション取引事業	・沈没船を引き上げ金と宝石を得る事業

(出典：国民生活センターホームページ²⁶¹)

1-4-3 デリバティブ取引（商品先物取引と外国為替証拠金取引）

商品先物取引は、商品先物オプション取引とも呼ばれる。将来の一定の期日に、現時点で決めた価格で商品の売買をすることを約束する取引のことである²⁶²。一定の委託証拠金を預け、その何倍もの額の先物商品の取引を行うことで、投資額以上の利益を手にとけると同時に、投資額以上の損失を被るリスクも有する。もともと先物取引は、価格の乱高下のリスクを避けるために将来の売買の権利を売り買いする一部の専門家のための取引であるが、投機的な性格を持ち合わせている。

外国為替証拠金取引は、通貨証拠金取引、外国為替保証金取引、FX とも呼ばれる。取引業者に一定の委託証拠金を預け、信用を供与してもらうことで、少額の資金で多額の外貨取引（約 10 倍）ができる取引である。相場の変動により、取引継続中に計算上のマイナス

²⁵⁸ 公益社団法人 全国消費生活相談員協会 「平成 24 年度電話相談 これってサギ？あやしい商法 110 番報告書」（2012 年 9 月）より。（<http://www.zenso.or.jp/files/H2409sagi.pdf>）

²⁵⁹ 同上

²⁶⁰ 第 89 回消費者委員会

²⁶¹ 国民生活センターホームページ「複雑・巧妙化するファンドへの出資契約トラブル」（2011 年 2 月 24 日）（http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20110224_1.pdf）

²⁶² 国民生活センターホームページ（http://www.kokusen.go.jp/soudan_topics/data/sakimono.html）より。

が生じ、必要証拠金の一定の割合（50%が多いが業者により異なる）を割り込んだ場合、その取引を終了させるか、さらに取引を維持するかを迫られる。維持する場合は追加証拠金を新たに預けなくてはならない。また、急落、急騰など大きく動いた場合は、投資家の損失を抑えるために自動ロスカット（損失確定）を行う取引業者もある。委託証拠金の全損、それを超過する損失を被る可能性もある。このように、外国為替証拠金取引は、通常の取引でも大損することがあるリスクの大きい商品である。1998年4月の外国為替及び外国貿易法改正を機に取り扱われ始めて以降、強引な業者も多数参入している。

商品先物取引や外国為替証拠金取引に代表されるデリバティブ取引に関しては、かねてから強引な訪問販売や電話勧誘販売によるトラブルが多かったことに鑑み、投資家保護を目的とした法整備が進んでいる。2007年9月30日に金融商品取引法が施行され、「店頭金融先物取引」において不招請勧誘が禁止され、外国為替証拠金取引のトラブルが減少した。また、2011年1月1日に商品先物取引法が完全施行され、個人に対して不招請勧誘が原則禁止（一部の取引を除く）されたこともあり、被害は減少傾向に向かっている（表6-1-1参照）。現在は、過去に被害に遭ったときの損失を回復するとの謳い文句にのせられて購入し、また被害に遭ってしまう「二次被害」の相談が多い²⁶³。

1-4-4 外国通貨の購入に関するトラブル

消費者被害に関わる外国通貨は、米ドル等とは異なり、国内では流通しておらず円に換金することが困難な通貨である（イラクディナール、スーダンポンド、アフガニスタン通貨など）。「高値で買い取るから」と勧誘されて購入した後、業者と連絡が取れなくなってしまい、換金できない通貨を抱えてしまう被害が起きている。

換金が難しいという問題だけではない。通貨は特定商取引法における「商品」という扱いではないため、例えば電話勧誘販売や訪問販売で購入しても、特定商取引法は適用されず、クーリング・オフなどが適用されない。解約交渉の際には、消費者契約法による取消や錯誤による無効などを主張するしかなく、解決が困難である。

また、外国為替に関しては、金融商品取引業としての登録も届出も必要はない。かつては、外国為替の両替業をするためには大蔵省（現・財務省）の認可が必要であったが、現在は自由化されている²⁶⁴。

1-4-5 ロコ・ロンドン金取引

ロコ・ロンドン取引の「ロコ」とは、「～渡し」という意味で、金のロコ・ロンドン取引とは「ロンドンで受け渡しを行なう金取引」という意味である。消費者被害が多発している。ロコ・ロンドン取引は本来のものとは別の取引であり、区別するため、「ロコ・ロンド

²⁶³ 公益社団法人 全国消費生活相談員協会 「平成24年度電話相談 これってサギ？あやしい商法110番報告書」（2012年9月）より

²⁶⁴ 第28回消費者委員会

ン取引と称する金取引」とも言われる。

本来のロコ・ロンドン取引に参加するのは、商社や鉱山会社などの大手の事業者などに限られており、それ以外の投資家は大手事業者に口座を作り、そこを通じて取引に参加することができるが、ある程度の信用力のある者でないと口座が作れず、誰もが参加出来る取引ではない²⁶⁵。

仕組みとしては、まず顧客のお金を「証拠金」として業者に預け、業者はそれを元に金の先物取引を行う。顧客自身は、ロンドンで金取引に参加するのではなく、業者と取引するという形態をとるのである。

消費者被害が起きているロコ・ロンドン取引（と称する取引）では、業者が実際に注文通りに取引を行っているのか、取引自体を本当に行っているのか確認することさえも困難である。また、業者も初めは利益を還元することもあるため、被害に気付きにくい。ロコ・ロンドン取引（と称する取引）は、自宅訪問で契約させるとクーリング・オフの対象になるため、業者は「うちの会社を信用していただくためにも、一度、会社にお越しいただいてご覧になるのが一番です」などと言って、わざわざ車を用意して事務所に連れて行き、そこで契約させる例もある²⁶⁶。

1-4-6 原野商法

人が立ち入ることのできない山間地や殆ど価値の無い土地を不当な価格で売りつける商法であり、1970 年前後から被害が急増し、社会問題化した²⁶⁷。80 年代後半に警察による悪質業者の摘発が相次いだために沈静化するも、2004 年ごろから再び増加した。かつての原野商法被害者に対し、「今なら土地開発も進み、資産価値が高まっているので、測量すれば売れる」などと誘い売りつけるのである。また、海外にある未開発の広大な原野を勧める場合もある。大手の業者がリゾート開発するなど架空の計画を持ち出し、土地を転売すれば儲けられるなどと誘うのである。

1-4-7 その他、怪しい出資（エビ養殖、和牛オーナーなど）について

出資したにも関わらず、配当金が支払われない、出資金が返還されないなどの被害を引き起こしている手口はその他にも様々ある。エビ養殖への投資を勧誘したワールドオーシャンファーム、和牛オーナーとしての出資を募った安愚楽牧場、円天という独自通貨による販売システムへの投資を募集した L&G などがある。

1-4-8 その他の金融商品に関する相談事例

金融商品に関する苦情・相談は、詐欺的な業者のみならず、法律に基づき許可や登録を

²⁶⁵ 国民生活センター編『悪質商法のすごい手口』（徳間書店、2009 年）165 頁

²⁶⁶ 同上、169 頁

²⁶⁷ 同上、264 頁

受けた銀行・証券会社・生命保険会社で行った取引においても生じている。

(ア) 銀行窓口で購入する金融商品

金融市場の自由化の流れに伴い、2002 年 10 月より銀行の窓口でも投資信託や保険商品の一部を販売する「窓口販売」が解禁になった。更に 2004 年 12 月には一部の銀行が証券会社の委託を受け、外国国債や株の売買の取次ぎを開始、2007 年 12 月には保険商品の販売も全面的に解禁となっている²⁶⁸。銀行窓口でもリスクのある金融商品を買う選択肢が増えている一方で、高齢者を中心に「銀行で扱っている金融商品は元本が保証されるもの」という思い込みを持つ人が多い。消費者の理解不足や業者の説明不足によって、取引後に元本割れして初めて後悔するトラブルが起きている。金融商品に関する用語が難しく、誤解を生みやすい傾向がある。例えば「年金原資保証」とは、一定割合の年金の支払いのみ保証することを指しているが、消費者は元本保証と思い込んでしまうケースもある。

(イ) 生命保険に関するトラブル

資産運用や個人年金保険の運用と称し、契約期間の長い保険を契約させて問題となるケースや、消費者が希望していないにも関わらず本人以外（例えば子供や孫）を被保険者とするケース、支払いきれないほど高額な保険料の契約を結ばせるケース等でトラブルが生じている²⁶⁹。個人年金保険とは、保険料を支払い、あらかじめ定められた年齢から年金を受け取る金融商品であり、保険料を株式や債券などで運用する「変額型」が多く販売されている。変額型の場合は元本が保証されておらず、中途解約すると解約返戻金が支払った保険料総額を下回る恐れもある。

第 2 節 現行制度について

2-1 金融商品取引法の概要

はじめに

金融商品取引法は、金融商品取引業者に関して必要な事項を定め、金融商品取引所における円滑な運営を確保することなどにより、企業による円滑な資金調達と投資家の資産形成を支える法制度である²⁷⁰。その目的は簡潔に言えば、市場の効率性と公平性の確保である。業法としての側面と取引規制の法としての側面を有し、規制の手法としては、行政規

²⁶⁸ 国民生活センター編『悪質商法のすごい手口』（徳間書店、2009 年）209 頁

²⁶⁹ 同上、194 頁

²⁷⁰ 金融商品取引法第 1 条「この法律は、企業内容等の開示の制度を整備するとともに、金融商品取引業を行う者に関し必要な事項を定め、金融商品取引所の適切な運営を確保すること等により、有価証券の発行及び金融商品等の取引等を公正にし、有価証券の流通を円滑にするほか、資本市場の機能の十全な発揮による金融商品等の公正な価格形成等を図り、もって国民経済の健全な発展及び投資者の保護に資することを目的とする。」

制・刑罰規定および私法的規制に分けられており、内閣総理大臣の権限の大部分は金融庁長官に委任されている。金融商品取引法の主な枠組みは、表 6-2-1 のようになっている。

(表 6-2-1 金融商品取引法の主な枠組み)

枠組み	内容	目的
ディスクロージャー制度 (企業内容開示制度)	発行開示の規制 継続開示の規制 公開買付けの規制	・企業や証券の価値が情報に基づいて正しく評価されること（市場の効率性の確保）
不公正取引の禁止	インサイダー取引の禁止 相場操縦の禁止 販売・勧誘規制 損失補填の禁止	・市場が投資家にとって信頼され、アクセスが容易であること
金融商品取引関係機関の規制	金融商品取引業の規制 金融商品取引所の規制 金融商品取引業協会等の規制 投資者保護基金 ²⁷¹	上記 2 つの前提となる、 ・市場インフラの整備 ・投資家の利益の保護としての業者規制

(出典：黒沼悦郎『金融商品取引法入門<第 4 版>』20 頁²⁷²)

2-1-1 金融商品取引法の成り立ち

金融商品取引法は、証券取引法（1948 年制定）の全部改正により成立している（2006 年 6 月 14 日公布、2007 年 9 月 30 日に施行）。その際、関連法規の統廃合を併せて行っており、金融先物取引法、投資顧問業法、抵当証券業法、外国証券業法を形式的に廃止し、金融商品取引法に統合している。また、投資信託法や信託業法等についても、業者規制の部分を金融商品取引法に移している（図 6-2-1）。業者規制の横断化のために「functional regulation」というアプローチをとっており、誰が行うか（銀行 or 証券会社）という主体に着目するのではなく、何が行われているか（取引）に着目して横断的な業者規制を施そうという考え方が採られている²⁷³。

²⁷¹ 投資者保護基金（金融商品取引法第 79 条の 21）とは、証券会社の経営が破たんした際に顧客の資産を円滑に返還するために平成 10 年の旧証券取引法の改正により創設された制度である。有価証券関連業を行う金融商品取引業者は投資者保護基金に加入しなければならないが、加入義務があるのは、そのうち第一種金融商品取引業を行う金融商品取引業者のみである（金融商品取引法施行令第 18 条の 7 の 2）。

²⁷² 黒沼悦郎『金融商品取引法入門<第 4 版>』（日本経済新聞出版社、2011 年）20 頁

²⁷³ 齋藤将彦「近年の金融商品取引法に関する改正の概要」『ジュリスト』No.1444（2012 年 8 月）

(図 6-2-1 投資商品の横断的規制)

信託法	商品ファンド法	証券取引法	金融先物取引法	銀行法	保険業法	信託業法	不動産特定共同事業法	商品先物所法
信託受益権	商品ファンド 各種ファンド・組合	株式 債券・地方債 国債・社債 有価証券 投資信託	金融先物 外国為替証拠金取引 天候デリバティブ クレジットデリバティブ 有価証券関連先物・オプション	外貨建預金・デリバティブ預金	変額保険・年金	投資性の強い信託	不動産ファンド	商品先物 不動産ファンド
有価証券		デリバティブ取引		金商法の利用者保護規制と同様の規制を適用				
金融商品取引法								

(出典：黒沼悦郎『金融商品取引法入門
＜第4版＞』30頁²⁷⁴⁾)

(表 6-2-2 証券業等と金融商品取引業の対応関係)

	改正後	改正前
金融商品取引業	第1種金融商品取引業	証券業 金融先物取引業
	第2種金融商品取引業	抵当証券業 商品投資販売業 信託受益権販売業
	投資運用業	投資一任契約に係る業務 投資信託委託業 投資法人資産運用業
	投資助言・代理業	投資顧問業
	金融商品仲介業	証券仲介業

(出典：黒沼悦郎『金融商品取引法入門
＜第4版＞』50頁²⁷⁵⁾)

金融商品取引法は2007年の施行以来、2008、09、10、11、12年と毎年改正されている。この改正における軸は2つある。1つは、日本国内の状況変化に対応することであり、もう1つは、世界的なレベルでの資本市場の動向への対応である。一般投資家保護の強化と資本市場に関する規制改革の両立が図られており、2006年改正後も、業者の顧客に対する販売勧誘に関する規制の強化と開示制度の規制緩和という流れが続いている。各年の改正の主な内容は表6-2-3の通りである。

(表 6-2-3 金融商品取引法に関する改正の概要)

改正年	主な内容
2008年改正	市場の競争力強化 (1)多様な資産運用・調達機会の提供 (2)多様で質の高い金融サービスの提供 (3)公正・透明で信頼性のある市場の構築
2009年改正	金融危機の再発防止策Ⅰ (1)市場の公平性・透明性の確保 (2)利用者保護の充実 ・金融分野における裁判外紛争解決制度（金融ADR制度）の創設

²⁷⁴ 黒沼悦郎『金融商品取引法入門＜第4版＞』（日本経済新聞出版社2011年）30頁

²⁷⁵ 黒沼悦郎『金融商品取引法入門＜第4版＞』（日本経済新聞出版社2011年）50頁

	・ 特定投資家（プロ）と一般投資家（アマ）の移行手続きの見直し ・ 有価証券店頭デリバティブ取引への分別管理義務の導入 (3)公正で利便性の高い市場基盤の整備
2010 年改正	金融危機の再発防止策Ⅱ (1)店頭デリバティブ取引等の決済の安定性・透明性の向上 (2)グループ規制・監督の強化
2011 年改正	(1)多様で円滑な資金供給の実現 (2)国民資産を有効活用できる資産運用機会の提供 (3)市場の信頼性の確保 ・ 無登録業者による未公開株等の取引に関する対応 ➢無登録業者による未公開株等の売付けを原則として無効に ➢無登録業者による広告・勧誘行為を禁止 ➢無登録業者に対する罰則を引き上げ ・ 投資助言・代理業の登録拒否事由の拡充 ➢登録拒否事由に人的構成要件を追加
2012 年改正	(1)インサイダー取引規制の見直し (2)課徴金制度の見直し ・ 金融商品取引業者等以外の者が他人の計算で行った不公正取引の課徴金対象化

（出典：齋藤将彦「近年の金融商品取引法に関する改正の概要」『ジュリスト』No.1444 2012 年 8 月）

2-1-2 証券取引法以外の関連法制

（ア）投資信託及び投資法人に関する法律（投資信託・投資法人法）（2000 年）

信託契約を用いて、投資家の資金を有価証券への投資として集団的に運用する仕組みを定めるものであり、1951 年に初めて制定された。その後、法人形態を用いて集合投資を行ういわゆる会社型投資信託として、投資法人制度が追加され(1998 年)、更に不動産への投資が追加されている(2000 年)。

（イ）有価証券に係る投資顧問業の規制等に関する法律（投資顧問業法）（1986 年）

投資家の無知につけこみ、いい加減な助言を与える業者を取り締まると共に、個別に契約を結んで専門家に投資運用を委ねたいという投資家の需要に応えるための法律である。

（ウ）金融先物取引法(1988 年)

金融機関や投資家に通貨や金利の変動リスクに対するヘッジ手段を提供するために、金融先物取引所において金融先物・オプション取引を行えるようにするために制定した。当初は金融先物取引所に上場しているデリバティブ取引のみを規制対象とするものだったが、外国為替取引の自由化に伴い外国為替証拠金取引(FX 取引)が盛んになり、投資家被害が拡

大したため、FX 業者も規制対象となった（2005 年改正）。

（エ）金融商品等の販売に関する法律（金融商品販売法）（2000 年）

金融商品について幅広く横断的なルール（金融サービス法）を制定しようという動きの成果として制定された。銀行・保険を含む金融商品に適用されるため、横断的な規制ではあったが、金融商品の販売・勧誘の側面しかカバーしていない点では包括的でなく、また、ルールの内容も限定的で不十分であった。改善を求めて「金融サービス法」の制定を求める声が上がリ、まずは、金融・保険以外の投資商品について業種横断的なルール（投資サービス法）を制定することとなり、金融商品取引法の立法へと繋がっている²⁷⁶。2006 年の改正時には、銀行法、保険業法、信託業法、商品取引所法（現商品先物取引法）、不動産特定共同事業法も改正された。デリバティブ預金や変額預金のように投資性の強い商品については、金融商品取引法同様に投資家保護のルールを適用している。詳細は改めて後述する。

2-2 金融商品取引法が適用される金融商品

2-2-1 有価証券

金融商品取引法の適用対象は、図 6-2-1 に示したように、有価証券の取引とデリバティブ取引である。なお、有価証券には、狭義の有価証券とみなし有価証券があり、既に証券・証書が発行されている権利を有価証券といい、発行されていない（ペーパーレスの）権利をみなし有価証券という。また、金融商品取引法における「金融商品」は、金融商品全ての取引に適用されるわけではなく（図 6-2-1 参照、銀行預金や保険契約は含まれない）、「投資商品」という概念で議論されてきた経緯を持つ。金融審議会の報告書²⁷⁷では「投資商品」について『①金銭の出資、金銭等の償還の可能性を持ち、②資産や指標などに関連して、③より高いリターン（経済的効用）を期待してリスクをとるもの』を金融商品の対象とすべき」と説明している（金融商品取引法が対象とする有価証券の詳細は、表 6-2-4 参照）。

なお、商品の流動性は要件となっていないため、譲渡が禁止されている権利も投資性の要件を満たせば金融商品取引法の適用対象となる²⁷⁸。また、出資された金銭が他者によって運用されることは要件となっていないため、デリバティブ取引も投資商品に含まれる。更に言えば、預金や保険商品であっても、高いリターンを期待してリスクをとるものは投資商品に含まれるが、銀行法や保険業法など他の業法で規制されている商品については各々の業法で手当てしており、投資性の高い預金・保険商品、商品先物取引、不動産特定共同事業契約などは、金融商品取引法で扱う金融商品とはなっていない²⁷⁹。

²⁷⁶ 黒沼悦郎『金融商品取引法入門<第 4 版>』（日本経済新聞出版社 2011 年）30 頁

²⁷⁷ 金融審議会金融分科会第一部会「投資サービス法（仮称）に向けて」（平成 17 年 12 月）
（http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/siryou/kinyu/dai1/f-20051222_d1sir/b.pdf）

²⁷⁸ 黒沼悦郎『金融商品取引法入門<第 4 版>』（日本経済新聞出版社 2011 年）33 頁

²⁷⁹ 同上

なお、みなし有価証券（金融商品取引法 2 条 2 項に規定）については、紙の形をとっているか否かで、その権利に金融商品取引法上の保護を及ぼすかどうかの違いを設けることは不合理であるとして、以下のものを金融商品取引法の適用対象として挙げている。すなわち、①政令で指定する電子記録債権、②信託の受益権、③外国信託の受益権、④合名会社・合資会社の社員権または合同会社の社員権、⑤外国法人の社員権で④の性質を有するもの、⑥集団投資スキーム持分（簡単に言えば投資信託で出資割合に応じて金銭が貰える権利）、⑦外国集団投資スキーム持分、⑧政令で指定する権利（学校債でペーパーレスのものが政令指定されている。）である。

2-2-2 デリバティブ（金融派生商品）取引

デリバティブは、伝統的な金融取引（借入、預金、債券売買、外国為替、株式売買等）や実物商品・債券取引の相場変動によるリスクを回避するために開発された金融商品の総称であり、基礎となる原資産の変数の値（市場価値あるいは指標）によって、相対的にその価値が定められるような金融商品をいう。利用目的は、リスクヘッジ、投機（スペキュレーション）、裁定取引（アービトラージ＝金利差や価格差を利用して利鞘を稼ぐこと）である。デリバティブ取引の本来の目的はリスクヘッジだが、レバレッジ効果を有するが為に、投機的な運用資産としても利用されており、多額の損失を生じ得ることが問題となっている。

取引が行われる場所によって、市場デリバティブ取引、店頭デリバティブ取引、外国市場デリバティブ取引と呼び名が変わる。原資産として用いられる金融商品は、①有価証券、②預金契約に基づく権利であって政令で定めるもの、③通貨、④同一の種類のものが多数存在し、価格の変動が激しい資産のうち政令で定めるもの（商品先物を除く。）となる。また、原資産として用いられる金融指標には、①金融商品の価格・利率、②気象の観測の成果に係る数値（天候デリバティブ）、③事業者の事業活動に重大な影響を与える指標または社会経済状況に関する統計数値のうち政令で定めるもの（GDP 等）などがある。

デリバティブ取引の代表的なものとして、先物取引、オプション取引、スワップ取引、クレジットデリバティブなどがある²⁸⁰。

²⁸⁰ 「先物取引」とは、将来の一定の時期（限月）に取引対象の受け渡しと代金の支払いを約束する取引で、それまでに転売または買戻しをすることによって決済できるものである。「オプション取引」とは、当事者の意思表示により、一定の価格・数量の取引を成立させることのできる選択権を売買する取引である。オプション購入者にとって不利な方向に変動した場合はオプションを行使せずにオプション料を払うだけで済む。オプションの売り手にとっては理論上損失が無限大になる可能性がある（値が昇騰したとしても決めた一定の価格で取引しなければならない。）。「スワップ取引」とは、当事者間において性質や条件の異なる債権・債務を交換したのと同じ効果を生じるように、互いに一定の金銭の支払いを約する取引を指す。「クレジットデリバティブ」とは、債務者の信用悪化を示す一定の事由が発生したときに債務者が相手方から一定の金銭の支払いを受けることのできる取引のことであり、CDS が有名である。

(表 6-2-4 有価証券の種類について(金融商品取引法第 2 条第 1 項に規定))

有価証券	備考
①国債証券 ②地方債証券	
③特殊債	政府関係機関債と金融債の総称
⑤社債券 ⑨株券・新株予約権証券	⑤は会社に対する債権 ⑨は会社に対する持ち分である株式と株式を会社から取得する権利
④資産流動化法上の特定社債券 ⑧資産流動化法上の優先出資証券 ²⁸¹ ・新株引受権証書 ⑬特定目的信託の受益証券 ²⁸² ⑭信託の受益証券 ⑮外国貸付債権信託の受益証券	債券や不動産などを原保有者から切り離して、投資の対象とする資産の流動化に用いられる有価証券
⑥特殊法人に対する出資証券	
⑦協同組織金融機関の優先出資証券	
⑩投資信託・外国投資信託の受益証券 ⑪投資法人の投資証券・投資法人債権・ 外国投資法人の投資証券 ⑫貸付信託の受益証券 ⑭信託の受益証券	投資資金を集めて合同運用するために投資家に対して発行される有価証券
⑮コマーシャルペーパー(CP)	社債と同様だが、償還期間が 1 年未満
⑯抵当証券	不動産を担保(抵当)とした貸付債権を証券化
⑰外国証券・証書	①～⑨と⑫～⑮の性質を有するもののみ
⑱外国貸付債権信託の受益証券	
⑲オプション証券・証書	
⑳預託証券・証書	企業が自国以外の海外市場で株式を流通させるために、代わりに流通させる証券
㉑政令で指定する証券・証書	外国譲渡性貯金証書と学校債が指定

(出典：黒沼悦郎『金融商品取引法入門<第 4 版>』(日本経済新聞出版社、2011 年) 46 頁を元に作成)

2-3 資本市場とプレーヤー

2-3-1 有価証券の売買・デリバティブ取引が行われる市場

広義の金融市場には狭義の金融市場と資本市場が含まれる。狭義の金融市場とは、企業が資金調達を行う際に、銀行等の金融機関から借り入れる場であり、資本市場とは、多くの投資家から直接に出資を受け入れたり借り入れたりする場である²⁸³。資本市場では、市

²⁸¹ 優先出資証券とは、企業が資本増強のために発行する証券。引き受けた投資家は議決権が得られないかわりに一般的には普通株よりも高い配当を得られる。一定期間後に償還される社債のような面と、株式と同じように配当が繰り延べられる可能性があることなど、社債と株式の中間的な側面を持っている。

²⁸² 信託契約に基づいて行われる信託財産の管理・運用などの結果を享受する権利である「信託受益権」を証券化したものである。

²⁸³ 黒沼悦郎『金融商品取引法入門<第 4 版>』(日本経済新聞出版社 2011 年) 16 頁

場原理に基づいて資金調達の可否・条件が決定される。株式の発行価格や社債の利率は、証券会社等を介して、多くの投資家の判断を集約して決定されることとなる。

資本市場は更に「発行市場」と「流通市場」に分かれる。発行市場はプライマリーマーケットと呼ばれ、株式会社の資金調達の目的で新規に発行される証券が、発行者から直接、もしくは証券会社、銀行等を介して、投資家に一次取得される市場である²⁸⁴。主に当事者間の相対取引であり、取引所のような具体的な市場はない。流通市場はセカンダリーマーケットと呼ばれ、既に発行された証券が、投資家から投資家に転々と流通・売買される市場のことであり、証券取引所のように物的な施設に注文を集中して取引されている²⁸⁵。資本家にとっては、発行市場で得た株式や社債などの有価証券を売却処分することができなければ、企業の資金調達には応じることはできない。また、流通市場における市場価格が資金調達の可否を決定しており、発行市場と流通市場は密接に結びついているといえる²⁸⁶。

有価証券の流通市場としては、①金融商品取引所、②取引所取引外市場、③私設取引システム（PTS 市場）、④取引当事者間の相対取引²⁸⁷、の 4 つである。なお、デリバティブ取引が行える市場については、①金融商品取引所が開設する金融商品市場、②当事者間の相対取引、③外国金融商品取引市場に限られ、それ以外の市場におけるデリバティブ取引は賭博罪に該当する可能性がある。

（表 6-2-5 国内で有価証券の売買が行われる流通市場）

	流通市場	取引所の内外
上場有価証券	金融商品取引所が開設する金融商品市場	内
	店頭市場 ²⁸⁸ における相対取引	外
店頭有価証券 ²⁸⁹	グリーンシート市場	外

（出典：高橋康文『平成 16 年証券取引法改正のすべて』（第一法規出版、2005 年）114 頁）

2-3-2 金融商品取引所

金融商品取引所は、かつての証券取引所と金融先物取引所を併せたものであり（表 6-2-6）、前述した上場有価証券の流通市場の 1 つである。取引は金融商品取引所の承認を受けた金

²⁸⁴ 日本証券業協会ホームページ(http://www.jsda.or.jp/manabu/qa/qa_stock13.html)

²⁸⁵ 同上

²⁸⁶ 黒沼悦郎『金融商品取引法入門<第 4 版>』（日本経済新聞出版社 2011 年）18 頁

²⁸⁷ 相対取引とは、当事者間の一対一の売買取引のことである。売り手と買い手が互いに売買の相手を選び、証券取引所を通さずに、直接当事者間で取引を行う。証券会社の店頭で取引を行う店頭株式の取引方法も含まれる。顧客と証券会社、または証券会社同士が売買をする当事者間で個別に取引条件を決めることができ、数量や価格、決済方法などを交渉できる。

²⁸⁸ 債券取引の 99%は店頭市場。債券は数万に及ぶ種類があり、取引所では扱いきれないためである。

²⁸⁹ 店頭有価証券とは、金融商品取引所に上場されていない有価証券すべてを指す。店頭有価証券のうち、一定の要件を満たしたものは店頭取扱有価証券と呼ばれる。さらに、店頭取扱有価証券のうち、グリーンシート等規則第 2 条第 5 号に規定されるものをグリーンシート銘柄と呼び、日本証券業協会の協会員が投資勧誘を行うことができる。（金融商品取引法第 67 条の 18 第 4 号）

融商品取引業者（会員組織の取引所は会員会社）だけが行うことができる。

（表 6-2-6 国内にある金融商品取引所）

金融商品取引所	旧証券取引所	東京証券取引所	1 部、2 部、マザーズ（新興市場） TOKYO PRO Market（プロ投資家向け）
		大阪証券取引所	1 部、2 部、JASDAQ（新興市場＋老舗企業も）
		名古屋証券取引所	1 部、2 部、セントレックス（新興市場）
		札幌証券取引所	札幌市場、アンビシャス（新興市場）
		福岡証券取引所	福岡市場、Q-Board（新興市場）
	旧金融先物取引所	東京金融先物取引所	現在の上場商品は、ユーロ円 3 ヶ月金利先物 取引所為替証拠金取引、取引所株価指数証拠金取引ほか

（出典：伊澤賢司・江戸川泰治『図解でわかる 金融商品取引法』日本実業出版社、2006 年、98-99 頁を元に作成）

2-3-3 金融商品取引業者について

金融商品取引業者とは、資本市場において、発行者と投資家との間、投資家同士を仲介し、また投資家に対して投資助言等のサービスを提供する者である。具体的には表 6-2-7 に示す行為を行うものを指す（金商法第 2 条第 8 項）。金融商品取引業を行うためには、内閣総理大臣の登録を受けなければならない（金商法第 29 条）、これに違反した場合には罰則の適用がある（金商法第 198 条第 1 号）。金融商品取引業は、その取扱商品・業務内容によって 4 種に分類される。これは、業によって参入要件・兼業の範囲に差を設け、業に応じた規制を及ぼす（規制を柔軟化する）ためである²⁹⁰。登録の要件はそれぞれ異なり、要件を満たせる業務から登録を受けることが可能である。

投資詐欺で行われる未公開有価証券の売買を「業として²⁹¹」行うことは、本来「第一種金融商品取引業」とされており、そのための要件は表 6-2-7 の通りかなり厳しく、新規参入のハードルは高いと言える。

²⁹⁰ 黒沼悦郎『金融商品取引法入門<第 4 版>』（日本経済新聞出版社 2011 年）47 頁

²⁹¹ 「業として」の行為と判断されなければ、無登録であっても金商法違反とはならない。その判断基準として、金融庁『コメントの概要及びコメントに対する金融庁の考え方』（2007 年 7 月 31 日）では、一般に「対公衆性」かつ「反復継続性」を有する行為としている。つまり、詐欺的な商法が金商法の適用を受けるか否かの判断において、営利性の有無は問われない。証券取引法では営利性が「業として」の基準に含まれていたが、金商法の立法過程で、無登録業者による詐欺的な金融商品の販売が「営業」に該当するか明らかでない場合が多いとの指摘を踏まえ、「営利性」を要件としないことが望ましいとの提言がなされたことによる（金融審議会金融分科会第一部会報告「中間整理」（平成 17 年 7 月 7 日））。

無登録業者は、「縁故者のみに販売した」、「ベンチャー企業を支援する投資会社であり、未公開株の売買を業とする会社ではない」、「ベンチャー企業に出資して自社が保有している株式をベンチャー企業から株主作りを依頼された場合などに相対取引により譲渡したにすぎない」などと主張することがある。しかし、「パンフレット」や「チラシ」その他販売用の制作物を作成し勧誘をしているような場合は、「業として」勧誘行為を行っていることは明らかである。「対公衆性」とは、「不特定多数のものに対して」行為を行うことである。

また、第一種金融商品取引業もしくは投資運用業を行う金融商品取引業者や登録金融機関の委託を受け、委託者のために有価証券の売買の媒介、市場デリバティブ取引の委託の媒介を行う者を、金融商品仲介業者と呼ぶ。金融商品仲介業も内閣総理大臣の登録が必要となるが、金融商品取引業と比べ要件は緩やかである。

(表 6-2-7 金融商品取引業における 4 種の分類)

	取扱商品・業務内容	扱うための要件
第一種 金融商品取引業	①有価証券（2条2項各号のみなし有価証券を除く）の売買・売買の媒介 ②店頭デリバティブ取引等 ③元引受け、④PTS 業務、⑤有価証券等管理業務	一定の組織・資本金（最低 5000 万円）を備えた株式会社。 自己資本規制比率 120%以上。 人的構成要件有り。 国内に支店が必要。
第二種 金融商品取引業	①一定の有価証券・みなし有価証券の自己募集 ②2条2項各号のみなし有価証券の売買・売買の媒介 ③市場デリバティブ取引（有価証券を除く）	最低 1000 万円の資本金や営業保証金。人的構成要件有り。 株式会社でなくても可。 自己資本規制なし。
投資運用業	①投資法人との契約に基づく、投資法人の財産の運用 ②投資信託の受益証券保有者から拠出を受けた金銭等の運用 ③投資一任契約に基づき、顧客の財産の運用 ④信託の受益権の保有者から拠出を受けた金銭等の運用 ⑤①～④以外の集団投資スキーム持分の保有者から拠出を受けた金銭等の運用	最低資本金 5000 万円の株式会社であること。 自己資本規制なし。
投資助言・代理業	①投資顧問契約を締結して有価証券の価値等または金融商品の価値等に基づく投資判断についての助言 ②投資顧問契約または投資一任契約の締結の代理または媒介	営業保証金 500 万円が必要。 株式会社でなくても可。 最低資本金の規定なし。 自己資本規制なし。 人的構成要件有り。

(出典：黒沼悦郎『金融商品取引法入門<第 4 版>』（日本経済新聞出版社、2011 年）46 頁および大崎貞和『解説 金融商品取引法（第 3 版）』（弘文堂、2007 年）45-56 頁を元に作成)

2-3-4 発行者について

発行者とは、資金を調達するために有価証券を発行する者を指し、国、地方公共団体、私企業などがある。発行後に投資家に取得させる場合、発行者と投資家が直接の契約関係

に立つことになる。必要とする資金を確実に得るためには、証券会社が発行者と投資家との間で仲介することになり、そのような行為には金融商品取引業の登録が必要である。一方で、発行者自らが証券会社等を介さずに、投資家に対して有価証券を販売すること（自己募集）は登録を必要としない。

2-3-5 投資家について

投資家とは、金融商品の取引の主体となる者（個人または法人）である。外国の投資家であっても日本の法律が適用される。投資家が売買の相手方となる売主や買主を見つけることは容易でないので、多くの場合証券会社が売買の仲介をすることとなり、取引を円滑に行うための取引所が開設されている²⁹²。

投資家は属性によって 4 つに区分され、特定投資家（プロの投資家）と一般投資家のそれぞれについて、他方に移行できない層と、選択により他方に移行できる中間層がある（表 6-2-8）。中間層は、有価証券関係、デリバティブ取引関係、投資顧問契約関係、投資一任契約関係といった契約の種類ごとに、一般投資家や特定投資家に移行する旨を業者に申し出ることができる（金商法第 34 条の 2 第 1 項、第 34 条の 3、第 34 条の 4）。金融商品取引法では投資家を保護するべく²⁹³、金融商品取引業者に様々な販売・勧誘ルールを課しているが、投資家のレベルによって規制に強弱を付けることで、投資家保護とリスク・キャピタル供給の円滑化のバランスを図っている²⁹⁴。例えば、顧客が特定投資家である場合、一般投資家の場合には行わなければならない「契約締結前の書面交付」などの行為が不要となる²⁹⁵。

²⁹² 取引所における取引は必ず証券会社等の金融商品取引業者に委託しなければならない。投資家同士が取引所を介さずに直接の相手方となって有価証券やデリバティブの売買を行うことは禁止されていない。

²⁹³ 金融商品取引法による投資家保護は、消費者契約法による消費者保護と異なる。消費者契約法では、事業者が商品について品質保証を行い、欠陥のある商品から消費者を守る義務が述べられている。一方で、金融商品取引の分野では、投資判断の結果を投資家に帰属させる「自己責任の原則」が妥当し、法は商品の品質（価値）自体を保証していない。そこでは、品質を判断させるための情報を投資家に与え、市場取引により価格が決定されることが資源の効率的配分のために必要と考えられている。

²⁹⁴ このように、特定投資家と一般投資家を区分させることにより規制緩和を進めた目的として、金融審議会金融分科会第一部会報告書「投資サービス法（仮称）に向けて」（2005 年 12 月 22 日）では以下の 3 点が挙げられている。①適切な利用者保護とリスク・キャピタルの供給の円滑化を両立させる必要があること。②特定投資家は、その知識・経験・財産の状況などから、適合性原則の下で保護が欠けることとならず、かつ当事者も必ずしも行政規制による保護を望んでいないと考えられること。③特定投資家については、行政規制ではなく市場規律に委ねることにより、過剰規制による取引コストを削減し、グローバルな競争環境に置かれている我が国金融・資本市場における取引の円滑を促進すること。

²⁹⁵ 金融庁「新しい金融商品取引法制について」（2006 年 9 月）

(<http://www.fsa.go.jp/policy/kinyusyohin/pamphlet.pdf>)

(表 6-2-8 投資家の属性による区分)

投資家の種類	主体
①特定投資家 (移行不可)	国 日本銀行 適格機関投資家（金融機関、有価証券残高 10 億円以上の法人・個人で届出した者）
②特定投資家 (一般投資家に移行可)	上場会社 資本金 5 億円以上の株式会社、外国法人 投資者保護基金
③一般投資家 (特定投資家に移行可)	地方公共団体 ①②に該当しない法人 出資総額が 3 億円以上の組合の業務執行者である個人 純資産が 3 億円以上かつ投資資産が 3 億円以上の個人
④一般投資家 (移行不可)	③に該当しない個人

(出典：金融庁「新しい金融商品取引法制について」（2006 年 9 月）²⁹⁶)

2-4 金融商品取引法による登録業者への業規制

業者の行為として規制すべき対象は、大きく 2 つがある²⁹⁷。1 つは、市場における有価証券・デリバティブの公正な価格形成に直接影響をあたえる行為（相場操縦など）であり、もう 1 つは、不当な勧誘のように、市場に対する影響は間接的であるが、顧客の投資判断を歪め、顧客に損害を及ぼすような行為である。ここでは、後者に関して、金融商品取引法で定められた守るべき行為や禁止する行為について述べる。

金融商品取引法第 38 条では、登録業者に対する業規制として、①虚偽説明の禁止²⁹⁸（1 項 1 号）、②断定的判断提供の禁止²⁹⁹（1 項 2 号）を規定している。また、③訪問販売や電話勧誘販売に関する不招請勧誘の禁止（1 項 4 号）、④勧誘受託意思不確認の禁止（1 項 5 号）、⑤再勧誘の禁止（1 項 6 号）、⑥迷惑勧誘の禁止（1 項 7 号、内閣府令 117 条 1 項）を、

²⁹⁶ 金融庁「新しい金融商品取引法制について」（2006 年 9 月）

(<http://www.fsa.go.jp/policy/kinyusyohin/pamphlet.pdf>)

²⁹⁷ 黒沼悦郎『金融商品取引法入門<第 4 版>』（日本経済新聞出版社 2011 年）166 頁

²⁹⁸ 虚偽事実の告知や断定的判断の提供の禁止（38 条 1 号・2 号）については、有価証券・デリバティブ商品の販売・勧誘だけではなく、投資顧問契約や投資一任契約の締結にも適用される。また、これは特定投資家にも適用される。

²⁹⁹ ①断定的判断を提供された顧客（事業として契約を締結するのではない個人に限る）が、判断の内容が確実であると誤認して契約を締結した場合には、顧客は消費者契約法に基づいて、契約を取り消すことができる（消費者契約法第 4 条第 2 項）。ただし、誤認に気付いた時から 6 ヶ月以内にしなければならない。②虚偽の事実を告げ、または断定的判断を提供した業者は、金融商品販売法に基づいて、それによって顧客が被った損害を賠償する責任を負う（金融商品販売法第 4 条、第 5 条）。これらは特定投資家にも適用される。また、業者の責任は無過失責任であり、元本欠損額は顧客の被った損害と推定される。

内閣府令で定めるものについて適用している。

2-4-1 金融商品販売法と金融商品取引法における説明義務

金融機関等に対し、消費者がきちんと理解できるよう金融商品の説明を適切に行うよう義務付けている法律が「金融商品販売法³⁰⁰」である。その説明事項として、①相場の変動や発行者・販売業者の信用状況の変化によって元本欠損が生じるおそれがあること、②販売対象の権利に行使期間の制限があることや、販売期間の制限があることを販売する時まで顧客に説明しなければならないこと、③相場の変動や発行者・販売業者の信用状況の変化によって、投資元本を上回る損失が生じるおそれがあること（2006年改正で追加）、④取引の仕組みの重要事項（元本欠損や当初元本以上の損失がなぜ生じるかの説明）（2006年改正で追加）などがある³⁰¹。

これらの説明は、顧客の知識、経験、財産の状況、および当該契約を締結する目的に照らして、当該顧客に理解されるために必要な方法および程度によるものでなければならない（同法3条2項）。また、金融商品販売法上の説明義務に違反したときは、顧客が被った損害を賠償する責任を負う（同法5条）。

一般不法行為と比較すると、業者の責任が無過失責任であったり、元本欠損額が顧客の被った損害額と推定されるため、投資家側に有利である（特定投資家に対しては、これら説明義務や損害賠償責任の規定は適用されない。）。

金融商品取引法との違いとしては、違反しても民事責任を生じさせるだけで、行政監督の根拠にはなっていない点が挙げられる。金融商品取引法においても同様の説明義務³⁰²を課しているが、同法は、違反した業者に対して直接的に行政監督の処分を発動できる「業法」としての側面を有している³⁰³。

³⁰⁰ 金融商品の販売等に関する法律のことである。第1条「この法律は、金融商品販売業者等が金融商品の販売等に際し顧客に対して説明をすべき事項等及び金融商品販売業者等が顧客に対して当該事項について説明をしなかったこと等により当該顧客に損害が生じた場合における金融商品販売業者等の損害賠償の責任並びに金融商品販売業者等が行う金融商品の販売等に係る勧誘の適正の確保のための措置について定めることにより、顧客の保護を図り、もって国民経済の健全な発展に資することを目的とする」

³⁰¹ 金融商品販売法における金融商品は、有価証券、デリバティブ（商品先物を除く）、預金契約、保険契約が対象となる。

³⁰² 金融商品取引法では、契約締結前の書面交付義務を採用し（金商品取引法第37条の3）、さらに内閣府令により、書面交付の前の説明義務を課している（内閣府令第117条）。業規制の明確化の観点から、違反の有無を容易に判断し得る書面交付義務の形式が採用されている。

³⁰³ 金融商品取引業者は、金融商品取引契約を締結する前に、顧客に対して、①業者の商号、名称、住所、②登録番号、③当該契約の概要、④手数料・報酬等、⑤市場リスクにより損失又は元本超過損を生じるおそれがあること、その他内閣府令で定める事項を記載した書面を、あらかじめ顧客に交付しなければならない（金融商品取引法第37条の3）。内閣府令では、⑥契約締結前交付書面の内容を十分に読むべき旨、⑦顧客が預託する保証金等の額・算定方法、⑧信用リスクにより損失・元本超過損を生じるおそれがあること、⑨当該契約に関する租税の概要、⑩契約終了事由、⑪クーリング・オフ適用の有無、その内容、⑫業者の概要、⑬業者の行う金融商品取引業の内容及び方法の概要、⑭顧客からの連絡方法、⑮加入している金融商品取引業協会、認定投資者保護団体の名称を挙げている（金融商品取引業等に関する内閣府令第82条）。契約締結前交付書面を交付せず、または虚偽または記載漏れのある書面を交付した者は、6月以下の懲役・50万円以下の罰金に処せられる（金融商品取引法第205条第12号）。

第 1 節でも述べたように、業者が一般投資家の無知につけ込み金融商品を販売するケースが見られており、裁判所が説明義務等違反を理由として業者の不法行為責任を認めることが少なくない。ただし、金融商品取引法は、一般投資家を保護し、違法行為を行う悪質な金融商品取引業者に制裁を課してきた一方で、金融商品取引における自己責任原則との関係で、投資家が一切リスクを背負わないわけではないため、裁判所は過失相殺を行うことが多い。訴訟リスクを懸念して証券会社が投資活動を委縮させないかという点も考慮しなければならないからである。このように、裁判所では説明義務違反におけるトラブルに関して、投資家保護と業者の負担のバランスに配慮して結論を出している。

2-4-2 金融商品取引法における適合性の原則

金融商品取引法における適合性の原則とは、「金融商品取引業者が、株式、債券、投資信託等の金融商品を勧誘する場合に、顧客の知識、経験、財産の状況、商品購入の目的等を確認したうえで、顧客に合った商品を勧めることを義務付ける原則」である。また、適合性の原則は金融商品取引法のみならず、日本証券業協会の規則、投資信託協会の規則にも定められており、金融商品を販売する全ての業者が守らなければならない（金商 40 条 1 項³⁰⁴）。適合性の原則は、金融商品仲介業者にも適用される（金商 66 条の 15）。また、金融商品取引法が対象とする金融商品以外にも、銀行におけるデリバティブ預金の販売、保険会社による変額保険の販売、不動産特定共同事業者による不動産特定共同事業契約の締結、商品先物取引についても適合性の原則が規定されている³⁰⁵。金融商品に関する適合性の原則の適用対象を今後拡張するか否かについて、金融庁は「所管する金融行政においては、ほぼ網羅的に当原則に基づく行政が展開されている状況にある」と述べ、検討はしていないとの見解を示している³⁰⁶。

また、説明義務と同様に、適合性の原則は特定投資家には適用されない（金商 45 条）。

適合性の原則に違反した場合、それだけで業者の賠償責任が認められるかどうかについて、最高裁は適合性原則違反のみでも不法行為責任が成立する旨を述べている³⁰⁷。

2-4-3 不招請勧誘の禁止

金融商品取引法では、限られた金融商品についてであるが、不招請勧誘の禁止が規定されている。不招請勧誘の禁止とは、「契約の締結について勧誘の要請をしていない顧客に対

³⁰⁴ 金融商品取引業者等は、業務の運営の状況が次のいずれかに該当することのないように、その業務を行わなければならない。すなわち、金融商品取引行為について、顧客の知識、経験、財産の状況及び金融商品取引契約を締結する目的に照らして不相当と認められる勧誘を行って投資者の保護に欠けることとなっており、又は欠けることとなるおそれがあること。

³⁰⁵ それぞれ、銀行法第 13 条の 4、保険業法第 300 条の 2、不動産特定共同事業法第 21 条の 2、商品先物取引法第 215 条にて規定されている。

³⁰⁶ 第 73 回消費者委員会

³⁰⁷ 最判平成 17 年 7 月 14 日判決にて、①顧客の知識・経験・財産の状況だけでなく、顧客の意向（投資目的）も適合性の判断基準となること、②適合性の原則からの著しい逸脱が不法行為法上の損害賠償責任を生じさせることを明らかにした。

し、訪問し又は電話をかけて、契約の締結の勧誘をする行為」を禁止することをいう³⁰⁸。まず、外国為替証拠金取引による消費者被害が社会問題化したことにより、金融先物取引法の規制として 2005 年に外国為替証拠金取引に不招請勧誘禁止が導入されている。これにより、金融商品取引業者等が、金融商品取引契約の締結の勧誘を要請していない顧客に対し、訪問や電話によって勧誘する行為を禁止している。その後、金融商品取引法の改正時にも同様の規定が導入された（金商 38 条 4 号、施行令 16 条の 4³⁰⁹）。金融庁はその経緯について、「個人顧客を相手方とする店頭デリバティブ取引については、業者が自由に商品内容を設計でき、価格の透明性も低く、投資者被害が発生しやすいため、継続的に取引を行っている場合等を除き、法令によりその全般について不招請勧誘を禁止する」と説明している³¹⁰。現状では、店頭金融先物取引（店頭 FX 取引等）および、有価証券店頭デリバティブ取引（証券 CFD 取引等）についてのみ不招請勧誘を禁止しており³¹¹、特定投資家に対しては不招請勧誘の禁止をしていない。

また、商品先物取引法の改正（2011 年 1 月施行）により、国内商品先物取引について、「取引証拠金等の額を上回る損失が生ずることとなるおそれのある取引」については取引所の内外共に不招請勧誘が禁止、初期の投資額以上の損失が生じるおそれのない取引については店頭取引のみ不招請勧誘が禁止されている（表 6-2-9）³¹²。

なお、未公開有価証券については、登録業者は自主ルールにより不招請勧誘を禁止しているが、法として不招請勧誘を禁じているわけではない（詳しくは後述する。）。

（表 6-2-9 商品先物取引と金融商品取引における不招請勧誘禁止規定の比較）

		初期の投資額以上の損失が発生しない仕組みの取引	初期の投資額以上の損失が発生する可能性のある取引
商品先物	取引所取引	対象外	不招請勧誘禁止
	取引所外（店頭）取引	不招請勧誘禁止	
金融商品 （有価証券先物・為替先物等）	取引所取引	対象外	
	取引所外（店頭）取引	不招請勧誘禁止	

（出典：経済産業省 産業構造審議会商品先物取引分科会提出資料（2012 年 6 月 18 日）³¹³）

³⁰⁸ 金融庁「デリバティブ取引に対する不招請勧誘規制等のあり方について」（平成 22 年 9 月 13 日）より

³⁰⁹ 金融商品取引法施行令第 16 条の 4 第 1 項において、以下の店頭デリバティブ取引、又はその媒介、取次、代理についての不招請勧誘が禁止となった。すなわち、①通貨等の先物取引、②通貨の価格等を金融指標とする先物取引、③通貨の売買等に関するオプション取引である。

³¹⁰ 金融庁「デリバティブ取引に対する不招請勧誘規制等のあり方について」（平成 22 年 9 月 13 日）より
<http://www.fsa.go.jp/news/22/svouken/20100913-1/01.pdf>

³¹¹ 同上

³¹² 商品先物取引法第 214 条第 1 項第 9 号、商品先物取引法施行令第 30 条

³¹³ http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004477/pdf/23_004_05_00.pdf

2-4-4 再勧誘の禁止

再勧誘の禁止とは、最初の勧誘が如何なる方法であれ、顧客が契約の締結をいったん拒んだ後は、同じ契約の勧誘を継続することを禁止するものである。金融商品の販売については、金融商品取引法に再勧誘の禁止についての規定があるが（金商 38 条 6 号）、その対象は施行令で定める契約に限られており、金融先物取引（外国為替証拠金取引など、取引所の内外両方）が指定されている（施行令 16 条の 4 の 2）。再勧誘の禁止が機能する前提として、勧誘に先だって勧誘を受ける意思の有無を顧客に確認する必要がある（金商 38 条 5 号）。

このように、不招請勧誘の禁止や再勧誘の禁止については、限られた金融商品取引のみが対象となっており、今後、リスクが特に高い金融商品や、現実に被害が生じている金融商品については、禁止の対象に含めていくべきだという意見もある。しかし、他方では、不招請勧誘の禁止や再勧誘の禁止は、投資家に商品内容を知らせる機会が減るため、投資家が自分に適した投資をする機会を逃すデメリットがあるとも指摘されている。これらの投資家保護規定の対象を拡大することについては、禁止の根拠や禁止によって生じるデメリット等をよく吟味して検討する必要があるものと考えられる。

2-4-5 クーリング・オフ

クーリング・オフとは、契約後一定期間のうちであれば顧客に無条件の契約解除権を認める制度である。金融商品取引法では、政令で定める金融商品取引契約に限ってクーリング・オフを認めることにしているが（金融商品取引法 37 条の 6）、現状では投資顧問契約に限り、10 日間のクーリング・オフを規定している（施行令 16 条の 3）。金融商品取引について広くクーリング・オフを認めると、取引後に価格が下落した時に契約解除権を行使するなどの投機行為を投資家に許すこととなり、投資家に一方的に有利であるだけでなく、公正な市場形成を妨げるおそれがあるためである。

2-4-6 広告の規制

金融商品取引業者に共通して適用されるルールとして、標識の揭示義務（金商 36 条の 2）、広告の規制（金商 37 条）などがある。広告には、郵便、ファクシミリ、電子メール、ビラ・パンフレットのように多数の者に同様の内容で情報が提供される媒体が含まれる（金商業府令 72 条）。広告により勧誘が行われる場合は、広告の規制と勧誘の規制も適用される。広告には業者の登録番号を表示しなければならないので、登録番号を有していない無登録業者による広告は、事実上禁止されている。政令で定める表示事項として、①手数料、②市場リスクにより損失が生じるおそれ、③元本を上回る損失が生じるおそれ³¹⁴、④重要な事項について顧客の不利益となる事実、⑤加入している金融商品取引業協会の名称などを

³¹⁴ ②③のリスクに関する事項については、広告中の最大の文字と著しく異ならない大きさで表示することが定められている。

表示しなければならない（施行令 16 条、金商業府令 76 条）。広告に際しては、契約解除・利益保証・損害賠償額の予定・手数料などについて誤解を生じさせるような表示をすることや、業者の信用や実績について誇大広告をすることが禁止されている（金商 37 条 2 項、金商業府令 78 条）。

2-5 投資詐欺対策に関する現行制度

2-5-1 未公開有価証券（未公開株・未公開社債）への規制

未公開有価証券に関する法整備が、2011 年に行われている。その背景として、金融商品取引法に基づく金融商品取引業の登録を受けていない業者（以下、無登録業者³¹⁵）が、高齢者等に対し未公開株等の販売を行うことによる投資詐欺が近年急増したことが挙げられる（表 6-1-1 参照）。そこで、2011 年の金融商品取引法改正では、投資者保護を一層充実させる観点からの制度整備が盛り込まれた。大きくは以下に述べる、(ア)取引の無効ルールの創設、(イ)無登録業者による広告・勧誘行為の禁止、(ウ)無登録業者に対する罰則の引き上げ、(エ)投資助言・代理業の登録拒否事由の拡充の 4 点である。

(ア)取引の無効ルールの創設（2011 年 11 月 24 日施行）

無登録業者による未公開株等の売付けは、金融商品取引法の違反行為であり、また、情報の非対称性の強い有価証券に関する取引であることを踏まえ、公序良俗に反する不当な利益を得る行為である蓋然性が高いと考えられることから、売買契約を原則として³¹⁶無効とすることとした³¹⁷。

対象となる未公開有価証券とは、社債券、株券、新株予約権証券、政令で指定する証券で、以下の条件の全てに当てはまるものである。すなわち、①金融商品取引所に上場されていない有価証券であること、②店頭売買有価証券ではないこと、③店頭取扱有価証券ではないこと、④売買価格や発行者に関する情報を容易に取得できる有価証券として政令で指定されたものでないこと、である（金融商品取引法 171 条の 2）。

現在、未公開有価証券の広告・勧誘・販売を行うことができるのは、自社発行の場合を

³¹⁵ 無登録業者とは、金融商品取引法第 29 条の規定に違反して、内閣総理大臣の登録を受けずに第一種金融商品取引業又は第二種金融商品取引業を行う者を指す（金融商品取引法第 171 条の 2）。

³¹⁶ 例外として、無登録業者の行為であっても、①契約の締結にあたって顧客の知識、経験、財産の状況に照らして投資者保護に欠けるものではないこと、または、②当該売付け等が不当な利得行為でないことを立証できた場合に限り、契約が無効とならないとする規定が定められた（金融商品取引法第 171 条の 2）。

³¹⁷ 無登録業者による民事効規定の考え方として、以下の論理展開が為された。金商法に違反する無登録業者は、一般的に自己の利益を図るため、取引相手に対し不当な行為を行う恐れがあると考えられる。未公開株等は、その証券や発行体に関する情報が乏しいため、未公開株等の取引が行われる際には、縁故に基づく取引のような場合を除き、販売業者と投資者との間に著しい情報の非対称性が存在すると考えられる。情報優位に立つ販売業者は、投資家の誤認等を誘い、不当な高値で未公開株等の売付けを行うことが容易であるため、未公開株等の取引は、不当な利得を得る行為の温床になり易い側面を持っている。以上から、無登録業者が未公開株等の販売を行う場合には、典型的に不当な利得を得る行為を行う蓋然性が高いものと考えられ、無登録業者がそうした行為を行っている場合には、未公開株等の販売は公序良俗違反の一類型である暴利行為に当たる可能性が高いものと考えられる。（古澤知之ほか『逐条解説 金融商品取引法<2011 年>』（商事法務 2011 年）73 頁）

除き、第一種金融商品取引業の登録を受けている金融商品取引業者のみである。また、登録を受けている金融商品取引業者であっても、金融商品取引業協会³¹⁸である日本証券業協会³¹⁹に所属している場合、業界の自主ルールとして、未公開有価証券の広告・勧誘を禁止している（表 6-2-10）。具体的には、グリーンシート銘柄を除く店頭取扱有価証券³²⁰に関する投資勧誘を禁じているのである（日本証券業協会公正慣習規則 3 条）。例外としてグリーンシート市場においては未公開有価証券の広告・勧誘が可能である。なお、グリーンシート市場とは、非上場会社の株式などを売買するために、1997 年から日本証券業協会がスタートした制度である。これまで普通には売買できなかったベンチャー企業の未公開株式へ、一般投資家が投資しやすい環境を整えることを狙いとしている。また、ベンチャー企業にとっては、グリーンシート市場を用いて幅広く資金を調達でき、上位市場への株式公開を目指す場合も多くある。ただし、グリーンシート銘柄であっても、その勧誘ができるのは、募集・売出し・私募の一部を除き、そのグリーンシートの売り・買い気配を提示している限られた証券会社の取扱部店だけである³²¹。

（表 6-2-10 金融商品取引法における有価証券の取扱い）

		広告・勧誘	販売	売買契約の民事効
金融商品取引法の 適用対象行為	登録	再勧誘の禁止（38 条 6 号） 未公開有価証券の広告・勧誘 は自主規制で禁止	可	規定なし
	無登録	禁止（31 条 3 の 2）	禁止	未公開有価証券は 原則無効（171 条の 2）
自己募集		可	可	規定なし

³¹⁸ 「認可金融商品取引業協会（認可協会）」と「認定金融商品取引業協会（認定協会）」がある。認可協会は、認可の手続き、協会の規則に対する行政によるコントロール、協会の運営・管理に関する規定があり、高い自主規制機能を発揮できる（金融商品取引法第 67 条～第 77 条の 7）。また、店頭売買有価証券市場を開設できる（金融商品取引法第 67 条第 2 項）。認定協会には、投資信託協会、日本証券投資顧問業協会、金融先物取引業協会、日本商品投資販売業協会、第 2 種金融商品取引業協会がある。金商法の立法過程では、自主規制機関への加入を金融商品取引業者に義務付けることも議論されたが、義務付けには至っていない。その代わり、協会に加入していない業者については、協会の規則を考慮した社内規則を作成させ、これを遵守するよう内閣総理大臣が直接監督を行うようにした（金融商品取引法第 56 条の 4）。

³¹⁹ 認可協会の 1 つであり、第 1 種金融商品取引業を行う業者と登録金融機関を会員とする。

³²⁰ 店頭有価証券のうち、一定の要件を満たしたものは店頭取扱有価証券と呼ばれる。さらに、店頭取扱有価証券のうち、グリーンシート等規則第 2 条第 5 号に規定されるものをグリーンシート銘柄と呼び、日本証券業協会の協会員が投資勧誘を行うことができる。

³²¹ 日本証券業協会ホームページによると（2012 年 11 月確認時点）、グリーンシート銘柄を勧誘できるのは、アルバース証券、岡安証券、おきなわ証券、木村証券、益茂証券、みずほ証券、みどり証券、みらい証券のみである（全店の場合もあれば、一部の店舗のみの場合もある）。

この2011年改正によって創設された取引の無効ルールに基づいて対象契約の無効を主張する場合、暴利行為である旨の具体的な立証を行う必要はなく、以下の3点を証明・主張するだけでよい。すなわち、①相手方が金融商品取引法上の無登録業者であること、②本件対象契約が金融商品取引法の「未公開有価証券」の取得を内容とするものであること、③相手方が当該未公開有価証券について売付け等を行ったことである。

民法90条と比較した場合のメリットは5点ある。まず、投資家が暴利行為である旨の具体的な事実を主張・立証する必要がなくなるため、無効を主張する者が負担する説明責任が軽減されることである。また2点目として、国民生活センターや消費生活センター等の相談の現場で、無登録業者に対する代金返還交渉のあっせんや仲介などがしやすくなることである。3点目に、投資者の立証責任が軽減されることで、裁判において迅速な審理や無登録業者の資産の散逸を防ぐための民事保全法上の保全命令の迅速な発出が期待できることである³²²。4点目に、売買契約後であっても、金銭を支払う必要がそもそもないため、被害の発生を止めることが可能となる。最後に5点目として、未公開株等を利用した不当な行為への抑止効果や、被害の発生未然防止効果も期待できることが挙げられる。

なお、この取引無効という無登録業者に対する民事効ルールが創設されるまでの、投資詐欺の立証の困難さを示すものとして、逐条解説では以下のように述べている³²³。

「未公開株等を取得した投資家は、民法上の不法行為（民法709条）や金融商品の販売等に関する法律（金融商品販売法）上の損害賠償（金融商品販売法5条）に基づく損害賠償請求をすることが考えられるが、無登録業者の権利侵害行為や断定的判断の提供等があった事実を立証しなければならず、電話によるやりとり等に基づいて契約をした投資者にとって容易なことではない。また、民法や消費者契約法に基づく無効・取消しを主張して売買契約の効力を否定した上で、不当利得返還請求により売買代金の返還を求めることも考えられるが、その法律効果を基礎付ける要件事実（例えば法律行為の要素に関して錯誤があること、無登録業者が欺罔行為を行ったこと、断定的判断の提供が行われたこと等）について投資者に主張・立証責任があるため、これを証明することも容易ではない。」

なお、この規制対象となる未公開有価証券概念からは除外される有価証券は、上場有価証券等、有価証券報告書等の提出会社の発行する社債、売出し規制が免除される外国取引所の上場有価証券である（施行令33条4の3）。上場有価証券のように、投資者が売買価格や発行者情報を容易に取得できる有価証券であれば、適正な価値を判断できるためである。

（イ）無登録業者による広告・勧誘行為の禁止（2011年11月施行）

無登録業者が有価証券の売付け等を業として行う行為に対しては、罰則が設けられているものの（金融商品取引法198条の1）、無登録業者による投資詐欺被害が跡を絶たなかった。そこで、実際に投資家に売付け等が行われる前に取り締まることによって、登録制度

³²² 悪質業者が司法手続きに係る手間を嫌い、裁判外において早期返金が促される効果もあり得る。

³²³ 古澤知之ほか『逐条解説 金融商品取引法<2011年>』（商事法務2011年）74頁

の実効性を担保するべく、無登録業者が金融商品取引業を行う旨の表示をすることや契約締結の勧誘を行うことを禁止した（金融商品取引法 31 条の 3 の 2）。

広告・勧誘規制の違反者に対する罰則としては、1 年以下の懲役もしくは 100 万円以下の罰金に処し、またはこれを併科することとしている（金融商品取引法 200 条 12 号の 3）。また、違反者が、法人の業務・財産に関して違反行為をした場合には法人両罰（100 万円、重課なし）の対象としている（金融商品取引法 207 条）。

これらがなされる以前は、投資家に対し無登録業者が広告・勧誘を行うのみでは犯罪行為とはならないこととなっていた。このため、無登録業者が未公開株等の取引の誘引活動を行っていることを警察当局が認知した場合であっても、有価証券の売買等が実際に行われたと思われる証拠が無ければ、令状による強制捜査に着手できない³²⁴という状況にあった。

（ウ）無登録業者に対する罰則の引き上げ（2011 年 6 月施行）

投資詐欺の抑止効果が不足している原因として刑事罰の甘さを指摘されたことから、無登録業者に対する罰則の引き上げを行っている。以前は 3 年以下の懲役もしくは 300 万円以下の罰金又はこれらの併科（法人に対する重課はなし）であった。2011 年改正により、5 年以下の懲役もしくは 500 万円以下の罰金又はこれらの併科（法人に対しては行為者よりも重課し、5 億円以下の罰金）に引き上げた（金融商品取引法 197 条の 2、207 条）。

（エ）投資助言・代理業の登録拒否事由の拡充

投資助言・代理業者の法令順守意識の欠如を原因とする悪質な違反行為を防ぐため、適確に業務を遂行するに足りる人的構成を有すること（人的構成要件）を追加している（金融商品取引法 9 条の 4 第 1 項 1 号二）。以前は、投資助言・代理業者には、人的構成要件は含まれていなかった。それは、顧客の資産を直接取り扱わないため、人的構成要件を設ける必要性は必ずしも高くないと考えられたためである。しかし、投資助言・代理業者に不適切な者の参入が相次ぎ、投資者被害が発生してしまったことから、要件をより厳格化することとした。

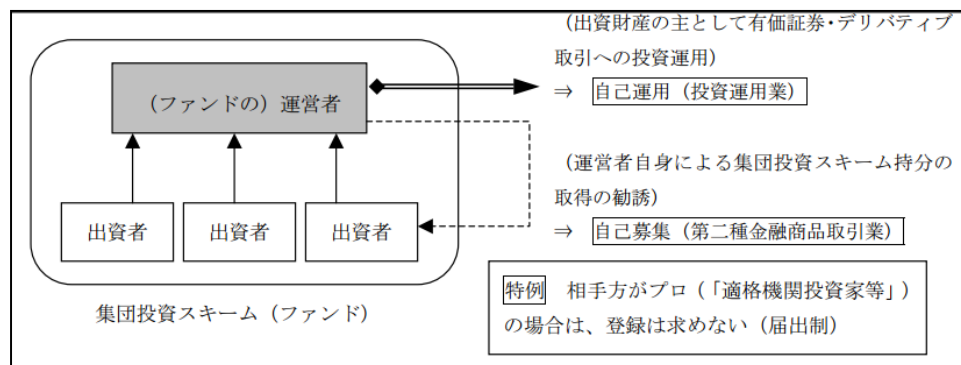
2-5-2 ファンド型投資商品への規制

ファンド型投資商品における問題として、ここでは集団投資スキーム（ファンド）持分を取り扱う業者への規制を述べる。集団投資スキームとは、一般消費者から広く金銭を集め、何らかの事業投資を行い、その収益を出資者に分配する仕組みであり、金融商品取引法上の登録等が義務づけられている。原則として、出資財産の主として有価証券やデリバティブ取引への投資運用を行う場合は「投資運用業」の登録が必要であり、また運営者自

³²⁴ 刑事手続上、罪を犯したと料されるべき資料の提出を行うことができなければ、搜索・差押え等の令状を裁判官に請求できない（刑事訴訟法第 218 条、刑事訴訟法施行規則第 156 条第 1 項）。

身が当該集団投資スキーム持分の取得を勧誘する場合は「第二種金融商品取引業」の登録が必要となる（図 6-2-2）。前述した通り、最低資本金や管理体制等について厳しい要件が課される。

（図 6-2-2 集団投資スキーム（ファンド）に関する業務規制の概要）



（出典：大和総研「集団投資スキーム（ファンド）の規制」（2007 年 10 月 16 日）³²⁵⁾

しかし、これらの要件の高さから、例えばベンチャーファンドや、小規模な公共性の高い地域コミュニティのファンドなど、善良なファンドにとって資金調達が困難になる問題が生じていた。そこで、「適格機関投資家等特例業務」に関して 2006 年に制定された金融商品取引法では規制緩和を行っている。具体的には、次の条件を満たす行為については金融商品取引業の登録を免除し、届出のみでよいこととされた³²⁶⁾。1 つは、1 名以上の適格機関投資家と 49 名以下の一般投資家のみを相手方として行う集団投資スキーム持分の自己募集である。もう 1 つは、それら出資・拠出財産の運用（つまり主として有価証券・デリバティブ取引の運用）である（金融商品取引法第 63 条第 1 項、同法施行令第 17 条の 12）。

これは、適格機関投資家が出資しているファンドであれば、金融庁になり代わってきちんとした運営が行われるよう牽制を効かせることが期待でき、ガバナンスがなされることを想定した特例である。2010 年 12 月末時点で、集団投資スキーム持分を販売・勧誘できる登録業者（第二種金融商品取引業者）は 1,300 社ほど存在し、プロ向けファンドへの販売・勧誘が可能な届出業者は 2,600 社ほどある³²⁷⁾。

しかし、こうした規制緩和の一方で、適格機関投資家等特例業務を悪用し投資詐欺をは

³²⁵⁾ 大和総研「集団投資スキーム（ファンド）の規制」（2007 年 10 月 16 日）

(<http://www.dir.co.jp/souken/research/report/law-research/securities/07101601securities.pdf>)

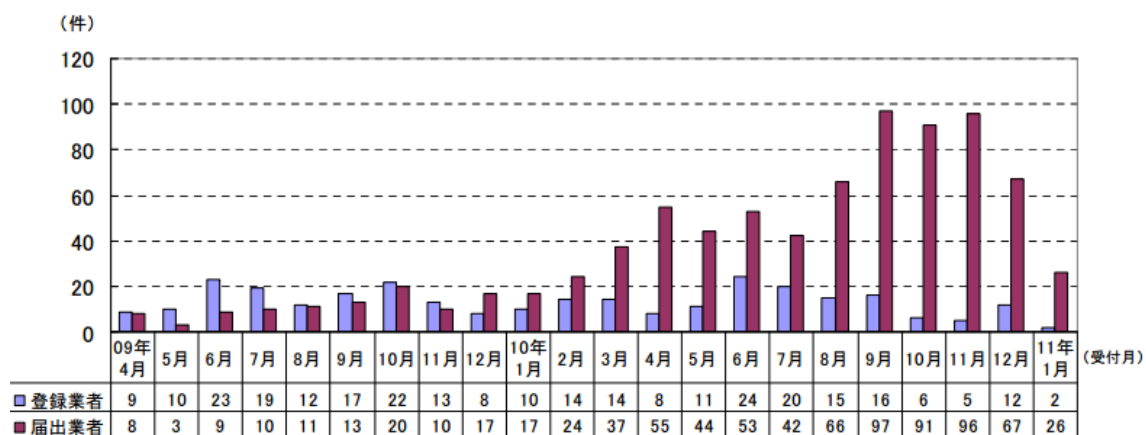
³²⁶⁾ 届出業者が行う勧誘について、金融商品取引法では大幅に規制緩和されており、虚偽告知（「元本保証」などとウソをいうこと）と損失補てんの禁止に関する規制は課せられるものの、断定的判断の提供等の禁止や書面交付義務などの規制は課されていない。なお、金融商品販売法や消費者契約法などの民事ルールについては届出業者が行う勧誘についても適用される。

³²⁷⁾ 国民生活センター「複雑・巧妙化するファンドへの出資契約トラブル」（平成 23 年 2 月 24 日）

(http://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20110224_1.html)

たらくケースが増加した（国民生活センターによると³²⁸、2009年4月から2011年1月までに受け付けたファンド型投資商品に関する相談のうち、290件が登録業者に関して、816件が届出業者によるものであった。また一方で、登録、届出業者以外のファンド型投資商品に関する相談件数は6,264件も存在する³²⁹。）。

（図 6-2-3 業者別のファンド型投資商品に関する相談の月別件数推移）



（出典：国民生活センター『複雑・巧妙化するファンドへの出資契約トラブル』（平成 23 年 2 月 24 日）³³⁰）

具体的には、適格機関投資家のチェックが十分に行われていなかったことから、実在しない適格機関投資家が届けられており、悪質業者が不正に資金を調達するといった事例が見つかっている。例えば、ワールド・リソースコミュニケーション株式会社（旧社名・アフリカントラスト株式会社）は 49 口ごとに表面上の利率を 0.01%あるいは 0.001%刻みで微妙に変えた社債を多数発行していた。また、適格機関投資家が実在していないにも関わらず、金融庁に届出のみで済ませて資金を集めているという事例も見られた。中には、届出のみされておき、その後金融庁からの書類が届かないファンド（いわゆる名ばかりファンド）も多数存在している（2011 年 4 月 30 日現在、名ばかりファンド業者数は届出業者数が 3,877 のうち 141 である。また、そのうち連絡がつかない者が 65、報告徴求に応じない者が 76 である³³¹）。これらは金融庁のホームページで開示されている³³²。

こうした実態を踏まえ、政府は 2007 年 12 月より集団投資スキームの連絡協議会を設置し、年 2 回開催している。同連絡協議会のメンバーは、消費者庁、警察庁、証券取引等監

³²⁸ 国民生活センター「複雑・巧妙化するファンドへの出資契約トラブル」（平成 23 年 2 月 24 日）

³²⁹ この中には、金商法施行前のために登録等が不要であった業者や無登録などで検索・逮捕等された業者および業者名が不明な場合などが含まれる。

³³⁰ 国民生活センター「複雑・巧妙化するファンドへの出資契約トラブル」（平成 23 年 2 月 24 日）

（http://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20110224_1.html）

³³¹ 第 54 回消費者委員会

³³² 届出業者の一覧表には備考があり、届出者との間で連絡がとれなくなっている場合や、報告命令に応じていないという事実や、あるいは警告書を発出したという事実を付記して公表している。

視委員会、国民生活センター及び金融庁である。また、証券取引等監視委員会は、2011年度の「証券検査基本方針」において適格機関投資家等特例業務届出者を含むファンド業者について、検査対象先を選定し、業務運営の適切性を含む法令遵守状況の検証を行うことが決定した。

さらに、2012年4月から制度改正を行い、適格機関投資家の名称など届出事項の記載事項の拡充、届出受理時のチェック項目の追加が行われた（詳細は表6-2-11）。例えば、届出の審査のなかで、届出書に形式的な不備や届出内容の疑義などが認められる場合は、投資スキームが確立されているかなど詳細な内容を確認することとしており³³³、こうした要件を充足しない悪質な業者自体を排除する目的から、監督指針にその留意点を追加している。さらに、適格機関投資家がきちんと実在すること（適格機関投資家の名称）を金融庁に届けさせるよう改正している。金融庁によると、「届出業務の要件確認や業務内容の実態把握（適格機関投資家が実際に出資しているか。仮に形式的には適格機関投資家による出資が行われていたとしても、実態のない業務の対価として報酬を受け取ること等により、名目的・潜脱的な出資となっていないか等）に努め、悪質な特例業者の存在が判明した場合には、警察当局とも連携しつつ、厳正に対応する」としている³³⁴。

こうした制度整備について、被害の抑止がファンドについては相当実効性が上がったとの見方もあるようである³³⁵。

更に被害を無くすべく「組合ファンドに出資できる投資家の範囲をもっと限定すべきではないか」という意見に対し、金融庁は「ベンチャーファンド等の中には、有志が集まってこの制度を利用して資金調達をしているといった例が多々あるため、投資家の範囲を単純に限定するといった見直しに関しては、少し慎重に考えるべきではないか」と述べている³³⁶。また、ファンドにおける不招請勧誘の禁止の導入については、「ベンチャーファンドも含め、善良なファンドにおける投資資金の調達が困難になるという問題点もあるため、慎重に考える必要がある」との見解を示している³³⁷。

（表6-2-11 適格機関投資家等特例業務の届出業者に対する対応強化）

(1) 内閣府令の改正（2012年4月1日施行）	
①要件確認の徹底	法令の要件を確認するため、届出書記載事項に適格機関投資家の名称等の記載を義務付け。
②実体確認の徹底	届出業者の実体を確認するため、届出業者の本人確認資料(登記簿謄本等)の届出書への添付義務付け。

³³³ 第89回消費者委員会

³³⁴ 金融庁「平成24年度 金融商品取引業者等向け監督方針」（平成24年8月28日）
（<http://www.fsa.go.jp/news/24/20120828-1/08.pdf>）

³³⁵ 第89回消費者委員会

³³⁶ 同上

³³⁷ 第73回消費者委員会

(2) 監督指針の改正（2012年4月1日実施（一部、公表日より段階的に実施））

①届出受理時等のチェック項目を追加

適格機関投資家が投資事業有限責任組合である場合には、実体の有無や組成手続の適法性を確認する。届け出られた適格機関投資家の実体を確認するために登記事項証明書等の提示を求めることがある。届出業者が法人の場合は、代表者の住民票の抄本等の提示を求めることがある。

届出書に形式的不備や届出内容の疑義等が認められる場合は、詳細な内容を聞くことがある。適格機関投資家が届出業者から、ほとんど実態のない業務に対する対価として報酬を受け取る等により、実際には適格機関投資家として出資していないと評価し得るような状況になっていないか確認する。

②警告の範囲を拡大

虚偽告知や損失補填行為のほかに、資金流用など投資者保護上問題のある行為に対しても警告する。

③警告した届出業者の公表状況を拡充

届出業者の名称、所在地のほかに、届出業者の代表取締役又はそれに相当する者の氏名を公表。

④問題のある届出業者は一般の届出業者リストから削除し、問題のある届出業者のリストを作成し公表

(3) 立入検査等、裁判所への禁止命令等の申立ての実施

証券取引等監視委員会及び財務局等は、届出業者に対する立入検査等を実施し、その法令遵守状況を検証した上、問題点があれば指摘を行い、また、重大な金融商品取引法違反行為については、同法第192条第1項の規定に基づく裁判所への違反行為の禁止又は停止命令の申立てを実施していく³³⁸。

（出典：金融庁「適格機関投資家等特例業者に対する対応を強化！」（平成24年2月15日）³³⁹）

2-5-3 行政処分

金融商品取引法における登録業者に対する行政処分として、業務改善命令、業務停止命令、登録取消がある。また、無登録業者に対しては、警告書を発出し、社名を公表するなどしている。金融商品取引法の建て付けとして、無登録業者に対する行政処分は行いようが無いのが現実である。なお、一例ではあるが、FX取引業者及びファンド業者に対する行政処分の状況については表6-2-12の通りである。

（表6-2-12 FX取引業者及びファンド業者に対する行政処分の状況）

	FX取引業者	ファンド業者
平成21年度	4社、11件	11社、20件
平成22年度	2社、5件	8社、16件
平成23年度（4月～10月）	3社、5件	3社、8件

³³⁸ 金融庁「適格機関投資家等特例業者に対する対応を強化！」（平成24年2月15日）

（http://www.fsa.go.jp/ordinary/tekikaku_kyouka/index.html）

³³⁹ 同上

(出典：第 73 回消費者委員会 金融庁提出資料³⁴⁰)

2011 年度に行政処分を行った業者に関して、例えば「ビルウェル証券」については、金融庁に虚偽の財務内容を報告しており、真正な財務内容を算定したところ、純財産額、自己資本規制比率が法定の基準を下回っていたため、登録取消の処分をしている。また、業務改善命令も併せて発出しており、速やかに顧客資産を返還するように指示している（指示の後に顧客資産は返還済み）。「MF Global FXA 証券」については、米国の親会社が経営破綻し、海外の関係会社に資産が流出するおそれがあるため、国内に資産を保有する命令を出し、顧客資産を返還している。

次にファンド業者である「(株) エマージングアセットマネジメント」については、高値でファンドを買い取るという勧誘を行って資金を調達していたとして行政処分されている。さらに、集めた資金についてファンドごとの区分管理ができておらず、3 か月の業務停止と業務改善命令を出した。しかし、引き続き営業を行ったため、2011 年 4 月 28 日に登録取消を行っている。

「(株) ウェスコ・ジャパン」についても、エマージングアセットと同様に、高値でファンドを買い取るとして勧誘を行っていたため、3 か月の業務停止命令を下している。

2-5-4 裁判所による違反行為の差止命令

(ア) 制度の整備

金融商品取引法では、192 条 1 項には裁判所の差止命令が規定されている³⁴¹。裁判所は、緊急かつ公益や投資者保護のため必要な場合に、内閣総理大臣等（この権限は証券取引等監視委員会³⁴²に委任されている。）の申立てによって、金融商品取引法に違反する行為の禁止や停止を命ずることができるのである。これは、金融商品取引法上の登録・無登録に関わらず、金融商品取引法の条項に違反すればどの条項であっても司法作用による処分に繋げることが可能であるため、伝家の宝刀と呼ばれており、近年まで一度も活用されてこなかった。しかし、増加する投資詐欺被害を背景に、最近では積極的に活用されるようにな

³⁴⁰ 消費者委員会ホームページ「FX 取引業者及びファンド業者に対する行政処分の状況」

(http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2011/073/doc/073_111111_shiryou3-3.pdf)

³⁴¹ (裁判所の禁止又は停止命令) 第 192 条「裁判所は、緊急の必要があり、かつ、公益及び投資者保護のため必要かつ適当であると認めるときは、内閣総理大臣又は内閣総理大臣及び財務大臣の申立てにより、この法律又はこの法律に基づく命令に違反する行為を行い、又は行おうとする者に対し、その行為の禁止又は停止を命ずることができる」

³⁴² 証券取引等監視委員会は、平成 4 年の証券取引法改正により、市場の監視を行う機関として設置された。3 名の委員からなる合議制であり、内閣総理大臣や金融庁長官から独立して職務を行う。その業務は、①有価証券の売買・デリバティブ取引等の公正を確保するための規定の違反状況を調査（犯則事件の調査）及び②違反があると認められるときに検察官に告発を行うことである。犯則事件の調査のために必要があるときは、監視委員会の職員は違反が疑われる者（犯則疑者）に対し任意調査を行うほか（金融商品取引法第 210 条）、裁判所の許可状を得て、臨検・捜索・差押えといった強制調査をすることができる（金融商品取引法第 211 条）。調査の結果、課徴金などの行政処分を金融庁長官に勧告したり、行政上の施策を提案すること（建議）もできるが、自ら行政処分を下す権限はない。監督行政の権限は依然として金融庁にあるが、近年は上場会社の不正ファイナンスを偽計取引と捉えて告発を行うなど、自らルールを定めるのに等しい働きをしている。

っている。

その経緯として、まず 2008 年の金融商品取引法改正により、192 条に基づく緊急差止命令の申立権が証券取引等監視委員会にも与えられている³⁴³。さらに、2009 年の金融審議会・金融分科会による「わが国金融・資本市場の国際化に関するスタディーグループ報告」では、「金融商品取引法 192 条に基づく裁判所による禁止・停止命令については、その申立権が金融庁長官から証券取引等監視委員会にも委任されたところであるが、取引所等との連携強化を図っていく中で、こうした手段をどう活用していくことができるかといった点についても、今後検討が深められていくことを期待したい」と指摘された³⁴⁴。また、2010 年 3 月に閣議決定された消費者基本計画でも、投資詐欺事案についての 192 条の活用の検討が具体的施策として挙げられた。2010 年の金商法改正では、192 条の命令に違反した場合の罰則の強化（命令に対する違反行為に両罰規定）がなされている。さらに、2011 年の改正では、従来の裁判管轄は被申立人の住所地であったところ、新たに違反行為が行われた場所も裁判管轄に加えられた。登録業者が地方に拠点があったとしても、実際に詐欺を働くのは都内などが多いために法整備がなされたものである。

裁判所の差止命令に至る流れとしては、業者（登録・無登録を問わない。）による詐欺的な事案が有った場合、まず証券取引等監視委員会あるいは財務局長や金融庁が申立てを行い、裁判所にて審問（意見を聞く手続）がなされる。その後、裁判所が禁止・停止命令（差止命令）を出す流れとなる。この申立てから裁判所が差止命令を出すまでに要する時間は、これまでの最速が 9 日程度であり、その迅速性にも期待されている一方で、損害額の確定が難しいという問題がなお残っている。

命令の違反に対する罰則として、187 条調査の検査忌避に対する罰則は、1 年間の懲役、300 万円以下の罰金または併科である。禁止命令を出した後も同じような無登録での未公開株の販売等を行った場合は、3 年以下の懲役もしくは 300 万円以下の罰金、法人であれば最高 3 億円までの罰金が科せられる。なお、監視委員会は、犯罪摘発を行っているということではなく、あくまで法令違反行為の指摘を行っている、という位置づけである。

かつての無登録業者への罰則は懲役 3 年以下であり、いわゆる制裁的機能が薄かった。違反行為をしても執行猶予にさえならず、罰金で終わっている例が殆どであったという³⁴⁵。また、無登録業者に対して裁判所の差止命令を行うよりは、行政が迅速に無登録業者に業務停止命令を出せた方が良いのではないかという意見もある³⁴⁶。この意見に対して金融庁

³⁴³ かつては、裁判所への申立て権限は金融庁長官のみであったが、違反行為に対する迅速な対応をするため、日常的に市場の監視を行っている証券取引等監視委員会に委任した（平成 20 年改正）。さらに、投資詐欺による被害が増加するなかで、刑事罰や行政処分等の事後的な対応では被害の拡大を未然防止できないため、監視委員会が申立て等の権限を財務局長等に委任することを可能とした（平成 22 年改正）。

³⁴⁴ 金融審議会・金融分科会「わが国金融・資本市場の国際化に関するスタディーグループ報告～上場会社等のコーポレート・ガバナンスの強化に向けて～」（平成 21 年 6 月 17 日）

（http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20090617-1/01.pdf）

³⁴⁵ 第 28 回消費者委員会

³⁴⁶ 第 20 回消費者委員会

は、改正法によって使い勝手が良くなった差止命令について、まずは活用を図っていきたいという考えを持っている³⁴⁷。

(イ) これまでの事例の紹介

①株式会社大経(2010 年度)

192 条による申立てが初めてなされた案件である。株式会社大経が計 5 社の未公開株の募集を無登録で行っていたことによる。2010 年 2 月から 6 月までの間に株式会社生物化学研究所（後述）の未公開株を無登録のまま募集していた。さらに、他にも 4 社の未公開株について勧誘をしていたことが発覚し、2010 年 11 月 17 日、東京地裁に対して未公開株の募集の取扱い等の禁止・停止命令の申立てがなされた。その後、申立て通り、差止命令が出ている。

②生物化学研究所(2010 年度)

株式会社大経が募集していた未公開株の発行会社（山梨県にあるサプリメントなど健康食品の製造会社）である。資金繰りが苦しくなったため幾度も増資を行い、その取得勧誘・販売を株式会社大経に依頼していた。さらに、本来必要な有価証券届出書（ディスクロージャーの書類）を提出せずに、自らも取得勧誘していた。この会社については、有価証券届出書を未提出で自社株の募集をしていたために、金融商品取引法違反であり、甲府地裁に申立てがなされ、裁判所から差止命令が出ている。①と②を併せ、総額 1 億円程度の資金を 100 名弱の投資家から集めていたとされる。

③ジャパンリアライズ(2011 年度)

適格機関投資家等特例業務の届出業者として、いわゆるプロ向けのファンドを扱う業者であった。適格機関投資家等特例業務の要件としては、適格機関投資家 1 名以上及び一般投資家 49 名以下の出資でなければならないが、実際には約 140 名の投資家から広く資金調達していた（総額 6 億円）。証券取引等監視委員会が現地財務局と共に調査したところ、さらに新たなファンドを販売しようとしていたため、無登録金融商品取引業の禁止の申立てが札幌地裁になされた。2010 年 11 月 13 日に札幌地裁より禁止命令が出されている。

④（株）ベネフィットアロー(2011 年度)

③と同様に、適格機関投資家等特例業務の届出を出していたものの、実態は約 600 名の投資家から総額 20 億円程度の資金を集めている、というものだった。東京地裁に申立てがなされ、申立てどおりに命令が発令された。

³⁴⁷ 第 39 回消費者委員会

(表 6-2-13 これまでに発令された金商法上の緊急差止命令)

申立日	発令日	命令対象	違反行為
2010/11/17	2010/11/26	株式会社大経及びその役員	無登録営業の禁止
2010/11/26	2010/12/16	株式会社生物科学研究所	無届け募集の禁止
2011/4/28	2011/5/13	ジャパンリアライズ株式会社及びその役職員	無登録営業の禁止
2011/6/24	2011/7/5、15	株式会社ベネフィットアロー及びその関係者	無登録営業の禁止

(出典：大崎貞和『活用され始めた緊急差止命令制度』を元に作成³⁴⁸⁾)

2-5-5 警察による検挙状況

投資詐欺に関する犯罪は、生活経済事犯の中の利益勧誘事犯³⁴⁹⁾に分類される。投資詐欺が社会問題化するなかで、警察による検挙件数は増加傾向にある³⁵⁰⁾(表 6-2-14 及び 6-2-15)。警察庁の説明では、2011 年中の利殖勧誘事犯の検挙状況は、55 事件・258 人を検挙しており、2010 年と比較して、検挙事件数・検挙人員ともに増加している³⁵¹⁾。また、犯罪摘発の実効性を上げるために、関係機関との協力体制も敷いており、警察では、現職警察官の出向・派遣、退職警察官の活用促進、各種会議を通じて関係行政機関との間で連携体制の構築を図っている。例えば、全国で約 70 名の現職警察官または退職警察官が、都道府県等の消費者行政の担当部局等に出向等している(2011 年 4 月 1 日時点)³⁵²⁾。

投資詐欺では、まず犯人の処罰を求める被害者の意思が明確であるのか、そして犯罪事実が特定されているのかという 2 点から検討した上で、告訴・告発の受理の適否を判断している³⁵³⁾。また、告訴・告発の受理や不受理の判断については、刑事訴訟法上、検察官または司法警察職員がその任に当たるものとしている。しかし現在は、告訴・告発は国民から警察に対して直接犯人の処罰を求める重要な手続であることから、その取扱いを適正に行うため、警察署長などの指揮を受けながら、刑事課長などの幹部が告訴・告発の受理・不受理について判断をしている³⁵⁴⁾。

³⁴⁸⁾ 大崎貞和「活用され始めた緊急差止命令制度」

(http://www.nri.co.jp/opinion/kinyu_itf/2011/pdf/itf_201111_3.pdf)

³⁴⁹⁾ 利殖勧誘事犯とは、出資法、金融商品取引法、無限連鎖講の防止に関する法律等の違反に係る事犯のことである。なお、特定商取引等事犯とは、訪問販売等の特定商取引を規制する特定商取引法違反および特定商取引に関連する詐欺、恐喝等にかかる事犯のことである。

³⁵⁰⁾ 警察庁「平成 24 年上半期における主な生活経済事犯の検挙状況について」および「平成 23 年中における主な生活経済事犯の検挙状況について」

³⁵¹⁾ 第 89 回消費者委員会より。事件数の内訳は、ファンド取引関係 21 件、未公開株関係 10 件、社債取引関係 12 件、外国通貨取引関係 1 件、架空権利取引関係が 3 件、被害救済偽装関係 8 件であった。

³⁵²⁾ 同上

³⁵³⁾ 第 73 回消費者委員会

³⁵⁴⁾ 第 73 回消費者委員会

(表 6-2-14 2010 年から 2012 年上半期における生活経済事犯の検挙状況)

事犯	2010 年		2011 年		2012 年上半期	
	事件	人数	事件	人数	事件	人数
利殖勧誘事犯	31	110	35	184	20	113
特定商取引等事犯	193	430	161	314	69	135
金融事犯	395	760	366	666	176	242
食の安全に係る事犯	46	85	39	76	17	21
保健衛生事犯	383	551	343	473	149	188
知的財産権侵害事犯	398	583	450	647	239	365

(出典：警察庁「平成 24 年上半期における主な生活経済事犯の検挙状況について」)

及び「平成 23 年中における主な生活経済事犯の検挙状況について」より作成)

(表 6-2-15 利殖勧誘事犯の類型別検挙状況)

類型	検挙事件数			検挙人員			検挙法人数			被害人員等			被害額等(億円)		
	22	23	24上半	22	23	24上半	22	23	24上半	22	23	24上半	22	23	24上半
未公開株	2	5	6	18	24	54	2	1	2	1,257	1,700	1,995	31	55.2	31.5
公社債	0	2	2	0	12	30	0	0	0	0	88	373	0	4.4	30.2
集団投資スキーム	14	19	4	49	73	13	5	4	1	15,404	11,455	587	128.9	297.3	31.5
外国通貨	1	0	1	8	0	1	0	0	0	3	0	2	0.1	0	0.03
その他預り金	3	4	4	4	5	11	0	0	1	74	266	107	4.2	26.7	6.3
先物取引	3	3	0	4	36	0	1	0	0	22	1,891	0	1	94.3	0
その他	5	2	3	27	34	4	2	0	0	2,254	48,930	11	15.1	112.8	0.3
合計	31	35	20	110	181	113	10	5	4	19,014	64,330	3,075	180.4	590.7	99.9

(出典：警察庁「平成 24 年上半期における主な生活経済事犯の検挙状況について」)

及び「平成 23 年中における主な生活経済事犯の検挙状況について」より作成)

2-5-6 その他の取り組み

金融機関の口座開設時の審査厳格化・バーチャルオフィスについて

悪質業者が詐欺などをはたらく際に、かつては 3～6 ヶ月程度事務所を借り、そこで勧誘員が 10 人程度で電話をかけるなどしていたが、現在はそのような事務所を構えることはない。バーチャルオフィス³⁵⁵に住所を登録してはいるが、実際は別の場所で勧誘活動をしており、2 週間程度でいなくなるパターンが主流だという³⁵⁶。つまり、高齢者やその家族が被害に気がついて、弁護士や消費生活センターに相談をしたときには、もう業者とは連絡がつかなくなってしまうのである。

このバーチャルオフィスの悪用への対策として、金融機関が法人名義の口座開設審査を行う際にその法人の所在地を確認し³⁵⁷、バーチャルオフィスである場合は、法人の実態を

³⁵⁵ 都内一等地のビルなどに設けられたオフィス用のスペースであり、業者からレンタルできる。郵便物受け取りサービス等も提供されている。

³⁵⁶ 第 39 回消費者委員会

³⁵⁷ 警察が利殖勧誘事犯に利用された疑いがあるとして金融機関に凍結を求めた口座のうち約 8 割が法人名義口座であったという。これらの口座名義人である法人のうち約 2 割が、金融機関に届けていた事務所の所在地はいわゆるバーチャルオフィスであった（第 89 回消費者委員会）。

調査する取組みがなされている（ゆうちょ銀行では既に審査を厳格化している。）。また、法人名義の口座開設時の審査を厳格化する取組みも行っている。例えば、審査期間を確保したり（即日開設しない）、本人確認書類の複写を保管したりするなどである。その他にも、実際に来店する人の公的な本人確認書類を原本で確認したり、凍結口座の名義法人リストとの照合、実地調査なども可能な限り行うものとしている³⁵⁸。

なお、利殖勧誘事犯に利用された銀行口座を凍結すべく、利殖勧誘事犯に利用された法人名義口座に関して、警察庁がゆうちょ銀行や全国銀行協会に積極的に情報提供している（表 6-2-16）。2008 年 12 月には、犯罪対策閣僚会議の下に「消費生活侵害事犯対策ワーキングチーム」が設置され、2009 年 6 月には行政庁と警察の連携体制の確立に向けて取りまとめを行った。そこでは、関係省庁に寄せられた相談のうち犯罪被害の疑われる情報について、相談者の同意が得られた場合、相談を受理した行政機関が警察へ速やかに情報提供をすることを合意している。

（表 6-2-16 警察庁が利益勧誘事犯利用口座の凍結を求めた数）

	2010 年	2011 年	2012 年 上半期
口座凍結を求めた数	395	2,746	2,561
うち法人名義口座	-	81.5%	74.0%

（出典：警察庁「平成 24 年上半期における主な生活経済事犯の検挙状況について」
及び「平成 23 年中における主な生活経済事犯の検挙状況について」より作成）

また、2010 年 3 月には、「資産形成事犯対策ワーキングチーム」を設置しており、悪質な商法を行うファンド業者に対する処分について、警察の捜査や金融庁の処分の優先順位に関する協議など、個別案件を具体的に実践的に取扱うための協議を行っている。

水際対策も並行して行っており、金融機関、郵便局、コンビニエンスストア等の窓口の職員に声かけをしてもらい、直前で犯行を食い止める取組みもなされている。その効果として 1,709 件（2011 年）の被害を阻止したという報告がされている³⁵⁹。

更に、高齢者被害への対策として、企業で勤めている間に退職者研修会等の場を利用して、投資詐欺に関する注意喚起をするなどの取組みも行っている。

2-5-7 被害回復に向けた取り組み

投資詐欺における被害回復は難しい。金融庁では、破産手続開始の申立て権限を拡大す

³⁵⁸ 第 89 回消費者委員会

³⁵⁹ 第 89 回消費者委員会

ることによって被害の回復をしやすくしている（2010 年の金融商品取引法改正）³⁶⁰。悪質なファンド型商品を売り付ける業者に対して業務停止命令や登録取消しなどの行政処分を行った場合、行政処分だけでは、詐欺による利益を業者から取り上げることはできない。従って、ファンドの財産が悪質業者の手によって隠匿されてしまい、被害者への返金ができないという問題があった。被害者へ返金するためには、破産手続を経て裁判所の監督の下で財産を破産管財人が確認し、被害者に分配することが必要なのである。ただし、かつての破産手続開始の申立て権限は、破産したファンド業者自身か債権者に限られており、そもそも詐欺を目的としたファンド業者自身が破産を申し立てることは期待できないことから、この破産申し立てを金融庁ができるよう、権限の拡大を行っている。

また、訴訟のための準備や費用の負担を行政が積極的に軽減させる取組みもなされている。未公開株で行政が提訴を主導するケースとしては全国初となる、京都の未公開株被害集団提訴である³⁶¹。これは 2011 年 5 月 30 日に、京都府在住の 70~85 歳の男女 7 名が原告となって東京都などの 8 業者を相手取り、未公開株被害の損害賠償を求めて集団提訴を行ったものである。京都府は提訴準備段階で、①弁護団の紹介、②被害者調書の作成（事実経過欄作成の基礎となるため重要）、③被告の所在調査、④法務局での登記申請書類の確認および関与者の特定などを行い、訴訟しやすい環境を整備した。また、弁護士費用については、弁護団側が訴額 200 万円までの部分についての着手金を無料とした。今後もこのような取組みが促進されるべきと考える。

第 3 節 政策提言

3-1 現行制度の法改正

3-1-1 未公開有価証券を自己募集するケースへのクーリング・オフ制度の導入

(ア)クーリング・オフ制度の導入

これまで述べてきたように、未公開有価証券に関する投資詐欺は未だ減っておらず、さらに金融商品取引法上の登録が必要のない自己募集に対しては、民事効ルールの規定が何も整備されていない状態にある。そこで、我々は、未公開有価証券を自己募集するケースへのクーリング・オフ制度の導入を提言したい。

金融商品取引法では、発行者自らが行う取得勧誘行為である自己募集を金融商品取引業と規定し（金融商品取引法 2 条 8 項 7 号）、一定の有価証券について自己募集を行う場合には、第二種金融商品取引業の登録が必要とされている（金融商品取引法 28 条 2 項 1 号）。しかし、すべての有価証券に関する自己募集に対して登録を必要とすると過度な規制にな

³⁶⁰ 第 20 回消費者委員会

³⁶¹ 『毎日新聞』2011 年 5 月 31 日朝刊「未公開株トラブル：京都府主導で集団提訴 泣き寝入り防ぐ」及び加藤進一郎「京都の未公開株被害集団提訴」『消費者法ニュース』、消費者法ニュース発行会議、No.89、2011 年 10 月

り、企業の円滑な資金調達を妨げることとなるとの考え方から、その対象が限定されているため、未公開有価証券を発行会社自らが募集をする場合には登録は必要とされていない（捕足であるが、集団投資スキーム持分を自己募集するためには、第二種金融商品取引業の登録が必要である。）。

つまり、2011 年金融商品取引法改正で創設された取引の無効ルールは、投資詐欺で問題となっているような自己募集のケースには当てはまらないのである。自社発行の未公開株や社債をなぜ取引の無効ルールに含めないかについて、金融庁は「未公開株等を発行会社が自ら売る、推奨する電話がかかってくるという場合でございますが、あくまで適法な、発行会社自ら販売しているだけの行為については、ルールの適用対象にはならない。制度をつくる上で苦心した点ではございますが、やはりそこは、若干乗り越えられない部分があるのかなというふうに思っております。これらが金融商品取引業に当たるとしますと、発行者の円滑な資金調達を阻害することになる。また、我が国経済社会全体の発展にマイナスの影響を及ぼすおそれがある」と述べている³⁶²。

そこで、我々は未公開有価証券を自己募集するケースにおいて、取引の無効ルールではなく、8 日間のクーリング・オフ制度の導入を提言する。これは、前述の議論を踏まえ、企業の円滑な資金調達を妨げない範囲で、かつ「未公開」という情報の非対称性の強さに鑑みた上で、投資家の保護を実現するものとして提言するものである。仙台市のヒアリングによると³⁶³、投資詐欺の被害の特徴として、なかなか騙されたことに気付けないことからクーリング・オフ制度があったとしても救えるかどうかは難しいと言うご意見を戴いた。しかし、業者が 1 件の詐欺を成功させるために 200-300 回電話を架けている傾向を踏まえれば³⁶⁴、悪質業者に関する情報の集約体制が整備され、見守り活動における早期の被害発見・注意喚起に活かせるのであれば、8 日間であっても救える部分があるのではないかと考えている。また、クーリング・オフについては事前の説明義務が課せられており、その義務を怠った場合、クーリング・オフの起点日は定められず、いつでも取消が可能となる。業者が 2 週間スパンで住所や連絡先を変更してしまう点、中小企業の円滑な資金調達を妨げてはならない点も踏まえ、8 日間というラインでクーリング・オフを認めることが適当ではないかと考えている。

立法の方法論としては、大きく 2 つ考えられる。1 つは金融商品取引法の中で規定するものであり、もう 1 つは特定商取引法の適用対象とすることである。前者について述べると、現在金融商品取引法第 37 条の 6 では、政令で定める金融商品取引契約に限ってクーリング・オフを認めることにしており、現状では投資顧問契約に限り 10 日間のクーリング・オフを規定している（金融商品取引法施行令 16 条の 3）。前者の方法をとるとすれば、この施行令 16 条の 3 に未公開有価証券を自己募集するケースを追加することとなる。ただし、前

³⁶² 第 54 回消費者委員会

³⁶³ 仙台市消費生活センターへのヒアリング

³⁶⁴ 第 14 回消費者委員会

述した通り、金融商品取引法においては、クーリング・オフは投機を促す一面を持つことから一般的にはなじまないという考え方がとられているため、難しいのではないかと考えられる。そこで、次項では、後者の特定商取引法の適用対象とする方法について検討する。

(イ) 特定商取引法の適用対象とする方法について

特定商取引法の適用対象とすることで、未公開有価証券を自己募集するケースヘクーリング・オフ制度を適用させる方法に、どのような選択肢があるのかを述べる。

金融商品取引を登録業者と行った場合は金融商品取引法の規制を受けるので、訪問販売、電話勧誘販売、通信販売においても、特定商取引法の適用は除外されている（特定商取引法 26 条 1 項 8 号イ）。他方、登録業者に対する業規制を行うことを主旨とする金融商品取引法において、投資詐欺で見られるような無登録業者、無届業者の行為に対して規制を行うことは、基本的にはできない。発行市場においても、自社発行の株や社債を自らが勧誘するケースは、一定の有価証券については金融商品取引にあたるものの、未公開有価証券を自社発行するケースでは金融商品取引法上の登録が不要であるため、金融商品取引法の適用対象外となる。したがって、取引の無効ルールも適用除外となり、民事ルールも働かない。これらの行為は、金融商品取引法の対象ではないことから、特定商取引法の適用除外規定の対象とはなっていない。しかし、金融商品に関しては、特定商取引法上の商品・役務・指定権利のいずれにも該当しないと解釈されており、事実上特定商取引法の適用対象外となってしまう。

このような背景を踏まえ、未公開有価証券を自己募集するケースヘクーリング・オフを導入するにあたってどのような方法があるのかを検討するため、特定商取引法における適用対象を巡る議論について述べる。かつての特定商取引法では、一定の商品・役務・権利が規制の対象となっており、指定制がとられていた。2009 年 12 月から施行された改正特定商取引法では、商品と役務に関して指定制が廃止されたが、権利については依然として指定制を敷いている。そしてその対象は、「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利のうち日常生活に係る取引において販売されるものであつて政令で定めるもの」と規定されているのである。ここでは、未公開有価証券を①商品と解することはできないか、②役務と解することはできないか、③権利と解することはできないかについて述べる。

①商品と解することはできないか

金融庁の説明によれば、商品については当初からあった「物品であつて政令で定めるもの」をコンセプトとしており、あくまで物品であることが商品とみなされる条件とされている³⁶⁵。この考え方においては、金融商品が商品に含まれるかどうかはケースバイケースとされている。すなわち、民法上動産とみなされている（みなし動産とされている）無記名債権（例えば国債や地方債）であれば商品に含まれるが、その他の例えば株式、社債等

³⁶⁵ 第 20 回消費者委員会

は商品には含まれないという考え方が取られている。

これに対し、未公開株や社債も、有価証券という有体物に権利が表彰されている金融商品であり、権利の移転と行使には「証券」という物が必要なのであるから、有体物の引渡が必要という側面から「商品」と解釈できるのではないか、という意見もある³⁶⁶。未公開株も多くの場合は民法 86 条 3 項において動産とみなされる「無記名債券³⁶⁷」無記名債券であると評価できるのであり、そのような未公開株は特定商取引法上も「商品」に該当すると解釈できるという意見もある³⁶⁸。

しかし、消費者庁は、金融商品を特定商取引法上の「商品」に含まれると解することができないという見解をとっており、その理由を以下のように述べている³⁶⁹。

「1 つは法制局との関係なんですけれども、法制局とは何度も何度も実は議論を重ねてきていまして、民法との関係なりあるいは無記名債権というのはどういうものかなどの議論改正の経緯、そのときの考え方、どこまで論じたかいろんなことも含めて法制局は全部わかった上でこれについてはやはり物品ということにならないという判断を取っている。これを超えるだけの論理が我々としても見出せていないというのが正直なところでありまして、むしろそれを超えるだけのものがあるということであれば、我々も何度でもそれはトライをしたいと思うんですけれども、そういうことで今のところの結論ということになっている。」

②役務と解することはできないか

証券会社等が行っている、株式、社債などを含む金融商品の取引の仲介は、役務に該当すると解釈されており、特定商取引法の守備範囲に該当している。また、仲介を通さない販売であっても、CO₂ 排出権取引やロコ・ロンドン取引が「手数料が入っている」あるいは「2 者間取引である」ことを理由として役務取引と解釈された事例があることから、未公開有価証券の自己募集についても、役務と解して特定商取引法の適用対象とする余地はあるように思われる。

投資詐欺に特定商取引法を適用対象とすることについて、消費者庁も次のように説明している³⁷⁰。

「詐欺的投資勧誘におきましても、指定権利以外の権利は、通常だと特定商取引法の規制の対象にならないわけですが、事業者が消費者に直接提供している場合においては、役務の提供として認定できる可能性がある。」

³⁶⁶ 齋藤、池本、石戸谷（日本評論社、2010 年）82 頁

³⁶⁷ 無記名債券とは、証券上に債権者を表示しないで、債券の成立、存続、行使などに原則として証券の存在を要件とする債券であり、無記名公社債、無記名社債、観覧・鑑賞券などに表彰される債権がこれに該当する。（齋藤、池本、石戸谷（日本評論社、2010 年）83 頁）

³⁶⁸ 齋藤、池本、石戸谷（日本評論社、2010 年）83 頁

³⁶⁹ 同上

³⁷⁰ 第 108 回消費者委員会

しかし、これまでのところ、未公開有価証券の自己募集について多数の被害事例が発生しているにもかかわらず、消費者庁がそのような解釈を積極的に行った事例はみられていない。

③指定権利に含めることはできないか

指定権利は、「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利のうち日常生活に係る取引において販売されるものであつて政令で定めるもの」として規定されている(特商法2条4項)。政令では、保養施設やスポーツ施設を利用する権利、映画・演劇・音楽などを鑑賞するような権利、語学の授業を受ける権利が指定されている。しかし株・社債は特定商取引法という「権利」には該当するものの、それが「特定商取引法2条、政令3条」が規定する指定権利に該当しなければ、同法の適用対象とはならない。

そもそも指定権利制度が導入された理由は、役務提供業者の脱法行為を防止するためであったとされている³⁷¹。「役務提供業者がその役務の利用権を証券化して、役務の提供事業者が別の販売業者にそれを不当なやり方で販売する場合、直接販売を行わないような役務提供事業者には規制が及ばず、被害が広がってしまう」ためである。

そして、2008年の特定商取引法改正で商品と役務については指定制を廃止するも、指定権利制を維持した理由について、消費者庁は次の3点を挙げている。1点目として、仮に権利の指定制を撤廃した場合に、権利の外縁についてどのように定義し、何が対象となるかについて混乱を来す可能性があったため、としている。2点目として、商品や役務を撤廃することで対象が拡大し、多くが役務の提供でとらえられるようになったため、としている。3点目に、指定権利以外の消費者被害が、当時は立法事実となるほど生じていなかったため、としている。

指定権利は、特定商取引法に導入された趣旨から、「実体のある役務提供とひもづけされる権利の販売が前提」となっているため、権利一般を規制しようとする場合は、新たな立法上の視点が必要になってしまうとされている。そして、消費者庁は、詐欺的投資勧誘については、その取引の実態が必ずしも明らかではなく、いわゆる劇場型の詐欺に近い行為と考えられるため、特定商取引法ではなく、刑法やその他の法令によって対処する方が妥当である、との見解を示している³⁷²。

以上のとおり、①商品または②役務と解することで現行の特定商取引法を適用する余地もないわけではなく、特に②役務については、仲介は当然のこと、自己募集も二者間取引に該当するとの考え方に基づいて適用する可能性もあるように思われる。したがって、まずは、商品・役務のいずれにせよ、消費者庁の積極的な解釈・運用を期待したい。

しかし、それが困難な場合は、既に被害が多数生じて立法事実が存在することに鑑み、

³⁷¹ 第108回消費者委員会

³⁷² 同上

未公開有価証券の自社発行を権利として取り扱えるようにする法整備を提言したい。指定権利制を廃止し、商品・役務と同様にすべての権利を対象とする法改正ができれば最も抜本的な解決となるが、そこまでの必要性は立法事実の観点から困難なのであれば、特定商取引法施行令第3条を改正し、4番目の指定権利としてこれを追加することが適切と考えられる。その際、特定商取引法第2条の「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利のうち日常生活に係る取引において販売されるものであつて（政令で定めるもの）」との文言が制約となるのであれば、当該文言を削除するか、残す必要があるとしても前段は例示と改めるなどの方法により、その他の適切な対象も政令で指定できるようにする法改正を合わせて行うこととすべきだと考えられる。

3-1-2 その他の法改正について

(ア)不招請勧誘禁止の拡大について

金融商品取引法では、消費者契約法や特定商取引法には未だに規定されていない「不招請勧誘の禁止」が一部の商品について既に盛り込まれている。現在のところ、個人顧客を相手方とする店頭デリバティブ取引の全般や外国為替証拠金取引が原則として当該規制の対象とされており、投資者保護の充実が図られている。

この不招請勧誘禁止の射程を広げるべきかどうかについて検討すると、未公開有価証券に関しては、業界の自主ルールによって不招請勧誘が禁止されており、金融商品取引法上の登録業者に対する規制としては十分機能しているのではないかと考えられる。問題は、無登録業者や自社発行のケースである。

無登録業者に関しては、民事効については取引の無効ルールが既に整備されている。また、消費者とコンタクトを取ろうとする事前の行為そのものについても、勧誘の禁止が既に盛り込まれている。それでも、多くの無登録業者が取引後に連絡が取れなくなってしまうことから解決が困難な問題は残されているが、契約の撤回・勧誘の禁止の面ではこれ以上の手当はできない。

これに対し、自己募集のケースでは、契約の撤回に関する民事効の手当は現在はなく、上記3-1-1のとおりクーリング・オフの導入を提言するものであるが、勧誘の禁止についても現在は手当がないことから、不招請勧誘の禁止を検討する意義はある。

しかし、金融庁は、不招請勧誘禁止の対象の拡大について、「不招請勧誘規制の対象範囲を元本割れのリスクのあるすべての商品に拡大することについては、業者の営業の自由を制限する面があるだけでなく、利用者の立場から見ても、新たな金融商品、サービスへの自由なアクセスを制限する面がある点に留意が必要という指摘もある。慎重に検討すべきである」と述べている³⁷³。資金調達にかかる営業の自由が損なわれるというデメリットを無視できないことは確かであり、それを乗り越えて不招請勧誘の禁止を直ちに導入することは困難と考えられることから、まずは下記（イ）の再勧誘禁止を検討すべきではないか

³⁷³ 第54回消費者委員会

と考える。

(イ) 再勧誘禁止の拡大について

未公開有価証券の自己募集について、指定権利の追加により特定商取引法を適用することとすれば、クーリング・オフ制度だけでなく、再勧誘の禁止規定も適用されることとなる。再勧誘のを禁止規定が被害の減少に寄与する可能性はあると考えられるし、前述した仙台市へのヒアリングにおいても、再勧誘禁止が有った方が良いのではないかというご意見を戴いた。

しかし、一般投資家が熟慮検討を行う間もなく、企業からの一度の勧誘だけで投資を決定することがそれほど多いとも思われず、企業が投資を獲得するには何度も勧誘を重ねる必要があるだろうところ、再勧誘の禁止は企業の円滑な資金調達を妨げるおそれがあると指摘する意見も無視はできないと考えられる。

投資詐欺の被害の現状に鑑みれば、消費者保護の観点からは、再勧誘禁止を含めて、現行の特定商取引法の訪問販売・電話勧誘販売等の規制をすべて適用することが望ましい。しかし、上記の理由から、再勧誘禁止については立法が困難という場合には、再勧誘禁止の規定のみ適用を除外し、その余の規定だけでも適用する法改正を早期に行うことを優先すべきだと考えられる。ただし、クーリング・オフ等の規定だけでは事態の改善が進まない場合には、改めて、再勧誘禁止規制の必要性和デメリットの比較考量を行い、その適用を検討すべきだと考えられる。

3-2 水際での対策について

3-2-1 投資詐欺による被害をどう認知するか

早期に連絡が取れなくなる悪質業者の行動パターンから見ると、被害の未然防止・早期解決のためには、第一に、被害者が騙されていることにいかに早く気付けるかが重要である。そしてその先に、悪質業者を逃がさないように上手く交渉のテーブルにつかせる、相手の肩を捕まえる創意工夫が必要ではないだろうか。

(ア) 投資未経験者への対策

被害者が騙されていることになかなか気付けないために被害が拡大したり救済が困難になっていることから、本人やその周囲の人が早く被害を認知するための工夫が重要である。まずは、投資未経験者への対策を考える。ここで言う投資未経験者とは、主に一人暮らしで身近に相談できる相手がいない高齢者や、判断力が低下した高齢者を想定している。

1 つは、地域の見守り活動において、町内会の民生委員が戸別訪問したり、介護員等が様々な四方山話のなかで本人の心の支えとなると共に、投資詐欺のような手口に引っかかっていないかどうか話を引き出したり、現在流行っている投資詐欺に関する手口を具体的に説明するなどの注意喚起を行うことが必要である。またそうした見守り活動の主体が、訪問

先の高齢者宅において、預金通帳や印鑑が何故か出ている、怪しげなパンフレットが置いてある等の異変に気付いてあげることが重要である。

もう 1 つは、そのような高齢者と息子や娘などの家族や親類との結びつきを強め、日頃の相談相手となってもらうことを促進することである。自らが何にいくら投資している等の資産管理の話は、なかなか近所に住んでいる方や友人、ヘルパーなどの第三者には相談しにくい人も相当数居るのではないか。言わば家族等に見守り活動に参画してもらうこうした取り組みから、本人あるいは周囲の人が、不慣れな投資で騙されてしまっていることにいち早く気付くことが期待できる。

このように、投資未経験者の被害を防ぐためには、家族を含めた地域の見守り活動が最も有効であると考えられるところ、第 7 章において掘り下げて提言を行う。悪質業者が、高齢者のなかでも、相談相手が身近にいない一人暮らしの人に狙いを定めて電話勧誘を行っていることから、こうした取り組みが早急に必要であるとする³⁷⁴。

また、判断力が低下している消費者に対しては、悪質業者との接点を与えないための工夫も必要だと考えられる。例えば、消費者庁が 2012 年 9 月に発表した高齢消費者の二次被害防止モデル事業（消費者安心アクションプランに含まれている。）における電話の録音装置の導入である。読売新聞による消費者庁への調査によると³⁷⁵、当該モデル事業の対象は人口規模の異なる 3 自治体で、一人暮らしや夫婦 2 人で生活している 65 歳以上の方のうち希望者約 2,000 人に無償貸与する方針である。特に過去に悪質な被害に遭った人や民生委員が定期巡回している家庭などに導入し、「通話を録音します」などの事前メッセージを流すことで、悪質業者を牽制する効果が見込まれている。こうした録音装置が普及すれば、未然防止に役立つと同時に、詐欺の立証にも役立つ。悪質業者から電話を受けた本人が改めて通話記録を聞き直し、騙されていることに気付く効果も期待できると考える。このモデル事業における社会実験の結果も踏まえ、高齢者にとって容易な操作で、知り合いからの電話には録音メッセージを流さないなど心理的な抵抗感の少ない形での運用方法が確立できれば、今後、録音装置の本格的な導入を推進することが望ましいと考えられる。ただし、その場合には、地方自治体のコスト面及び運用面の負担が過大とならないよう配慮することが必要になると考えられる。

最後に、二次被害が増加していることを踏まえ、悪質業者の間で出回っているカモリストを入手し、リストに掲載されている高齢者に対して集中的に注意喚起を行うことが有効だと考えられる。投資詐欺や振り込め詐欺被害に遭った人のリストについては、各都道府県警が 2010 年・2011 年に詐欺事件の捜査過程で押収した分だけで、約 63 万人分の個人情報が集まったという³⁷⁶。現在、こうした過去に被害に遭った人への注意喚起は警察が中心に行っており、大阪府や京都府などでは詐欺グループから押収した名簿を元に、市民の自

³⁷⁴ 『朝日新聞』2012 年 11 月 16 日朝刊「無差別に電話し顧客探す 関心ある高齢者勧誘 先物詐欺事件」

³⁷⁵ 『読売新聞』2012 年 9 月 20 日夕刊「悪質勧誘電話 録音で撃退 高齢者 2000 人宅、装置を無償貸与」

³⁷⁶ 『毎日新聞』2012 年 8 月 28 日「被害防止作戦：詐欺に先手、押収名簿で 警官が戸別訪問、府内 1135 人対象に注意喚起」

宅を個別に訪問するなどの対応を行っている³⁷⁷。その際、被害の有無の確認をするとともに、対策パンフレットを渡すなどして注意喚起を行っているという。こうした取組みが促進されることが重要だと考えられる。

ただし、福岡県と宮城県の両県で先物取引による投資詐欺を行ったワールドゲートカンパニーは、電話帳を見てしらみつぶしに電話をかけ、一人暮らしの高齢者を中心に顧客名簿を作成していたという³⁷⁸。このような事例もあることから、二次被害を防ぐだけでは不十分であるということも述べておきたい。

(イ) 投資経験者への対策

次に、投資に関してある程度の知識を有している投資経験者の被害への対策であるが、未経験者への対策で述べた地域の見守り活動は、投資経験者に対してもある程度の効果を有するであろう。しかし、投資経験者は自らの知識や判断能力を過信して騙されている傾向があるところ、第三者が説得しても、自尊心が邪魔をして、騙されたことになかなか気付けないという問題がある。周囲の人が気付いてあげることが可能かもしれないが、本人が被害に気付きにくいだけでなく、投資について自分より経験の浅い周囲の人に相談をしようとしにくい点において、未経験者よりも被害の予防や救済が難しい面があると考えられる。

そこで、このような投資経験者の被害への対策の 1 つは、投資に関するプロによる相談窓口を整備し、早期の相談を促進することが考えられる。例えば消費者本人が投資の経験を有していたとしても、投資にリスクはつきものであり、その投資が詐欺である可能性はないのかどうかだけでもプロに相談できる機会があれば、購入の手続をする前に問い合わせるインセンティブは必然的にあると考えられる。投資詐欺に関する相談は、その複雑さから宮城県でも仙台市でも対応が難しく、弁護士につないで対応を依頼しているという。消費生活相談員の研修を強化するなどして、消費生活相談員の金融に関する知識を啓発することも重要であるが、かなり複雑かつ巧妙化の進んだ投資詐欺に関しては、プロフェッショナルによる相談対応窓口の整備を進め、その利用を促進することが有効なのではないだろうか。そこで我々が考えるのは、金融庁に設置されている「金融サービス利用者相談室」の積極的な活用を促進することである。その利点としては、大きく「被害の未然防止」と「情報集約の迅速化による被害の拡大防止」の 2 点が考えられる。

まず 1 点目の被害の未然防止について述べる。金融サービス利用者相談室とは、金融庁が 2005 年 7 月 19 日から設置している相談窓口であり、具体的には主に以下の 5 点についての相談対応を行っている。すなわち、①預金・融資に関する相談、②投資商品・証券市

³⁷⁷ 『毎日新聞』2012 年 8 月 28 日「被害防止作戦：詐欺に先手、押収名簿で 警官が戸別訪問、府内 1135 人対象に注意喚起」及び日本経済新聞 2012 年 12 月 18 日夕刊「振り込め詐欺 防止先手」

³⁷⁸ 『朝日新聞』2012 年 11 月 16 日朝刊「無差別に電話し顧客探す 関心ある高齢者勧誘 先物詐欺事件」

場制度・取引所等に関する相談、③保険商品・保険制度等に関する相談、④貸金等に関する相談、⑤金融行政一般・その他に関する相談である³⁷⁹。

相談室へのアクセス方法には、電話・FAX・ホームページのメールフォームがあり、電話による相談対応は平日 10:00 から 17:00 まで行っている。

金融サービス相談員に求められる資格としては、金融庁の採用情報によると、①「消費生活専門相談員」、「消費生活アドバイザー」等の消費者相談に係る資格を有しており、一般消費者からの相談業務にかかる実務経験及び知識があり、パソコン操作に慣れていること、あるいは②金融機関（銀行・保険・証券・ノンバンク等）での勤務経験を有し、パソコン操作に慣れていることのいずれかの条件を満たしていることが必要とされている³⁸⁰。また、徳島新聞の取材によると³⁸¹、なかには保険会社で 37 年間勤務した経験を活かして金融サービス相談員として働いている方もおり、このように民間で培った専門性を発揮することができれば、投資経験を有する消費者のニーズにも合致した相談対応を実現できるなどの利点があると考えられる。

2 点目に、このような専門性を有する窓口が一般に認知され広く利用されることは、悪質業者に関する情報の集約を迅速に行ううえでも重要だと考えられる。逃げ足の早い悪質業者による被害を防ぐためには、情報の集約を迅速化し、データベース化することで、これに基づく迅速な処分等を可能にしていく必要がある。悪質業者は複数の消費者に電話勧誘などのアプローチをしているが³⁸²、そのすべての消費者が被害に遭うわけでは勿論ない。そこで、金融サービス利用者相談室を、被害に遭う前に怪しいと感じた消費者が通報する窓口として機能させることができれば、情報集約の効率化につながると考える。

また、このように投資のプロの相談が気軽に受けられることや、個別の相談に直接対応あるいは必要な機関につなぐことを周知するだけでなく、相談・通報を受けた情報は個人情報に配慮した上で集約し、関係機関に提供すること、それにより同種の被害の未然防止・拡大防止を図るものであることを周知し、認知度を高めて、活用を促進することが重要だと考えられる。その結果、個々の消費者の投資詐欺被害の未然防止が図られるだけでなく、集約したデータベースを関係機関に適切に情報提供することで、警察の取締りや行政機関による処分、裁判所への申立てなどにつなげ、被害の拡大防止が図られることが期待される。

³⁷⁹ 金融庁ホームページ『金融サービス利用者相談室のパンフレット』

(http://www.fsa.go.jp/common/about/pamphlet/pamph_soudan.pdf)

³⁸⁰ 金融庁ホームページ『期間業務職員（金融サービス相談員）の募集について』（平成 24 年 12 月 17 日）

(<http://www.fsa.go.jp/common/recruit/24/seisaku-02.html>)

³⁸¹ 徳島新聞ホームページ（金融サービス相談員への取材）（平成 23 年 11 月 28 日）

(http://www.topics.or.jp/special/122545472032/2011/11/2011_132244160115.html)

³⁸² 例えば振り込め詐欺では、大体 200・300 回電話をかけて 1 回騙される人がいれば、そこで 100 万～200 万円吸い上げることができ、悪質業者としても十分にやっつけける。（第 14 回消費者委員会）

既に被害に遭ってしまった消費者の個別の相談への対応・解決については、解決までに長期間を要したり何度も相談する必要も考えられることから、被害者に身近な場所にある消費生活センターや弁護士に対し、金融サービス利用者相談室から必要な情報を提供した上で、適切につなぐことが必要と考えられる。しかし、そのように相談をつないでいく必要が生じるとしても、少なくともこれまで潜在化している相談や通報を、金融サービス利用者相談室の機能を活かして掘り起こしていくことは、投資詐欺の被害全体の防止のために有効なのではないかと考えたものである。

なお、現在の投資詐欺被害に関する相談先や、無登録業者に関する情報の集約方法について述べると、投資詐欺に関する相談は、前述した金融庁の金融サービス利用者相談室以外にも、証券取引等監視委員会や財務局監視官部門、消費生活センター、日本証券業協会などにそれぞれ寄せられており、相談窓口は多様化している³⁸³。窓口の多様化は、消費者にとって通報や相談を行うオプションが増えるため、消費者の利便性や幅広い情報収集の観点からは有意義である一方、情報の集約と言う面では非効率な点があり、動きの早い悪質業者に対しては必ずしも有効に機能していないのではないかと考える。例えば、消費生活センターへの相談がPIO-NET情報に反映されるのには、相談を受けてから1か月近くの期間が経過することが多く、その情報を見てから消費生活センターや地元県警に問い合わせ、本人の意思確認などを行ったのでは、その間に被害が拡大し、業者が行方をくらませてしまうという問題がある。一方で、警察が対応する場合、特に刑事手続に入るときには、実際に被害に遭ったことを証拠化し、それを前提に様々なアクションを進めていくという形をとらざるを得ない。そこで、PIO-NET情報への掲載を待たず、行政機関の側から（本人の意思確認をした上で）警察に直接情報提供をすることで、そのタイムラグを縮める試みが、関係省庁等と警察庁との共同で取り組まれている（消費生活侵害事犯対策ワーキングチームにおける取り組み³⁸⁴）。こうした取り組みが狙いとする情報の効率的な共有を、金融サービス利用者相談室の活用を促進することによって一層進めることができれば、投資詐欺被害の予防・早期救済に役立つと考える。

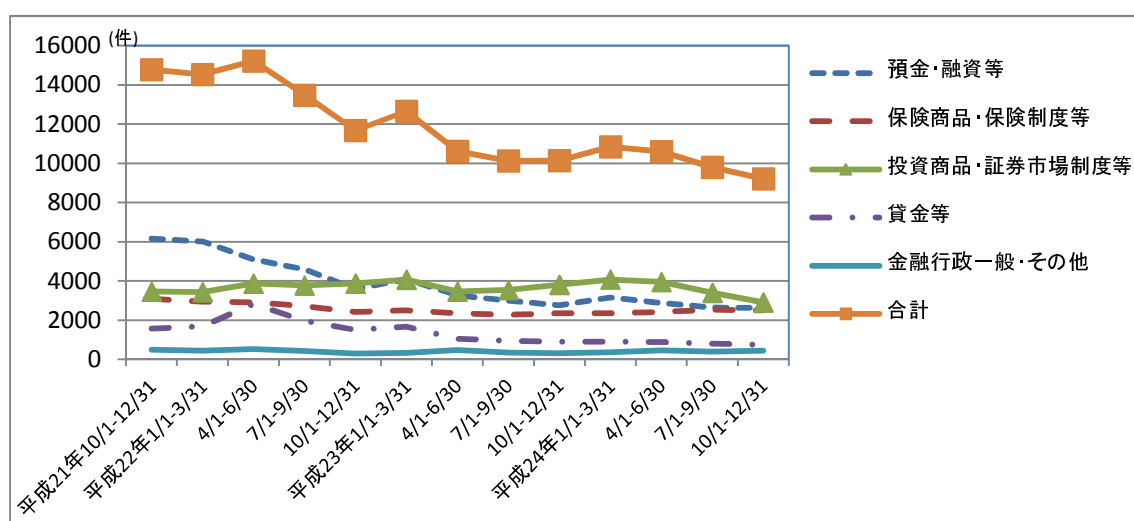
以上述べてきた2点の利点を踏まえ、金融サービス利用者相談室が、投資の勧誘を受けた消費者からの「投資のプロによる相談のニーズに対応する窓口」としての機能を充実させるとともに、そのような相談及び怪しいと感じた情報の通報を積極的に受け付けている旨を一般に周知することで、積極的な相談・通報を促進することを提言したい。具体的な機能の充実化の方策としては、相談者が投資のプロによる相談対応を希望する場合には金融機関勤務経験者が迅速に応じることができる体制の構築、電話の受付時間の拡大などが考えられる。

³⁸³ 第89回消費者委員会

³⁸⁴ 第73回消費者委員会

最後に、当提言を実効性のあるものとするために考えられる課題について述べたい。まず、金融サービス利用者相談室に寄せられた相談等の分野別の相談件数を図 6-3-1 に示す。表 6-1-1 でみたように PIO-NET の相談受付件数においては投資詐欺被害が大きく増加しているにも関わらず、金融サービス利用者相談室の相談受付件数においては、平成 21 年から現在に至るまで、それほどの増加傾向は見取ることができない。また、同室の相談受付件数は全体としては減少傾向にある。これは、窓口が多様化していることによって、金融サービス利用者相談室以外の相談窓口（例えば消費生活相談窓口など）との間で相談が分散しているものと考えられるが、その他にどのような原因が考えられるだろうか。

(図 6-3-1 金融サービス利用者相談室に寄せられた相談等の分野別受付件数)



(出典：金融庁ホームページを元に作成³⁸⁵⁾)

まず考えられるのは、金融サービス利用者相談室が個別のトラブルを解決する窓口ではないことにより、全般的な相談を被害回復まで含めて対応する消費生活相談窓口と比べ、一般的な利用頻度や利便性、認知度が低い可能性である。そもそも金融サービス利用者相談室は、金融機関と利用者の間の個別取引に係るあっせん・仲介・調停を行わず、相談内容の論点整理や外部紛争処理機関を紹介する窓口として設置されている³⁸⁶。この背景を説明すると、それまで金融庁に寄せられる電話等による質問・相談等を各課・室で対応していたため、利用者にとって①自分の相談窓口がどこか分かりにくい、②「たらい回し」と感じられる場合がある、また③相談等の情報が体系的に蓄積されておらず、金融行政に十分な活用ができていない、などといった問題があると認識されていたものである³⁸⁷。金融

³⁸⁵ 金融庁ホームページ「金融サービス利用者相談室」

(<http://www.fsa.go.jp/receipt/soudansitu/index.html>)

³⁸⁶ 金融庁ホームページ「金融サービス利用者相談室の設置について」

(http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/siryou/kinyu/dai1/f-20050316_d1sir/02_04.pdf)

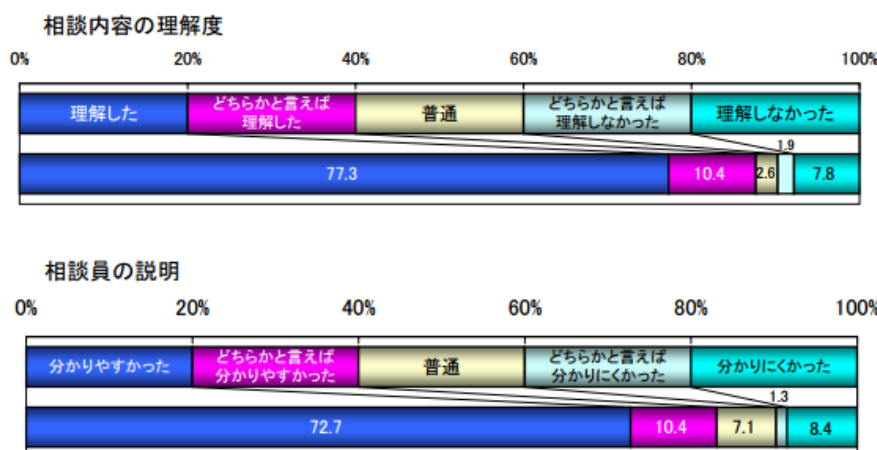
³⁸⁷ 金融庁「金融庁の1年 平成16事務年度版」

サービス利用者相談室は、これらの問題を改善するべく設置されたものであるが、相談窓口というよりも、相談先を紹介する窓口としての意味合いが強いためか、立ち上げ当初の相談員も10人という規模であった³⁸⁸。そのため、消費者サイドからは期待外れとの批判が当初からなされていた。消費者問題の専門家である原早苗氏は金融サービス利用者相談室の役割について、「業界団体の相談で解決につながるのは半分程度。監督権を持った行政が相談に乗り出すことへの期待は大きかったのに」と不満の意を表していた³⁸⁹。

しかし、金融サービス利用者相談室が有する高い専門性は、相談対応の現場で確かに活かされているようである。金融庁が平成23年に行った「利用者相談室満足度調査」によると³⁹⁰、相談室を利用した感想として「通常、伝わりにくい内容の相談でしたが、完全にこちらの意図をご理解いただき、プロフェッショナルを感じました」、「非常に大きな事件で、内容が複雑にも関わらず、よくご理解いただき有難く感じています」などの声が寄せられている。また当調査によると、利用者は相談員の対応に概ね満足していることがわかる。図6-3-2は、同調査期間中における、上段が「相談員の相談内容の理解度」であり、下段は「相談員から説明を聞いて利用者が理解できたか」を示している。これによると、多くの利用者が相談によって相互理解が得られていると考えられる。

(図 6-3-2 金融サービス利用者相談室における相談員の対応に関する満足度調査)

相談員の対応について



(出典：金融庁ホームページ³⁹¹)

(<http://www.fsa.go.jp/common/paper/16/honpen/02.pdf>)

³⁸⁸ 『朝日新聞』2005年7月20日朝刊「金融庁、利用者相談室を開設」より。その後、「消費相談のノウハウや金融の専門的知識を有する15名の金融サービス相談員を配置し、一元的に対応する」とした。(金融庁の1年 平成17事務年度版) (<http://www.fsa.go.jp/common/paper/17/honpen/02.pdf>)

³⁸⁹ 『毎日新聞』2005年6月4日朝刊「金融庁：相談室じゃなく窓口紹介室では… 新組織に早くも疑問の声」における取材による。原早苗氏は現消費者委員会事務局長である。

³⁹⁰ 金融庁『「利用者相談室満足度調査」取りまとめ結果』(平成23年7月11月発表)。平成23年2月1日から5月31日までの期間に、相談業務に関して相談室の運営や相談員の対応について満足度を調査した。(<http://www.fsa.go.jp/news/23/20110711-3/01.pdf>)

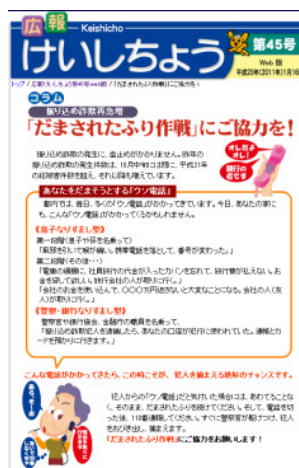
³⁹¹ 同上

このように、金融サービス利用者相談室は、同室だけで完結して個別の消費者被害の事後救済に効果的な役割を果たすことは難しいかもしれないが、高い専門性を活かすことで複雑な投資商品におけるトラブルを回避するための相談窓口として機能することは、期待できるものと考えられる。関係機関との連携の在り方を明確にし、個別の相談対応及び同種の投資詐欺被害の未然・拡大防止に役立つことを示すことができれば、寄せられる相談・通報も増加し、情報の集約機能も果たせるのではないかと考えられる。

3-2-2 警察と市民の協働により、業者を捕捉する試み

これまで述べてきた通り、業者の行動スパンは2週間とかなり短い。そして、投資詐欺における業者の手口は巧妙化しており、被害者もなかなか騙されていることに気付けないこと、消費生活センターでは（騙されていると思っていない）本人の説得にかなり苦労していることを述べた。そのような中で、本人が騙されたふりをして、業者から当該業者の住所や社名、振込み先として指定される口座番号などを聞きだし、警察に連絡して検挙につなげる取組みがなされている。この「だまされたふり作戦」が上手くいった振り込め詐欺の事例として、2010年2月に神奈川県にて3口座の凍結に成功している。警察庁提出資料を引用すると³⁹²、『『携帯電話番号が変わった』旨の架電があった時点で通報を受けたことから、被害者の協力の下、騙されたふり作戦として捜査員が被害者方に潜入し、架電するなどして現金の受け取りを勧めるも被疑者が拒否したことから口座を聞き出し、計3口座を凍結』している。

（図 6-3-2 警視庁広報による「だまされたふり作戦」の紹介）



（出典：警視庁ホームページ³⁹³）

³⁹² 第14回消費者委員会における警察庁提出資料

³⁹³ (http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/kouhoushi/no45/column2_koho45.htm)

この「だまされたふり作戦」については、振り込め詐欺のみならず、投資詐欺においても有効に活用できた事例がある。朝日新聞の取材によると³⁹⁴、高知県にて「だまされたふり作戦講習会」を受講した女性が、講習通りにだまされたふりをして警察に相談し、被害を未然に防いでいる（彼女はかつて未公開株による詐欺被害に遭ったことで、彼女の名前が掲載された被害者名簿が業者間で出回っていた。）。悪質業者の摘発を警察に任せてしまうのではなく、消費者と協働することで検挙へと繋げていくこうした取組みは、我々が考える消費者市民社会への布石となるだろうと考えており、今後も推進すべきである。

³⁹⁴ 『朝日新聞』2012年10月6日朝刊「「だまされたふり」詐欺被害防ぐ 50代女性、県警講習を教訓に」

第7章 総括

はじめに

本章では、前章までに述べてきた問題の解決策を短期・中期・長期に分けて提言する。まず、短期的には、消費者被害を早期に発見し、支援行政等による解決に向けた取組につなげていく施策が必要だと考えられる。既に第3章で述べてきた、消費者庁・消費者委員会、地方消費者行政及び国民生活センターの在り方や相談員の処遇の問題を含め、行政の相談対応体制を拡充し質的に向上させていく施策や、東北などの空白地帯における適格消費者団体の認定も目指して、適格消費者団体の認知度を向上させ、集団的消費者被害回復訴訟制度の成立に向けた機運を高めていく施策は、引き続き積極的に取り組む必要があるものと考えられる。第6章で述べた、投資経験者向けのプロフェッショナルによる相談対応窓口の設置も、これに類する施策である。その他の施策も、できることから早期に取り組むべきであるが、ここでは、地域の見守り活動の充実によって、高齢者を中心とする消費者被害の未然防止、早期発見、被害の拡大防止を図る施策について詳しく述べることにしたい。

次に、中期的には、第4章ないし第6章において述べた、消費者の権利と事業者の営業の自由や円滑な経済発展とのバランスに鑑みつつ、法改正により適切な規制を行う施策について、改めて整理して提言する。

そして、長期的には、消費者が自立し、自らの判断によって自ずと悪質業者が淘汰される社会を目指すべきであるところ、そのための教育啓発について、我々の調査検討の中で重要性が高いと考えられた点について述べることにしたい。

第1節 短期における提言―地域の見守り―

1-1 地域の見守りの主体

本節においては、短期における施策として、高齢者に対する地域の見守り活動を充実させることで、消費者被害を掘り起こす施策について提言を行う。まず地域の見守り活動の主体について言及し、次に提言をする上で参考にした先進事例について述べる。その上で、今後の改善に向けた政策提言を行う。

1-1-1 地域包括支援センター

高齢者の地域生活を支えるための高齢者に関する総合窓口として、介護保険法の改正により、2006年4月から各市町村に地域包括支援センターが設置された。運営は、市町村直営のほか、社会福祉法人や医療法人などに委託してもよいとされている。ほとんどは市町

村が民間の事業所に委託している（市町村直営のところもある。）。2009年4月時点で、全国に4,056箇所が設置されている。

地域包括支援センターには、保健師、主任介護支援専門員（ケアマネジャー、通称ケアマネと呼ばれている。）、社会福祉士の主要3職種の配置が必要とされている。人的体制の平均像は、保健師、主任ケアマネジャー、社会福祉士の主要3職種が1人ずつと、事務職を加えて、1センターあたり5名程度で構成されている。

要支援者らの介護予防計画づくりや、虐待の早期発見、相談業務、地域のケアマネジャー支援を行うのが、地域包括支援センターの役割である。厚生労働省が打ち出した新たな認知症対策において、地域包括支援センターは初期集中支援チームの拠点となることが想定されている³⁹⁵。

地域包括支援センターの施策項目には、消費者被害を未然に防止する為、消費生活センターなどと定期的な情報交換を行う他、民生委員、ケアマネジャー、訪問介護員などに必要な情報提供を行い、消費者被害の防止に取り組む、といったことも挙げられている³⁹⁶。

（図 7-1-1 地域包括支援センターが行う施策）

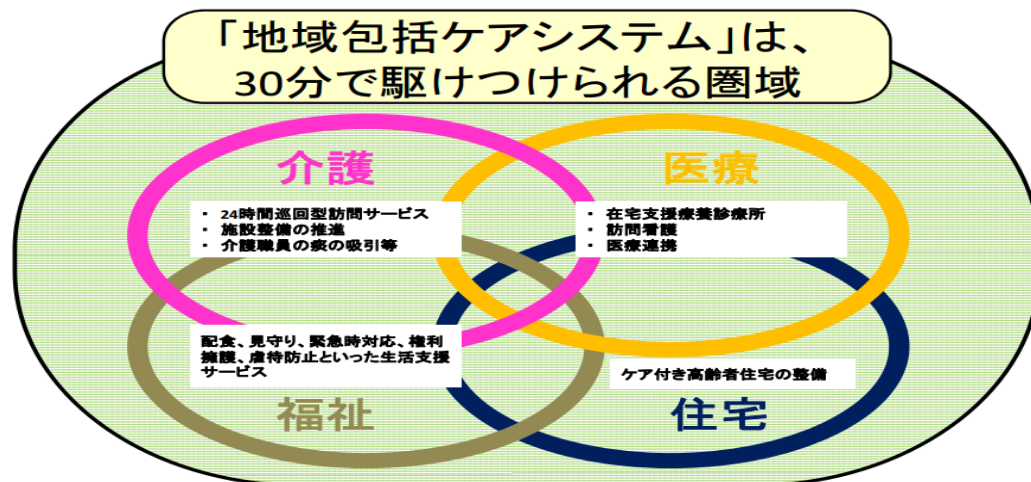
項目	（平成22(2010)年度）		（平成23(2011)年度）		（平成24(2012)年度）	
	H22 4/1	H22 9/1	H23 3/31	H23 9/1	H24 3/31	H24 9/1
106 地域の高齢者に身近な地域包括支援センターが、消費者被害を未然に防止するため、消費生活センター等と定期的な情報交換を行うとともに、民生委員、介護支援専門員、訪問介護員等に必要な情報提供を行い、消費者被害の防止に取り組みます。						
高齢者の消費者被害を防止するため、地域包括支援センターが、市町村の消費生活センター等と高齢者の消費者被害に関する情報交換を行うこと等について、全国介護保険担当課長会議等を通じて周知・指導を行う。						

（出典：第28回消費者委員会における厚生労働省資料）

地域包括支援センターは、地域包括ケアを行う拠点として機能している。地域包括ケアとは、約30分で高齢者のもとに駆け付けられる圏域という日常生活圏を想定し、その中で、①介護、②高度ではない日常の医療、③住宅、④福祉の4点について、切れ目なく必要なサービスを提供していく体制のことである。介護保険制度の中で位置付けられており、介護保険（公的保険）の経費については、半分が公費、半分が保険料から支弁されている。

³⁹⁵ 『読売新聞』2012年6月27日朝刊「[認知症]長寿国の現実（2）初期症状を把握 集中支援（連載）」
³⁹⁶ 第28回消費者委員会における厚生労働省説明

(図 7-1-2 地域包括ケアとは)

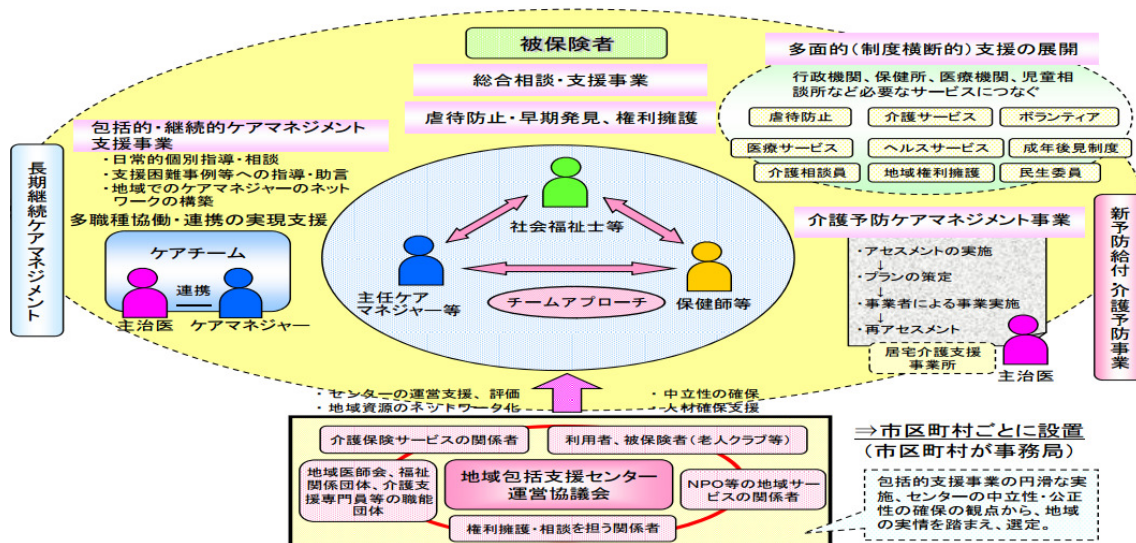


ニーズに応じた住宅が提供されることを基本として上で、生活上の安全・安心・健康を確保するために、医療や介護のみならず、福祉サービスを含めた様々な生活支援サービスが日常生活の場（日常生活圏域）で適切に提供できるような地域での体制

(出典：第 28 回消費者委員会における厚生労働省資料)

(図 7-1-3 地域包括支援センターのイメージ)

地域包括支援センター（地域包括ケアシステム）のイメージ



(出典：第 28 回消費者委員会における厚生労働省資料)

地域包括支援センターの具体的な業務は、主に 3 つある（上図）。1 つは総合相談・支援事業であり、虐待防止・早期発見、権利擁護などの活動が含まれる。権利擁護の一環として、成年後見制度の活用促進なども行っている。2 つ目は、包括的・継続的ケアマネジメント支援事業である。介護保険は、基本的にケアマネジャーがケアプランを作成するところから始まり、プランはある程度標準化されてはいるが、対象により様々あり得る。3 つ目が

介護予防ケアマネジメント事業である。介護保険は要介護認定があったときに給付されるが、そこに至る前の段階である要支援の高齢者、あるいは要支援にも至らないが虚弱な高齢者に対して、ケアプランを作成する事業である。

それ以外に、多面的（制度横断的）支援の展開として、様々な相談を聞いた上で、必要なサービスに繋ぐ仕事を行っている。地域包括支援センターは、保健師、主任ケアマネジャー、社会福祉士を中核として構成されているが、消費者被害について相談があった場合は、消費生活センターと連携して対応していくよう、厚生労働省は都道府県の担当課長会議の場などで定期的に周知、指導していきたいとしている³⁹⁷。

なお、成年後見制度支援事業についてであるが、昨今認知症の高齢者が非常に多くなってきており³⁹⁸、今後も更なる増加が見込まれる。そのような高齢者が介護保険サービスを利用する場合、サービス業者との契約や利用料の支払いに関するトラブルが生じないよう、成年後見制度を活用することが多くなってきており、地域支援事業、つまり介護保険制度を財源とする制度の中で、国が一定の支援を行っている。

1-1-2 民生委員

民生委員は、民生委員法に定められた非常勤特別職の地方公務員であり、福祉を必要とする人と行政とのパイプ役である。職務内容は、「住民の生活状態の把握」、「自立援助」、「福祉サービスの情報提供」などである。20歳以上で、地域の事情に詳しく、福祉推進に意欲のある人が適任とされる。給与はなく無給のボランティアであるが、活動に必要な電話代や交通費が支払われる³⁹⁹。

国は自治体に、75歳未満の委員選任に努めるよう求めている。町内会・自治会ごとに人選し、区市町村を通じて都道府県が国に推薦する。自治体の人口規模に応じて配置基準が定められており、市町村の民生委員推薦会が都道府県知事（政令市、中核市の場合は市長）に推薦し、厚生労働大臣が委嘱する。平成24年3月31日現在、民生委員は、全国で約23万人いる⁴⁰⁰。

民生委員の歴史としては、大正時代の1917年、岡山県が、ドイツの制度に倣って導入した「済世顧問制度」が起源とされる。翌年には大阪府でも地域ごとの担当委員を置く「方面委員制度」がスタートした。この制度が全国に普及し、1936年に方面委員令が公布され

³⁹⁷ 第28回消費者委員会議事録より

³⁹⁸ 厚生労働省 HP「みんなのメンタルヘルス総合サイト 認知症」

（http://www.mhlw.go.jp/kokoro/speciality/detail_recog.html）では、従来の調査として下方浩史「我が国の疫学統計」『日本臨床 増刊号4 痴呆症学 3』62号、2004年、121－125頁を参考に、日本の認知症患者数を概観している。これによると、2010年時点では、200万人程度と言われてきたが、専門家の間ではすでに65歳以上人口の10%（242万人）に達しているという意見もあり、今後は高齢者人口の急増とともに認知症患者数も増加し、2020年には325万人まで増加するとされている。

³⁹⁹ 『読売新聞』2011年2月1日朝刊「〈解説〉民生委員」

⁴⁰⁰ 厚生労働省 HP「民生委員・児童委員参考データ」

（<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/minseijin01/01.html>）によると、定数233,526人（うち地区担当：211,293人、「主任児童委員：21,603人）、委嘱数229,510人（うち地区担当：208,286人、主任児童委員：21,225人）となっている。

た。戦後、民生委員に改称され、1948 年、民生委員法が公布された。同法は、2000 年に、制定されて以来初めての大幅な見直しが行われた⁴⁰¹。

以前は、経済的に困窮している人を援助する生活保護の手続きなどが主な仕事であった。しかし、社会の高齢化が進むとともに、お金に困っていなくても援助を必要とする人たちが増え、生活保護よりも高齢者福祉に関する仕事を中心となった。2000 年の民生委員法改正によって、「保護指導に当たる」とされていた任務が、「住民の立場に立って相談に応じ、必要な援助を行う」という表現に改められたのは、生活保護中心から広く福祉全般へと仕事の内容が広がったことを示すものである。また、児童委員も兼ねる場合もあり、児童虐待や家庭内暴力への対応も求められている。

民生委員のなり手としては、以前は、自営業や農業を営む人、地区のまとめ役といった人が多く、改正前の法律には「名誉職」と位置づけられていた。改正後はこの位置付けは削除され、単に「給与を支給しない」との表現に変わり、ボランティア色がより鮮明となった。この点は、名誉職としてのプライドが逆に敷居を高くしてしまうようなこともあったため、住民との対等な立場を強調したものとされている。最近の民生委員のなり手は、男性は退職者、女性は主婦が中心であり、1995 年頃からは女性が多くなった。ただ、なり手を探すことも難しく、再任者が大半を占めるのが実情となっている。

宮城県内の実情としては、2010 年の一斉改選において、定数 4,120 人に対し、4,044 人が厚生労働大臣の委嘱を受けており、その充足率は 98%であった。首都圏などで指摘される「なり手不足」は、宮城県においては、数字上は深刻ではないが、活動範囲の広がりや町内会活動の停滞といった地域の連帯感の希薄化などの環境の変化が影響し、委員それぞれの負担感は増している⁴⁰²。

2010 年 12 月 1 日の改選で、欠員が生じた宮城県内の自治体の定数と欠員は下表のとおりである。欠員が最も多いのは、定数も最も多い仙台市の 39 人である。欠員の多い自治体は、以下、塩釜市 8 人、石巻市・気仙沼市 7 人となっている。欠員は主に市部にあり、町村では松島、富谷両町を除き定数を満たしている。欠員が生じた地域については、隣接地域の民生委員がカバーしている。

最も欠員数が多い仙台市でも充足率は 97.2%であり、86.4%の川崎市や 90.5%の横浜市などの首都圏の充足率に比べ、高い水準を維持しているといえる。しかし、個人情報保護に対する意識の高まり等の理由から、活動の負担が増しているという現状が存在する。

都市部では地域のつながりが希薄になってきており、民生委員が住民の間に溶け込んでいくことが難しくなっている。オートロックのマンションなどでは、玄関にたどり着くのでさえ大変であるといった声も聞かれている。実際に援助が必要だと思われる高齢者であっても、関与されることを嫌がる人も多くなっているという状況がある。

⁴⁰¹ 『読売新聞』2001 年 12 月 21 日夕刊「[やさしい社会保障] 民生委員 以前は経済的に困っている人の支援が中心」

⁴⁰² 『河北新報』2010 年 11 月 23 日朝刊「民生委員、増す負担」

その一方で、民生委員に求められることは多くなっている。生活保護は、困った人に金銭的な援助を行うといった経済的な対応の面が強かったが、児童虐待や家庭内暴力などは、心の問題を含む複雑な要因が重なっている。その後のケアも含めた対応は、民生委員だけで行うことは難しく、専門的知識を有する者の協力が必要となっている。

このような状況を踏まえ、民生委員の活動を支援していくためには、地域の福祉情報や問題対処のためのノウハウなど、行政が有している情報を積極的に民生委員に提供していく必要があるだろう。ただし、無償ボランティアである民生委員に、どこまで専門性を求め、任せることが適切なのかという問題もある。そのため、民生委員だけに全ての対応を求めるのではなく、民生委員の活動を分担して支えるシステムも必要となるだろう。民生委員と、行政を始めとする関係諸機関、見守る対象者の近隣住民や家族を含む関係者のネットワークを築き、社会全体で解決に取り組むという姿勢が重要だと考えられる。

他方、福祉ニーズが高まっているのに、民生委員の存在が地域であまり知られていないという状況もみられるので、地域に向けて、行政や民生委員の側から、民生委員の活動について情報提供することも必要であろう。とかく孤立しがちな現代社会の中で、地域の人困ったときに気軽に相談に行けるような役割が民生委員に求められているのであり⁴⁰³、その地域をよく知る一人として、地域の高齢者等に生じている問題に対するセンサーの機能を果たしてもらえるようにする必要があると考えられる。

(表 7-1-1 2010 年 12 月 1 日時点で民生委員の欠員が生じる宮城県内の自治体の定数と欠員)

自治体	定員 (人)	欠員 (人)
仙台市	1406	39
塩釜市	110	8
石巻市	337	7
気仙沼市	159	7
岩沼市	71	3
栗原市	249	3
松島町	37	3
角田市	75	2
富谷町	52	2
大崎市	295	1
名取市	105	1

(出典：河北新報 2010 年 11 月 23 日朝刊)

403 『読売新聞』2001 年 12 月 21 日夕刊「[やさしい社会保障] 民生委員 以前は経済的に困っている人の支援が中心」

1-1-3 社会福祉協議会

民間の社会福祉活動を強化するため、1951 年、日本社会事業協会や全国民生委員連盟などが合体して、現在の全国社会福祉協議会が発足した。都道府県社会福祉協議会も同時に結成され、市区町村社会福祉協議会も順次発足していった。平成 23 年厚生労働白書によると⁴⁰⁴、2011 年 2 月 15 日時点では、市区町村社会福祉協議会は 1,861 か所、都道府県・指定都市社会福祉協議会⁴⁰⁵は 66 か所となっている。

社会福祉協議会は、地域福祉の担い手の集まりである。市区町村社会福祉協議会の場合、構成メンバーは、町内会・地域住民、障害者本人や家族、老人クラブ、ボランティアグループ、民生委員、各種の社会福祉施設の代表や行政機関などである。

活動内容としては、訪問介護や配食などの様々な在宅福祉サービス、高齢者や障害者の在宅生活を支える見守り活動やサロン活動（お茶会・レクリエーション活動など、地域の人同士がつながりを深める活動）、生活上の困りごとに対応する福祉総合相談、住民一人一人の権利を守る権利擁護事業などが主なものとなっている。地域で何が求められているかを探る調査活動にも、積極的に取り組んでいる。

役所からの出向職員もいるが、社会福祉協議会は民間団体である。市区町村社会福祉協議会のほとんどが社会福祉法人となっている。民間非営利組織としての自主性と、地域住民に支えられた組織としての公共性の両面を併せ持っているが、過去においては、自主性を発揮することがなかなかできなかった歴史がある。すなわち、過去の福祉サービスは、措置制度のもとで型にはまった事業が主流であった。また、ボランティアなどの活動範囲も限られており、社会福祉協議会を支える地域自体が成熟していなかったとも言える。しかし、現在では、個性的な社会福祉協議会が多くの地域で活動している。

介護保険事業については、社会福祉協議会もサービス事業者として積極的に取り組んでいる。社会福祉協議会の介護保険事業は、おおむね順調である。利用者を掘り起こすと同時に、費用対効果を考えるコスト意識も浸透してきている。その半面、お年寄りが困った時にどこに駆け込むのかを明確にすることが課題となっており、これまで協働してきた他のサービス提供団体、地域活動やボランティアとの関係を見直し、再構築していくことが急がれている。社会福祉協議会には、介護保険の枠を超えて、個人の暮らしを総合的に支えていく視点が求められているものと考えられる。

社会福祉協議会のあり方は、地域の実情に応じて異なって然るべきものと考えられる。住民自身による地域の見守り活動が不十分な地域では、高齢者等の住民が必要としているサービスを掘り起こし、そのニーズを地域全体で共有化していく作業が求められる。住民自身による地域の見守り活動が活発な地域ならば、社会福祉協議会が行う作業としては情報提供やネットワークづくりを重視し、後方支援に努めることも考えられる。

⁴⁰⁴ 厚生労働省『平成 23 年版厚生労働白書』191 頁。

⁴⁰⁵ 全国社会福祉協議会ホームページによると、指定都市では、指定都市社会福祉協議会が市内の区社会福祉協議会と連携を図りつつ、都道府県社会福祉協議会に準じた活動を行っている。

(<http://www.shakyo.or.jp/about/index.htm>)

社会福祉協議会の今後の課題について、ある社会福祉の専門家は、「社会福祉協議会は、地域福祉の安全網の最後のとりでです。人の思いと力をつなげ、生かす使命を持っていると思います。地域を回って、必要な人に必要な情報を届けること、そして、活動の果実をどのように地域のために生かすのかを、住民にはっきりと示していくことを忘れてはいけません。今後は、住民や行政と合意していくプロセスがより大切になっていくでしょう。」とも述べている⁴⁰⁶。

1-2 先進事例

1-2-1 札幌市での取り組み

札幌市では、「消費者被害防止ネットワーク事業」（以下「ネットワーク事業」という。）を実施している⁴⁰⁷。同事業は、札幌市が社団法人札幌消費者協会に業務委託し、札幌市消費者センターが統括するという形で推進している。この事業を実施する上で中心的な役割を果たしているのが、消費者問題に精通している「消費生活推進員」である。2012 年 12 月現在、合計 65 名の消費生活推進員が在籍している。各地域に配置された消費生活推進員が、関係機関と協力しながら、高齢消費者被害の早期発見・救済、被害拡大防止に向けた活動を実行する役割を担っている。

ネットワーク事業の推進のために協力を得ている関係機関とは、高齢者福祉関係機関である地域包括支援センター及び介護予防センター、民生委員、札幌市社会福祉協議会、指定介護支援事業者及び指定介護サービス事業者、北海道警察等である。

日頃から高齢者の方々と接している高齢者福祉関係機関に、消費者トラブルの発見の担い手になってもらい、被害の兆候等の発見時には、高齢者福祉関係機関は消費生活推進員へ依頼して、被害者宅へ同行訪問してもらい、高齢者の消費者被害の実態の確認を行っている。その後、消費生活推進員は、適切な他機関への紹介や自主交渉の助言・補助を行い、また、事業者との間であっせん・仲介が必要な場合は、消費者センターへの引継ぎなどを行っている。消費生活推進員は、専門的な知識を必要とすることから、当初は事業の委託先である札幌消費者協会の会員が委嘱されていたが⁴⁰⁸、現在では、同様の知識を有する者が公募されている⁴⁰⁹。委嘱年限は 1 年間で、札幌市が委嘱状を交付しており、顔写真付きの身分証明書を携行している。1 時間当たりの活動費は 1,000 円で、交通費は実費が支給される。消費生活推進員の主な仕事は相談対応と啓発だが、スキルアップのために、札幌市消費者センターが開催する消費生活セミナー等を受講している。また、関係機関との研修

⁴⁰⁶ 『読売新聞』2002 年 4 月 12 日夕刊「[やさしい社会保障] 社会福祉協議会 地域福祉の担い手集団」ルーテル学院大学教授市川一宏氏インタビューより

⁴⁰⁷ 2008 年度より札幌市の全区で実施していた「高齢消費者被害防止ネットワーク事業」を障がい者まで支援対象を拡大したもの。

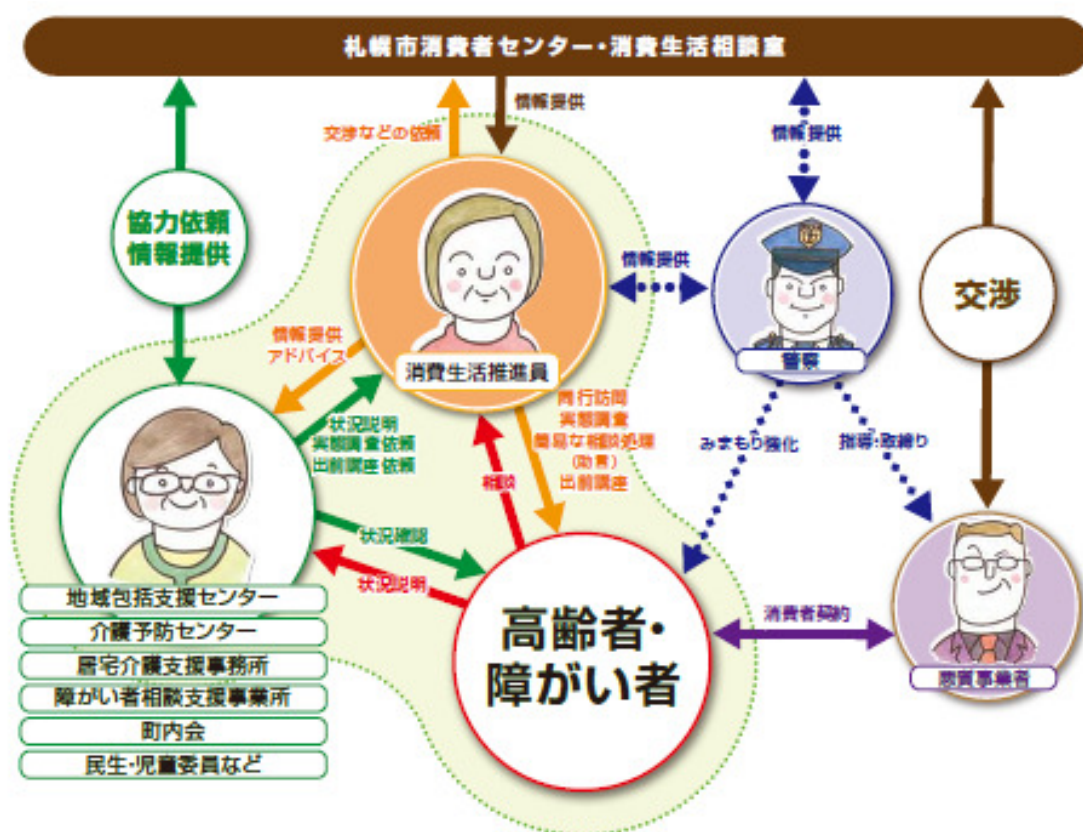
⁴⁰⁸ 国民生活センター「高齢者・障がい者見守りのまち - 北海道札幌市の活動」（2009 年 11 月 16 日）
http://www.kokusen.go.jp/mimamori/mj_town/mj-town14.html

⁴⁰⁹ 札幌市消費生活センター「『消費者被害防止ネットワーク事業』の担い手となる『消費生活推進員』を募集します」（2011 年）
<http://www.shohi.sl-plaza.jp/event/topic/topic2011.html>
<http://www.shohi.sl-plaza.jp/gyosei/pdf/suisininboshu.pdf>

会（意見交換会）を地域ごとに開催し、情報共有を図っている。消費生活推進員の活動内容は、月ごとに札幌消費者協会から札幌市消費者センターに報告されている。

この事業は潜在化する高齢消費者被害の掘り起こし、すなわち早期発見と救済に重点を置いて実施している。高齢者の消費者被害は、全体の相談に占める割合が多く、手口も悪質かつ巧妙なものとなっている。また、消費者被害にあった高齢者の特徴として、被害にあっても誰にも相談しない、被害にあっている意識がない、家族に知られるのをおそれる、といった傾向もある。そのため、日常的に高齢者の方と接している高齢者福祉関係機関を中心とする関係機関に消費者被害の発見の担い手となってもらい、それらの関係機関と消費生活推進員が連携を図ることで、被害の救済につなげていくことがねらいであった。消費生活推進員の活動実績としては、2011 年度に関係機関からの相談を年間 100 件程度受け付けている。

（図 7-1-4 消費者被害防止ネットワーク）



（出典：札幌市消費者センター（<http://www.shohi.sl-plaza.jp/gyosei/network.html>））

(表 7-1-2 消費生活推進員（消費生活みまもり協力員）の活動実績一覧)

	2007 年度 (9～3 月)	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度	2012 年度 (4 ～10 月)
相談 (※ 1)	10 件	25 件	72 件	81 件	106 件	37 件
高齢者	10 件	25 件	72 件	81 件	93 件	30 件
障がい者	—	—	—	—	13 件	7 件
啓発 (※ 2)	33 件	74 件	181 件	266 件	281 件	171 件
高齢者	33 件	74 件	181 件	266 件	256 件	112 件
障がい者	—	—	—	—	25 件	59 件
合計	43 件	99 件	253 件	347 件	387 件	208 件

※ 1 消費者被害防止ネットワーク事務局を通じて、関係機関から受け付けた相談の件数

※ 2 啓発は、ミニ講座、推進員の研修、地域との意見交換会や勉強会への参加実績の件数

(出典：札幌市消費者センター「消費者被害防止ネットワーク事業について」)

1-2-2 東京都新宿区での取り組み

2005 年に埼玉県富士見町の高齢者姉妹が悪質なりフォーム業者による被害を受けた事件をきっかけに、新宿区では、福祉部、健康部、区社会福祉協議会など、関係する機関が集まり、消費者被害の防止の仕組み作りに取り組んだ。その結果、「悪質商法被害防止ネットワーク」が作られた。このネットワークは、福祉サービス関係事業者をはじめ、ネットワークに登録している関係者⁴¹⁰が情報を共有し合い、悪質商法等の情報が入ればすぐに消費生活センターに通報する仕組みになっている。

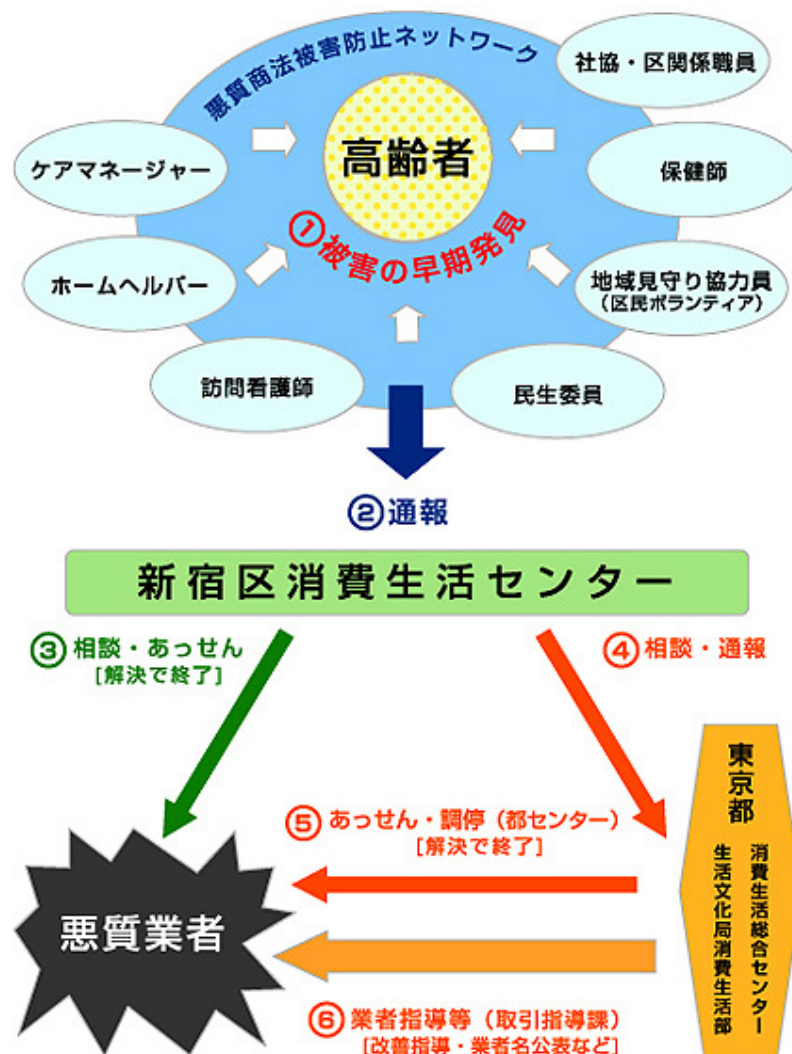
悪質商法被害防止ネットワーク以外でも、高齢者や障がい者への見守りを新宿区では行っており、消費生活センターの相談員と事務職員がペアになって高齢者や障がい者宅へ訪問相談を行うことがある。消費生活相談の中で、リフォーム、ふとん、浄水器など、現物と契約書を見ないと被害の実態が分からない相談については、消費者宅を直接訪問し、確認して、被害実態の解明と被害額の回復に努めている⁴¹¹。

⁴¹⁰ 新宿区「悪質商法被害防止ネットワーク事業者一覧」

http://www.city.shinjuku.lg.jp/seikatsu/file06_00010.html

⁴¹¹ 消費者庁『消費者庁 Now! 第 9 号』

(図 7-1-5 悪質商法被害防止ネットワーク)



(出典：国民生活センター「東京都新宿区の活動」

(http://www.kokusen.go.jp/mimamori/mj_town/mj-town03.html)

1-3 改善に向けた政策提言

1-3-1 民生委員サポーター

民生委員は、地域の見守り活動により消費者被害の未然防止・早期解決を図るネットワーク体制を構築する上で、問題の最前線の現場において被害の兆候等を発見する機能を担う。しかしながら、民生委員による高齢者宅への定期的な巡回訪問は、原則として、65歳以上の単身世帯に限られ、訪問の頻度は、札幌市によると⁴¹²基本的に月に1回程度としながら、高齢者の状況によっては頻度に強弱を付けて取り組んでいるという。また、同じく札幌市によると、65歳以下の世帯や、高齢夫婦の世帯に対しては、特別の理由がない限り、そういった民生委員の巡回訪問は行われていない。

⁴¹² 札幌市ヒアリング

民生委員 1 人あたりの担当世帯数は、札幌市の例で言えば原則 330 世帯であるが、現在、民生委員数の不足により、実際の担当世帯数は 330 世帯を超えている地域が多い。担当世帯数は地域によって様々である。地域によっては、1 人の民生委員が、2 つの地区を受け持っていたり、民生委員の居住区域と見守られる側の居住区域が離れていたたりすることもある。

民生委員の仕事は多岐にわたっており、無償のボランティアであるにもかかわらず、決してその負担は軽くない。また、孤独死の問題等が発生したときに報道で民生委員の仕事が着目されることから、地域の見守り活動に協力する意欲や関心は持っているにもかかわらず、民生委員になることを躊躇する人も実際に存在する。

このような民生委員の現状を踏まえた上で、よりよい地域の見守り体制を構築し、消費者被害についても問題発見機能を強化していくための施策として、民生委員サポーター制度の導入を提言したい。この民生委員サポーター制度とは、地域の住民の中から、民生委員の活動をサポートするサポーターを公募する制度である。地域の見守り活動は、見守りの対象者の隣近所のように距離が近いところに居住する人が、高い頻度で見守り活動を実施してくれるほど効果的である。しかしながら、民生委員だけで、見守る必要がある全ての対象者に対して、そうしたきめ細かな見守りや相談対応の活動を行うことは難しい。そのため、民生委員が全ての情報を一から収集するのではなく、サポーターとなった住民に、当該住民の隣近所の見守り対象者の異変に気が付いてもらい、その情報を民生委員に集約してもらうといった形で、民生委員の問題発見機能を拡張することが、高齢者等の消費者被害の早期発見のために有効だと考えられる。

このようなサポーターは、制度を構築しなくとも、民生委員が自ら見守り対象者の周辺の住民に依頼して獲得できればそれでもよいが、既に多忙な民生委員にそのような活動まで期待することは適当ではない。行政が、こうしたサポーターを制度化し周知することにより、民生委員の仲間作りが円滑に進むように支援する必要があると考えられる。例えば、こうしたサポーターを公募し、集まった住民に対して、見守りのポイントについて講習を行うといった取り組みが必要だと考えられる。また、民生委員とサポーターの連携が円滑に進むよう、顔合わせの機会を積極的に設けることも重要となると思われる。

1-3-2 ケース検討会議の開催

福祉分野で行われているようなケース検討会議（個別処遇検討会議）を、消費者問題に関しても実施することを提言したい。

ケース検討会議において、家族・身内の参画も含めて、個別のケースに応じた「自助」・「共助」・「公助」の役割分担を話し合うことが、高齢者等の消費者被害の早期発見・解決のために重要だと考えられる。

ここでいう「自助」とは、家族・親族などの身内による見守り活動のことを指し、「共助」とは、民生委員や町内会による見守り活動のことを指し、「公助」とは、公的機関による見

守り活動のことを指す。現時点では、「自助」による見守りがネットワークを構築する上で抜け落ちてしまっていることが多いので、まずは、この「自助」を中心にした見守り体制を話し合う必要があるものと考えられる。その上で、足りない部分を補う「共助」・「公助」を検討すべきものと考えられる。

このようなケース検討会議における話合いを円滑に進めるために、コーディネーター（調整役）を置く必要があると考えられるが、コーディネーターは地域住民から選出し、行政が研修などを通じてコーディネーターの支援に努めることが適当だと考えられる。コーディネーターは、消費者被害の被害者を「公助」を行う関係機関へつなぐパイプ役も果たすものとする。コーディネーターのみで調整できない事案に関しては、行政が介入することで調整を行うこととする。

ケース検討会議の場合は、社会福祉サービスの関係者に対し、消費者被害関連情報の提供も行う。社会福祉サービスの関係者は、高齢者等の家の中の様子を知っており、また、高齢者等にとっても自分の身に起こったトラブルを相談することへの抵抗感が少ない相手であるという点で、重要な消費者被害の発見主体である。そのため、社会福祉サービスを行う関係者に、事例の説明を通じて、見守りにおける気付きのポイントや、高齢者等から話を聞き出すきっかけとなる消費者被害の代表例等の情報提供を行うことが必要である。

また、ケース検討会議では、ケアマネジャー等が持つ情報を、地域の見守り活動の関係者の間で共有することも、同時に図る。ケアマネジャーは、正式には介護支援専門員と呼ばれ、介護保険法に基づき要支援・要介護認定を受けた人からの相談を受け、居宅サービス計画（ケアプラン）を作成し、他の介護サービス事業者との連絡、調整等を取りまとめている。このような仕事を行うケアマネジャーは、被介護者の生い立ちから現在の家族構成まで、見守り活動を適切に行う上で必要な情報を保有している。一方、民生委員等、他の見守り活動の主体は、必ずしもこういった情報を保有していない。しかし、社会福祉サービスによる見守り活動が行えるのは、1日に5、6時間が限度であり、18時間は地域の他の主体が見守り活動を行わなければならない。そのため、ケアマネジャー等の社会福祉サービスの提供主体が持つ見守られる側の情報を、他の地域の見守り活動の主体と共有することが必要だと考えられる。

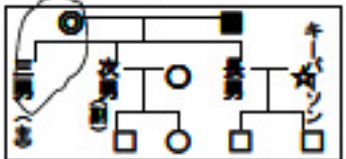
(図 7-1-6 ケース検討会議の事例 (共有する情報の具体例))

地域ケア会議ケース検討会 アセスメントシート					抽	高	他
氏名	Yさん		男	女	住所		
要介護度	介護1	有効期限	検討テーマ ケアプランの見直し				
健康状態	統合失調症(30代から) 認知症状(確定診断なし) 高血圧(以前は服薬していたが、今はできていない)						
個人因子	ADL 自立も、転倒を繰り返す。(筋力低下に起因) IADL 全般に指示、声かけを要す。(精神疾患に起因)						
環境因子	家族環境 ● 長女:近所に在住。仕事が忙しい ● 長女の子(孫):週1回程度訪問し様子をうかがう ● 長男:5年前死亡 ● 夫:2年前死亡。 住環境 ● 公園(持ち家) エレベーターなし 3階 ● 近隣住民に買い物をお願いしたり、食事に連れて行ってほしいと頼む						
経済的環境	本人:厚生年金と遺族年金 月20万 【預貯金あり、経済的な問題点はない】						
現況	・ 2年前、夫が死亡したことをきっかけに介護申請。近所に住む娘がキーパーソンとなり、A 事業所 B ケアマネと契約。 ・ 訪問介護により、家事援助を利用していた。 ・ 定期的に娘が訪問し通院介助、服薬は自己管理していたが若年時からの統合失調症の悪化と高齢に伴う認知症状と思われる短期記憶障害の悪化の為に一人暮らしの不安が増強。服薬管理ができなくなった。 ・ 娘に対する妄想(お金を隠してしまう、財産を使い込む)などが進行。 ・ 主治医に対する不信任(無理やり入院させようとする 等)があり 通院、服薬ができていない ※今のところヘルパーとケアマネに対する受け入れは良い ※本人の現在の主訴はお金を娘から取り戻してほしいということ。						
問題点 課題	● 服薬ができていない。 ● 眠れない ● 通院・服薬ができていない ● 娘に対する被害妄想 ● 金銭管理を誰がどうするか ● 本人の今後の支援方針(在宅が可能かを含む)をどうするのか						

利用者基本情報（表面）

作成担当者：

《基本情報》

相談日	年 月 日 ()	来 所・電 話 その他 ()	初 回 再来 (前 /)
本人の現況	在宅・入院又は入所中 ()		
フリガナ 本人氏名	Aさん	男・ ☒ 女	M・T・ ☒ 6年 月 日生 (80) 歳
住 所			Tel () Fax ()
日常生活 自立度	障害高齢者の日常生活自立度 自立・ I 1・I 2・A 1・A 2・B 1・B 2・C 1・C 2 認知症高齢者の日常生活自立度 自立・I・II a・ ☒ II b・III a・III b・IV・M		
認定情報	非該当・要支1・要支2・ ☒ 要介1・要介2・要介3・要介4・要介5 有効期間：平成 年 月 日～ 年 月 日 (前回の介護度：) 特定高齢者		
障害等認定	身体 ()、療育 ()、精神 ()、難病 ()、・・・ ()		
本人の 住居環境	自宅・借家・ 一戸建て ・集合住宅・ ☒ 白壁の有無 () 階、住宅改修の有無		
経済状況	☒ 国民年金・ ☒ 厚生年金・障害年金・生活保護・・・厚生年金受給であるが、かつての訪問販売契約の 支払が残っており、裕福ではない。		
来 所 者 (相談者)	家族構成		
住 所 連絡先	家族構成		
緊急連絡先	氏名	続柄	住所・連絡先
		長男妻	
		三男	
		次男	同居
		長男	
 (家族関係等の状況) 三男を最も気に入っている。次男、長男の妻も協力的である。			

《相談内容と対応》

相談経路			
相談内容	認知症状が顕著になり、スーパーなどで料金未払いなどトラブルになることがある。買物から他に興味や関心を持ってもらうため通所介護を利用しているが、通所介護利用後も料金未払い行為が生じている。ゴミ出し日も間違が多く、このままでは、地域から排除の声が出てくるおそれがある。		
他機関での相談状況			
対 応	緊急・通常・継続 (回日)・情報提供のみ・終了		
	支援計画 (概要)		
	相談継続	つなぎ先： 担当者： 内容： 日時： 年 月 日 () 時/TEL・Fax・Mail	

利用者基本情報（裏面）

今までの生活	（本人への聞き取り＋長男の妻から補足） 夫は自営業であったが、850年にガンで死亡。酒の飲みすぎが悪かったらしいと述懐。残された子どもが7歳、5歳、4歳。母子寮に入りパート勤めを経て、老人ホームの介護職員として勤務。長男が中学の頃に家を譲入。定年まで働き子育てをする。定年後は自治会のゲートボールやカラオケなどのサークルに積極的に参加。平成19年（76歳）頃から物忘れが目立ち、サークル活動から離れる。同居の三男が興業に会社を興し多忙になる。訪問販売被害、道に迷う、スーパーでお金を払わず品物を持ち帰る、ゴミ出し日を間違えるなどの支障が顕著になってきた。通帳は次男が管理して、1週間に1万円程度を適宜本人の財布に補充している。		
現在の生活状況（どんな暮らしを送っているか）	1日の生活・すごし方		趣味・楽しみ・特技
	通所介護【デイサービス】に行かない日は、近所の公園から商店街を眺めながら散歩することが多い。		3～4年前から参加していないが、かつてはゲートボールやカラオケのサークルに行くのが楽しみだった。 なべを焦がすときもあるが、簡単な調理は行っている。三男の食事の用意をすることは楽しみのようだ。
	時間	本人	介護者・家族
		通所介護 月・水・金	同居の三男は仕事が多忙で週2～3日しか帰宅していない。 三男が帰宅できないときは、次男が泊まってくれる。
		友人・地域との関係	
		親子で若いころから暮らしていた地域のため、昔からのつながりがあり、好意的に思っている人も近くにはいる。 子どもの友人も近くにいる人さんのことは承知している。	
本人の生活の希望・課題・困りごと等		ご家族の生活の希望・課題・困りごと等	
同居している三男は週末にしか帰ってこない。三男が帰らないときは、次男が泊まりにきてくれるので、特に心配していない。		物忘れがひどく、判断力が低下しているの、訪問販売被害やスーパーでお金を払わないこともあり、今後も金銭によるトラブルが心配。最近、近所づきあいも減り、家族の見守りも充分にはできていない。日中の一人暮らしがいつまで維持できるか不安である。	

《現病歴・既往歴と経過》（新しいものから書く・現在の状況に関連するものは必ず書く）

年月日	病名	医療機関・医師名 (主治医・意見作成者に☆)	経過	治療の場合は内容
平成21年8月	認知症		治療中 経過中 その他	●アリセプトのみ処方、服薬状況不明。2週間に1度の受診と書かれているが、定期受診できていない。 ●水分制限、塩分制限の指示なし。
平成 年 月 日			治療中 経過中 その他	

《現在利用しているサービス》

公的サービス	非公的サービス
通所介護サービス 月・水・金	

（出典：厚生労働省「地域ケア会議ケース検討会アセスメントシート」⁴¹³
 厚生労働省「地域ケア会議（自立支援型マネジメント）の概要・講義・演習」⁴¹⁴）

⁴¹³ (<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000uivi-att/2r9852000000uk4f.pdf>)

⁴¹⁴ (<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000loxhm-att/2r9852000000loxm0.pdf>)

第2節 中期における提言—法令改正—

本節では、中期における施策として、主に法令の改正に焦点を当てた施策を提言する。詳細は、既に第4、5、6章で述べたところであるが、制度の改正や整備の方向性について、改めて整理し言及する。

2-1 特定商取引法の適用対象を拡大するための法令改正等

我々はまず、電気通信事業に関する消費者被害を検討した第5章において、特定商取引法の改正について以下のように提言した（以下、条文番号は特に断りのない限り特定商取引法を指す。）。

特定商取引法第26条第1項第8号ニ及び特定商取引法施行令第5条に基づく同令別表第二には、「他の法律の規定によつて購入者等の利益を保護することができると認められる販売又は役務の提供」であるが故に特定商取引法の訪問販売、通信販売及び電話勧誘販売に関する規定の適用が除外されるものが列挙されており、同令別表第二第32号には「電気通信事業法第2条第5号に規定する電気通信事業者が行う同条第4号に規定する役務の提供」が規定されている。しかし、業界の自主基準に基づく問題の改善が見られない場合には、電気通信事業法令による消費者利益の保護は不十分と言わざるを得ないことから、同号を削除し、電気通信事業者が行う役務の提供についても特定商取引法の関係規定の適用対象とすることを提言する。

このことによって、まず、電気通信事業者が訪問販売又は電話勧誘販売の方法により行う役務の提供にクーリング・オフの規定が適用される（訪問販売であれば第9条、電話勧誘販売であれば第24条）。これにより、代理店と連絡がとれないといった理由から困難であった契約の解除をスムーズに行うことができるようになることが期待される。そして、仮にクーリング・オフ期間である8日間を過ぎた場合でも、契約の締結に際し事業者側に不実告知・不利益事実の不告知があれば、消費者は取消権を行使できるようになる。また、特定商取引法施行規則第7条及び第23条に基づく適合性原則の規制も適用されることとなり、これによって、高齢者などの顧客の知識や経験に応じた適切な取引がなされるようになることが期待できる。さらに、事業者側に契約成立時の書面交付義務が課されることになり（訪問販売は第4・5条、電話勧誘販売は第18・19条）、消費者にとって契約の成立の有無及び成立の時点がわかりづらくトラブルになっているケースにも、解決の早期化などの効果が期待できると考えられる。

なお、電気通信サービスの店舗販売における消費者被害への対応は、特定商取引法による手当ては困難であるので、電気通信事業法を改正し、適合性の原則を導入すること及び重要事項説明義務（電気通信事業法第26条）の違反に対する民事効規定を導入することを提言した。

次に、投資詐欺に対する施策を検討した第 6 章において、特定商取引法の改正について以下のように提言した。

特定商取引法の適用対象となる指定権利は、現在、特定商取引法第 2 条第 4 項及び特定商取引法施行令第 3 条に基づく同令別表第一において限定列挙されており、株や社債は該当していない。これを改め、同令別表第一に、自己募集がなされる未公開有価証券を追加することを提言した。

未公開有価証券に関する投資詐欺の被害は、無登録業者による未公開有価証券の売付け等を無効とするルールが金融商品取引法に創設された 2011 年 11 月以降も減少していない。無登録業者については、勧誘行為も禁止されており、この上は、被害の未然防止並びに早期発見及び摘発に向けた運用面の施策の実施が望まれるところである。他方、登録を必要としない自己募集のケースについては、取引の無効ルールは適用されない。そのため、現行制度において何の手当てもなされておらず、被害が増加している、未公開有価証券を自己募集するケースに対し、クーリング・オフ制度を適用することを主眼として、特定商取引法の適用対象となる指定権利にこれを追加することを提案したものである。特定商取引法第 26 条第 1 項第 8 号イは、登録を受けた金融商品取引業者が行う商品の販売又は役務の提供等を適用除外としているが、無登録業者の行為や登録を要しない自己募集のケースはこれには該当しない。しかし、現行の特定商取引法及び特定商取引法施行令の解釈・運用において、株や社債は、特定商取引法の対象となる「商品」または「役務」には原則として該当しないという取扱いがなされており、かつ、同様に対象となる「指定権利」には該当していない。そこで、株や社債を「商品」または「役務」として取り扱う積極的な解釈・運用がなされればよいが、それが期待できない場合には、特定商取引法施行令別表第一の指定権利に、自己募集がなされる未公開有価証券を追加する（そのような政令改正を行う前提として、特定商取引法第 2 条第 4 項の「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利のうち国民の日常生活に係る取引において販売されるものであつて政令で定めるもの」という文言が制約となるのであれば、その点を手当する法改正も行う。）ことを提言した。

クーリング・オフ制度を適用することによって、契約書面の受領日から 8 日間は消費者が自由に契約を撤回できることとなり、詐欺である可能性に本人又は周囲が早期に気付くことができれば、契約を再考することが可能となる。

なお、再勧誘禁止規定については、消費者保護の観点からは適用が望ましいことは当然であるが、円滑な資金調達への懸念に鑑み、これの適用は除外することとして、指定権利を追加する改正の早期実現を図ることはあり得ると考えられる。ただし、クーリング・オフ等の規定だけでは事態の改善が十分に進まない場合には、再検討を要するものと考えられる。

2-2 一定のサイト事業者に対するメール保存義務の導入

そして、サクラサイト商法に関する消費者被害に関して検討した第 4 章において、メー

ル保存義務の導入を提言した。

サクラサイト商法に関する主な問題点として、サクラサイト事業者が行っている役務提供は、一見するとメール交換サービスという役務が正常に提供されており、詐欺とは見えないものとなっている。それ自体を出会い系サイト規制法や特定商取引法により規制することは困難である一方、サクラサイト事業者の詐欺的な商法を被害者側で立証することも難しく、被害の救済が極めて困難となっていることを挙げた。そこで、この問題点を解決する方策として、有料のメール交換システムのような役務の提供を業として行うサイト事業者に、一定の間（1 年間）、消費者がサイト上で行ったメール送受信の記録及びその文面を保存する義務を課すことを提言した。改正する法令としては、例えば、特定商取引法の通信販売に関する規定の節（第二章第三節、第 11 条～第 15 条の 2）に、当該規定を新たに盛り込むことが考えられる。

このことによって、詐欺の立証をある程度でも容易にすることで、正規のチャージバック請求が実施される件数も増加することが期待される。

第 3 節 長期における消費者教育の必要性

消費者教育において育てるべき対象としては、批判的思考力、意思決定能力、問題解決能力の 3 点が挙げられる⁴¹⁵。商品や役務を購入する際には、価格や品質などの取引条件は妥当か、人体に安全か、環境にどのような影響を与えるか等を考慮しながら判断する必要がある。購入した商品・役務を使用・利用する際には、成分表示や取扱説明書、契約書等の内容を理解して、適切な使用・利用を心がける必要がある。そして、商品を廃棄する際には、適切に分別し処分しなければならない。消費者として望ましい行動、つまり、消費者市民としての行動には、すべてのプロセスに思考と判断が求められているのである。

このことは、本稿で着目してきた、取引の場面における消費者被害にどのように取り組むべきかを考える場合においても、同様である。この商品・役務は本当に自分にとって必要なものか、こんな旨い話は本当にあるのかと冷静に考える批判的思考力、この商品・役務は自分にとって不要だ、この話は断ろうと決断する意思決定能力、そして、もし消費者被害に遭ってしまった場合には、恥ずかしいからと隠したり、うやむやにしたりせず、自分で解決できる範疇のことは自分で解決し、自分で解決ができないことなら消費生活センター等の関係機関に相談するといった適切な行動をとるために、問題解決能力が重要になってくる。

しかしながら、思考と判断に基づいた適切な消費行動をとることができるためには、一定程度の必要な知識を習得するとともに、これを実際の生活の場面で正しく活用できるよ

⁴¹⁵ 西村隆男「内閣府「消費者教育の体系化事業」について」『教員向け「消費者教育情報 NICE」第 52 号』（横浜市経済局、2007 年 9 月）

(<http://www.city.yokohama.lg.jp/keizai/shogyo/kurasi/nice/52/special52.html>)

う理解を深めていることが前提となってくる。それは、消費者教育推進法第 3 条第 1 項において「消費者教育は、消費生活に関する知識を習得し、これを適切な行動に結び付けることができる実践的な能力が育まれることを旨として行われなければならない」と規定されていることにも表れている。このように、消費者被害の未然防止・早期解決のために、消費者市民を育成する消費者教育が果たすべき役割は今後も益々大きくなることが予想される。

本節では、第 4 章、第 5 章及び第 6 章で取り扱った消費者被害を念頭に、消費者市民社会の実現に向けた、ライフステージに応じた消費者教育の重要性を提示する。

3-1 クレジット教育

クレジットカードは既に広く普及し、インターネット取引においても主要な決済手段の一つとして利用されている。今後、各種の電子マネーなど、便利で手軽な決済手段は一層多様化していくものと考えられ、消費者は、これらの利便性を享受しようとするのであれば、その決済手段のシステムを理解する努力も必要になるだろう。しかし、IT 化の進展等の社会変化の中で、これらの決済手段の利用は、消費者が望むと望まざるとに関わらず避けられない場面が多くなるものとも考えられ、行政が教育によって、消費者が必要な知識を習得することを支援する必要性は高いと考えられる。

それらの多様化・複雑化する決済手段の中でも、クレジットカードは、最も普及している基本的な決済手段であるとともに、国際ブランドの信用力から、カード決済が利用できる販売店も同様に信頼できる事業者なのではないかという安心感を消費者が持ってしまうがちな点で、消費者被害を防止し、消費者の適切な商品・役務の選択を助ける観点から、教育を充実させる対象として優先度が高いものと考えられる。

従来においても、学校教育や事業者団体が行う普及啓発活動等において、クレジット教育は行われている。そこでは、消費者にクレジット決済の仕組みや利用の手順と注意点、消費者にとってのクレジット決済を利用することのメリットとデメリット、信用情報の取扱いや支払方式、手数料等の知識についての解説がなされている。しかし、カードの計画的な利用・支払といった心がけも重要なことであるが、第 4 章で見てきたような消費者被害を解決していくためには、海外の関係事業者の位置付けも含めた国際ブランドルールの下でのクレジットカード決済の在り方を消費者に理解してもらうことが必要なのではないかと考えられる。その理解を推し進めることで、最終的には、国際ブランドのクレジット決済のシステムから悪質な事業者を排除していくことを目指すべきだと考えられる。そして、このような教育は、基本的な考え方については、クレジットカードを利用する準備段階よりももう少し早い段階から、認識を深めていく必要があるのではないだろうか。すなわち、クレジットカードは基本的に決済の手段に過ぎず、取引の相手方が信用できるか、取引の内容が納得できるものかどうかは、消費者が自ら注意深く判断しなければ、トラブルは起こり得るし、誰かが救済してくれるとは限らない、といったことは、例えば中学生の段階

で教育することも、早過ぎることはないように思われる。

以下では、このような形でクレジット教育を行うことが消費者被害を防ぐために必要ではないかということと、消費者の行動を教育によって変えることがクレジット決済の流れにどのような良い影響を与え得るのかということについて、整理したい。

まず、クレジット教育を推進することの必要性について述べる。第4章でも述べたように、通常であれば、加盟店管理の厳格な日本のカード会社は勿論のこと、海外のカード会社でも、加盟店契約を認めないだろうと思われるような詐欺的なサイト事業者が、海外の決済代行業者が加盟店偽装を行うなどの形で介在することによって、クレジットカード決済を利用することが可能となってしまう。詐欺的な取引により消費者が被害を受けた場合、詐欺的な取引を行ったサイト事業者だけでなく、加盟店偽装を行った決済代行業者も、一定の責めを負うべきものと考えられる。しかし、海外のカード会社による加盟店管理が末端まで行き届いていないこと自体については、日本と海外との間での、カード会社の加盟店管理ということに対する認識の違いも、その背景にあるのではないかと考えられる。海外においては、クレジット決済は、利便性の高い決済手段であることがまず重視されており、「現金が使えるところでクレジットカードが使えないのはおかしいという考え方」⁴¹⁶が一般的である。国際ブランドと契約を結んだ各カード会社のアクワイアラーとしてのミッションは、違法行為を行っている店でない限り、クレジットカードが使えないような店をなくすこととなっている。一方、日本では、カード会社が行っている加盟店の審査・管理が与信の役割を果たしている面が重視される傾向があり、国際ブランドのクレジット決済システムを構成するアクワイアラーが加盟店に信用を与えたのであるから、消費者被害を引き起こすような事業者が加盟店になっていることは本来ないはずであり、万が一そのようなトラブルがあれば、決済システム上の返金による救済が当然になされるのではないかといった期待が、消費者側にあるように思われる。

実際に消費者被害が発生してしまった場合には、カード会社にも協力を求め、決済代行業者（最終的にはその先にいるサイト事業者）からの返金を求めていくべきことは当然である。しかし、消費者被害を未然に防止し減少させていくためには、消費者自身は日本に所在していても、インターネット取引の相手方であるサイト事業者とクレジットカードの決済システムは世界中のどこでどのような形で結ばれているかは分からないのであり、犯罪を公然と行うような加盟店は予め排除されているとしても、当該サイト事業者が提供する取引の内容の公正さが担保されているわけでは必ずしもないのだということを、消費者が十分に理解して取引を行えるようにする必要があるものと考えられる。クレジットカードが利用できる事業者だというだけで安易に信用してよいものではないこと、クレジットカードという決済手段を利用する場合でも、「この商品・役務に対してこれだけの代価を支払う」という判断は、現金で支払う場合と同様に、消費者自身の責任で行うのであり、カード会社があらゆるトラブルの解決まで責任を取ってくれるものではないことなどを踏ま

⁴¹⁶ 日本クレジット協会ヒアリング

えて、十分に注意して利用すべきだという理解を浸透させる必要がある。我々は、そのような慎重な消費行動の必要性について意識付けを行い、将来に実際にカード決済を利用するときに向けて、習得が必要な様々な事項の理解を促進する素地となるような消費者教育を、若年期から行うことを提案したい。

次に、消費者が上記のようなクレジットカード決済のシステムの基本的な意味や性格を理解し、その利用に注意を払うようになることで、決済システムにどのような影響を与えることができるのかを検討する。

まず、クレジットカードが利用できるというだけでは事業者を十分に信用できるとは限らないという理解が浸透すれば、消費者は、インターネット取引等で商品・サービスを購入する場合に、広告や表示を注意深く確認するとともに、表示されている取引の内容が本当に信用できるものなのかといったことも慎重に検討するようになり、そもそも悪質なサイト事業者の詐欺的な商法に騙される可能性が減少するということが考えられる。次に、そのような注意をしてもなお被害に遭ってしまったという場合にも、それが悪質商法や詐欺である可能性も念頭にあれば、トラブルになった場合に備えて、詐欺を証明する証拠となり得るような記録類を保存するようになることが期待される。国際ブランドルール下で行われているチャージバックは、イシューア・アクワイアラー間の決済を事後的に訂正するための制度であり、元来、消費者保護のための制度ではないが、取引が詐欺であったことを窺わせる証拠をある程度でも提示できれば、イシューアとしてもアクワイアラーに対するチャージバックの請求を行いやすくなる。アクワイアラーとしても、客観的に理由のあるチャージバック請求が積み重なれば、そのような問題の多い事業者を引き続き加盟店として契約していることは国際ブランドの心証を悪くすることとなるので、それを避けるために、問題の多い加盟店については改善を求め、改善が認められなければ契約を解除することが期待される。このようにして、国際ブランドルールの下で、悪質な事業者がクレジットカード決済のシステムから淘汰されていくことが期待される。

このように、個々の消費者がクレジットカードの決済システムについて理解を深め、慎重な消費行動（取引する場合の記録の保存を含む。）をとるようになることで、悪質な事業者は、クレジットカード決済のシステムを利用していても、騙されて取引をしてしまう消費者が減り、取引できた場合でも不当な利益の返還を求められ、ひいては決済システムから排除されるようになるものと考えられる。

以上見てきたように、クレジットカードの決済システムやチャージバックの性格を消費者自身が理解することで、最終的には、悪質な事業者をクレジット決済のシステムから排除することも可能となる。クレジット決済という利便性の高い決済手段は、消費者・事業者ともに安心して公正な取引を行うことができるプラットフォームとするためにも、消費者が自己の責任やリスクを十分に理解して適切な消費行動を選択できるように、早期からのクレジット教育を行うことが求められると考えられる。

3-2 ICT リテラシー

ICT リテラシーとは、放送番組やインターネット等の各種メディアから伝えられる情報の内容を主体的に読み解く能力、メディアの特性⁴¹⁷を理解する能力、新たに普及する ICT 機器にアクセスし活用する能力、ブログや SNS といった新たなメディアを通じてコミュニケーションを創造する能力等を指すものとされている⁴¹⁸。

総務省は、次世代を担う子供たちが情報活用能力を向上させ、新しい知的価値や文化的価値を創造できる社会の構築を目指し、ICT リテラシーの向上に力を入れている。具体的には、インターネット上の危険・脅威に対応するための能力を数値化するテストを全国 23 の高等学校等で実施し、その結果を「青少年がインターネットを安全に安心して活用するためのリテラシー指標 (ILAS)」⁴¹⁹として公表 (2012 年 9 月) したり、文部科学省や通信関係団体等と連携し、保護者、教職員及び児童を対象として、判断力等の不十分な子どもがインターネットのトラブルに遭うことから守ることを目的とした講座を全国規模で行う「e-ネットキャラバン」⁴²⁰を実施したりしている。このように、子どもに対する手当については一定の注力がなされている。一方、インターネット利用率の指標をみると、平成 22 年末で、13～19 歳の層では 97.4%とかなり高い数値となっている。60～64 歳では 70.1%、65～69 歳では 57.0%、70 歳以上では 40%となっていることと比較すると、高齢者の世代と比べ、若年世代が ICT 機器に触れる機会はかなり広汎になっているものと考えられる (図 7-3-1)。また、若年世代については、学校にパソコン端末が普及しており、最近では早い時期から携帯電話を使う子供も増えていることから情報端末に触れる機会が多いという指摘もなされている⁴²¹。しかし、インターネットに関連する消費者被害は、若年層でも課題となっている。ICT リテラシーを必要とする機会が若年世代を中心に急速に拡大している一方、ICT リテラシーの向上は、少なくとも消費者被害を防ぐという観点からは、総務省等の積極的な姿勢にもかかわらず、未だ十分ではないものと考えられる。若年世代への ICT リテラシーの教育については、機器やメディアの進化の速さを踏まえ、学校教育における専門人材の登用や、パソコン教室等の既存のインフラを活用するだけでなく、スマートフォン等の新しい被害に対応して教材や教育内容を更新していくなどの対策が必要なのではないかと考えられる。

⁴¹⁷ ICT メディア一般の持つ特性の一例として時間的、空間的な制約が少ないことが挙げられる。これにより、遠隔地においても様々な地域の人々と交流が可能となったり、身体が不自由な人でも物の購入が容易になるなど利便性が高い反面、個人情報や広範囲に流出したり、インターネット通販で事前情報とは異なる粗悪品を購入させられるなどの危険性もある。それらを理解した上で、ICT メディアを活用することが望ましい。

⁴¹⁸ 総務省『平成 23 年度情報通信白書』(2011 年 8 月 9 日)

(<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h23/html/nc354430.html>)

⁴¹⁹ 総務省『「青少年のインターネット・リテラシー指標」の公表』(2012 年 9 月 10 日)

(http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban08_02000092.html)

⁴²⁰ e-ネットキャラバン (<http://www.e-netcaravan.jp/>)

⁴²¹ 仙台市教育センターでの講演会

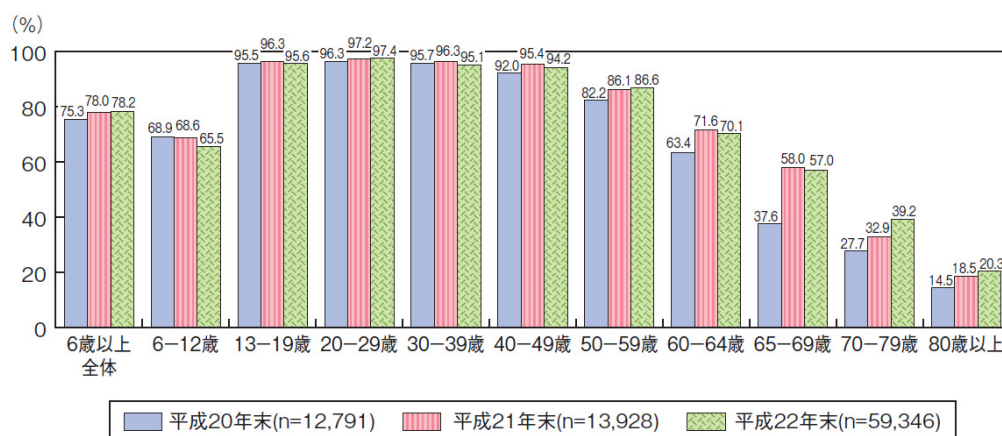
他方で、高齢者は、ICT リテラシーを習得する機会もないという人が多い⁴²²。これは、情報端末に触れる機会が少ない高齢者が多いということではないかと思われる。また、高齢者の抱える悩みとして、「新しい技術・製品・サービスについていくのが難しい」、「端末の使い方が分からない」、「世の中のサービスがインターネット中心になってきているが、ついていけない」といった技術の進化への対応に課題があるとする回答が比較的多い⁴²³。電気通信サービス等の契約に関するトラブルにおいて、被害者に高齢者が目立つことは、このような知識の習得が追い付いていないことに付け込まれる事例が多いことを表しているのではないかと考えられる。

高齢者は判断力が低下している場合もあり、機器や技術の進化の速度に追いつくことは容易ではなく、高齢者の生活のためにそのような学習が必要とは言えない場合も多いと考えられる。したがって、事業者においては、特に高齢者に対しては、適合性原則を踏まえた適切な説明が求められることは当然であろう。他方、社会のIT化・高齢化が一層進展していくと見込まれる中、高齢者が被害に遭うことを減少させ、被害に遭っても早期に周囲に相談し解決へとつなげていくためには、事業者が勧める商品・役務は自分にとって必要のないものではないか、事業者が説明する取引条件は自分にとって有利とはいえないのではないかといった点について、少なくとも疑問を感じられる程度の前提となる知識は、高齢者も備えられるような環境を整備することが望ましいのではないか。そのためには、日頃はパソコン等に関心のない高齢者も参加が見込まれる市民講座等において、消費者被害の多い回線サービスや通信機器についての基本的な知識（利用することのメリット、通信環境によってはできないこと、平均的なコスト等）を学習する機会を提供するなどの対応は、重要ではないかと考えられる。同時に、そうは言っても、高齢者が新しい技術に関する知識を習得することは困難であるところ、若年世代の教育を充実させるとともに、成人後も定期的に新しい知識を習得する機会を提供することで、高齢者となった時点でも基本的なICTリテラシーは備えていることができるようにするとともに、その後の変化への抵抗感も軽減できるようにする生涯教育を設計することが、IT社会における消費者被害の減少の観点から、長期的に重要性の高い施策といえるのではないかと考えられる。

⁴²² 総務省『平成23年度情報通信白書』（2011年8月9日）96頁
(<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h23/pdf/n2020000.pdf>)

⁴²³ 総務省『平成23年度情報通信白書』（2011年8月9日）98頁
(<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h23/pdf/n2020000.pdf>)

(図 7-3-1 属性別インターネット利用状況 (世代別))



(出典：総務省『平成 23 年度情報通信白書』90 頁)

3-3 金融教育

金融教育とは、「消費者が金融知識を習得し、的確な金融取引を行うために必要な情報提供を行うこと⁴²⁴」であり、簡単に言えば金融や経済の仕組みを学ぶ教育のことである。読売新聞は⁴²⁵、金融教育について、「お金の使い方を教えることで、貯蓄や投資の意義についての理解を促すほか、金融犯罪被害の防止や多重債務に陥らないための心構えを説くなど、消費者教育の側面も持つ。大学や金融機関が教科書や授業内容を考案する例が多い」としている。

金融広報中央委員会⁴²⁶は 1952 年に発足して以来、金融に関する情報提供や学習支援を行っている団体である。金融広報中央委員会では、2005 年を「金融教育元年」と位置づけ、学校における金融教育の推進に注力している。また、2007 年には「金融教育プログラム—社会の中で生きる力を育む授業とは—」を作成し、現行の学習指導要領の趣旨を踏まえた指導計画として、年齢層別に金融教育コンテンツを既存の教科の中に取り込んで学習する具体例を紹介している⁴²⁷。そうした取り組みを背景に、学校教育の現場においては、学習指導要領の改訂によって金融・経済教育に関する記述がより充実したものになってきている⁴²⁸。これは、金融商品やサービスの多様化が進み消費者の選択肢が広がる中で、ペイオフ

⁴²⁴ 福原敏恭『グローバルに拡大する金融教育ニーズと英国における金融教育の動向』（2010 年 8 月）における定義による。<http://www.shiruporuto.jp/teach/consumer/report3/pdf/ron100816.pdf>

⁴²⁵ 読売新聞 2009 年 7 月 9 日朝刊「[教育ルネサンス] 市民力を鍛える (3)「お金」学び、人生設計 (連載)」

⁴²⁶ 日本銀行情報サービス局内に事務局がある。昭和 27 年に貯蓄増強中央委員会として発足したのち、時代とともに大きく変化する活動の実態に合わせ、昭和 63 年には貯蓄広報中央委員会に、平成 13 年 4 月には現在の金融広報中央委員会に名称を改めている。各都道府県金融広報委員会 (各地委員会) と全国規模の幅広いネットワークを形成している。各地委員会は、都道府県庁、財務省財務局・財務事務所、金融経済団体、消費者団体、日本銀行本支店・事務所等より構成される。(金融広報中央委員会ホームページより)

⁴²⁷ 福原敏恭『グローバルに拡大する金融教育ニーズと英国における金融教育の動向』（2010 年 8 月）

⁴²⁸ 知るぽるとホームページ『2012 年度活動方針』

が全面実施され、自己責任がこれまで以上に意識されるなど、「金融リテラシー」が不可欠になっているとともに、若年層における金融トラブルの増加等から、学校教育の早い段階から金融教育を行う必要性も高まっているとの認識に基づくものである⁴²⁹。

前述したように、投資詐欺による被害者の約 8 割は 60 歳以上の高齢者である。しかし、予備知識のない高齢者にとっては、複雑な金融商品の知識の教育・啓発を受ける機会を与えられても、直ちに自らの慎重な判断によって悪質商法から身を守り、リスクを見極めながら投資をできるようになることは、容易ではないと思われる。高齢者に対する情報提供・注意喚起などの活動を進めることは引き続き重要であるが、それと共に、金融広報中央委員会が進めるように、小・中・高、あるいは大学生など若いうちから、基礎的な金融知識を身に付けていくことが重要ではないかと考えられる。前掲の「金融教育プログラム」は、小・中・高の各段階で、金融教育をより効率的に進めるための金融教育のあり方について以下のように述べている⁴³⁰。例えば、小学生の時期は成長や発達が著しいため、低学年、中学年、高学年の発達特性を踏まえて、お金や金融、働くことの意味など金融教育にかかわる内容について学習を積み重ねることが重要である。次の中学生の段階では、家庭や社会生活における消費、経済、金融、貯蓄、労働等の活動や働きについて基礎的な知識を身につけるとともに、お金の役割や働くことの意味、望ましい消費生活や自己の将来設計などについて自らの課題として考えようとする意欲と能力、態度を養うべきだとしている。また、高校生においては更にレベルが上がり、例えば経済把握、経済変動と経済政策などの知識・理解面、自立した消費者、金融トラブル・多重債務などの技能面、また生きる意欲と活力、お金の功罪などの態度面をバランスよく育てていくように設定していくことが必要である。この金融教育プログラムにおいて、金融トラブルの教育は高校生の時期から始めるとしていることから、「投資詐欺の消費者被害の防止」のための金融教育は、この時期から始めることが適当ではないかと考える。

諸外国の状況をみても、2008 年秋以降、サブプライム住宅ローン問題に端を発する金融危機が各国経済に多大なダメージを与えたことを受けて、各国関係者は国家戦略のなかで消費者の金融リテラシー強化に着手しているとされている⁴³¹。金融教育のニーズは、世界的に高まっているものと考えられる。

一方、日本人の傾向としては、資産管理といえば専ら銀行に預金するだけという堅実な人も多いのではないだろうか。リスクやリターンがよく分からない投資に手を出すことを全くしなければ、投資詐欺に遭うこともないので、そのような慎重な姿勢が悪いわけではない。しかし、日頃投資に関心がなかった人も、強引あるいは巧妙な悪質事業者の勧誘に

(http://www.shiruporuto.jp/about/us/katudo/12hosin_2.html)

⁴²⁹ 福原敏恭『グローバルに拡大する金融教育ニーズと英国における金融教育の動向』（2010 年 8 月）

⁴³⁰ 知るぽるとホームページ『金融教育プログラム』

(<http://www.shiruporuto.jp/teach/school/program/index.html>)

⁴³¹ 福原敏恭『グローバルに拡大する金融教育ニーズと英国における金融教育の動向』（2010 年 8 月）

(<http://www.shiruporuto.jp/teach/consumer/report3/pdf/ron100816.pdf>)

よって被害に遭っているのであり、預金以外の資産管理を考えていない人には金融教育は不要ということにはならない。また、判断力が低下している高齢者等が、無理にリスクを冒して投資をする必要はないことは当然であるが、我が国経済の活性化という観点からは、現役世代を中心とする個人資産が、企業の行動・業績に対する適切な評価に基づいて、善良な事業者の活動資金へと供給されることは、望ましいことだと考えられる。消費者が適切な判断に基づく投資を行うことは、企業間の資金調達競争において悪質な事業者を淘汰し、善良な事業者の経済活動を活性化するものであり、ひいては日本経済の国際競争力向上へと繋がるものだと考えられる。

現在東京工業大教授も務める池上彰氏は、朝日新聞によるインタビューに対し、日本の金融教育を若年世代から行うことの必要性について、以下のように述べている⁴³²。

「小中学校や高校に比べ、大学では全くと言っていいほど教えられていない。大学の生活指導の担当者らが新生入生に対して抱く心配事の 하나가、悪徳商法に引っかからないかということ。それが、大学全体の意識として共有されていない。学部に関係なく、一般教養の段階で金融教育を行っていく必要がある。」

また、金融教育が日本経済に重要な役割を果たすことについても、以下のように述べている。

「お金が余っている所から足りない所に融通するのが金融。しかし、日本は社会全体でお金がうまく回っていない。ベンチャーはリスクがあるが、普通に銀行に預金するだけでは新しい産業に回りにくい。日本全体の国際競争力が弱まるおそれがある。買い物は消費における投票行動だが、金融でも同じ。何にお金を使うべきか、リスク判断もできる『金融リテラシー』を皆に持ってもらうことが大事だ。」

現在、投資詐欺の標的とされている高齢者等を守るために、教育・啓発活動を強化することは重要である。しかし、同時に、金融教育は資産を持つてから行うべきものではなく、若年世代から、少なくとも、投資に実際に関わる可能性が生じる大学生の段階から、生涯を見通したライフプランニングをする能力⁴³³などの基礎的な能力を向上させる必要性は高いと考えられる。このような金融教育を推進することで、国民が自身の投資が社会にもたらす影響を意識しつつ、より良い社会を実現するための投票行動の一つとして投資先・投資内容を選択できることを目指していくことは、消費者市民社会の実現に向けた長期的な視点における施策として重要ではないかと考える。

⁴³² 『朝日新聞』2012年10月5日朝刊「池上彰さんに聞く、大学生とお金 経済的自立に遅れ・金融教育を一般教養に」

⁴³³ 知るぽるとホームページ『2012年度 教員のための金融教育セミナー（大学分科会）における実践発表の説明』（<http://www.shiruporuto.jp/event/2012/12semi/12semi005.html>）

第 8 章 終わりに

ここまで、消費者行政及び消費者被害の現状と、問題点を解決するための政策提言を述べてきた。この章では、本報告書の内容を振り返り、本研究を締め括ることとしたい。

本報告書は、以下のような構成となっている。

第 1 章では、まず、消費者行政の必要性として、消費者と事業者の間に潜在的に存在する格差を是正することと、消費者被害によって生じる経済的損失を減少させることに行政が取り組む必要があることを述べた。そして、本研究の最終目標は、消費者市民社会の実現であることを確認した上で、本研究においてはそれに向けてどのように取り組むのかという方向性を示した。さらに、消費者行政に関する地方公共団体の行政機関、被災された方々や消費者団体、事業者団体及び社会福祉の関係機関を研究対象とし、行政に向けての政策提言を介し、これらの対象各々への改善策を講じるものとした。

第 2 章では、消費者被害の現状について考察を行い、相談件数は高止まりの傾向にあること、潜在的消費者被害が存在すること、近年の相談内容の大きな特徴として「高齢化」と「IT 化」が挙げられ、東日本大震災の影響も見られることを指摘した。

第 3 章では、まず、消費者庁・消費者委員会の現状と課題を概観し、次に、地方公共団体における消費生活相談対応にかかる体制について、相談員の雇止めの問題や消費生活相談員資格の法定化議論にも触れながら記述した。また、国の消費者行政の重要な一翼を担ってきた国民生活センターについて、その概要と施策、及び今後の展望を述べた。さらに、適格消費者団体と差止請求訴訟制度及び集団的消費者被害回復訴訟制度、消費者契約に関連する法制度の概要を述べた。

第 4 章では、サクラサイト商法による被害が深刻化している現状とその解決に向けた政策提言について述べた。サクラサイト商法による被害の背景には、サイト事業者との交渉が困難といったサクラサイト自体の問題と、サクラサイトのような悪質事業者でもクレジットカードの決済を可能としている決済代行業者の問題が存在している。そこで、インターネット取引において有料メール交換サービスのような役務の提供を業として行うサイト事業者に、一定の期間、消費者が当該役務を利用して行ったメール送受信等の記録を保存する義務を課すことと、それを前提に、悪質な事業者を決済システムから排除することを目標として、消費者被害の解決に当たっては正規のチャージバックを行うことを要請することを提言した。

第 5 章では、光回線や携帯電話等の電気通信サービスを提供する電気通信事業に関して発生している消費者被害について述べた。そして、自主基準による改善が見られないのであれば、被害にみられる 4 つの主要な問題点（①不当な勧誘、②重要事項説明の不足、③適合性の原則に違反した説明、④契約・解約の条件の問題）の解決に資する法整備が必要と考えられることを述べた。訪問販売及び電話勧誘販売については、電気通信事業法に規

定を整備する方法もあり得るが、特定商取引法の適用対象とした方が、適格消費者団体が差止訴訟を提起できること、消費者が申出を行う場合も電気通信事業法第 172 条より特定商取引法第 60 条の方が適切な措置を期待できることから、電気通信事業に特定商取引法の適用を及ぼす方法を提言した。他方、店舗購入で見られる問題については、電気通信事業法に適合性原則の規定や重要事項説明義務違反に対する民事効の規定を導入することを提言した。

第 6 章では、未公開株、社債といった金融商品に関する投資詐欺が深刻化している現状について述べ、法制面の対策として、未公開有価証券の自己募集を特定商取引法のクーリング・オフ等の規定の適用対象とすることを提言した。併せて、水際で被害を防ぐための対策として、カモリストの入手と電話録音装置の導入、投資のプロフェッショナルによる相談窓口の整備について述べ、悪質事業者を捕捉するための施策として、だまされたふり作戦について述べた。

第 7 章では、政策提言を短期、中期、長期に分けて整理し、その必要性について述べた。短期の施策として、第 3 章や第 6 章で既に言及したことに加え、高齢者等の消費者被害の未然防止と早期発見を目的とした地域の見守り活動について述べた。中期の施策として、短期の施策により掘り起こした潜在被害の事例も立法事実として、第 4 章から第 6 章まで述べた法令改正を行い、悪質な事業者の行為を適切に規制するとともに、消費者被害の防止と救済を実現していくべきことを述べた。最後に、長期の施策として、消費者が自ら主体的に考え判断し行動することができるように支援する消費者教育の重要性を述べ、消費者被害を減少させるとともに、消費者の適切な選択により、公正な市場が形成され善良な事業者による経済活動が発展していくことを目指すべきであることについて述べた。

以上の政策を通じて、私たちは第 2 章で掲げた消費者被害の高止まり、潜在被害者の存在という問題を解決に導くとともに、将来的には、望ましい社会・経済の在り方の実現を展望することができるのではないかと考えている。2009 年には、消費者の視点から政策全般を監視することを目指して消費者庁の設立もなされたが、未だに消費者被害は減少していない。今回の政策提言が、このような現状を変えていく方向性を示す提案として、一石を投じる効果があれば幸いである。本研究が、日頃から消費者被害を減少させ、「消費者市民社会」が実現するために尽力されている関係者の皆様にとって、一助となることを願っている。

謝辞

本研究調査を行うに当たっては、消費者問題に関わりの深い方々を中心に、数多くの方々からの御協力・御示唆を頂いた。ヒアリング調査等において頂戴した貴重な御意見を参考にさせていただくことができなければ、本研究を取りまとめることはできなかった。この場を借りて、改めて、厚く御礼を申し上げたい。

参考文献

<書籍、論文>

- ・ 大村敦志『消費者法 第4版』(有斐閣、2011年)
- ・ 小澤吉徳・平野次郎「実務現場報告 16 出会い系サイト詐欺の手口と被害回復の方法」『現代消費者法No.16』(民事法研究会、2012年)
- ・ 内田晴康・横山経通『[第四版]インターネット法』(商事法務、2003年)
- ・ 片山登志子・五條操「適格消費者団体の活動と今後の課題」『名古屋大学法政論集』241号(2011年)
- ・ 加藤進一郎「京都の未公開株被害集団提訴」『消費者法ニュース』No.89(消費者法ニュース発行会議、2011年)
- ・ 川野まこと『あなたにも買えるグリーンシート投資入門』(九天社、2007年)
- ・ 黒沼悦郎『金融商品取引法入門<第4版>』(日本経済新聞出版社、2011年)
- ・ 児玉真美「世界の介護と医療の情報を読む」『月刊介護保険情報』No.135、2011年6月号(社会保険研究所、2011年)
- ・ 後藤巻則・池本誠司『割賦販売法』(勁草書房、2011年)
- ・ 齊藤将彦「近年の金融商品取引法に関する改正の概要」『ジュリスト』No.1444(有斐閣、2012年)
- ・ 齋藤雅弘「消費者にとって適正な携帯電話サービス提供のために必要な法制度の方向性」『消費者法ニュース』No.77(消費者法ニュース発行会議、2008年)
- ・ 齋藤雅弘・池本誠司・石戸谷豊『特定商取引法ハンドブック 第4版』(日本評論社、2010年)
- ・ 消費者庁『消費者庁 Now! 第9号』(2012年)
- ・ 消費者庁企画課編『逐条解説消費者契約法 第2版』(商事法務、2010年)
- ・ 消費者庁取引・物価対策課、経済産業省商務情報政策局消費経済政策課『特定商取引に関する法律の解説』(商事法務、2010年)
- ・ 高橋康文『平成16年証券取引法改正のすべて』(第一法規出版、2005年)
- ・ 多賀谷一照・岡崎俊一・岡崎毅・豊嶋基暢・藤野克 編著『電気通信事業法逐条解説』(財団法人電気通信振興会、2008年)
- ・ 高橋和之・松井重記・鈴木秀美編『インターネットと法 第4版』(有斐閣、2010年)
- ・ 土井裕明「クレジット決済代行業者の問題点」(クレサラ実務研究会資料、2011年6月25日)
- ・ 東京弁護士会消費者問題特別委員会編『ネット取引被害の消費者相談』(商事法務、2010年)
- ・ 独立行政法人国民生活センター『ここまで巧妙ならみんなだまされる! 悪質商法のすごい手口』(徳間書店、2009年)
- ・ 同上『第38回 国民生活動向調査 高齢期の生活資金準備と金融商品』(国民生活センター、2008年)
- ・ 独立行政法人国民生活センター広報室「劇場型勧誘 注意報!」『国民生活』No.6、2013

年 1 月号（国民生活センター、2013 年）

- ・ 富永英義「21 世紀に求められる ICT 人材の育成と人材の空洞化にいかに対処すべきか」（JTEC 講演会、2008 年）
- ・ 西村隆男「内閣府「消費者教育の体系化事業」について」『教員向け「消費者教育情報 NICE」第 52 号』（横浜市経済局、2007 年）
- ・ 日本クレジット協会「決済代行業者等に関する説明資料」
- ・ 原田由里「事例で学ぶインターネット取引 第 8 回 ソーシャル・ネットワーキング・サービス② SNS に関する消費者トラブル(1)」『国民生活』No.6、2013 年 1 月号（国民生活センター、2013 年）
- ・ 坂東俊矢・細川幸一『18 歳から考える消費者と法』（法律文化社、2010 年）
- ・ 福原敏恭『グローバルに拡大する金融教育ニーズと英国における金融教育の動向』（知るぽると、2010 年）
- ・ 藤田裕 監修『すぐに役立つ消費者契約法・特定商取引法・割賦販売法の法律知識』（三修社、2009 年）
- ・ 古澤知之ほか『逐条解説 金融商品取引法<2011 年>』（商事法務、2011 年）
- ・ 細川幸一『消費者政策学』（成文堂、2007 年）
- ・ 大和総研『集団投資スキーム（ファンド）の規制』（2007 年 10 月 16 日）
- ・ 山本正行「特集 1 クレジットカード決済のしくみ」『国民生活』No.4、2012 年 11 月号（国民生活センター、2012 年）
- ・ 横内律子「消費者団体訴訟制度と適格団体の要件」『調査と情報』481 号（国立国会図書館、2005 年）

<白書、政府報告書>

- ・ 金融審議会金融分科会第一部会「投資サービス法（仮称）に向けて」（2005 年 12 月）
- ・ 金融審議会・金融分科会「わが国金融・資本市場の国際化に関するスタディーグループ報告～上場会社等のコーポレート・ガバナンスの強化に向けて～」(2009 年 6 月 17 日)
- ・ 金融庁「新しい金融商品取引法性について」（2006 年 9 月）
- ・ 同上「デリバティブ取引に対する不招請勧誘規制等のあり方について」（2010 年 9 月 13 日）
- ・ 同上「平成 24 事務年度 金融商品取引業者等向け監督方針」（2012 年 8 月 28 日）
- ・ 経済産業省 消費経済審議会特定商取引部会（第 6 回）資料「特定商取引法の適用除外の追加について」（2009 年 8 月 21 日）
- ・ 経済産業省「平成 23 年度 電子商取引に関する実態・市場規模調査」（2012 年 8 月 28 日）
- ・ 警察庁「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律等の解釈基準」（2008 年）
- ・ 同上「「インターネット異性紹介事業」の定義に関するガイドライン」（2008 年）
- ・ 同上『平成 22 年版 警察白書』（2010 年 7 月）
- ・ 警察庁生活安全局生活経済対策管理官「平成 23 年中における主な生活経済事犯の検挙状況等について」（2012 年 3 月）
- ・ 同上「平成 24 年上半期における主な生活経済事犯の検挙状況等について」（2012 年 8 月）

- ・ 公益社団法人 全国消費生活相談員協会 「平成 24 年度電話相談「これってサギ？あやしい商法 110 番」報告書」(2012 年 9 月)
- ・ 厚生労働省「地域ケア会議ケース検討会アセスメントシート」(2011 年 9 月 22 日)
- ・ 同上「地域ケア会議（自立支援型マネジメント）の概要・講義・演習」(2011 年 9 月 22 日)
- ・ 消費者委員会「平成 22 年 6 月 25 日 第 28 回消費者委員会議事録」
- ・ 同上「決済代行業者を経由したクレジットカード決済によるインターネット取引の被害対策に関する提言」(2010 年)
- ・ 消費者委員会「消費者委員会委員と適格消費者団体との意見交換会 議事録」(2012 年)
- ・ 同上「第 103 回消費者委員会議事録」(2012 年 10 月 30 日)
- ・ 消費者庁「適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドライン」(2007 年)
- ・ 同上「消費者基本計画」(2010 年)
- ・ 同上「新しい適格消費者団体の認定について」(2012 年 11 月 13 日)
- ・ 同上『消費者問題及び消費者政策に関する報告(2009～2011 年)』(2012 年)
- ・ 同上「地方消費者行政の現況(概要)」(2012 年)
- ・ 同上「消費生活相談員資格の法的位置付けの明確化等に関する検討会中間報告」(2012 年)
- ・ 消費者支援機構関西「電気通信事業者の販売方法に係る消費者問題について関連資料(第 103 回消費者委員会 消費者支援機構関西提出資料)」(2012 年 10 月 30 日)
- ・ 総務省「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示」に関する法律 - 逐条解説 - 」(2002 年)
- ・ 同上「利用者視点を踏まえた ICT サービスに係る諸問題に関する研究会」(2011 年)
- ・ 同上『平成 23 年度情報通信白書』(2011 年 8 月 9 日)
- ・ 同上『平成 24 年度情報通信白書』(2012 年 7 月 17 日)
- ・ 総務省情報通信審議会「21 世紀におけるインターネット政策の在り方」(2001 年 7 月)
- ・ 総務省総合通信基盤局「電気通信事業法の消費者保護に関するガイドライン」(2012 年 10 月改正)
- ・ 総務省電気通信サービス利用者懇談会「電気通信サービス利用者懇談会報告書 参考資料」(2009 年 2 月)
- ・ 総務省電気通信消費者相談センター「平成 22 年度における電気通信サービスの苦情・相談の概要」(2011 年 7 月 29 日)
- ・ 同上「平成 23 年度における電気通信サービスの苦情・相談の概要」(2012 年 8 月 7 日)
- ・ 電気通信サービス向上推進協議会「電気通信事業者の営業活動に関する自主基準」(2012 年 4 月 16 日)
- ・ 東京都消費生活総合センター『平成 23 年度消費生活相談年報』(2012 年 7 月 10 日)
- ・ 独立行政法人国民生活センター「全国消費生活情報ネットワーク・システム(PIO-NET)の業務・システム最適化計画」(2007 年)
- ・ 同上「「懸賞金が当たった」とメールがきても、絶対にお金を支払わないで！」(2008 年 2 月 6 日)
- ・ 同上「アフィリエイトやドロップシッピングに関する相談が増加！ー「簡単に儲かる！？」

インターネットを利用した“手軽な副業”に要注意ー(2009年11月4日)

- ・ 同上「悪質な「有料メール交換サイト」にご注意！ー「会いたい」「悩みを聞いて」「お金をあげる」というメールを安易に信用しないで！ー」(2010年9月1日)
- ・ 同上『消費生活年報 2011』(2011年)
- ・ 同上「絶対に耳を貸さない、手を出さない！未公開株や社債のあやしい儲け話」(2011年2月17日)
- ・ 同上「悪質“出会い系サイト”における高額請求の被害ー収入が得られると誘導されたサイトでメール交換ー」(2011年12月1日)
- ・ 同上「詐欺的な“サクラサイト商法”にご用心！ー悪質“出会い系サイト”被害110番の結果報告からー」(2012年4月19日)
- ・ 同上「速報！“サクラサイト商法”新たな手口にご用心！ー性別・世代を問わず被害拡大の可能性もー」(2012年7月26日)
- ・ 同上「アダルト情報サイトの相談が 2011 年度の相談第1位にーインターネットにアクセスできる機器すべてに注意が必要ー」(2012年9月6日)
- ・ 同上「通信関連サービスに関する相談の状況について(第104回消費者委員会 国民生活センター提出資料)」(2012年11月13日)
- ・ 内閣府『平成20年版国民生活白書』(2008年)
- ・ 同上「国民生活モニター調査(消費者行動に関する意識・行動調査)」(2008年)
- ・ 同上『経済財政白書<平成24年版>』(日経印刷、2012年)
- ・ 同上『平成24年版高齢社会白書』(2012年)
- ・ 同上「「国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の体制の在り方に関する検討会」報告書ー消費者行政の機能強化を目指してー」(2012年)
- ・ 日本弁護士連合会「今後の消費者行政組織体制の在り方に関する意見書」(2012年5月)
- ・ 日本弁護士連合会「日弁連総第57号 特定商取引に関する法律の執行強化及び同法適用除外取引類型における被害への対応について(要請)」(2011年7月29日)
- ・ 福岡市市民局生活安全部消費生活センター「平成23年度 福岡市消費生活相談・指導の概要」(2012年)
- ・ 福岡市市民局生活安全部消費生活センター「電気通信事業者の販売方法に係る指導の状況等について(第103回消費者委員会 福岡市提出資料)」(2012年10月30日)
- ・ 三菱UFJリサーチ&コンサルティング(経済産業省委託調査)「平成23年度商取引適正化・製品安全に係る事業(クレジット取引に係る問題の調査)」(2012年)

<参考 WEB サイト>

- ・ 消費者庁
<http://www.caa.go.jp/>
- ・ 消費者委員会
<http://www.cao.go.jp/consumer/>
- ・ 独立行政法人 国民生活センター

- <http://www.kokusen.go.jp/>
- ・ 金融庁
<http://www.fsa.go.jp/>
- ・ 総務省
<http://www.soumu.go.jp/>
- ・ 厚生労働省
<http://www.mhlw.go.jp/>
- ・ e-ネットキャラバン
<http://www.e-netcaravan.jp/>
- ・ 金融広報中央委員会
<http://www.shiruporuto.jp/index.html>
- ・ 金融庁「適格機関投資家等特例業者に対する対応を強化！」（2012 年 2 月 15 日）
[\(http://www.fsa.go.jp/ordinary/tekikaku_kyouka/index.html\)](http://www.fsa.go.jp/ordinary/tekikaku_kyouka/index.html)
- ・ 厚生労働省「平成 22 年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」
[\(http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001xz56.html\)](http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001xz56.html)
- ・ 国民生活センター「複雑・巧妙化するファンドへの出資契約トラブル」（2011 年 2 月 24 日）
[\(http://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20110224_1.html\)](http://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20110224_1.html)
- ・ 佐々森和男「電気通信事業の経営形態の変更と全電通の対応」（1997 年 10 月 1 日）
<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/1006kiki2-besi.html>
- ・ 総務省「「青少年のインターネット・リテラシー指標」の公表」（2012 年 9 月 10 日）
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban08_02000092.html
- ・ 総務省「「e-Japan 戦略」の今後の展開への貢献」
http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ict/u-japan/new_outline01.html
- ・ 総務省総合通信基盤局 HP
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/sogo_kiban/index.html
- ・ 東京都 東京くらし WEB
<http://www.shouhiseikatu.metro.tokyo.jp/sodan/tokei/keikou.html>
- ・ 首相官邸 Web サイト
<http://www.kantei.go.jp/jp/hukudaspeech/2008/01/18housin.html>

活動記録

教育関連

神戸消費者教育学生セミナーへの参加

仙台市教材プロジェクトへの参加

仙台市消費者教育研修に日本消費者教育学会会長の講演を拝聴

震災関連

仙台市平成 24 年消費者月間記念事業講演を拝聴

消費者委員会委員長河上正二東京大学教授による消費者委員会の活動等の講演を拝聴

被災者支援パートナー研修会において、日本貸金業協会の講師による講演を拝聴

勉強会

適格消費者団体設立に向けた勉強会（消費者ネット宮城主催）への参加

意見交換会

鈴木裕美弁護士、吉岡和弘弁護士との意見交換

日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会 常任理事東北支部長 櫛引進一様、
東北副支部長 秋葉賢二様との意見交換

ヒアリング先

消費者庁、金融庁、総務省、東北財務局、岩手県、宮城県、山形県、福島県、東京都、
宮城県警察、札幌市、盛岡市、石巻市、大崎市、仙台市、山形市、米沢市、浦安市、
福岡市、独立行政法人 国民生活センター、札幌市社会福祉協議会、札幌市消費者協
会、NPO 法人 仙台みやぎ消費者支援ネット、NPO 法人 消費者支援機構関西、日本
クレジット協会、電気通信サービス向上推進協議会、日本証券業協会、広瀬久和青山
学院大学教授、大澤彩法政大学准教授、滝澤紗矢子東北大学准教授、岡田西町仮設住
宅、愛島東部団地仮設住宅、山形市避難者交流支援センター

平成25年2月

東北大学公共政策大学院 公共政策ワークショップⅠ プロジェクトB (平成24年度)

メンバー：石井達也 (B2JM4002)、内川勇佑 (B2JM4007)、杉山大介 (B2JM4016)

平野貴也 (B2JM4022)、伏見雄大 (B2JM4023)、松山淳哉 (B2JM4028)

指導教員：山口正行准教授、澁谷雅弘教授、菅原泰治教授

