

行政による早期対応について (被害拡大の防止)

1 これまでに委員から示された御意見（主なところ）

【端緒情報の分析】

- 相談の現場はすき間事案との闘いだっただが、それが解決できるのであれば嬉しいというのが相談員の声である。相談員は件数が増えなくても話を聞きパンフレットを見れば、ある程度怪しい事業者かどうか勘がはたらく。そういう勘を集約できればいいと思う。事業者が電話に応じてくれる段階で、調査に入るとか、商売が回る根拠を証明させるといった制度があればよいのではないか。
- 情報検討ネットワークの構築は相談員にとってはやりがいのある仕組みだと思う。これまで P I O - N E T の情報を定量的に捉えて悪質性を測っていたものを、定性的に捉えるというところに意義があると思っている。

【措置を講ずるための裏付けとなる資料の収集】

- 早い段階で、いくつか苦情が出ている事業者に対して、事業者の説明責任を根拠として、財産的裏付け等必要な情報を消費者に提供することを命令し、違法性が高いとわかれば強力な開示命令や調査命令を出すということができないか。

【措置の実施の決定】

- 「多数消費者財産被害事態」ではないかといった端緒を掴んだ段階で、消費者庁が事業者に対して説明を求め、事業者がそうではないと立証できなかった場合には、取引停止などの処分ができるという制度を仮に作ったとしたら、より早期に解決できないか。
- 消費者安全法の報告徴収は具体的な措置の前提としての調査を目的としたものではなく、危ない取引をとりまとめて調査するための報告徴収であり、特商法のように報告しないことをもって措置命令できないということであれば、早期に着手するための端緒として、制度の手直しが必要な部分なのではないかと思う。

2 これまでの議論等を踏まえた方向性

多数の消費者の財産に被害を生じ、又は生じさせるおそれのある取引については、行政の対応が遅れると、消費者被害の発生・拡大を許すことになってしまう。そのような事態を防止するためには、事案に応じて注意喚起や勧告、命令等の措置を可能な限り迅速・適切に取っていくことが重要である。

消費者安全法（平成 21 年 6 月 5 日法律第 50 号）（以下「法」という。なお、本資料においては、平成 25 年 4 月 1 日施行の改正後の条文を前提とする。）に基づき、消費者に対する注意喚起や事業者に対する勧告及び命令を行って消費者被害の発生・拡大を防止するに当たっては、

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

という制度上の執行の流れがある。

より早期に措置を取るためには、こうした流れの各々の段階に要する時間を短縮していくことが必要である。中でも、(1)、(2)、(4) 及び (5) について、次のような方向で所要時間を短縮できるのではないかと考えられる。

(1) 端緒情報の早期把握について

法に基づく措置を講ずる前提として、そもそもの端緒情報を消費者庁において早期に把握する必要がある。法第 12 条では、各府省や地方公共団体及び国民生活センターに対し、消費者事故等の発生に関する情報を消費者庁に通知することが義務付けられている。消費者庁としては、このように様々な経路から早期に端緒情報を入手することが重要である。

端緒情報として、消費生活センター及び消費生活相談窓口に寄せられた消費生活相談の内容は重要な情報であり、これらの情報を共有するための全国消費生活情報ネットワーク・システム（Practical Living Information Online Network System：以下「PIO-NET」（パイオネット）という。）は、法第 12 条第 4 項によって、消費者事故等の発生に関する情報を消費者庁に通知する手段として認められている。迅速性に優れた電子的な通知手段である

と言えるが、「PIO-NET 刷新に関する検討会 中間報告」(平成 24 年 7 月 消費者庁 PIO-NET 刷新に関する検討会)によれば、相談員が相談を受けてから PIO-NET にその情報を登録するまでに、平成 22 年度実績で平均 36.5 日間(中央値 25 日間)を要しており、この時間をできる限り短縮していくことが必要である。そのためには、例えば、PIO-NET に情報を登録する前に行っている、自治体内の決裁にかかる時間を短縮したり、市町村のセンターが登録したものについての都道府県によるダブルチェック等の業務を見直す(取り止める)などの業務改善や、PIO-NET のシステム刷新等を行うことにより、こうした事態を改善していくことが必要ではないか。

また、消費者庁は、特に被害の拡大が懸念される事案に関する情報について、PIO-NET に登録される以前に、豊富な経験と知見を有する相談員から直接通知を受けるなど、法に基づく情報入手手段だけではなく、より迅速に情報を入手するための手法(例：情報検討ネットワーク)の充実を図り、更に推進することが必要ではないか。

なお、消費者庁は、情報を受けるだけではなく、受けた情報を各府省や地方公共団体、国民生活センター等と共有することによって、類似事案に対する関係行政機関や地方公共団体、相談員等の感度を高めることも可能となることも考えられることから、法(第 38 条 2 項)に基づき関係行政機関に情報を提供するなどの双方向の取組も積極的に推進していく必要があるのではないか。

(2) 端緒情報の分析

端緒情報を得た後は、その情報を迅速に分析して、各事案が有する消費者被害の拡大可能性を評価し、早期に対応が必要な事案を特定できるようにすることが必要である。

端緒となる情報について、その量の蓄積に応じて被害の拡大可能性を判断する場合、その時間的経過の間に、被害の拡大を許すおそれがある。

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

消費者庁においては、端緒情報について既に量的な分析に頼らない対応も進めているところであるが、広域性や急増性等による分析も重視し、迅速か

つ適切な対応を行うよう一層の取組を進めることが重要である。

そのためには、消費者庁が重要な端緒情報を迅速かつ的確に見分けるための体制及び能力を備えることが重要であり（※1）、今後再始動する「情報検討ネットワーク」は、まさに現場の視点を消費者庁の中に取り入れていく試みであるともいえ、その意義を十分発揮できるよう、体制を整え適切に運用していくことが必要ではないか。

※1 消費者行政においては、消費者被害に伴う消費者の痛みを含めて、消費生活相談の「現場」に共感する力（「現場共感力」）を高め、消費者の声や消費生活相談から得られた情報と問題意識を、政策にしっかりとつなげていくことが重要である。

（「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～」（平成24年8月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）3（2）iii）より抜粋）

（4）措置を講ずるための裏付けとなる資料の収集

法に基づき事業者に対する注意喚起、勧告又は命令を適切に行うためには、事業者に対して報告を求めるなど、端緒情報の裏付けとなる調査を行うことが必要である（法第45条）。このほか、消費者の財産被害を拡大させるような事業者に対しては、事業内容や事業の財産的裏付けなどを調査して、実体のある事業であるか等を確認し、速やかに必要な措置を講ずることにつなげていくことが考えられるのではないか。

そして、現行の規定では、事業者に対し必要な報告を求めることや、立入調査の実施、事業者の供給する物品を集取することができる場所であるが、事業内容や事業の財産的裏付け等を把握するための資料（財務状況を示す帳簿書類や、当該事業に関する第三者との契約書等が考えられる）を命令の形で提出させることまではできない。

このため、事業者に対し、帳簿書類その他の調査に必要な資料を提出するように命じることができるよう根拠規定を置く（景表法第9条、特商法第66条参照）ことも必要ではないか。

（5）どのような措置を講ずるかの決定

事業者に対し対応が必要であることを裏付ける資料を入手した後は、事案に応じて

（ア）事業者を対象とする勧告・命令（法第40条）

(イ) 消費者を対象とする注意喚起（法第 38 条）

といった措置を講ずることが考えられる。これらの措置を実施することを早期に決定するためには、それぞれ以下のような方策が考えられる。

(ア) 事業者を対象とする勧告・命令（法第 40 条）

法第 40 条に基づき勧告、命令という事業者に対し何らかの作為・不作為を求める措置を実施する以上、その認定は慎重に行う必要がある。しかしながら、過度に慎重に対応すれば、その間に消費者被害が拡大するおそれもある。

こうしたことから、上記の認定を行う前提となる情報を収集するため、消費者庁が法（第 45 条）に基づき、事業者に対し事業の実体に係る説明を求め、事業者がこれに応じない等の場合（以下、「不実証の場合」という。）には、「多数消費者財産被害事態」（法 2 条 8 項本文）又は同項に定める「消費者の財産上の利益を侵害することとなる不当な取引」（同項第 1 号、第 2 号）に該当するとみなして行政処分につなげるような根拠規定（景表法第 4 条第 2 項、特商法第 6 条の 2 参照）を置くことも考えられるのではないか（※ 2）。

※ 2 このような規定を置く根拠について、景表法第 4 条第 2 項の不実証広告規制の趣旨に関する次の説明が参考になるのではないか。

「商品または役務の効果や性能について、実際のものや競争事業者に係るものよりも著しく優良であると一般消費者に誤認される表示が行われた場合、消費者庁長官は、このような不当表示を排除する行政処分を行うため、調査により、当該商品または役務の内容が表示どおりでないことを立証することが必要となる。しかし、このような立証を行うためには、専門機関による調査・鑑定などが必要なことから多大な時間を要し、その間も当該商品または役務が消費者に販売・提供され続ければ、消費者被害が拡大するという問題がある。

他方、事業者が商品または役務の効果や性能の著しい優良性を示す表示を行った場合、一般消費者は、当該商品または役務に表示どおりの効果や性能があると認識するほか、通常、事業者がその効果や性能を裏づけるデータ等の根拠を有しているものと期待するであろう。また、効果や性能の著しい優良性を示す表示は、一般消費者に対して強い訴求力を有しており、顧客誘引効果も高い。

このため、このような表示を行う事業者は、当該表示内容を裏づける合理的な根拠をあらかじめ有しているべきであり、また、そのような合理的な根拠を事業者が有していない場合は、実際の商品または役務に表示どおりの効果や性能がある可能性は低い。したがって、合理的な根拠なく商品または役務の効果や性能の

著しい優良性を示す表示は、結果的な表示内容の真偽はともかく、これを迅速に規制することが必要である。

以上のようなことから、合理的な根拠なく商品または役務の効果や性能の著しい優良性を示す表示を迅速に規制できるようにするため、第4条第2項の規定が設けられている。本規定は、消費者庁長官による調査や立証の手続に関する規定であるが、同時に、事業者は合理的な根拠なく商品または役務の内容に関する著しい優良性を示す表示を行ってはならないという実体的な意義を有している。」(笠原宏編著『景品表示法〔第2版〕』〔商事法務、2010年〕69～70頁)

ただし、不実証の場合に「多数消費者財産被害事態」(法2条8項本文)又は同項に定める「消費者の財産上の利益を侵害することとなる不当な取引」(同項第1号、第2号)に該当するとみなすこととしても、具体的にはどのような手続により、どのような場合であればそのように認定されるのか、事業者の予見可能性を担保するため、ガイドライン等で明らかにする必要があるのではないか(後述(イ)(i)・(ii)参照)。

(イ) 消費者を対象とする注意喚起(法第38条)

法第38条に基づく注意喚起は、法第40条に基づく勧告及び命令よりも、事前手続が求められないという点において、より迅速に消費者被害の拡大を防止する手段であると言える。特に、問題への対処を怠り所在不明となるおそれがある事業者の場合、注意喚起は有効な行政手法である。もっとも、消費者に対する効果的な注意喚起を行う観点から事業者名の公表を伴う法第38条に基づく注意喚起は、その影響が大きいことから、その実施には慎重な対応が求められる。

そこで、この注意喚起を更に迅速に実施するため、その内容についても検討を加えることも考えられる。

例えば、消費者庁が法第45条に基づき、事業者に対し事業の実体に係る説明を求め、事業者がこれに応じない等の不実証の場合は、法第38条に基づき、事業者名及び不実証の事実の公表を行うような手法も考えられるのではないかと(※3)。

※3 消費者庁が実際に注意喚起を行った、風力発電に係る「土地の権利」を巡る投資勧誘事案¹を例にとると、法第38条に基づく注意喚起を行うには、消費者事

¹ 風力発電に係る具体的な開発計画を有しているかのような説明をして「土地の権利」に係る「証券」の購入勧誘がなされるが、実際には、そのような説明には実体がないと認められる事案(消費者庁「風力発電に係る『土地の権利』を巡る投資勧誘に関する注意喚起」平成24年2月14日)。

故等の発生が要件となるため、上記事案において、事業者が風力発電に係る「土地の権利」を巡る投資勧誘において不実のことが告げられていたことなどを認定する必要がある。しかしながら、勧誘の内容が不実であるか否かは、事業者による風力発電開発計画の有無などの実体を確認する必要があり、かかる確認作業は必ずしも容易ではない。

これに対して、事業者に対し事業の実体に係る説明を求め、事業者がこれに応じない等の不実証の場合に、事業者名及び不実証の事実の公表を行えたとすれば、迅速な注意喚起に資することとなる。

このような、不実証の場合の公表を行い得るかに関しては、次の (i)・(ii) について検討する必要がある。

(i) 根拠規定を置く必要があるか (立法事実)

制裁としての公表は、法律等の留保が必要と考えられる (第 13 回研究会資料 1 [9 頁])。

不実証の場合の公表については、消費者への注意喚起 (情報提供) を目的とするものであれば、「制裁としての公表」には該当しない。

しかしながら、事業者名の公表を伴うことから、その影響に鑑み、対象事業者の予測可能性 (不実証と判断されると公表され、不利益が発生しかねないことについての認識) を担保するため、また、消費者利益を保護するという公益性の観点から公表が行われることを明確にするため、根拠規定を置くことも考えられるのではないか。

さらに、このような規定を置く場合、どのような場合が不実証と判断されるかについて、ガイドライン等で基準を明らかにすることも考えられるのではないか。

(例：「不当景品類及び不当表示防止法第 4 条第 2 項の運用指針－不実証広告規制に関する指針－」第 3・第 4 (資料 3-2)、「特定商取引に関する法律第 6 条の 2 等の運用指針－不実勧誘・誇大広告等の規制に関する指針－」Ⅲ・Ⅳ (資料 3-3))

(ii) どのような手続によるか (手続保障)

情報提供を目的とする公表であっても、事業者への影響を考えると、事前手続については慎重に考える必要がある (たとえば、意見を述べる機会の確保等)。

一方、事前手続を保障すれば、その分消費者への情報提供の時期が遅れることになるため、早期の対応として十分なものとはなり得ない。

したがって、事業者と連絡がとれない、事業者が説明を拒絶したなど

の場合、事前手続は実質的に省略でき、こうした事業者の事案には早期に対応できるよう運用を行うことも考えられるのではないか。