

詐欺的投資勧誘に関する消費者問題についての建議（抜粋）

平成25年8月6日
消費者委員会

近年、言葉巧みに投資話などを持ちかけ、消費者から資金をだまし取るというトラブルが多発しており、その被害は年々深刻さを増している（注1）。全国消費生活情報ネットワーク・システム（以下「PIO-NET」という。）によれば、こうした詐欺的投資勧誘（注2）の相談件数（注3）は、平成21年度の約5千件から、22年度は約1万2千件、23年度は約2万2千件に達し、24年度は約1万6千件に及んでいる。その支払金額は、100万円以上が約5割、そのうち500万円以上が全体のおよそ4分の1を占めており、また、契約者の約7割は、65歳以上の高齢者である。これは、高齢者が老後の資金として比較的まとまった資産を保有していること、また、判断能力の低下や社会的接点の希薄化の傾向が認められる高齢者もみられることから、詐欺的投資勧誘のトラブルに巻き込まれやすいものと考えられる。高齢者がこうした被害に遭遇した場合、老後の生活基盤が失われることとなり、その後の生活に深刻な影響をもたらしかねない。

このため、高齢化が進む我が国において、詐欺的投資勧誘による被害を防止し、高齢者が安心できる生活環境を整えていくことは、行政が早急に取り組まなければならない喫緊の課題と言える。

消費者委員会において、詐欺的投資勧誘に関する消費者問題の実態を把握するため、PIO-NETや当委員会が地方自治体に対し行った調査（以下「自治体調査」という。）（注4）等を用いて分析を行ったところ、詐欺的投資勧誘には、先に述べた高齢者を狙った勧誘の他に、主に次のような特徴が認められた。

劇場型の勧誘： 劇場型の勧誘とは、特定の販売業者と通じていると思われる者らが、消費者に対し「特定の商品や権利を販売業者から購入すれば、購入額を上回る金額で買い取る」などと購入を繰り返し勧め、特定の販売業者との取引が消費者にとって有利なものであると誤認させ、当該販売業者と契約をするように仕向け、契約させる勧誘手法である。劇場型の勧誘では、買取りを持ち掛けた者（すなわち、消費者に対して特定の販売業者との取引が有利なものであると誤認させた者。以下「勧誘者」という。）と契約後連絡が取れなくなることがほとんどであり、予め仕組まれた集団的・組織的詐欺あるいは第三者詐欺による取引の可能性が極めて高い。

二次被害の発生： 二次被害とは、過去に詐欺的投資勧誘等の被害にあった消費者に対し、被害回復等を名目に再び勧誘を行い、被害回復の条件として、手数

料の支払いや別の投資商品の購入を求める手法である。手数料や購入代金を支払っても、被害回復に向けた取組が実行されないケースが多く、被害者の損害を更に拡大させることから、その生活に与える影響は甚大なものとなり得る。

商材の多様化： 未公開株、社債やファンド持分を商材とした詐欺的勧誘が多く見られる一方で、「温泉付有料老人ホームの利用権」、「天然ガス施設運用権」、「国内でほとんど取扱いがないイラク、アフガニスタン、スーダン等の外国通貨」といった新たな商材が次々と現れている。金融商品取引法（昭和23年法律第25号）においては、株式、社債や集団投資スキーム（ファンド）持分等の有価証券の販売・勧誘に対し、参入規制や行為規制が課せられている。また、特定商取引に関する法律（昭和51年法律第57号。以下「特定商取引法」という。）では、商品、役務及び一部の権利（指定権利）の電話勧誘販売、通信販売等に対し、行為規制が課せられている。しかし、この種の新たな商材である「権利」等には、これらの法の適用が想定されていないものも多く、関係法令の「すき間」が狙われていると考えられる。

短期・広域的被害の発生： 同一の事業者による被害が、一定の期間内に集中し、また、特定の都道府県内にとどまらず、広域に拡大する傾向が認められる。

事業者の追跡・捕捉の困難性： 消費者からの相談・通報等を受けて行政が調査・処分を行おうとしても、即座に事業者が所在不明となることが少なくない。また、事業者の登記簿に記載された「本店の住所」には営業実態がないケースもみられる。このように、事業者の追跡・捕捉が難しいために、消費者行政部局等による関係法令の執行や被害の回復が困難な事例が多い。

こうした詐欺的投資勧誘の特徴から、その対策に特効薬はなく、①民事・行政・刑事にわたる関係法令の執行強化及び制度整備、②犯行ツールに関する取組の強化、③消費者への注意喚起及び高齢者の見守りの強化、等の施策を組み合わせ、これらを総動員することによって、被害の防止と損害の回復に取り組んでいく必要がある。

当委員会は、以上の問題意識から、消費者庁及び消費者委員会設置法（平成21年法律第48号）第6条第2項第1号に基づき、内閣府特命担当大臣（消費者）、国家公安委員会委員長、内閣府特命担当大臣（金融）、総務大臣、法務大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣に対して、次のとおり建議を行う。また、本建議への対応について、各大臣等に対して、平成26年2月までにその実施状況の報告を求める。

- (注1) 消費者委員会においては、こうした事態に対し、「未公開株等投資詐欺被害対策について(提言)」(平成22年4月9日)において、①被害救済を迅速に進めるための民事ルールの整備、②違法行為に対する抑止効果のある制裁措置の検討・導入、③効果的な行政対応、について、関係省庁に対し提言を行った。本提言を受けて、平成23年5月に金融商品取引法が改正され、無登録業者が非上場の株券等の売付け等を行った場合には、その売買契約を原則として無効とするルールの創設、無登録業者による広告・勧誘行為の禁止、無登録業者に対する罰則の引上げが、同法に盛り込まれるなどの措置が講ぜられた(罰則引上げは平成23年6月施行、その他の項目は同年11月施行。)
- (注2) ここでの「詐欺的投資勧誘」とは、投資商品の取引やそれらによる被害からの救済をうたった取引を、あたかも消費者にとって有利な取引であるかのように誤認させるような悪質な勧誘行為をいう。詐欺的投資勧誘は、その勧誘行為の悪質性を一見明白に立証することができず、対応が困難となる事案が多い。
- また、PIO-NETの「詐欺的投資勧誘」の相談件数は、「未公開株」、「公社債」、「ファンド型投資商品」、「他のデリバティブ取引全般」及び「金融関連サービスその他」の合計のうち、「利殖商法」のキーワードを付してあるものとして定義した。
- (注3) PIO-NETの平成24年度の相談件数は、平成25年5月末日登録分までを集計している。支払金額(既払い金額)別相談件数及び契約者年齢別相談件数は、不明・無回答等を除外した平成24年度の値。
- (注4) 当委員会において、地方自治体(47都道府県及び20政令市)に対し、詐欺的投資勧誘による被害状況及び地方自治体における取組状況について、書面による調査を実施した(調査期間:平成24年6～7月)。

3. 詐欺的投資勧誘に関する消費者への注意喚起及び高齢者の見守りの強化

(建議事項3)

消費者庁、警察庁、金融庁及び厚生労働省は、消費者自らによる詐欺的投資勧誘被害の未然防止を図るため、以下の措置を講ずること。

- (1) 消費者庁、警察庁及び金融庁は、テレビ等の媒体を通じ、詐欺的投資勧誘の手口、被害回復が困難な実態等に関する情報を提供することにより、高齢者等への注意喚起を引き続き積極的に行うこと。
- (2) 消費者庁は、消費者行政部局に加えて、地域包括支援センター、介護支援専門員（ケアマネージャー）、民生委員等の高齢者と身近に接する者や、都道府県警察、消費者団体、事業者団体等の多様な主体が、高齢者への注意喚起・見守りを地域において密接に連携して行う体制の普及に努めること。
- (3) 消費者庁及び警察庁は、都道府県及び都道府県警察において行われている詐欺的投資勧誘や利殖勧誘事犯に係る消費者への注意喚起・高齢者の見守りについて、その効果的・先駆的事例を取りまとめ、他の都道府県及び都道府県警察へ提供すること。
- (4) 高齢者の二次被害の防止を図るため、消費者庁は、高齢者宅に通話録音装置を配置し、情報・証拠の収集を図る取組を進め、その全国展開を検討すること、また、被害者層に対する効果的な被害防止対策として、警察庁は、利殖勧誘事犯等に係る犯行グループから入手した名簿掲載者に対し、積極的な注意喚起を行うこと。
- (5) ① 厚生労働省は、高齢者の権利擁護の推進を図る観点から、精神上の障害により事理を弁識する能力が不十分である者等の財産管理や契約を支援するため、市民後見人の育成・活用を始めとする成年後見制度に係る地方自治体の取組への助成制度（市民後見推進事業）の周知や取組事例の情報提供等を積極的に行うこと。
② 厚生労働省は、精神上の理由により日常生活を営むのに支障がある者の日常的金銭管理等を支援するため、地方自治体への助成等を行うことにより、日常生活自立支援事業の普及等に努めること。

(理由)

建議事項3（1）について

- 詐欺的投資勧誘の特徴的な手口として、被害発生後、即座に事業者の所在が不明となる点が挙げられることから、消費者が一度こうした被害に遭遇した場合、実情では、その回復を図ることは困難と言わざるを得ない。このため、消費者がこの種のトラブルに巻き込まれないよう、予め自らその身を守ることも必要となる。

- また、詐欺的投資勧誘の被害者の多くは高齢者であるが、高齢者の中には、

判断能力の低下や社会との接点の希薄化により、容易に詐欺的勧誘によるトラブルに巻き込まれる者もみられ、さらには、自らが被害にあったとの認識がないケースも認められる。このような高齢者が、独力で詐欺的投資勧誘に対処するには限界もあることから、高齢者の周囲の者が、高齢者の見守りを行い、こうしたトラブルに対して、高齢者本人への適切な助言を行う、また、高齢者本人に代わってトラブルに対処するなどの取組も必要となる。

- 高齢者を含む消費者自身や高齢者の周囲の者が、詐欺的投資勧誘に迅速かつ的確に対処するためには、劇場型の勧誘、二次被害の発生、商材の多様化といった刻々と巧妙化する手口や、一度被害にあった場合にはその回復が極めて困難であるという実態等の情報が、消費者に速やかに提供され、それらが十分に理解される必要がある。このため、詐欺的投資勧誘の被害者の多くが高齢者であることに鑑み、特にテレビ等の媒体を活用し、消費者に対する注意喚起を引き続き行うことが必要である。

建議事項3（2）について

- 上述のとおり、詐欺的投資勧誘等の悪質商法から高齢者を保護するためには、周囲の者による高齢者の見守りも必要となるが、この見守りが様々な地域主体の参加を得て、地域一体となって行われることは、高齢者被害の発生・拡大防止に効果的と考えられる。
 - 消費者庁の調査によれば、消費者が何らかの被害に遭った場合でも「誰にも相談しなかった」者が約4割に及んでおり、その割合は年代が上がるにつれて上昇している。さらに、誰にも相談しなかった理由として、約2割の者が「どこに相談すればよいか分からなかった」又は「相談する適切な相手がいなかった」と回答している。このため、高齢者の周囲の様々な主体が、積極的に高齢者被害の掘り起こしに努めることが重要である（注）。
- （注）消費者庁「消費者問題及び消費者政策に関する報告（2009～2011年度）」（平成24年8月）による。
- 自治体調査によれば、地方自治体における見守りネットワークの構築について、47都道府県・20政令市のうち、27自治体が既に実施しており、14自治体が今後の実施を具体的に検討、23自治体が具体的な実施予定はない、3自治体が過去実施していたが今は実施していないと回答している。
 - このため、地方自治体の消費者政策部局にとどまらず（注1）、地域包括支援センター、介護支援専門員（ケアマネージャー）、民生委員等の高齢者と身近に接する者や、都道府県警察、消費者団体、事業者団体等の多様な主体が、地域において連携を図り、消費者教育の推進に関する法律（平成24年法律第61号）

に定められた消費者教育推進地域協議会の場を活用するなどして高齢者への注意喚起・見守りを行う体制の一層の普及が求められる（注2）。

（注1）高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（平成17年法律第124号）では、市町村に対して、養護者、親族又は養介護施設従事者等以外の第三者による財産上の不当取引の被害に関する相談の受付、関係部局・機関の紹介を義務付けている。

（注2）高齢者及び障害者の消費者トラブルに関して情報を共有するとともに、高齢者及び障害者の周りの方に対して悪質商法の新たな手口や対処の方法等の情報提供等を行う仕組みとして、平成19年より、消費者庁を中心に関係省庁や関係団体等による「高齢消費者・障害消費者見守りネットワーク連絡協議会」が開催されている。

建議事項3（3）について

- 地方自治体や都道府県警察においては、詐欺的投資勧誘等の悪質商法に対する消費者への注意喚起や高齢者の見守りに関し、これまでに様々な取組が行われているところであり（注）、それらの効果的・先駆的事例を取りまとめ、他の自治体等へ周知することも、被害防止に有効と考えられる。

（注）地方自治体においては、例えば、京都府では、くらしの安心推進員による「くらしの安心訪問活動」、被害に遭わないための地域見守り・高齢者啓発活動、相談窓口への情報提供、地域のくらしの安心・安全ネットワーク活動への協力を実施し、安心推進員の養成にも注力している。また、京都府ホームページへの「消費生活[高齢者のための府政ガイド]」の開設、消費生活相談窓口が高齢者専用ダイヤル「高齢者消費生活ホットライン」の設置等の取組が行われている。埼玉県では、高齢者被害防止に向けて、地域包括支援センター、民生委員、自治会等の連携を図るための「埼玉県要援護高齢者等支援ネットワーク」構築や、消費者被害防止サポーターによる高齢者見守りの実施、埼玉県消費生活支援センターによる「埼玉県版 高齢者の消費者トラブル見守りガイドブック」の配布等の取組が行われている。

複数の市町村において、悪質商法等の被害を防止するための出前講座が開催されおり、例えば、盛岡市消費生活センターでは、消費生活相談員を講師として町内会等に派遣し、未公開株、ファンド型投資商品、外国通貨両替等の悪質な手口を実演紹介する出前講座が実施されている。

また、複数の都道府県警察において、振り込め詐欺や悪質商法の被害を防止するため、県民等の住宅に電話をかけ、振り込め詐欺等の手口を説明し、被害に遭わないように注意を呼びかけるコールセンターが開設されている。

建議事項3（4）について

- 詐欺的投資勧誘においては、過去に被害にあった消費者を再び狙った二次被害が多数発生している。この手口は、被害者の損害を更に拡大させ、その生活基盤に甚大な影響を及ぼしかねない。このため、二次被害の防止が強く求められる。
- 二次被害を防止するための措置として、高齢者宅に通話録音装置を配置し、情報・証拠の収集を図るなどの取組（注1）が進められており、また、被害者に対する効果的な被害防止策として、犯行グループから入手した名簿掲載者に対し、注意喚起を行うことなどの取組が進められているところであり、こうした

試みが一層推進されるべきである。また、それらの実施に当たっては、地域の現場において、消費生活センター等の消費者行政部局と都道府県警察の密接な連携を図ることも必要である（注2）。

（注1）消費者庁は、平成25年度予算において「高齢者の二次被害防止モデル事業（悪質勧誘電話撃退モデル事業）」を計上している。

（注2）犯行グループから入手した名簿掲載者に対する注意喚起の実施に伴い、その注意喚起に不審を抱いた高齢者から消費生活センターに問合せが寄せられるとの指摘がある。

建議事項3（5）について

- 先にも述べたとおり、詐欺的投資勧誘による被害をみると、判断能力が低下した高齢者が狙われた例も多い。このため、成年後見制度を活用し、後見人・保佐人・補助人による財産管理や契約の代理・同意・取消しを通じて、詐欺的投資勧誘等の悪質商法から高齢者を保護していくことも必要と考えられる（注1）。認知症高齢者数は平成24年時点で305万人、これが平成37年（2025年）には470万人に達すると推計される一方、後見等の開始の審判による登記件数は平成12～23年の累計で21.2万件、任意後見契約締結による登記件数は同5.8万件であり、成年後見制度の一層の普及促進が図られるべきである（注2）。また、後見・保佐・補助の別に開始件数をみると、平成12年度～23年までの累計で、後見が19.4万件、保佐が2.2万件、補助が0.9万件であり、特に保佐及び補助については、一層の利用の促進が望まれる（注3）。

（注1）成年後見制度は、法定後見制度と任意後見制度に大別され、このうち法定後見制度は、後見（精神上の障害により事理を弁識する能力を欠く常況にある者）、保佐（精神上の障害により事理を弁識する能力が著しく不十分である者）、補助（精神上の障害により事理を弁識する能力が不十分である者）の3つに分かれる。

（注2）厚生労働省「認知症高齢者数について」（平成24年8月24日）、法務省「登記統計」による。ここでの「認知症高齢者」は、認知症高齢者の日常生活自立度Ⅱ（日常生活に支障を来すような症状・行動や意志疎通の困難さが多少見られても、誰かが注意すれば自立できる状態）以上をいう。

（注3）最高裁判所「成年後見関係事件の概況」による。後見・保佐・補助の開始件数は、それぞれ認容で終局した件数を平成12年度から平成23暦年まで累計して算出した。なお、数値が平成19年度までは年度値、平成20年以降は暦年値であるため、平成20年1～3月期が二重計算となっている。

- 現在、市町村においては、成年後見制度の利用促進のため、国からの交付金も得つつ、同制度の利用に係る経費への助成等が行われている（成年後見制度利用支援事業）。また、後見人等については、今後、親族による後見等の困難な高齢者が増加すると見込まれることなどから、市民後見人の育成・活用を図ることが不可欠であるが、平成23年の後見人等のうち市民後見人が選任された件数は92件、全体の0.3%となっている（注1）。このため、国からの助成も得て、市町村においては、市民後見人の養成等の取組（市民後見推進事業）が進められており、都道府県においても、こうした取組への支援（高齢者権利擁護等推進事業）が実施されているところである（注2）。

(注1) 最高裁判所「成年後見関係事件の概況」による。

(注2) 平成23年6月に、老人福祉法(昭和38年法律第133号)が改正され、①市町村の努力義務として、市町村長による後見等の審判請求が円滑に実施されるよう、後見等に係る体制の整備(市民後見人の育成・活用等)を行うこと、②都道府県の努力義務として、市町村の後見等に係る体制の整備の実施に関し助言その他の援助を行うこと、が規定された(平成24年4月施行)。

○ 詐欺的投資勧誘等の悪質商法の被害防止のためには、これらの事業の一層の利用促進を図り、精神上的障害により事理を弁識する能力が不十分である者等の財産管理や契約を支援することも有効と考える。このため、市民後見人の育成・活用を始めとする地方自治体の取組に対し、国による助成制度の周知や取組事例の情報提供等を積極的に行う必要がある。

○ また、判断能力の不十分な高齢者等の日常的金銭管理を援助する仕組みとしては、社会福祉法(昭和26年法律第45号)に基づく、日常生活自立支援事業がある。同事業は、認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等のうち判断能力が不十分な者に対し、利用者との契約に基づき、福祉サービスの利用援助等を行うことにより、地域において自立した生活が送れるよう支援を行うものであり、都道府県社会福祉協議会等により、当該利用者に対し、預金の払い戻し、預金の解約、預金の預け入れの手續等の日常的金銭管理などの援助が行われている(注1)。同事業の実利用者数は、平成23年度末時点で3.8万人であり(注2)、また、地方自治体間の実施状況に大きな差がみられることから、同事業の一層の利用促進を図り、認知症高齢者等の日常的金銭管理等を行うことも、詐欺的投資勧誘等の悪質商法の被害防止に有効と考える。このため、地方自治体への助成等を通じ、引き続き同事業の普及等が図られるべきである。

(注1) 社会福祉法では、都道府県社会福祉協議会は、①福祉サービス利用援助事業を行う市町村社会福祉協議会その他の者と協力して都道府県の区域内においてあまねく福祉サービス利用援助事業が実施されるために必要な事業、②当該事業に従事する者の資質の向上のための事業、③福祉サービス利用援助事業に関する普及・啓発、を行うものとされる。なお、福祉サービス利用援助事業とは、精神上的理由により日常生活を営むのに支障がある者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービスの利用に関し相談に応じ、及び助言を行い、並びに福祉サービスの提供を受けるために必要な手續又は福祉サービスの利用に要する費用の支払に関する便宜を供与することその他の福祉サービスの適切な利用のための一連の援助を一体的に行う事業をいう。

(注2) 社会福祉法人全国社会福祉協議会『『日常生活自立支援事業』実施状況』による。

○ 以上を踏まえ、消費者庁、警察庁、金融庁及び厚生労働省は、上記建議事項3に基づく措置を講ずべきである。