

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）

1

全体の流れ

- I. 消費者委員会の現在進行中の取り組み
- II. 公正な市場を考える上での基本的な理解
- III. 事業者③④に、より厳しいペナルティを科す仕掛け
- IV. 事業者②③が事業者①に追随するような仕掛け
- V. デジタル化とPF事業者②③の実践を促す仕掛け
- VI. 事業者①を応援する仕組み
- VII. 消費者教育について

I. 現在進行中の取り組み

- 1) いわゆる預託商法への対応
平成の終わりとともに、撲滅を
- 2) 消費者法分野におけるルール形成の在り方
民事ルールと行政規制の関係、適格消費者団体の制度的・財政的課題
事業者団体による自主規制の意義、コンプライアンス体制の整備
- 3) オンラインプラットフォームにおける取引の在り方
取引ルールが曖昧な分野における消費者利益の保護と事業者の役割
- 4) 地方消費者行政の在り方
少子高齢化・財政規模縮小などが進む中での消費者行政

2

II. 公正な市場を考える 上での基本的な理解

- 1) 市場を構成する事業者のタイプ
 - 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(詐欺的な事業者)、⑤ 犯罪集団
- 2) 問題が発生した場合の事業者①②③の対応
事業者①は社内相互確認の過程で問題を特定、所管庁等に報告
例えば、ネット上の指摘を受け、確認調査と事後措置
事業者③は所管庁等より指摘があれば、是正
事業者②は問題を事業者③よりも高い確率で発見
しかし、解決は先送りする傾向(数年前に指摘があったと言われる)

3

4

II. 公正な市場を考える 上での基本的な理解

- 3) 事業者①②③の姿勢を前提とした場合の行政効率
行政が事業者②③の問題行為を見つけ出し
是正を求めることは困難
事業者②③は、内部管理コストを低く抑えるため
事業者①よりも有利に
事業者①も所管庁への報告を軽視する可能性が高まる
結果として、行政はさらにパフォーマンスを悪化させる
- 4) 法改正の議論が順調に進まない理由
①問題を起こす事業者は事業者④、時に事業者③
消費者団体などは、事業者③④を取り締るための規制強化を求める
②問題となる事業者③④は、規制強化をそれほど恐れない
③規制強化に対しコストをかけ対応するのは事業者①②だけ
法改正の議論に参加する事業者①は、規制強化に反対

4

II. 公正な市場を考える 上での基本的な理解

- 5) 法改正・規制強化にあたり留意すべきこと
①適用における予測可能性を高めること
②事業者③④などに厳しいペナルティを科すもの
③事業者①がメリットを感ずる規制・仕組み
事業者②③も、事業者①に追随するようになる
④新たなビジネスの芽を摘まないこと
⑤行政規制の場合、行政資源の投入が可能であること
公権力の行使が不十分と見なされれば
不作為であっても、国家賠償の対象に
公益通報者保護法専門調査会報告(答申)
不利益取り扱いをした事業者に対する行政措置
助言・指導を行うほか、勧告を、勧告に従わない場合には公表

5

5

Ⅲ. 事業者③④に、より厳しい ペナルティを科す仕掛け

1) 事業者④によるビジネスの特徴

- ①高齢者などの脆弱な消費者をターゲットに
- ②脱法的なスキーム、最後は破綻するビジネス・モデル

2) 高齢者が抱える3Kを狙う

- ①健康: 器具の無料体験や健康食品のお試し
- ②孤独: 他の高齢者との交流、営業マンとの関係
- ③カネ: 低金利時代の賢明な運用

3) 高齢者を信用させるための策を講ずる

- 芸能イベント、旅行イベント
- 政治家・著名人との写真、体験談など

6

Ⅲ. 事業者③④に、より厳しい ペナルティを科す仕掛け

4) 典型的な事業者④＝ジャパン・ライフのビジネス

- ①健康器具の販売・預託
- ②預託資産の運用でレンタル収入を約束(年6%)
- ③解約時には健康器具を販売額と同額で買戻し

5) ジャパン・ライフ事件の特徴

- ①商品の販売と預託が一体的に行われていたこと
- ②商品の存在を確認できなかったこと(関心を持たなかった人も)
- ③商品がほとんど実在していなかったこと
- ④被害者による申告が少なかったこと
配当が続く限り、買戻が続く限り、被害は顕在化しない
- ⑤結果、被害が拡大していったこと

7

6

Ⅲ. 事業者③④に、より厳しい ペナルティを科す仕掛け

6) 高齢者に見られた特性

被害にあっても、申し出ない(家族などとの関係)
知人に紹介したため、罪の意識を感じず
高齢のため、被害回復のための活動には後ろ向き
既に認知上の問題を抱えている人も

7) 検討の対象となる法律(預託法、金商法、出資法など)

- ① 預託法の問題点(規制は政令指定商品のみ)
参入規制がない、継続的な報告義務がない、破産申立権限がない
- ② 金商法における集団投資スキームとして位置づける
登録制、行為規制、継続的な報告、破産申立権限あり
- ③ 出資法: 不特定多数に対し、元本保証した出資の受入などを禁止

8

Ⅲ. 事業者③④に、より厳しい ペナルティを科す仕掛け

8) 考慮すべき事項

- ① 新たなビジネスの芽を摘まない
シェア・エコノミーにおける仲介業者＝仲介手数料で売上計上
- ② 法適用における予測可能性を高める
レンタル業者＝リース料で売上計上
サブリース業者＝物件販売と一括借上げ(家賃保証)
- ③ いわゆる預託商法における最大の問題点
預託商品の「販売」で、売上計上
販売価格相当額での「買戻し保証付きの預託取引」
- ④ 悪質事業者の「やり得」を絶対に認めないこと
被害者が声を上げなくても、犯罪収益を没収できる仕組みを

9

7

IV. 事業者②③が事業者①に 追従するような仕掛け

1) 事業者②③によるビジネスの特徴

- ①高齢者などの脆弱な消費者が十分に理解していなくても
- ②周りが指摘するまで問題(例えば、表示や勧誘)を放置

2) 米国に学ぶ必要(連邦量刑ガイドライン)

- ①基準罰金額 × 有責点数(1 ~ 10の幅)
有責点数に一定の乗数が割当(0.05 ~ 4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)不正を意図的に隠そうとしなかったか
 - (3)有効な倫理コンプライアンス・プログラムか
- ③連邦量刑ガイドラインの社会的なインパクト
 - (1)米企業の自主申告や体制整備が進展
 - (2)連邦政府のパフォーマンスが大幅改善

10

IV. 事業者②③が事業者①に 追従するような仕掛け

3) 日本における応用可能性

- ①司法による公正さの担保は、重視されてはいるが
- ②行政による公正さの確保がより重要な役割を → 行政処分ガイドライン

4) 行政組織全般向けの「行政処分ガイドライン」は非現実的

- ①まずは景品表示法の「課徴金制度」より検討してはどうか
- ②理由(親和性があること)

既に処分ガイド的な仕組みを導入

「自主申告」: 課徴金を2分の1とする規定

「返金実施」: 課徴金を減額する規定

- ③ただし、2点で効果はあまりあがっていない

事業者側の協力を引き出すこと=行政効率の改善

事業者のより主体的な管理体制の整備と改善

11

IV. 事業者②③が事業者①に 追随するような仕掛け

5) 効果があがっていない理由と目指す方向

① All or nothing の運用になっているため

「知らず、かつ知らないことにつき相当の注意」

不当表示が認められれば、皆、同じ処分(3%)で臨むため

② 評価に応じて1%~5%など、幅を持たせる必要

③ プロセス評価と体制評価を分けて評価する必要

(1) 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(早い段階で非を認め、責任ある対応をとるなど)

(2) 体制評価(プロセス評価でYesがあった場合、体制を追加的に評価)

12

V. デジタル化とPF事業者②③ の実践を促す仕掛け

1) 市場特性とPF事業者のスタンス

① デジタル市場におけるPFの寡占化

② PF事業者のスタンスは「場を貸しているだけ、材料を提供しているだけ」

③ 脆弱な消費者が被害を被る可能性が高まっている

④ いわゆる消費者が加害者となる可能性が高まっている

2) PF事業者が発信している「ミッション」

① 社会をより豊かで平和に、持続可能に

「世界をもっとオープンにし、つながりを強める」 Facebook

② 個人がより自立的・合理的に判断できるように

「地球上で最もお客様を大切にする企業」 Amazon

「ユーザーに焦点を絞れば、他のものはみな後からついてくる」 Google

13

V. デジタル化とPF事業者②③ の実践を促す仕掛け

3) 市場デジタル化によるプラスの影響

- ①誰でも自由に質問し、公平に答えてもらえる(グーグル)
消費者に最適の回答を早く、安く
各自の検索や行動がネットワーク効果まで生み出す
- ②購買行動の負担を大幅に軽減してくれる(アマゾン)
価格破壊＝消費者利益を第一に考えた仕組み
時間節約と最適配送、ゼロクリック・オーダーへ
- ③各自の人間関係をより豊かにしてくれる(フェイスブック)
より多くが繋がることで、社会は平和に
- ④無料でニュースを共有、皆が意見や経験を発信・共有できる
関心のあるニュースや情報により多く接することに
関心のない情報や嫌な情報に接する頻度を下げられる

V. デジタル化とPF事業者②③ の実践を促す仕掛け

4) 市場デジタル化によるマイナスの影響

- ①人には聞けない質問でも全て記録・蓄積する(グーグル)
使えば使うほど、その人の生活の中に入り込んでくる
- ②位置情報～人間関係まで全て記録・蓄積する(フェイスブック)
「いいね」を確認すれば、その人が分かる
- ③対話や行動も全て記録・蓄積する
グーグルホーム、アマゾン・エコー(アレクサ)、アップル・シリ
在宅ロボット、実店舗(アマゾン・ゴー)も情報収集
- ④各自の自立的・合理的な判断が脅かされる可能性
ターゲティング広告、PF事業者が検索結果、レビューなどに影響
- ⑤購買行動のみならず、政治行動にも影響
政治的嗜好を把握し、分断を増幅(米選挙、反マクロン運動)

V. デジタル化とPF事業者②③ の実践を促す仕掛け

- 5) 消費者問題との関連(第4次消費者基本計画のあり方)
- ①理解していない消費者が利用規約に同意したとされる可能性
「オプトアウト」になっていること
 - ②PF事業者が約款を変更し、責任を回避(免責)する可能性
 - ③PF事業者が契約の成立に一定以上の影響を及ぼす可能性
 - ④消費者の救済手段について問題がある可能性
消費者の約3割はネット取引でトラブル経験
- 6) PF事業者が責任を担わざるを得ない理由
- ①PF事業者が取引形態を構築・運営・管理していること
 - ②取引規模が拡大し重要性が高まっていること(準公共財)
ショッピングモールか、証券取引所のような場所か
 - ③取引や個人に関する情報がPFに集中・集積していること

16

V. デジタル化とPF事業者②③ の実践を促す仕掛け

- 7) PF事業者に期待される役割(消費者委員会)
- ①財・サービスを提供する事業者の審査・モニタリング
 - ②消費者への情報提供(トラブル防止や事後救済など)
 - ③財・サービスに係る表示の適正化
 - ④公正な利用規約の制定と明示
 - ⑤評価の透明性の確保
 - ⑥決済システムの安全性確保
 - ⑦トラブル対応と消費生活センターとの連携
 - ⑧オンライン取引に係る紛争解決の仕組み
 - ⑨詐欺などにあつた場合の補償制度
- 8) 削除を求める権利、マーケティング目的で使用されない権利

17

11

VI. 事業者①を応援する仕組み

1)なぜ消費者志向経営か(2016年4月の報告書)

- ①経営者に求められる信認義務を果たすため
忠実義務(会社の利益=消費者視点)、善管注意義務
- ②大規模組織に見られた3つの傾向
 - (1)短期志向→株主重視、会計不正やデータ改ざん
 - (2)責任回避・責任転嫁→文書・形式主義の蔓延
 - (3)対話軽視→役員・社員間のコミュニケーションの問題
大手重電メーカーの「Challenge」、パワハラの頻発

2)起業者利潤の消滅と新たなイノベーション

- ①新たな商品などは均質化、利益幅も縮小
- ②先を見て、社内外の声を聞き、構想を練り、責任をもって断行

18

VI. 事業者①を応援する仕組み

3)消費者志向経営と創造的破壊

- ①中長期志向(先を見て)
- ②責任受容(責任を引き受け)
- ③対話重視(声を聞いて)

4)大企業の失敗に学ぶ

- ①かつてのソニーに対する苦情
ウォークマンは壊れやすい、モーターが止まる、ソニータイマーか
- ②壊れる根本的な理由=モーターで回すこと
CDもMDもすべてこの発想で開発・販売
- ③顧客の声を集める部署がもっと大きな力を持っていれば
経営者が、中長期志向、責任受容、対話重視であったならば

19

12

VII. 消費者教育について

- 1) 消費者と事業者に通ずる心理的傾向
利益につながるチャンスには強い関心を示す
利益を失うリスクには、ほどほどの関心しか示さず
- 2) 消費者被害に関する自身の経験
20代で、消火器を購入
40代で、ネット注文(英英辞典)で失敗
60代で、
学生たちの失敗(就職活動、情報商材)
- 3) 個人的経験と経済行動: 認知心理学の知見(火災保険)
自身や知人が被害にあっていれば、高い確率で保険に加入する
消費者教育には、適度の失敗経験も必要か?
米国では、ガレージセールなどの取引を幼少の頃より

20

VII. 消費者教育について

- 4) 子供に対する権利教育(文化的問題: 留学生活)
独立して行動する個人としての自由権(You are grounded)
集団の中にある者としての責任・義務
- 5) キッザニアで子供が最初にやること(文化的問題)
自由・権利の行使(まずやりたいことをやる)
責任・義務の履行(まずやるべきことをやる)
- 6) 大学生に対する教育について
消費者団体にあまり魅力を感じない理由=クレマーという印象
責任(義務)重視の教育、権利と義務は同じ事象の表裏
- 7) **高齢者には「見守り」が不可欠**
事業者との連携を(ただし、事業者だけの見守りはダメ)
高齢者も見守る側に立って活動を後押しする必要があるか?

21

13

ご静聴ありがとうございました