

# 正木委員提出資料

2020 年 4 月 20 日

## 「消費者の脆弱性につけ込む悪質商法への対策強化」に関する意見

正 木 義 久

(経団連ソーシャル・コミュニケーション本部長)

＊ 本意見は、委員個人の見解であり、組織としての意見を集約したものではない。

### 1. 基本的な考え方

近年、経済のデジタル化やグローバル化が急速に進展する中で、消費者取引も多様化、複雑化しつつある。社会の変化を踏まえ、消費者取引の適正化を図ることは、わが国経済の健全な発展のために不可欠である。こうした観点から、今般、消費者の脆弱性につけ込む形での悪質商法に対し迅速かつ厳正に対処すべく、悪質な「販売預託商法」に対する実効策について検討を行うことは意義がある。

その一方で、「自由かつ公正な取引」を前提とし、創意工夫によって消費者から評価される財・サービスを提供している事業者が生き残り、そうでない事業者が市場から退出するという、健全な市場原理メカニズムを機能させていくことを通じ、経済全体の健全な発展を図ることが重要である。今後の検討にあたっては、こうした経済活動の基本的な考え方を踏まえた、バランスの良い制度設計をお願いしたい。

### 2. 「対象」の明確化

法執行の強化・迅速化のためのルール整備の検討にあたっては、上記の基本的な考え方にに基づき、健全な事業活動まで阻害することのないよう、まずは現状を客観的に分析した上でターゲットを明確化し、そこに対する迅速かつ効果的な政策を検討していく必要がある。

法律の目的をきちんと共有した上で、規制の内容と期待される効果、想定されるコストについて丁寧に検証することが必要である。消費者被害を防ぐために疎漏なく、一方で大多数の事業者による正常な取引を妨げるものとならないよう、規制の導入にはターゲットを絞り込んだ検討を行うべきである。

## **2. 規律のあり方**

規律のあり方として、(1)ターゲットとなる「事業者」を絞り込んでいき、業法の形で事業者を規律していく方法と、(2)取り締まるべき「行為」を絞り込み、その行為について規律をしていく方法、(3)「商品」を絞り込んで、その商品について規律をしていく方法とが考えられる。

しかし、(3)の商品による方法は、現在の我々のターゲットが子牛から磁気治療器に至るまで多様であることを考えると、絞り込みは困難である。そこで(1)と(2)とについて以下、検討する。

### **(1) 事業者を規律する方法は課題が多い**

業態ごとの事業者の規制は、その業態の事業者が数多く、またその業態として成長していく見通しがあるときには有効な規律方法である。同業者に従事する者への教育訓練、またその業態での消費者被害について、業全体で救済のためのADRの窓口を作ったり、規律違反者によって被害を受けた顧客のための救済基金を設けたりといった期待ができる。

こうした規律をするためには、まず、「販売預託事業者」がどの程度、存在するのかについては、実態把握が必要である。同業者団体等も存在するのか、する場合にその会員はどの程度の数で、また業界全体をどの程度カバーしているのかといった調査が必要である。そのうえで、一定数の同様の事業者がいるのであれば、健全な業の発展を目指し、また悪質な事業者を市場から退出させるために、事業者の登録制等といった事業法を設けることは効果もあろう。

そもそも、現在は、デジタル化、グローバル化が加速する中で、産業構造の

変化も急激であり、「業態」も刻々と変化している。自動車メーカーは「製造業」、鉄道会社は「運輸業」と分類されてきたが、いまやMobility as a Service (MaaS)を提供するサービス事業者となり、競争相手は通信サービス会社や電機メーカーである。電機メーカーもコモディティ(製品)の販売ではなく、システム、ソフトウェアとそのメンテナンスの使用料で稼ぐソリューションカンパニーとなっている。金融の世界でも、預金者は銀行の窓口でのサービスを利用する機会は減り、決済は電子的な方法によることが多くなっている。

このような環境の中で、業ごとに規制を課す従来の事業法による規制方法を導入しても、悪徳事業者の排除についての効果は期待しにくい。例えば「登録制」など事前参入規制を導入したとしても、正当な事業者にとって、事業者や行政の事務負担や登録上のコスト等の増加が見込まれる一方、業の定義をかいぐり無登録で営業する悪質な事業者への対策の実効性に疑問がある。

このように、事業者を規律する方法を導入することについては課題が多い。

## **(2) 取り締まるべき行為を特定することが必要**

事業主の特定の行為を規律することは、確実に実効をあげることができる一方、創意工夫によって生み出されたビジネスモデル全体を妨げては、消費者の便益を損なうこととなる。消費者を害する行為を明確に定義することが必要である。

消費者委員会の『いわゆる「販売預託商法」に関する消費者問題についての建議』(令和元年8月30日)においても「預託取引は、事業者が物品等を預かり、消費者にその対価を支払う、又は将来その物品等を一定の価格で買い取るというものであり、この取引形態自体は何ら反社会的なものではない」とされている。法人がバランスシートの圧縮をするために本社ビルを不動産業者等に売却する一方、そのビルのテナントとして賃料を支払うリースバックという取引形態は、法人のビルのみならず個人の住宅についても広く認められる合理的な取引形態だが、これもビルや住宅の買手から見れば、購入した不動産をその

まま売手の支配下に置き、売手から賃料の形で対価を受け取っているのであり、ビジネスモデルとしては類似性がある。こうした観点からすれば、預託取引そのものを禁止する等の制限を加えることは妥当ではない。

正当なビジネスと、近年問題になった事案とを明確に分けるポイントは、上記消費者委員会建議に述べられている通り、消費者への説明と異なり、(1)実際には物品等が存在しないこと、(2)当該物品等を運用する事業の実態がないことであり、これをいかに規律するかがポイントとなる。

この点、上記の不動産のリースバック取引においては、不動産登記によって、実際に取引された不動産と所有権が移転した事実、第三者への対抗が認められる。同様に動産譲渡登記制度を用いれば動産についても同様の効果が認められ、養殖事業者が、生け簀の中の稚魚について集合動産譲渡担保を設定したうえで販売業者から融資を受けることも可能とされている。

登記制度を活用することができるのであれば、少なくとも不動産や動産については「物品等が存在しない」ということはなくなる。またサービス等については台帳の記録や保存を事業者に義務付ける等の規律方法が考えられる。

いずれにせよ、取り締まるべき行為を明確にしたうえで、その行為を規律することに焦点を絞っていくことが、適切かつ効果的な規制づくりにつながると考える。

以 上