

永沢委員提出資料

2020 年 4 月 20 日

消費者の脆弱性に付け込む悪質商法への対応強化について

～「販売預託商法」の被害を止めるための規制の在り方～

(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会

代表理事・副会長 永沢 裕美子

(良質な金融商品を育てる会 世話人)

1. はじめに～規制強化の必要性

自分が子供の頃に豊田商事事件という衝撃的な事件が起こり、多くのお年寄りが被害にあい、特定の預託取引を対象として預託者の損害防止と利益保護のため、預託法が制定された。しかし、その後も悪質な販売預託商法（レンタルオーナー商法）による消費者被害は止まることなく続いている。

販売預託商法被害の特徴は、被害者の多くが高齢者であり、配当が行われている間はうまく回っていると思い込んでしまうため、本人からの被害の申し出が起こりにくく、救済が遅れがちになるという点だ。そのため、被害額が大きくなってしまう。確認できた被害額は、安愚楽牧場事件で 4200 億円、ジャパンライフ事件で 1800 億円、ケフィア事業振興会事件で 1000 億円超と報告されている。参考までに、投資信託の場合、1000 億円集めることができれば大成功と言われる。純資産総額ランキング¹で上から 8 位のファンドの残高が 4325 億円、9 位が 4085 億円であるということからも、4200 億円という金額がいかに大きな数字であったかがわかる。被害者数も、申し出た人の数だけでも、それぞれ 7 万 3 千人、7 千人、3 万人にのぼっており、合計すると地方の中堅都市の人口を上回る人数だ。

しかも、いずれの場合も残余財産がほとんど残っていないともいう。何千億という巨額なお金はどこに消えたのだろうか。健全な経済活動に回ったとは到底思えない。被害者の多くが、年金以外に収入のない高齢者であることを考えると、被害救済の方法を何とか考えるとともに、こうした被害の発生を根本から止めるべきである。これを放置することは、社会正義に反することである。

2. 消費者庁資料に示された対策案について

2 月 18 日に開催された検討委員会の第 1 回では、悪質な販売預託商法を止めるための対策案が消費者庁から提示された。私の理解が間違っていなければ、その対策案と

¹ 2020 年 4 月 17 日現在。日本の投資信託の本数は 6 千本超と言われるが、純資産残高が 50 億円以上の投資信託は 1513 本、1800 億円は 49 位、1000 億円は 115 位に相当。

は、(1)事業者に対して、消費者に当該取引が持続可能性のあるものかどうかを判断できるような情報の提供を義務付けること、(2)行政に対し、持続可能性があることの合理的な根拠を示す資料の提出を事業者に命じることができる権限を与えること、(3)持続可能性を合理的に説明する資料を事業者が速やかに提出できない場合には、法第4条に定める禁止行為があったものとみなして行政処分を行うことができるという規定を新設すること等である。

こうした対策案についての私の考えを率直に申し上げると、(1)については、否定するわけではないが、悪質な販売預託商法の事業者がそもそも正しい情報を出してくるのか疑問であり、被害にあうような人たちがそうした情報を咀嚼して合理的な判断ができるのかも疑問に思う。また、持続可能性に関する判断基準を行政の側が示す必要があるように思うが、その基準の提示は果たして可能だろうか。一方、(2)と(3)については、目の前に被害が発生している場合に行政が立ち入って被害を止めることを容易にするという点では効果があると考ええる。これは是非とも実施してほしい。

消費者庁が提示した対策案は、可及的速やかにできることから実施をして被害拡大の防止に努めていただきたいが、一方、これらの対策案では被害の発生そのものを止めることはできないとも考える。

3. 被害を発生させないための規制づくりに向けて

被害発生を根本から止めるためには、悪質な販売預託商法をさせないことであり、そのためには 参入規制の導入を検討すべきである。

では、どういう参入規制が考えられるだろうか。

消費者庁の説明によると、販売預託商法には「正業」と言えるものがないという。そうであれば、公序良俗に反するとして販売預託商法を禁止することが考えられる。しかし、禁止は現実にはなかなか難しいのではないかとも思う。本当に「正業」と言えるものがないと言い切れるのだろうか²。「禁止としてしまうと有望なビジネスが育つ可能性を摘むことになる」等と言って反対する人が必ずといっていいほど現れるものだ。また、実際に禁止するとなると、禁止する業について明確に定義をすることが必要となるが、禁止できる範囲がどうしても狭くなり、漏れてしまうものが出てくるおそれがある。理屈の上では禁止ということになるが、現実の規制としては導入が難しいように思う。

そこで、登録制か届出制かということになるが、私は 登録制であるべき と考える。届出制は、その業を行なう者を当局が把握する程度のことには役立つが、悪質な事業

² 平成30年度消費者庁委託調査「預託等取引に関する実態等調査」によれば、海外においては預託する目的物の販売者が預託事業を営む事例等が報告されており、「正業」がないとは言えないように思われる。

者に営業をさせない（市場から排除する）という効果は期待できないからだ。

登録制を導入する場合は、登録制の対象となる類型の定義が必要となるが、物品等の内容やその欠缺を問題にするのではなく、その事業の全体を見て定義をすべき、と考える。そして、事業の全体を見て、預託して第三者に貸し出して経済的利益を得ることを消費者に対して勧誘する行為を伴う場合を登録制の対象としてはどうかと考える。そのうえで、消費者保護の観点から、最低資本金を定める他、預託者から商品等を預かり第三者に貸して賃料等を回収するという事業を適切に行うのに必要な体制が整備されているか等を登録の審査基準とすることはもちろん、登録拒否要件も定めることを提案したい。例えば、過去に預託法や金融商品取引法等に違反した者が役員や重要な使用人に就任している事業者については登録を受け付けないといったことは、悪質商法を繰り返させないためには効果的であろう。また、広告・勧誘規制についても定め、適合性の原則や元本保証禁止や利回り保証の禁止は言うまでもないが、不招請勧誘の禁止や過大な量の販売等も禁止行為として定める必要がある。当局以外にも市場による監視の目が働くよう、預託者への情報開示義務だけでなく、第三者が事業者の財務ならびに事業概要を閲覧できるよう情報開示を事業者に義務づけるといったこと等も考えていいのではないだろうか。

加えて、登録制による規制を実効的なものとするためのエンフォースメントとして、違反して無登録営業を行った者に対する罰則等も必要である。この点、金融商品取引法では無登録営業は5年以下の懲役若しくは500万円以下の罰金と定めている。また、同法では、無登録で営業を行うことは経済公序に反するとして、無登録業者が行った未公開株等の売買契約は無効という民事ルールを2011年に創設³している。このルールは、無登録業者と契約をしてしまった人の救出だけでなく、未公開株等トラブルの発生抑止に一定の効果をあげている⁴。こうした民事ルールが認められた背景として、金融商品取引の世界では市場の公正を確保するために登録制が導入されているという考えが大前提にあるのではないだろうか。そう考えると、脆弱な消費者が被害者となりがちな販売預託商法において、消費者保護の観点から登録制を導入し、無登録で営業を行うことは公序に反するとして無効とすることが可能なのではないだろうか。

ところで、登録制導入については、監督体制の構築・維持にお金がかかるという理由で消極的な姿勢を示す向きもある。しかしながら、それは登録を申請してくる事業者の数にもよるだろう。仮に「正業」の者がいなければ申請はしてこないのだから、そう大した負担は生じないはずだ。当局の監督体制に対応して登録要件を当初は高く設定することも許されるのではないだろうか。何よりも、悪質な販売預託商法による

³ 金融庁資料 (https://www.fsa.go.jp/news/23/syouken/20110830-1/01_b.pdf) 4頁。

⁴ 日本証券業協会資料 (<http://www.jsda.or.jp/about/kaiken/files/181219shiryou6.pdf>) 18、19頁。

被害額の大きさは、安愚楽牧場、ジャパンライフ、ケフィア事業振興会事件の3件だけでも合わせて7000億円にのぼる。他にも数百億円規模の被害が多数あり、被害額は1兆円を超えるとも言う。被害金額の大きさ、高齢者等の社会的弱者が被害者となっていることに鑑みれば、登録制を導入して審査を行い監督するために必要となる行政コストは十分に正当化できる。

登録制を支持するもう一つの理由として、販売預託商法に似た利殖話に対する周辺の規制との連続性を考える必要があることを挙げておきたい。販売預託商法は、お金を出す消費者の側の意識としては、その目的は利殖でありレンタル事業に出資するというものである。全体としてみると利殖話・投資話そのものであり、集団投資スキームと捉えて金融商品取引法で規制をかけることができるようにも思えるが、実務上はそうにはなっていないとのことである⁵。このように、集団投資スキームと販売預託商法が極めて近いところにあると考えると、集団投資スキームの持分を販売勧誘する場合には第二種金融商品取引業の登録が必要とされて金融庁の監督下に入るのに対して、販売預託商法を始めるのには何ら規制がなく、日頃の業務の中で行政の監督を意識することなく営業を行うことができるというのは、あまりに差が大きい。悪質な事業者ほど規制のゆるい（実質的にはない）販売預託商法の方に流れてくるのは必然であろう。登録制としたうえで、過去の被害額の大きさ等に鑑み登録要件は第二種金商業よりも高くすべきであろう。消費者の側から見ても、同じような業を営んでいるのに、所管の法律が異なり規制の枠組みが異なるのは、わかりにくく、消費者保護の観点から好ましいことではない。規制の枠組みを登録制で揃え、登録要件やその他の規制を厳しくすることが求められる。登録制を導入した場合の効果については前述のように金融商品取引法等にならえばよいと考える。

消費者保護の観点からは、規制の「すき間」に被害者が落ちてしまうことがあってはならないとも思う。金融庁でできないところは消費者庁で是非とも立法して手当てをしていただきたい。なお、実際の監督体制の構築については、金融庁や地方の財務局、証券取引等監視委員会等との連携も考えていく必要があるだろう。

4. 被害者救済について

被害者救済を難しくしている原因として、残余財産がほとんど残っていないという事情が指摘されている。ジャパンライフ事件では、早くからポンジ・スキームであるとの指摘があり、また、消費者庁が4度にわたって業務停止命令を出したにもかかわらず、被害者の多くは配当が止まるまでは破綻に気づけなかったという。弁護団が被害者を集めて破産の申立てをしたものの、その時点では残余財産がほとんど残っていない状態であったともいう。ここで参考にしたいのが、金融商品取引業者について

⁵ 桜井建夫・上柳敏郎・石戸谷豊著「新・金融商品取引法ハンドブック（第4版）」31頁。

は、破産開始開始の原因となる事実がある場合には内閣総理大臣（金融庁長官）が破産手続開始の申立てができるという制度⁶だ。販売預託商法を行う事業者について、ポンジ・スキームであり破綻することが明らかであると消費者庁が判断できる場合には、消費者庁長官が被害者に代わって破産手続開始を申し立てるという制度を創設することはできないだろうか。被害者救済には、悪質な事業者の管理下にあるお金を少しでも早く事業者の自由にさせないようにすることが重要だ。

その他、事業者の従業員の労働債権のうち、歩合給・成功報酬的な部分については、悪質な事業に加担して利益を得ていた共犯的な要素に鑑み、被害者の債権を優先するというようなことも考えられないだろうか。

5. 今後の検討の進め方について

第1回検討会の最後に伊藤長官からお話があったように、販売預託商法の規制の見直しについては、目の前の被害を止めるために急いで進めるべきことの検討と、望ましい規制の在り方について少し時間をかけて検討という二本立てで進めていただくことをお願いしたい。後者については別途ワーキング・グループを設置いただき、例えば次の点についてヒアリングを行っていただくことも必要ではないかと考える。

- 監督体制の整備にどの程度の陣容が必要かについて（ヒアリング先は金融庁等）
販売預託商法に類似するスキームに関する規制（金融商品取引法や不動産特定共同事業法等）について（該当する審議会等の委員を務めた弁護士等）
- 海外における販売預託商法の実態と規制について（平成30年度消費者庁委託調査を担当した三菱UFJリサーチ&コンサルティング等）

販売預託商法は、これまで長く適切な規制の網がかけられず、そのため、大型の消費者被害が度々発生してきた。まさにすき間事案であったと言える。こうしたすき間事案に対応し、消費者にわかりやすい横断的な規制体系の整備を進めていくことこそ、消費者庁に期待されている役割ではないだろうか。何卒よろしくお願いいたします。

以上

⁶ 金融機関等の更生手続の特例等に関する法律。もともとは証券会社のみを対象としていたが、2010年当時、ファンドの販売会社や運用会社（第二種金商業者）が顧客の出資金を流用する等の悪質な事案が生じ、行政処分が下される事案が起こっていた。しかし、単に行政処分をただけでは、悪質な業者は資金をさらに隠匿・消費をすることもありうるということで、2010年改正で、これら（第二種金商業者）に対しても当局に破産申立権を与えることにした（上掲「新・金融商品取引法ハンドブック（第4版）」205頁）。