

消費者委員会の活動と 高齢者の消費者被害の防止

内閣府 消費者委員会委員長

高 巖 (たかいわお)

I. 2019年に取り組む主要課題

- 1) いわゆる預託商法について
高齢者等をターゲットにしたいわゆる商法の撲滅を
合理的な判断ができない状況につけ込んだ悪質商法
- 2) 地方消費者行政のあり方について
人口減少、高齢化、社会保障費の増大など
適格消費者団体の役割と支援
- 3) 消費者法分野におけるルール形成の在り方について
15年前のグランドデザイン
新たなグランドデザイン(今後の方向)
良識的な事業者と善良な市民が Win=Winに

II. いわゆる預託商法について

1) ジャパンライフなどに見られた特徴

- ①商品販売と商品の預託が一体的に行われていること
- ②商品の実在性が希薄であること
- ③消費者が商品の実在性を確認する術がないこと
- ④被害者による申告が少ないこと
配当が継続する限り、被害は顕在化しない
各自は自身の被害を免れれば、それでよし
- ⑤結果、被害は拡大していくこと
- ⑥高齢者がターゲットとなっていること
被害にあっても、申し出ない(家族などとの関係)
高齢のため、被害回復などの負担を嫌う

II. いわゆる預託商法について

2) 大半の意見書に見られる提案

- ①預託法の問題点
参入規制(登録制)が導入されていない
事業者による主務省庁への定期的な報告義務がない
主務省庁に破産申立権限がない
- ②金融商品取引法の「集団投資スキーム」に
登録制の導入(無登録業者を排除)
行為規制の導入
(締結前書面の交付、適合性の原則、分別管理等)
主務省による監督・破産申立権限
(継続的・定期的なモニタリング等)

II. いわゆる預託商法について

3) 新たなビジネスの芽という議論

- ①シェアエコの特徴(キャンプ用品、高級バッグ等)
キャンプ用品やバッグの所有権は購入者個人
プラットフォーム業者による休眠資産の活用
取引の契約・決済代行、安全性担保
- ②プラットフォーム業とレンタル業の相違
プラットフォーム業は事業目的での仕入(資産保有)なし
レンタル業は事業目的での仕入(資産保有)あり
仕入資金は金融機関から調達(負債)
- ③預託業者は事業目的での販売・仕入(資産保有)あり
仕入資金は消費者から調達(負債)

II. いわゆる預託商法について

4) 被害予防(一般に公正妥当と認められる会計基準)

- ①預託商品の販売・保有は売上ではない
- ②預託商品の保有は、資産の計上
- ③預託商品の販売は、消費者より資金調達、負債の計上
- ④負債規模に応じて、会計監査人監査

5) 被害回復(悪質な犯罪行為として規定)

- ①例えば、無限連鎖講(ネズミ講)防止法
- ②組織犯罪処罰法における没収対象に位置付ける
被害者からの申告がなくとも没収が可能に
- ③返還不能な収益・財産が残った場合
消費者全体の利益のために使うことを検討

Ⅲ. 消費者法分野における ルール形成の在り方について

- 1) 実効性確保に向けた制度のあり方
 - ① 民事ルール・行政規制のあり方
行政規制: 処分の根拠を明確に(濫用防止)
民事ルール: ある程度の抽象性、裁判所による判断
 - ② 適格消費者団体が果たす公的な役割
差止請求と行政処分との関係
 - ③ 特定適格消費者団体による自主返金を促す活動
対応する事業者もあり、ただし、全体は見えない
この行動に対し課徴金の一部を還流すべきでは
 - ④ 被害回復訴訟が中断した場合
事業者側が被害者に対し和解を提案した場合

Ⅲ. 消費者法分野における ルール形成の在り方について

- 2) 消費者法策定プロセスの課題(事業者を5つに分類)
 - ① 良識的な事業者
 - ② 中間的な事業者
 - ③ 無関心の事業者
 - ④ 脱法的な事業者(悪質事業者)
 - ⑤ 詐欺集団(オレオレ詐欺のような犯罪集団)
- 3) 問題を確認した場合の①②③事業者の対応
 - ① 事業者は違反の事実を特定し、所管庁等に報告
 - ③ 事業者の基本スタンスは
所管庁等より指摘があれば、是正
 - ② 事業者は問題を、③事業者よりも高い確率で発見
ただ、報告や問題解決は先送りする傾向

Ⅲ. 消費者法分野における ルール形成の在り方について

- 4) ①②③事業者の姿勢を前提とした場合の行政効率
②③事業者の問題行為を発見し、是正を求めるのは困難
②③事業者は、管理コストを低く抑え
①事業者よりも優位に
①事業者も所管庁への報告を軽視する可能性
結果として、行政はパフォーマンスをさらに悪化させる
- 5) 法改正の議論が順調に進まない理由
①問題事業者は、④事業者(⑤集団)、時に③事業者
消費者団体等は、③④を意識し規制強化を求める
②③④事業者は規制強化をそれほど恐れない
強化されても③④事業者は基本的に変わらない

Ⅲ. 消費者法分野における ルール形成の在り方について

- 5) 法改正の議論が順調に進まない理由
③規制強化にコストをかけ対応するのは①②事業者
法改正議論に参加する①事業者は規制強化に反対
④民事ルール改正の議論
①事業者は予測可能性の必要を訴える
①事業者は③④事業者への適用の重要性を強調
- 6) 今後、念頭に置いておくべきこと
①事業者がメリットを感じずる仕組み
②事業者、さらには③事業者も
①事業者に追随するような仕掛け
④事業者や⑤集団により厳しいペナルティを

IV. 行政処分ガイドラインの可能性

- 1) 1991年施行「組織に関する連邦量刑ガイドライン」
基準罰金額 × 有責点数(1~10の幅)
- 2) 有責点数を算定する際の代表的な要因
 - ①不正に関与した人物の職位は
 - ②過去に同様の不正はなかったか
 - ③不正を意図的に隠そうとしなかったか
 - ④不正行為を発見した後、迅速に報告したか
 - ⑤当局の捜査に協力的であったか
 - ⑥有効な倫理コンプライアンスのプログラムがあったか
- 3) メリハリのある連邦量刑ガイドライン
 - ①最終罰金額の幅は、最低を1とした場合、最大は80
 - ②米企業のコンプライアンス体制整備が大きく進展
 - ③行政のパフォーマンスも大幅改善

IV. 行政処分ガイドラインの可能性

- 4) 日本における応用可能性
 - ①米国: 市場の公正さを担保するための制度として
司法システムが基本インフラとなっていること
連邦量刑ガイドラインの導入は合理的
 - ②日本: 司法による公正さの担保は重視されてはいるが
行政による公正さの確保が重要な役割を果たしている
行政組織に対する国民の信頼は依然として厚い
行政処分に関し、類似する制度の導入が合理的
 - ③行政処分における恣意的運用の排除
不利益処分の根拠を具体的に示す必要あり

V. 景品表示法における課徴金制度 の検討可能性

- 1) 行政規制全般への適用は非現実的
 - ① 15年前の国民生活審議会による提言
 - ② 具体的な議論の進展なし
- 2) 消費者行政の分野における「処分ガイド」の導入
 - ① 処分ガイドの発想と親和性を持つ制度と絡めること
具体的には景品表示法における「課徴金制度」
 - ② 既に「処分ガイド的な仕組み」を導入
自主申告について、課徴金を2分の1とする規定
過去3年間、34件中自主申告は3件のみ
返金実施について、課徴金を減額する規定
過去3年間、34件中返金は2件のみ

V. 景品表示法における課徴金制度 の検討可能性

- 3) 現行法では、2つの目的にあまり貢献していない
 - ① 行政パフォーマンスの改善
 - ② 事業者による内部管理体制の整備
- 4) 基本的に All or nothing の運用になっていること
 - ① 「知らず、かつ知らないことにつき相当の注意」
協力的な企業、非協力的な企業に大きな違いなし
 - ② 行政が確認する事項
正常な商慣習に照らし必要とされる注意を確認
管理措置指針に沿う措置を講じていたかを確認
不当表示が認められれば、同じ処分で臨む

V. 景品表示法における課徴金制度 の検討可能性

- 5) プロセス評価と体制評価を段階的に
- ① 売上の3%に幅を持たせること(1%~5%)
 - ② プロセス評価
 - 自主申告(社内監査で問題を把握など)
 - 調査協力(調査全体を通じての協力など)
 - 責任受容(早い段階で責任を認めることなど)
 - ③ 体制の評価
 - プロセス評価で、Yesがあれば、体制を追加的に評価
 - 例えば、管理措置指針第4
 - 消費者志向経営で求めている各要件など
 - ④ 過去の経歴評価

V. 景品表示法における課徴金制度 の検討可能性

- 6) 「景表法改正に関する委員会答申」(2014年6月)
- ① 加算事由
 - 違反行為の反復継続、証拠の隠匿
 - 内部告発妨害など
 - ② 減算・減免措置も検討する価値あり
 - ③ 時間切れとなり、ほとんど議論されず
- 7) 改正景表法施行から2年しか経過していないが
- ① 消費者行政を効率化するため
 - ② 事業者間の公正な競争を促すため
 - ③ 景表法抜本改正に関する基本方針
 - 早い段階より検討する必要

ご静聴ありがとうございました