

樋口委員提出資料

消費者の脆弱性につけ込む悪質商法への対応強化についてのコメント

2020. 4. 20

樋口一清

1. 書面審議の制約について

- (1) 新型コロナウイルス蔓延の状況下で、今回の委員会は書面審議となったが、書面審議では委員間の自由な意見交換やそれに基づく委員会としてのコンセンサス形成が困難であることを懸念しており、今後、今回の各委員の意見表明をふまえて、委員間の自由な意見交換の場が必要であると考えている。
- (2) また、今回のテーマについては、行政の執行の現場や消費者被害に直面する関係者の、被害実態をふまえた意見も重要であると考えている。前回の議論でも指摘したように、観念的な制度論よりも、実態を踏まえた具体的な対策案を、事務局よりご提案頂くことが有益であると考えている。
- (3) その意味では、今回のコメントは、あくまでも現時点での考え方を示したものであり、本件に関する最終的な意見は留保したい。

以上を前提として、悪徳商法への対応強化について、基本的認識と個別対策に分けて、コメントしたい。

2. 基本的認識

- (1) 前回の委員会でも指摘したように、市場経済の健全な発展とこれを通じた消費者の利益の実現のためには、取引環境を整備して、市場の質を高めていくことが不可欠と考えられる。こうした状況を実現するには、昨年 6 月の消費者委員会報告書でも指摘されているように、消費者法におけるルール整備についても、①ルールのベストミックス、②ルールの実効性確保のための担い手のベストミックスが基本となると考えている¹。
- (2) ただし、市場システムを破壊する悪質業者に関する対応は、健全な事業者と一律に扱うべきでないことは言うまでもない。悪質業者を市場から排除するためには、単に法制度を整備するだけでなく、悪質業者と直接対峙している行政などの関係者にとって、実効性の高い手段を用意することが重要となる。また、法執行の実効性を高めるためには、消費者庁だけでなく、警察庁や金融庁などの関係省庁、地方自治体、適格消費者団体、消費者団体などの機動的な連携の仕組みも不可欠である。
- (3) さらに、消費者の脆弱性につけ込む悪質商法に対する包括的な民事ルールの整備や、消費者の脆弱性をカバーするための、行動経済学等の観点からの

¹ 消費者委員会「消費者法(取引分野)におけるルールの形成の在り方等に関する消費者委員会意見」

消費者啓発の手法の開発なども検討していく必要がある。

3. 具体的措置の在り方

- (1) 販売預託商法については、昨年8月の消費者委員会意見の趣旨をふまえ、悪質な類型の取引を罰則により禁止し、併せて民事的にも無効であることを法定すべきである。この点については、預託法立法時とは事情が大きく異なっており、法制度整備の余地は十分あるのではないかと考えている。仮に、市場経済の発展と消費者の利益を実現する観点から、販売預託に関連した有益なビジネス類型が存在するのであれば、これらを販売預託の適用除外とすることは法技術的に可能と考える。また、“出資まがい”の行為について、禁止行為を法定することは、現行の法制度とのバランス上も均衡を欠くものではなく、行政の迅速な対応という観点からも有益である。

とりわけ、販売預託商法では、被害意識が顕在化しにくいとの指摘もあるが、禁止行為を法定することができれば、被害消費者にとっても、わかりやすい仕組みとなる点も大きなメリットである。

なお、禁止行為の法定に関しては、預託法の改正や、出資法、金融商品取引法の集団投資スキームの見直しなど、いくつかの選択肢があるが、いずれにしても、法執行の実効性を高める観点から、既存制度の枠組みや運用にとられることなく思い切った見直しを行うことが求められる

- (2) 上記に関連して、届出制や登録制についても議論があるが、届出制や登録制は、「業」振興などの目的と併せて行われることが多く、法制度上は、極めて悪質な業者（これらの者は、一般の事業者と区別すべきであり、以下、「悪質な者」と記す。）を市場から排除することを目的とした仕組みにはならない。

仮に、届出制や登録制を導入したとしても、実際の悪質な者の判別や排除には、行政実務上、相当な困難が予想される。とりわけ、制度を悪用したり、規制の網を掻い潜ろうとしている悪質な者に対して、事業者一般を対象とした通常の届出制や登録制による対応は問題解決にはつながらず、行政コストの増大を招くばかりか、かえってこれらの者の横行を許すこととも成り兼ねない。ルールに従う意思のない悪質な者を排除するため、届出（登録）義務違反、あるいは帳票類の不備という形式的な事案を厳罰化するという考え方に関しては、法制度の均衡を欠くという意味で弊害も大きく、結果として、微温的な規制の導入に止まった場合には被害救済につながらないことも懸念される（残念ながら、現行の特定商取引法等の規制においても、こうした制度の限界は見受けられる）。

届出制や登録制が、禁止を法定する場合と比べて、十分な実効性を得られ

ないとすれば、限られた政策資源を、こうした制度の運用に傾注することは、場合によっては悪質な者を利することとも成り兼ねず、適切な手段ではないと考えている（この点については、法執行の実務に携わる行政当事者の率直な見解を伺いたい）。

（３）行政の執行力の強化の必要性

また、悪質な者への対応を迅速かつ的確に行うためには、単に、禁止事項の法定等、制度の見直しを行うだけでなく、行政の執行力を強化する観点から、過去の立法例や行政の実態にとらわれない新たな制度的工夫を大胆に導入することも重要である。いくつかの事例を示しておきたい。

- ①悪質な者への実効ある対応を可能とするためには、禁止行為への違反に関する厳しい罰則の法定と違法収益のはく奪、被害救済の仕組みが不可欠である。
- ②法執行の強化・迅速化を図るため、実態把握の難しい悪質な者については、禁止行為を立証する際の行政の負担を軽減するためにも、立証責任の転換、みなし規定を法定することが極めて重要と考える。
- ③仮に、販売預託取引の業態のうち、グレーゾーンが存在する可能性があれば、こうした領域に関しては、事業者による記録・資料の管理・保存義務を厳格化し、併せて、勧誘時や契約後の定期的な説明義務、書面交付など、消費者への情報提供義務を強化する必要がある。
- ④また、販売預託に限らず特定商取引法等も含めて、被害者の負担の軽減による被害救済の円滑化の観点から、行政処分に際して認定された違反事実を刑事手続きや民事の訴訟にも活用できるようなスキームを導入すべきである。すなわち、行政規制、刑事、民事の枠組みを超えた被害救済のための迅速な「ワンストップ・サービス」を検討することが是非とも必要である。「ワンストップ・サービス」に関連して、消費者委員会では、英国の事例を紹介しつつ、以下のような指摘を行っている²。

「悪質事業者の特商法違反行為に対しては、行政執行手続だけでなく、警察による刑事手続が同時に進められる場合があり得る。イギリスにおいては、消費者法の執行を担う行政官が刑事手続に係る権限も有しており、その強力な職権が市民にも事業者にもよく知られていることが消費者被害の救済・抑止効果に

²消費者委員会報告書(2017年8月)「消費者行政における執行力の充実に関する提言～地方における特商法の執行力の充実に向けて～」22頁参照

つながっているとされる。」（傍線、筆者）

- ⑤適格消費者団体の差し止め請求権等の位置づけ、
販売預託に関する法制度を実効あるものとするためには、必要に応じて、
適格消費者団体の差し止め請求権等を法制度として位置づけ、連携を図
っていくことも重要と考える。