

消費者庁消費者制度課 御中

**「消費者被害の拡大を防止するための
実効性の高い手法等に関する研究会」
における議論等の整理**

令和 7 年 2 月

公益社団法人商事法務研究会

**「消費者被害の拡大を防止するための
実効性の高い手法等に関する研究会」
における議論等の整理**

令和7年2月7日

消費者被害の拡大を防止するための
実効性の高い手法等に関する研究会

目次

I	はじめに	1
II	議論の前提	2
1	議論の対象とする消費者被害	2
2	具体的な手法	3
III	裁判所による緊急命令	4
1	現行法令の規定及びその運用の状況等	4
2	利点	5
3	留意すべき事項	6
4	小括	7
IV	消費者安全法の運用等	8
1	消費者安全法（財産分野）の規律の概要	8
2	運用の状況等	9
3	小括	10
V	その他の視点	11
VI	おわりに	12
	(参考資料)	
①	委員名簿	13
②	議論の経過	14
③	参照条文	15

I はじめに

「消費者被害の拡大を防止するための実効性の高い手法等に関する研究会」（以下「本研究会」という。）¹においては、消費者被害（財産被害を主な対象とする。）の拡大を防止するための実効性の高い手法等に関し、制度面からの研究を行うため、令和6年7月3日から令和7年2月7日までの間に合計7回の会議を行った。

この整理は、本研究会のこれまでの議論等を整理するとともに、議論等において指摘された今後の課題等を示すものである。なお、消費者庁を始めとする関係機関の施策等に言及している箇所については、関係機関の正式な見解ではなく、あくまでも本研究会における議論等を整理したものであることを付言する。

¹ 本研究会については、消費者庁の委託を受けて公益社団法人商事法務研究会が開催したものである。

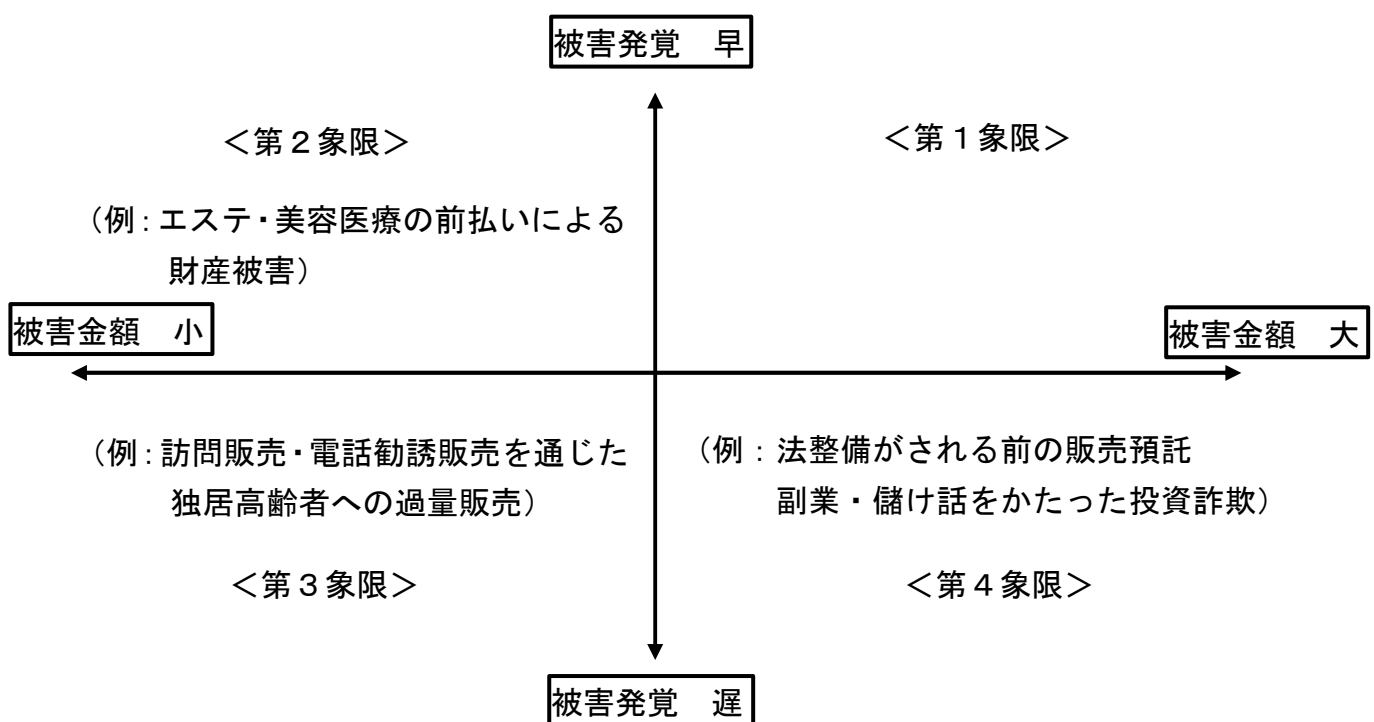
Ⅱ 議論の前提

1 議論の対象とする消費者被害

消費者被害が拡大する場合、特に悪質かつ深刻な消費者被害が拡大する場合については、早期にその拡大を阻止することが重要である。

この点に関し、より客観的な指標で対象となる消費者被害の分析を行う観点から、例えば、①被害発覚²が早いものと遅いもの、②被害金額が大きいものと小さいもの、という分析軸を用いてその類型化を試みることが考えられる。

<消費者被害の類型化のイメージ³>



第1象限⁴及び第2象限については、消費者被害の主な発生原因が事業の破綻（倒産に至らないが事業活動を停止するものを含む。）にあることから、消費者被害の発生時期と消費者被害の存在が覚知される時期が近接している、すなわち被害発覚が比較的早くなる傾向がある。これに対し、第3象限及び第4象限については、消費者被害の主な発生原因が消費者に財産を抛出させる事業者の行為や契約の対象にあるものの、消費者被

² 被害発覚については、①本人が気づき、自ら相談する場合、②他者（本人以外の周囲の者、行政機関等）が覚知し、本人に連絡することで本人が気づく場合、という両方の場合があり得る。

³ 議論の際のイメージを得るために試みに作成したものであり、正確性を十分に担保したものではない。

⁴ 第1象限に該当するものについては、例えば暗号資産交換業を行う事業者の不適切な管理によって瞬時に顧客の資産が滅失した場合が想定されるものの、具体例を挙げることの当否も含めて慎重に検討すべきではないかという指摘があった。

害の存在が覚知されるためには当該行為等の後に発生する事象（例えば本人以外の者による気づき、事業の停止等）が必要になるため、被害発覚が比較的遅くなる傾向がある。

もっともこの類型化については、分析軸の被害発覚の遅早は事業の破綻と必ずしも関連しないこと、消費者の属性及び事業者の悪性の考慮が重要であることなどを踏まえると、必ずしも類型化を議論の前提とする必要がないという指摘があった。

このように、類型化の内容については、そもそも類型化を試みることの当否も含め、本研究会で完全な意見の一致が見られたとは言いがたい。他方で、本研究会の主な議論のターゲットについては、悪質かつ深刻な消費者被害、すなわち消費者被害が発生しているにもかかわらず消費者被害を早期に覚知することが難しく、かつ、マスの消費者被害が大きくなるものとする事で意見が一致している。また、悪質性については、故意に消費者被害を顕在化させないようにする、ルールの潜脱をあえて図るといった事業者の行為の態様等を踏まえる必要がある、と考えられる。

2 具体的な手法

消費者被害の拡大を防止するための行政上の対応としては、例えば、被害を発生させている事業者に対する業務停止、事業許可の取消し等の行政処分が挙げられる。

各行政機関において、行政手続法（平成5年法律第88号）を踏まえた上で、所管法令に基づく行政処分の迅速な実施⁵に向けた取組を行うことが重要である。本研究会においては、行政処分に限定せず、むしろその他の手法による対応の可能性を研究する観点から、消費者被害の拡大を防止するために迅速に措置を講じる必要がある場合に、消費者法制度においてどのような措置をとることが考えられ、かつ、その際にどのようなことが留意すべき事項として考えられるかなどを議論している。

具体的には、裁判所による緊急命令（下記Ⅲ）及び消費者安全法の運用等（下記Ⅳ）を中心に議論⁶している。

⁵ 行政処分の迅速な実施については、証拠を集めて事実関係を確定する段階、相手の主張を聴くという手続の段階等の様々な段階で運用面の工夫をすることで可能であるという指摘があった。

⁶ このほか、消費者被害の問題を考える際には、消費者から金銭を預かる場合が多く見られるところ、この場合に業として金銭を預かることは出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律（昭和29年法律第195号）の適用対象となり得ることから、同法に関する議論も重要であるという指摘があった。

Ⅲ 裁判所による緊急命令

1 現行法令の規定及びその運用の状況等

① 金融商品取引法

ア. 金融商品取引法（昭和 23 年法律第 25 号。以下「金商法」という。）

第 192 条第 1 項は、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、金商法又は金商法に基づく命令に違反する行為⁷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旨を規定している。この制度、すなわち金商法に基づく裁判所による禁止又は停止命令（以下「緊急差止命令」という。）については、米国の法制を参考に昭和 23 年（1948 年）の証券取引法の制定時に設けられた制度である。

イ. 近年まで実際に申立てが行われたことはなかったが、平成 20 年（2008 年）の法改正⁸による証券取引等監視委員会に対する申立ての権限等の委任、さらに平成 22 年（2010 年）の法改正⁹による金商法に基づく緊急差止命令に違反した者に対する罰則の両罰（法人重罰）化といった制度の実効性を強化するための措置¹⁰が講じられている。

その後、平成 22 年（2010 年）11 月 17 日に証券取引等監視委員会は、東京地方裁判所に対し、株式会社大経及びその役員を被申立人として、金商法違反行為の禁止等を命ずるよう金商法第 192 条第 1 項に基づく初めての緊急差止命令の申立て（無登録で株式等の売買、売買の媒介若しくは代理又は募集若しくは私募の取扱いを業として行うことを禁止すること）を行っている。これに対し、東京地方裁判所は同年 11 月 26 日に申立てのとおり禁止を命じている。その後も緊急差止命令の申立て¹¹が継続的に行われており、無登録業者による金商法違反行為への対応等に一定の効果を挙げている。

⁷ このほか、適格機関投資家等特例業務等に係る業務執行が著しく適正を欠き、かつ、現に投資者の利益が著しく害されている場合等において、投資者の損害の拡大を防止する緊急の必要があるときにおける販売・勧誘行為も緊急差止命令の対象とされている。

⁸ 具体的には、金融商品取引法等の一部を改正する法律（平成 20 年法律第 65 号）による金融商品取引法第 194 条の 7 第 4 項の改正を指す。

⁹ 具体的には、金融商品取引法等の一部を改正する法律（平成 22 年法律第 32 号）による金融商品取引法第 207 条第 1 項第 3 号の改正を指す。

¹⁰ 平成 22 年度から平成 26 年度までの 5 年間を対象とする消費者基本計画（平成 22 年 3 月閣議決定）において、「無登録業者による未公開株の販売やファンド業者による資金の流用等の詐欺的な事案が見られるところ、金融商品取引法違反行為を行う者に対する裁判所への差止命令の実効性を確保するため、罰則規定の整備を盛り込んだ法案を国会に提出し、同法案の成立・施行後は、差止命令の申立て制度の活用に向け関係者間で検討を進めます。」（施策番号 62、担当省庁は金融庁）とされている。

¹¹ 公表資料等によると、令和 6 年 12 月末までに 31 件の緊急差止命令の申立てが行われている（申立てが取り下げられたものも含む）。緊急差止命令の申立てに対する裁判所の決定の内容に関し、申立ての理由に係る事実関係の一部について金商法違反が認定されなかったものはあるが、申立ての趣旨及び申立ての理由に係る事実関係は基本的に認められているとの指摘があった。

② 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律

ア. 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和 22 年法律第 54 号。以下「独禁法」という。）第 70 条の 4 第 1 項は、裁判所は、緊急の必要があると認めるときは、公正取引委員会（以下「公取委」という。）の申立てにより、独禁法違反被疑行為をしている者に対し、当該行為等の一時停止等を命じ、又はその命令を取り消し、若しくは変更することができる旨を規定している。この制度、すなわち独禁法に基づく裁判所による停止命令（以下「緊急停止命令」という。）については、米国の法制を参考に昭和 22 年（1947 年）の独禁法の制定時¹²に設けられており、公取委による排除措置命令が本案に該当することに対し、いわばその仮処分命令に該当するものと考えられる。

イ. 公取委が緊急停止命令を申し立てた直近の事案¹³としては、令和 2 年（2020 年）2 月 28 日に公取委が東京地方裁判所に対し、楽天株式会社が同年 3 月 18 日から実施予定としていた施策（いわゆる「共通の送料込みライン」と称する施策）について、公取委の排除措置命令があるまではその実施の一時停止を命ずるよう求めて独禁法第 70 条の 4 第 1 項に基づく緊急停止命令の申立てを行ったものが挙げられる。なお、その後、楽天株式会社による措置を受けて、同年 3 月 10 日に公取委は緊急停止命令の申立てを取り下げている。

③ その他

上記①及び②のほか、商品先物取引法（昭和 25 年法律第 239 号）、投資信託及び投資法人に関する法律（昭和 26 年法律第 198 号）、スマートフォンにおいて利用される特定ソフトウェアに係る競争の促進に関する法律（令和 6 年法律第 58 号）においても、裁判所による緊急命令に係る規定¹⁴が設けられている。なお、これらの規定に基づき、これまでに申立てが行われた事案は見当たらない。

2 利点

昭和 20 年代に設けられた金商法に基づく緊急差止命令、独禁法に基づく緊急停止命令の制度については、活用される場面等に相当の差違¹⁵はあ

¹² 昭和 22 年（1947 年）の独禁法の制定時において、立案段階では独占禁止委員会の裁定によって行うとされていたが、最終的には公取委の申立てにより裁判所の命令によって行うとされている。

¹³ 公表資料等によると、令和 6 年 12 月末までに 8 件の緊急停止命令の申立てが行われている（申立てが取り下げられたものも含む）。8 件のうち、平成 12 年（2000 年）以降の事案は 2 件である。

¹⁴ 具体的には、商品先物取引法（昭和 25 年法律第 239 号）第 328 条、投資信託及び投資法人に関する法律（昭和 26 年法律第 198 号）第 26 条・第 60 条・第 219 条・第 223 条、スマートフォンにおいて利用される特定ソフトウェアに係る競争の促進に関する法律（令和 6 年法律第 58 号）第 40 条（未施行）である。

¹⁵ 差違が端的に表れるのは、緊急の必要性の解釈であり、主として無登録業者による法違反行為に対処する観点で活用されている金商法に基づく緊急差止命令では他に行政処分等の手段がないことが緊急の必要性を基礎付けるものとされていることに対し、主として仮処分命令に類似するものとして活用されている独禁法に基づく緊急停止命令では他に排除措置命令等の手段があることを前提としつつ、それを待っている回復

るものの、行政では効果的な対応が困難な場合に裁判所を介することで法違反行為の是正を図るという点では共通している。裁判所への申立てを行うこと、さらにその段階で公表を行うことによって注意喚起を含めた情報提供効果が生じており、法違反行為の拡大防止に資するものとなっていると考えられる。特に、金商法に基づく緊急差止命令の申立てについては、申立てを行った段階等で銀行等の金融機関にその情報を提供し、当該金融機関の判断によって取引が停止される場合があり、そういった事実上の抑止効果もあるという指摘があった。

さらに、消費者法制度に裁判所による緊急命令を導入することについては、①悪質商法による行為を継続する者に対し、まずは法違反行為を迅速に停止させることが重要であり、仮の差止めとして裁判所による緊急命令を消費者法制度に導入する必要がある、②法違反行為の停止を命ずる権限及びそのための調査権限を有する行政庁としては消費者庁も共通した性質を有しており、さらに申立てを受ける裁判所においても過去の事例による知見を通じた対応が可能ではないか、という指摘があった。

3 留意すべき事項

消費者法制度に裁判所による緊急命令を導入することについては、上記2のように前向きな評価があるものの、課題として留意すべき事項が複数指摘されている。

制度の新設等の検討を行う際に全般的に当てはまる側面はあるものの、そもそも消費者法制度のどういう規律を対象に裁判所による緊急命令を導入するか、どういう事業者の行為が対象となるかを明確に示さなければ、通常の事業活動を行う事業者も含めて萎縮効果を及ぼすという指摘があった。

その上で、まずは、裁判所を主体とすることに関し、行政処分をしても従わない者については、仮に裁判所が命令をしても従うことは必ずしも期待できず、迅速な対応は困難ではないかという指摘があった。なお、仮に金商法に基づく緊急差止命令又は独禁法に基づく緊急停止命令に従わない者がいる場合は、罰則の適用等によって対応するしかなく、違反に対する実効性を担保する手段¹⁶は見当たらない。

さらに、裁判所の判断対象となる事項に関し、裁判所は、法律に基づく許可の有無等の形式的に違反が明確な事項は比較的判断しやすいが、個別の法律の規制の内容を解釈してその違反等の実質的な事項を自ら詳細に判断することは必ずしも容易ではないという指摘があった。

また、行政処分との優先関係に関し、法違反行為の是正については、ま

できない損害が生じることが緊急の必要性を基礎付けるものとされているという指摘があった。

¹⁶ 金商法に基づく緊急差止命令に違反したという理由で罰則が適用された事案は見当たらないが、手口を変えて詐欺的な行為をする可能性もあるので、継続的にモニタリングをすることも考えられるという指摘があった。

ずは行政が取り組むべきであり、裁判所を介する制度を設ける必要性があるかという根本から考える必要があるという指摘があった。この点に関し、①所管法令の運用に関する専門性があるのは行政庁の側であり、裁判所に大きな期待を寄せることは必ずしも適当ではない、②裁判所に申立てを行う際にどの程度の準備をしなければならないか、それが行政処分を行う場合の準備とどの程度の差違があるかを検証する必要がある、③緊急時には行政処分の事前手続の省略が可能な場合もあり、迅速性という点では大きく異ならないのではないか、という指摘があった。

このほか、仮に導入した場合においても、当然に非訟事件となるかを含め手続的な規律を考える必要がある、さらに運用の実効性を担保するためには消費者庁における体制整備¹⁷が必要となる、という指摘もあった。

4 小括

上記2及び3を踏まえると、仮に消費者法制度に裁判所による緊急命令を導入すれば、消費者被害の拡大防止に関し、従来の行政処分に留まらない新たな手法となり、注意喚起等の情報提供効果¹⁸が期待される。もっとも課題として留意すべき事項も複数指摘されており、情報提供効果自体は消費者安全法の運用等（下記Ⅳ）を通じて得ることが可能であると考えられる。まずは、消費者安全法の運用等の一層の充実強化を図った上で、その状況等も踏まえ、導入の検討をする必要があると考えられる。

¹⁷ 緊急差止命令の申立てに関し、証券取引等監視委員会においては、裁判官である出向者が主導的な役割を果たしていることに加え、国税当局や金融機関の勤務経験等を通じて資金の流れを読み解く能力を有する職員の存在も重要であるという指摘があった。

¹⁸ 情報提供効果に関し、ある者に規制を課せば他者も規制を遵守することを期待する「アナウンス機能」であれば、当然にソフトで使いやすいと言えるのかどうかも慎重に考える必要があるという指摘があった。

IV 消費者安全法の運用等

1 消費者安全法（財産分野）の規律の概要

ア. 消費者安全法（平成 21 年法律第 50 号）については、消費者庁の創設時に制定されたものであり、いわゆる消費者庁関連三法¹⁹の 1 つとされている。同法第 1 条は、消費者の消費生活における被害を防止し、その安全を確保するため、内閣総理大臣による基本方針の策定について定めるとともに、都道府県及び市町村による消費生活相談等の事務の実施及び消費生活センターの設置、消費者事故等に関する情報の集約等、消費者安全調査委員会による消費者事故等の調査等の実施、消費者被害の発生又は拡大の防止のための措置その他の措置を講ずることにより、関係法律による措置と相まって、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寄与することを同法の目的として規定している。

このように、消費者安全法は様々な事項を定めているところ、同法の消費者安全とは消費者の消費生活における被害を防止してその安全の確保を図る趣旨である。すなわち、同法は、生命身体被害の防止等の生命身体分野における安全の確保に留まらず、財産被害の防止等の財産分野における安全の確保を図るものである。

イ. 消費者安全法の財産分野に関する規律としては、内閣総理大臣は、「虚偽の又は誇大な広告その他の消費者の利益を不当に害し、又は消費者の自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれがある行為であって政令で定めるもの²⁰が事業者により行われた事態」に関する情報を得た場合において、①同法第 38 条第 1 項に基づく注意喚起、②同法第 39 条第 1 項に基づく他の大臣に対する措置の実施に関する要求（以下「措置要求」という。）を行うことが可能とされている。

さらに、平成 24 年（2012 年）の消費者安全法の改正²¹によって、内閣総理大臣は、多数消費者財産被害事態、具体的には、上記の事態のうち、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であって、①事業者が消費者に対して示す取引の対象となるものの内容又は取引条件が実際のものと著しく異なるもの、又は②（①のほか）政令で定めるものが事業者により行われることにより、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ものが発生した場合において、当該多数消費者財産被害事態による被害の発生又は拡大の防止を図るために実施し得る他の法律の規定に基づく措置があるときを除き（このような措置がない場合を「すき間事案」という。）、当該多数消費者財

¹⁹ 消費者安全法のほか、消費者庁及び消費者委員会設置法（平成 21 年法律第 48 号）、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（平成 21 年法律第 49 号）を指す。

²⁰ 具体的な行為は、消費者安全法施行令（平成 21 年政令第 220 号）第 3 条において規定されている。

²¹ 具体的には、消費者安全法の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 77 号）による改正を指す。

産被害事態を発生させた事業者に対し、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の取りやめその他の必要な措置をとるべき旨を勧告することが可能とされている（同法第 40 条第 4 項に基づく勧告、以下「消費者安全法に基づく勧告」という）。また、内閣総理大臣は、消費者安全法に基づく勧告を受けた事業者が、正当な理由がなくて当該勧告に係る措置をとらなかった場合には、当該事業者に対し、当該勧告に係る措置をとるべき旨の命令を発することが可能とされている（同法第 40 条第 5 項に基づく命令、以下「消費者安全法に基づく命令」という）。なお、消費者安全法に基づく命令に違反した者は、同法第 52 条に基づき、1 年以下の懲役若しくは 100 万円以下の罰金に処し、又はこれを併科することとされている²²。

- ウ. 消費者安全法の生命身体分野においても、消費者被害の発生又は拡大の防止のための措置として、同様に、消費者事故等に関し、注意喚起、措置要求、勧告、命令という仕組みが設けられている。さらに、生命身体分野においては、同法第 41 条に基づく商品等の譲渡等の禁止又は制限の命令、同法第 42 条に基づく回収等の命令といった財産分野におけるものと比してより強力な措置が設けられている。
- エ. なお、内閣総理大臣は、消費者安全法に基づく命令をしようとする場合等には、あらかじめ消費者委員会の意見を聴かなければならないとされている。

2 運用の状況等

- ア. 消費者安全法の財産分野においては、同法に基づく注意喚起が実施された事案は、令和 3 年度（2021 年度）は 22 件、令和 4 年度（2022 年度）は 26 件、令和 5 年度（2023 年度）は 16 件である。

この注意喚起については、継続的に実施されており、一定の情報提供効果を発揮していると考えられる。他方で、消費者被害の拡大を防止する観点から、インターネット上で注意喚起の内容の検索を容易にするなどの情報発信の更なる工夫を行う必要があるという指摘があった。

これに対し、消費者安全法に基づく勧告が実施された事案は、これまでに 2 件²³である。なお、消費者安全法に基づく命令が実施された事案はない。

- イ. 多数消費者財産被害事態については、これまでに政令指定の実績がなく、消費者安全法の趣旨を踏まえて機動的に対応できているかを検証する必要があるという指摘があった。また、ある行為等について講ずる

²² このほか、同法第 56 条第 1 項に基づき、法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関して、同法第 52 条に規定する違反行為をしたときは、その法人に対しても 1 億円以下の罰金刑を科するとされている。

²³ 具体的には、友愛ホーム株式会社に対する勧告（平成 25 年 12 月 17 日付け）、株式会社 E L I C C J A P A N に対する勧告（平成 25 年 12 月 26 日付け）の 2 件である。

ことができる法律上の措置があるものの、当該措置が講じられていない場合（十分に講じられていない場合を含み、いわゆる「タテのすき間事案」という。）については、勧告を行うことはできないという説明がされているものの、対象行為が他の法律の措置の対象とされなかった事情を踏まえつつ、その判断がされた時点から事態の変更があったときなどにおいては、当該法律を所管する大臣に対する措置要求の他に、消費者庁自身が勧告・命令を行うことを認める考え方も成り立ち得るのではないかという指摘があった。

さらに、消費者安全法に基づく勧告という規制手法が十分に活用されているのかどうかについても検討が必要であり、運用の状況等を踏まえつつ規制の拡充も検討する必要があるという指摘²⁴があった。このほか、あるアカウントを閉鎖しても別のアカウントを容易に立ち上げることが可能であり、それによる消費者被害の拡大を防止する観点から、SNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）を運用している事業者に対する働きかけ、自主的な対応の促進も重要であるという指摘があった。

3 小括

消費者安全法は、消費者事故等に関する情報の集約及び発信等を基本とした上で、いわゆる業法等の範囲に留まらず、幅広く作用を及ぼすことを可能とするものであり、消費者政策の重要な手段となる法律である。

特に、消費者安全法に基づく勧告については、多数消費者財産被害事態の政令指定を含め、必要な場合には、迅速に行うことが重要であると考えられる。さらに、その実施状況を踏まえ、課題を検証し、必要な場合には、制度面の措置を含め、所要の対策を講じることが重要であると考えられる。

²⁴ そもそも消費者庁による情報の収集・分析・公表の在り方に改善点がないか、改善することによって実効的な規制を及ぼすことができないか、という点も検討が必要であるという指摘があった。

V その他の視点

本研究会においては、行政による対応に関し、行政手続の在り方や運用の体制に課題があることも議論した上で、刑事法制による対応を図る観点からの議論も行っている。その中では主に以下の趣旨の指摘があった。

○これまでの消費者法制度における刑法の役割は限定されている。具体的には、大きな消費者被害が生じた場合又は典型的に大きな消費者被害が生じることが確実な場合に刑罰を科す、すなわち、現実の被害が出た詐欺罪、典型的に被害が出ることが明らかな取引形態に対する詐欺的商法の規制が刑法の対象となっている。今の消費者法制度でも問題とされているが規制が十分ではない部分とそもそも規制の対象になっていない部分があり、前者を縦方向、後者を横方向という理解して、その両方について、刑法の役割をどのように強化することが可能かを検討することには意味がある。

○縦方向の役割強化としては、2つの具体的な方法があり得る。1つ目は法定刑の引上げである。もっとも引き上げれば必ず捜査機関の対応の優先順位が上がるという効果があるといった単純な話ではない。また、犯罪の抑止効果も必ずしも明確ではない。2つ目は処罰の時期を前倒しする改正（具体的には、既に犯罪として規定されている行為を未遂・予備よりもさらに早い段階で犯罪として捕捉して処罰の対象とすること）である。これについては、早い段階での犯罪の拡大防止等が期待できるものの、課題としては、まだ個人に対しては被害が発生していない段階でありこれを保護法益として提示できるか、適正に処罰範囲を画す構成要件を設定できるか、が挙げられる。

○横方向の役割強化（すなわち犯罪の対象を広げる）としては、個別具体的に増やしていく方法と全体を包括的に広げる方法がある。前者は、問題は起こりにくい、結局は間隙が生じて十分な効果が得られないことになりかねないという課題がある。後者は、新しい形態の詐欺的な商法も含めて網羅的な規制を実現することは可能であるものの、説得的な保護法益を示して包括的な犯罪化を合理化できるか、規制の対象となる取引形態を適正に示すことができるのか、という課題がある。

○押収・保全と没収・追徴の強化の必要性、すなわち現行の制度は、被害者が損害回復の訴訟を起こす場合はその分を没収せずに置いておく仕組みになっているところ、可能な限り国が没収して被害者に返すという手続の方がより効果的ではないかという議論もある。

VI おわりに

本研究会においては、消費者被害の拡大を防止するために迅速な措置を講じる必要がある場合に、消費者法制度においてどのような措置をとることが考えられ、かつ、その際にどのようなことが留意すべき事項として考えられるかを中心に議論してきた。

今後、消費者庁において、現行の消費者法制度に基づく取組の一層の充実強化を図るとともに、この整理における指摘等を踏まえた必要な措置の検討の着実な実施を図ることを期待する。

消費者被害の拡大を防止するための実効性の高い手法等に関する研究会

委員名簿

内 海 博 俊	東京大学大学院法学政治学研究科教授
加 毛 明	東京大学大学院法学政治学研究科教授
川 崎 友 巳	同志社大学法学部教授
北 島 周 作	東京大学大学院法学政治学研究科教授
(座長) 山 本 隆 司	東京大学大学院法学政治学研究科教授

(五十音順、敬称略)

消費者被害の拡大を防止するための実効性の高い手法等に関する研究会

議論の経過

開催日	主な議事
第1回 令和6年7月3日	・研究会の開催等 ・消費者被害（財産被害）の類型等 ・意見交換
第2回 令和6年7月29日	・消費者被害（財産被害）の類型と手法 ・意見交換
第3回 令和6年9月5日	・消費者被害（財産被害）の類型と手法 ・意見交換
第4回 令和6年11月6日	・鈴木正人弁護士からのヒアリング（金商法に基づく緊急差止命令）
第5回 令和6年12月3日	・小川聖史弁護士からのヒアリング（独禁法に基づく緊急停止命令） ・意見交換
第6回 令和7年1月16日	・議論等の整理
第7回 令和7年2月7日	・議論等の整理

<参照条文> (令和7年2月7日時点)

○金融商品取引法(昭和二十三年法律第二十五号)(抄)

(裁判所の禁止又は停止命令)

第百九十二条 裁判所は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、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、当該各号に定める行為を行い、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。

- 一 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き この法律又はこの法律に基づく命令に違反する行為
- 二 第二条第二項第五号若しくは第六号に掲げる権利又は同項第七号に掲げる権利(同項第五号又は第六号に掲げる権利と同様の経済的性質を有するものとして政令で定める権利に限る。)に関し出資され、又は拠出された金銭(これに類するものとして政令で定めるものを含む。)を充てて行われる事業に係る業務執行が著しく適正を欠き、かつ、現に投資者の利益が著しく害されており、又は害されることが明白である場合において、投資者の損害の拡大を防止する緊急の必要があるとき これらの権利に係る同条第八項第七号から第九号までに掲げる行為
- 2 裁判所は、前項の規定により発した命令を取り消し、又は変更することができる。
- 3 前二項の事件は、被申立人の住所地又は第一項に規定する行為が行われ、若しくは行われようとする地の地方裁判所の管轄とする。
- 4 第一項及び第二項の裁判については、非訟事件手続法(平成二十三年法律第五十一号)の定めるところによる。

(金融庁長官への権限の委任)

第百九十四条の七 内閣総理大臣は、この法律による権限(政令で定めるものを除く。)を金融庁長官に委任する。

- 2 金融庁長官は、前項の規定により委任された権限のうち、次に掲げるものを証券取引等監視委員会(以下この条及び次条において「委員会」という。)に委任する。ただし、報告又は資料の提出を命ずる権限は、金融庁長官が自ら行うことを妨げない。

一〜九 (略)

- 3 (略)

- 4 金融庁長官は、第一項の規定により委任された権限(前二項の規定により委員会に委任されたものを除く。)のうち、次に掲げるものを委員会に委任する。ただし、金融庁長官が自らその権限を行うことを妨げない。

一 第百八十七条の規定による権限(次号に掲げる権限に係るものに限る。)

二 第百九十二条第一項の規定による権限

- 5 委員会は、前二項の規定により委任された権限を行使したときは、速やかに、その結果について金融庁長官に報告するものとする。

6 (略)

7 委員会は、政令で定めるところにより、第二項から第四項までの規定により委任された権限の一部を財務局長又は財務支局長に委任することができる。

8 前項の規定により財務局長又は財務支局長に委任された権限に係る事務に関しては、委員会が財務局長又は財務支局長を指揮監督する。

第百九十八条 次の各号のいずれかに該当する者は、三年以下の懲役若しくは三百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

一～七 (略)

八 第百九十二条第一項又は第二項の規定による裁判所の命令に違反した者

第二百七条 法人（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものを含む。以下この項及び次項において同じ。）の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務又は財産に関し、次の各号に掲げる規定の違反行為をしたときは、その行為者を罰するほか、その法人に対して当該各号に定める罰金刑を、その人に対して各本条の罰金刑を科する。

一・二 (略)

三 第百九十八条（第四号の二及び第五号を除く。）又は第百九十八条の三から第百九十八条の五まで 三億円以下の罰金刑

四～六 (略)

2・3 (略)

○私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和二十二年法律第五十四号）（抄）

第七十条の四 裁判所は、緊急の必要があると認めるときは、公正取引委員会の申立てにより、第三条、第六条、第八条、第九条第一項若しくは第二項、第十条第一項、第十一条第一項、第十三条、第十四条、第十五条第一項、第十五条の二第一項、第十五条の三第一項、第十六条第一項、第十七条又は第十九条の規定に違反する疑いのある行為をしている者に対し、当該行為、議決権の行使若しくは会社の役員の業務の執行を一時停止すべきことを命じ、又はその命令を取り消し、若しくは変更することができる。

② 前項の規定による裁判は、非訟事件手続法（平成二十三年法律第五十一号）により行う。

第九十八条 第七十条の四第一項の規定による裁判に違反したものは、三十万円以下の過料に処する。

○商品先物取引法（昭和二十五年法律第二百三十九号）（抄）

（裁判所の禁止命令）

第三百二十八条 裁判所は、緊急の必要があり、且つ、公益を保護するため必要且つ適当

であると認めるときは、主務大臣の申立により、この法律に違反する行為をし、又はしようとする者に対し、その行為の禁止を命ずることができる。

- 2 前項の禁止命令は、回復しがたい事態が生じた場合にのみ発せられ、その必要がなくなつた場合には、すみやかに撤回されるものとする。
- 3 裁判所は、前項の規定により発した命令を取り消し、又は変更することができる。
- 4 第一項及び前項に規定する事件は、被申立人の住所地の地方裁判所の管轄とする。
- 5 第一項及び第三項に規定する裁判は、非訟事件手続法（平成二十三年法律第五十一号）によつて行う。

○投資信託及び投資法人に関する法律（昭和二十六年法律第百九十八号）（抄）

（受益証券の募集の取扱い等の禁止又は停止命令）

第二十六条 裁判所は、委託者指図型投資信託の受益証券の募集の取扱い等（募集の取扱い（金融商品取引法第二条第八項第九号に規定する有価証券の募集の取扱いをいう。第百九十六条第二項において同じ。）、私募の取扱い（同号に規定する有価証券の私募の取扱いをいう。）その他政令で定める行為をいう。以下同じ。）につき次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、内閣総理大臣の申立てにより、その行為を現に行い、又は行おうとする者（以下この条において「行為者」という。）に対し、その行為の禁止又は停止を命ずることができる。

- 一 当該行為者がこの法律若しくはこの法律に基づく命令又はこれらに基づく処分に違反している場合において、投資者の損害の拡大を防止する緊急の必要があるとき。
- 二 当該受益証券を発行する投資信託委託会社又は当該投資信託委託会社からその運用の指図に係る権限の全部又は一部の委託を受けた第二条第一項に規定する政令で定める者の運用の指図が著しく適正を欠き、かつ、現に投資者の利益が著しく害されており、又は害されることが明白である場合において、投資者の損害の拡大を防止する緊急の必要があるとき。
- 2 裁判所は、前項の規定により発した命令を取り消し、又は変更することができる。
- 3 前二項の事件は、当該行為者の主たる事務所の所在地又は第一項に規定する行為が行われ、若しくは行われようとする地を管轄する地方裁判所の管轄とする。
- 4 第一項及び第二項の規定による裁判には、理由を付さなければならない。
- 5 裁判所は、第一項の規定による裁判をするときは、あらかじめ、内閣総理大臣及び当該行為者の陳述を求めなければならない。
- 6 前三項に規定するものを除くほか、第一項及び第二項の裁判に関する手続については、非訟事件手続法（平成二十三年法律第五十一号）の定めるところによる。
- 7 金融商品取引法第百八十七条及び第百九十一条の規定は、第一項の規定による申立てについて準用する。

（外国投資信託の受益証券の募集の取扱い等の禁止又は停止命令）

第六十条 裁判所は、外国投資信託の受益証券の募集の取扱い等につき当該受益証券に係る外国投資信託の資産の運用の指図若しくは運用が著しく適正を欠き、かつ、現に投資

者の利益が著しく害されており、又は害されることが明白である場合において、投資者の損害の拡大を防止する緊急の必要があると認めるときは、内閣総理大臣の申立てにより、その行為を現に行い、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。

- 2 第二十六条第二項から第六項までの規定は、前項の規定による裁判について準用する。
- 3 金融商品取引法第百八十七条及び第百九十一条の規定は、第一項の規定による申立てについて準用する。

（投資証券等の募集の取扱い等の禁止又は停止命令）

第二百十九条 裁判所は、投資証券等の募集の取扱い等につき次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、内閣総理大臣の申立てにより、その行為を現に行い、又は行おうとする者（以下この条において「行為者」という。）に対し、その行為の禁止又は停止を命ずることができる。

- 一 当該行為者がこの法律若しくはこの法律に基づく命令又はこれらに基づく処分に違反している場合において、投資者の損害の拡大を防止する緊急の必要があるとき。
- 二 当該投資証券等を発行する投資法人の資産の運用が著しく適正を欠き、かつ、現に投資者の利益が著しく害されており、又は害されることが明白である場合において、投資者の損害の拡大を防止する緊急の必要があるとき。

- 2 第二十六条第二項から第六項までの規定は、前項の規定による裁判について準用する。
- 3 金融商品取引法第百八十七条及び第百九十一条の規定は、第一項の規定による申立てについて準用する。

（外国投資証券の募集の取扱い等の禁止又は停止命令）

第二百二十三条 裁判所は、外国投資証券の募集の取扱い等につき当該外国投資証券を発行する外国投資法人の資産の運用が著しく適正を欠き、かつ、現に投資者の利益が著しく害されており、又は害されることが明白である場合において、投資者の損害の拡大を防止する緊急の必要があると認めるときは、内閣総理大臣の申立てにより、その行為を現に行い、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。

- 2 第二十六条第二項から第六項までの規定は、前項の規定による裁判について準用する。
- 3 金融商品取引法第百八十七条及び第百九十一条の規定は、第一項の規定による申立てについて準用する。

○スマートフォンにおいて利用される特定ソフトウェアに係る競争の促進に関する法律
（令和六年法律第五十八号）（抄）

（緊急停止命令）

第四十条 裁判所は、緊急の必要があると認めるときは、公正取引委員会の申立てにより、第五条から第九条までの規定に違反する疑いのある行為をしている者に対し、当該行為を一時停止すべきことを命じ、又はその命令を取り消し、若しくは変更することができる。

- 2 前項の規定による裁判は、非訟事件手続法（平成二十三年法律第五十一号）により行う。

○消費者安全法（平成二十一年法律第五十号）（抄）

（目的）

第一条 この法律は、消費者の消費生活における被害を防止し、その安全を確保するため、内閣総理大臣による基本方針の策定について定めるとともに、都道府県及び市町村による消費生活相談等の事務の実施及び消費生活センターの設置、消費者事故等に関する情報の集約等、消費者安全調査委員会による消費者事故等の調査等の実施、消費者被害の発生又は拡大の防止のための措置その他の措置を講ずることにより、関係法律による措置と相まって、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寄与することを目的とする。

（定義）

第二条 この法律において「消費者」とは、個人（商業、工業、金融業その他の事業を行う場合におけるものを除く。）をいう。

2 この法律において「事業者」とは、商業、工業、金融業その他の事業を行う者（個人にあつては、当該事業を行う場合におけるものに限る。）をいう。

3 この法律において「消費者安全の確保」とは、消費者の消費生活における被害を防止し、その安全を確保することをいう。

4 （略）

5 この法律において「消費者事故等」とは、次に掲げる事故又は事態をいう。

一・二 （略）

三 前二号に掲げるもののほか、虚偽の又は誇大な広告その他の消費者の利益を不当に害し、又は消費者の自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれがある行為であつて政令で定めるものが事業者により行われた事態

6・7 （略）

8 この法律において「多数消費者財産被害事態」とは、第五項第三号に掲げる事態のうち、同号に定める行為に係る取引であつて次の各号のいずれかに該当するものが事業者により行われることにより、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ものをいう。

一 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であつて、事業者が消費者に対して示す商品、役務、権利その他の取引の対象となるものの内容又は取引条件が実際のもものと著しく異なるもの

二 前号に掲げる取引のほか、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であつて、政令で定めるもの

（消費者への注意喚起等）

第三十八条 内閣総理大臣は、第十二条第一項若しくは第二項又は第二十九条第一項若し

くは第二項の規定による通知を受けた場合その他消費者事故等の発生に関する情報を得た場合において、当該消費者事故等による被害の拡大又は当該消費者事故等と同種若しくは類似の消費者事故等の発生（以下「消費者被害の発生又は拡大」という。）の防止を図るため消費者の注意を喚起する必要があると認めるときは、当該消費者事故等の態様、当該消費者事故等による被害の状況その他の消費者被害の発生又は拡大の防止に資する情報を都道府県及び市町村に提供するとともに、これを公表するものとする。

- 2 内閣総理大臣は、第十二条第一項若しくは第二項又は第二十九条第一項若しくは第二項の規定による通知を受けた場合その他消費者事故等の発生に関する情報を得た場合において、消費者被害の発生又は拡大の防止を図るために相当であると認めるときは、関係行政機関の長等に対し、消費者被害の発生又は拡大の防止に資する情報を提供することができる。
- 3 内閣総理大臣は、第一項の規定による公表をした場合においては、独立行政法人国民生活センター法（平成十四年法律第百二十三号）第四十四条第一項の規定によるほか、国民生活センターに対し、第一項の消費者被害の発生又は拡大の防止に資する情報の消費者に対する提供に関し必要な措置をとることを求めることができる。
- 4 独立行政法人国民生活センター法第四十四条第二項の規定は、前項の場合について準用する。

（他の法律の規定に基づく措置の実施に関する要求）

- 第三十九条 内閣総理大臣は、第十二条第一項若しくは第二項又は第二十九条第一項若しくは第二項の規定による通知を受けた場合その他消費者事故等の発生に関する情報を得た場合において、消費者被害の発生又は拡大の防止を図るために実施し得る他の法律の規定に基づく措置があり、かつ、消費者被害の発生又は拡大の防止を図るため、当該措置が速やかに実施されることが必要であると認めるときは、当該措置の実施に関する事務を所掌する大臣に対し、当該措置の速やかな実施を求めることができる。
- 2 内閣総理大臣は、前項の規定により同項の措置の速やかな実施を求めたときは、同項の大臣に対し、その措置の実施状況について報告を求めることができる。

（事業者に対する勧告及び命令）

- 第四十条 内閣総理大臣は、商品等又は役務が消費安全性を欠くことにより重大事故等が発生した場合（当該重大事故等による被害の拡大又は当該重大事故等とその原因を同じくする重大事故等の発生（以下「重大生命身体被害の発生又は拡大」という。）の防止を図るために実施し得る他の法律の規定に基づく措置がある場合を除く。）において、重大生命身体被害の発生又は拡大の防止を図るため必要があると認めるときは、当該商品等（当該商品等が消費安全性を欠く原因となった部品、製造方法その他の事項を共通にする商品等を含む。以下この項において同じ。）又は役務を供給し、提供し、又は利用に供する事業者に対し、当該商品等又は役務につき、必要な点検、修理、改造、安全な使用方法の表示、役務の提供の方法の改善その他の必要な措置をとるべき旨を勧告することができる。
- 2 内閣総理大臣は、前項の規定による勧告を受けた事業者が、正当な理由がなくてその

勧告に係る措置をとらなかった場合において、重大生命身体被害の発生又は拡大の防止を図るため特に必要があると認めるときは、当該事業者に対し、その勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる。

- 3 内閣総理大臣は、重大生命身体被害の発生又は拡大の防止を図るために他の法律の規定に基づく措置が実施し得るに至ったことその他の事由により前項の命令の必要がなくなったと認めるときは、同項の規定による命令を変更し、又は取り消すものとする。
- 4 内閣総理大臣は、多数消費者財産被害事態が発生した場合（当該多数消費者財産被害事態による被害の拡大又は当該多数消費者財産被害事態と同種若しくは類似の多数消費者財産被害事態の発生（以下この条において「多数消費者財産被害事態による被害の発生又は拡大」という。）の防止を図るために実施し得る他の法律の規定に基づく措置がある場合を除く。）において、多数消費者財産被害事態による被害の発生又は拡大の防止を図るため必要があると認めるときは、当該多数消費者財産被害事態を発生させた事業者に対し、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の取りやめその他の必要な措置をとるべき旨を勧告することができる。
- 5 内閣総理大臣は、前項の規定による勧告を受けた事業者が、正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合において、多数消費者財産被害事態による被害の発生又は拡大の防止を図るため特に必要があると認めるときは、当該事業者に対し、その勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる。
- 6 内閣総理大臣は、多数消費者財産被害事態による被害の発生又は拡大の防止を図るために他の法律の規定に基づく措置が実施し得るに至ったことその他の事由により前項の命令の必要がなくなったと認めるときは、同項の規定による命令を変更し、又は取り消すものとする。
- 7 内閣総理大臣は、第二項若しくは第五項の規定による命令をしようとするとき又は第三項若しくは前項の規定による命令の変更若しくは取消しをしようとするときは、あらかじめ、消費者委員会の意見を聴かなければならない。
- 8 内閣総理大臣は、第二項若しくは第五項の規定による命令をしたとき又は第三項若しくは第六項の規定による命令の変更若しくは取消しをしたときは、その旨を公表しなければならない。

（譲渡等の禁止又は制限）

第四十一条 内閣総理大臣は、商品等が消費安全性を欠くことにより重大事故等が発生し、かつ、当該重大事故等による被害が拡大し、又は当該重大事故等とその原因を同じくする重大事故等が発生する急迫した危険がある場合（重大生命身体被害の発生又は拡大の防止を図るために実施し得る他の法律の規定に基づく措置がある場合を除く。）において、重大生命身体被害の発生又は拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、必要な限度において、六月以内の期間を定めて、当該商品等（当該商品等が消費安全性を欠く原因となった部品、製造方法その他の事項を共通にする商品等を含む。）を事業として又は事業のために譲渡し、引き渡し、又は役務に使用することを禁止し、又は制限することができる。

- 2 内閣総理大臣は、重大生命身体被害の発生又は拡大の防止を図るために他の法律の規

定に基づく措置が実施し得るに至ったことその他の事由により前項の禁止又は制限の必要がなくなったと認めるときは、同項の規定による禁止又は制限の全部又は一部を解除するものとする。

- 3 内閣総理大臣は、第一項の規定による禁止若しくは制限をしようとするとき又は前項の規定による禁止若しくは制限の全部若しくは一部の解除をしようとするときは、あらかじめ、消費者委員会の意見を聴かなければならない。
- 4 第一項の規定による禁止若しくは制限又は第二項の規定による禁止若しくは制限の全部若しくは一部の解除は、内閣府令で定めるところにより、官報に告示して行う。

（回収等の命令）

第四十二条 内閣総理大臣は、事業者が前条第一項の規定による禁止又は制限に違反した場合においては、当該事業者に対し、禁止又は制限に違反して譲渡し、又は引き渡した商品又は製品の回収を図ることその他当該商品等による重大生命身体被害の発生又は拡大を防止するため必要な措置をとるべきことを命ずることができる。

第五十一条 次の各号のいずれかに該当する者は、三年以下の懲役若しくは三百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

- 一 第四十一条第一項の規定による禁止又は制限に違反した者
- 二 第四十二条の規定による命令に違反した者

第五十二条 第四十条第二項又は第五項の規定による命令に違反した者は、一年以下の懲役若しくは百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

