

## 特定商品等の預託等取引契約に関する法律の改正に関する

### 国会での審議に向けての意見書

#### 第1 意見の趣旨

衆議院及び参議院は、第204回通常国会における特定商品等の預託等取引契約に関する法律（以下「預託法」という。）の改正にかかる審議にあたり、下記の事項を踏まえた積極的な審議・検討を行うべきである。

- (1) 法改正にあたっては、特定商取引法及び預託法の制度の在り方に関する検討委員会による令和2年8月19日付「特定商取引法及び預託法の制度の在り方に関する検討委員会報告書」の内容の実現を図ること
- (2) 預託法の規制対象となる取引に3か月以上の預託期間を求める要件の早期の撤廃を図ること
- (3) 消費者庁及び適格消費者団体による破産申立制度の早期の導入を図ること
- (4) 改正法に基づく内閣総理大臣の「確認」手続の運用方針及び関連省令の制定・改定内容が、販売預託商法の被害を防止するために十分なものとなるように明確にすること

#### 第2 意見の理由

##### 1 販売預託商法とは

「販売預託」とは、一般的には、消費者が購入した商品ないし権利を、販売業者やその関連会社に預託して運用を委託し、運用に基づく配当その他の経済的利益を受ける形態の取引である。

しかし、実際には購入した商品及び当該商品を運用する事業の実態が存在しないにもかかわらず、消費者から集めた資金を、そのまま「配当」として支払うことにより、あたかも販売預託商法により消費者に利益が出ていると

見せかけ、さらに会員を増やして利益を得るような、いわゆる「販売預託商法」と呼ばれる商法を悪用する事業者が少なからず存在している。

このような事業者は、常に自転車操業の状態であることから、いずれ破綻し、その結果、消費者には、約定の預託料どころか元金ないし購入したはずの物品すら返還されないという事態に陥るということも珍しくない。

我が国における大規模消費者被害における被害金額の上位3件（ジャパンライフ事件（平成29年）、安愚楽牧場事件（平成23年）及び豊田商事事件（昭和60年））が、いずれも販売預託商法によるものであることが示すように、我が国における販売預託商法による被害は、質・量ともに甚大なものとなっているのである。

また、特に70代以上の高齢者の被害が多いことも報告されており、販売預託商法においては、事業者が、いわゆる老後資金を狙って勧誘をしていることも指摘されている。

## 2 法整備の必要性

### (1) 販売預託商法の抱える問題点

上記のような消費者被害をもたらしてきた販売預託商法は、物品等を販売すると同時に預かると説明しつつ、実際には物品等が存在しないこと（物品欠陥）及び、高い利率による利益還元が受けられると説明しつつ、当該物品を運用する事業の実態がないこと（事業実態の欠如）につき、二重で消費者を誤認させたうえで財産を拠出させるという点について非常に悪質性の高いものである。

また、このような販売預託商法は、実質的に見ると、消費者が「第三者への商品のレンタル事業」に対し金銭的出資をし、当該事業の収益からの配当を受領するという投資契約としての側面が大きい。本来、出資者による金銭等の出資のもと、その収益の配当又は当該事業に係る財産の分配が出資者に対しなされる事業については、金融商品取引法（以下「金商法」

という。)上のいわゆる「集団投資スキーム」(同法第2条第2項第5号)としての規制の対象になりうるが、販売預託商法においては、このような規制を潜脱するために、物品等の販売を前提とした「販売預託」という形式が用いられているということも指摘されている。

## (2) 現行預託法の問題点

販売預託商法に対する規制としては、豊田商事事件をきっかけに制定された現行の預託法が存在する。

しかし、現行の預託法は、預託約束及び利益供与・買取約束からなる取引を規制対象としているものの、預託と同時になされる物品の販売取引を取引要素として考慮しておらず、また、預託取引についても要物性を求めているため、結果として物品の実在性については何ら担保されない立て付けとなっている。また、同法は、預託物品を利用した収益事業の適切性の確保について、十分な制度的手当をしていない。

そのため、現行の預託法では、先に述べた販売預託商法が抱える悪質性を抑止することは期待できない。

また、実質的には投資取引であるにもかかわらず、金商法による規制の枠外とされていることから、適合性原則や説明義務等といった金融商品取引であれば一般的になされている規制も受けず、この点について預託法による手当もなされていない。

さらに、法執行の面から見ても、消費者庁から、ジャパンライフ社に対して、平成28年12月以降4回に渡り行政処分がなされたものの、同社はさらなる勧誘を続け、被害を拡大させていたという経緯があるように、現行制度では被害拡大の抑制は困難と言わざるを得ない。

## 3 各機関の対応

### (1) 内閣府消費者委員会の対応

現状を受け、内閣府消費者委員会は、令和元年8月30日付で「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」（以下「消費者委員会建議」という。）及び「いわゆる『販売預託商法』に関する消費者問題についての消費者委員会意見」（以下「消費者委員会意見」という。）を発売した。

消費者委員会建議は、消費者庁に対し、販売預託商法及びこれと類似の商法に係る法制度の在り方や、体制強化を含む法執行の在り方について検討を行うこと等を求めた。

また、消費者委員会意見は、まず、「販売預託商法」について、「投資性のある取引であり、消費者がリスクを正しく理解して取引に入れるよう、正しい情報が適切に消費者に伝わらなければならない。」として、その実質が投資取引であると指摘した上で、消費者庁に対し、販売預託取引のうち、物品等が存在しない場合、物品等の数量が預託されているはずの数量よりも著しく少ない場合及び物品等の販売価格が実際の価値に比べて著しく高額であるなど、形式的に物品等を介在させている場合の3類型につき、罰則による禁止及び当該契約が民事上無効であることの法定、元本保証の禁止、取引の適正性・規則の実効性を確保するための措置の整備、犯罪収益の没収及び被害回復制度の整備、参入規制の導入の検討を提言した。

## (2) 消費者庁の方針

消費者庁においても、消費者委員会建議を受け、特定商取引法及び預託法の制度の在り方に関する検討委員会が令和2年8月19日付で「特定商取引法及び預託法の制度の在り方に関する検討委員会報告書」（以下「報告書」という。）を発売し、販売預託商法を原則として禁止する方向で法改正に着手する方針を明らかにした。

報告書においては、販売預託商法について、「販売を伴う預託等取引契約については、本質的に反社会的な性質を有し、行為それ自体が無価値（反

価値、“Unwert”)であると捉えるのが相当であることから、預託法において、原則禁止とすべきである。」「当該禁止に違反する事業者に対し、十分な抑止力を持った法定刑を設けるとともに、締結された契約については民事上無効とすることが必要である。」としたうえで、預託法における特定商品制を撤廃するとともに、勧誘規制の強化、広告規制の新設及び不実証広告にかかるみなし規定の新設ならびに違法行為に対する十分な抑止力を持った法定刑の創設及び違法な預託販売取引によって締結された契約を民事上無効とする規定の創設、適格消費者団体による差止請求の対象化及び業務禁止命令の導入等、迅速かつ厳正な法執行を実行するための制度の充実を図るとしている。

これは、従前における消費者庁の「まず第一に必要なのは、現行法令に基づく執行強化及び体制整備である」(令和元年8月22日付「いわゆる『販売預託商法』に関する消費者問題についての消費者委員会意見について」(以下「消費者庁見解」という。))との、販売預託商法に対する新たな規制に極めて消極的な立場から、大きな方針転換を決断し、また、規制の対象を消費者委員会意見が挙げた3類型から「原則」禁止まで広げたものといえる。

### (3) 改正法案の骨子

報告書を受け、内閣は、令和3年3月5日付で、国会(第204回通常国会(以下「本国会」という。))に、預託法の改正案(新法令名「預託等取引に関する法律」)を含む、「消費者被害の防止及びその回復の促進を図るための特定商取引に関する法律等の一部を改正する法律案」(以下「改正法案」という。)を提出した。

改正法案においては、規制の対象となる物品の取引について、政令で定める物品にかかる取引に限定していた現行法を、取引商品の内容にかかわらず「預託等取引」として規制の対象にするとしている。

また、預託等取引業者等が、販売を伴う預託等取引契約を行う場合には、あらかじめ、内閣総理大臣の確認を受けなければ、その勧誘・広告（改正法案第9条1項）、契約締結（同第14条1項）等が禁止され、預託等取引業者等が、内閣総理大臣の確認を受けずに締結した販売を伴う預託等取引契約は無効とされる（同14条3項）。

さらに、内閣総理大臣の「確認」を受けずに勧誘、販売を伴う預託契約を締結した場合及び不正の手段で「確認」を受けた場合には、行為者に対しては5年以下の懲役若しくは500万円以下の罰金、又はその併科、法人に対しては5億円以下の罰金が定められている（同第32条及び第38条）。

#### 4 本会の立場

##### (1) 序論

本会においても、平成31年3月31日付で、販売預託商法に対しても金商法上の「集団投資スキーム」に関する規定を適用すべきであるとの内容の「いわゆる『預託商法』について抜本的な法制度の見直しを求める意見書」を発出したことをはじめとして、販売預託商法の危険性を訴え続けてきた。

本会は、販売預託商法による被害がなお発生し続けている現状を看過することはできないこと、もはや現行法の枠内で被害の防止及び回復の実現が不可能であること、及び、今般、消費者庁が主導となって、販売預託商法を「原則禁止」とする抜本的な法規制の方針を打ち出したことに鑑み、消費者庁所管の下で、速やかに、「販売預託商法」そのものの禁止を前提にした実効的法規制の整備に賛成するものである。

加えて、法改正の際には、報告書の内容を実現させることは当然のことながら、販売預託商法の特異性及びこれによる消費者被害防止の重要性に鑑み、以下のとおり、関係省令に基づく実際の運用が適切に行われるかど

うか、将来的な法改正が必要な課題についても積極的な審議・検討を行うべきであると提言する。

(2) 「特定商品」要件を撤廃すべきであること

現行預託法においては、法令で定められた特定商品にかかる販売預託取引のうち、内閣府令で定める3か月以上の預託期間を有するもののみが規制の対象となっている。

これに対し、報告書は、販売預託商法を「原則禁止」するものとして広く規制をする方針を打ち出し、改正法案では、「特定商品」性が要件から排除され、物品の預託全般が規制の対象とされることとなった。

この点については、販売預託商法被害の防止に大きく寄与することから、本会も大いに評価するものである。

(3) 「預託期間」要件についても撤廃に向けた議論を行うべきであること

他方で、「預託期間」要件については、改正法案においても維持されている。

例えば、ケフィア事業振興会事件においては、契約から3か月後に商品の引渡しを行った後、直ちに買戻しを行うという「預託期間」要件を潜脱する形での取引が行われており、改正法案の内容ではこの類型は規制の対象とすることができない。

販売預託商法の被害発生を確実に防止するという法改正の目的に鑑みれば、「預託期間」要件についても廃止をしなければ、手当は不十分というべきである。

したがって、本国会においては、「預託期間」要件についても、本国会での改正、もしくは少なくとも将来的な撤廃に向けた議論を進めるべきである。

(4) 預託法違反の契約については民事上無効とすべきであること

改正法案においては、預託法上の「確認」を受けずに締結された販売を

伴う預託等取引契約については無効とするとの内容になっている。

販売預託商法の被害が拡大し、また被害の回復が困難となった背景には、被害者自身が自ら被害にあっていることを把握しづらいという販売預託商法の特徴も一因となっている。違法な預託等取引契約の民事上の効力については、被害者の意思にかからしめることなく、当然に無効としなければ、被害防止・回復は望めない。

この点については、本会も賛成するものである。

(5) 特商法同様の消費者庁による業務禁止命令権を法定すべきであること

特定商取引に関する法律においては、平成28年の改正により、業務停止命令を受けた法人等の役員が処分後に別の法人を立ち上げる等して、業務停止命令の潜脱を図ることを防止するため、業務停止を命じられた個人事業主、法人の役員及び政令で定める使用人等に対して、新たに法人を設立する等して、停止の範囲内の業務を継続すること等を禁止する業務禁止命令権が創設された。

販売預託商法に関しても、同様の潜脱行為がなされるおそれがあることから、改正法案においては、消費者庁に、特定商取引法同様の業務禁止命令権を認める旨の規定が置かれており（第20条）、この改正については本会も賛成する。

(6) 預託法違反の行為につき、組織犯罪処罰法及び犯罪被害財産被害回復給付金支給制度の適用対象とすべきであること

改正法案においては、内閣総理大臣の確認を受けない勧誘・契約締結等に対し、5年以下の懲役刑が定められており、当該法定刑を前提とすると、組織的犯罪処罰法及び被害回復給付金支給制度の適用対象となる。

現行法の下では、預託法の規制が及ばない悪質な販売預託商法については、物品の欠缺等を要件とする詐欺罪・出資法違反等による処罰がなされていたところ、物品預託商法の実態の覚知・把握に困難が伴うため、可及



的早期に被害拡大を抑止するとの見地からは、その有用性には限界があり、より効果的な犯罪収益の保全・被害者財産の回復を図る制度が導入される必要があった。

今回の法改正により、預託法違反を組織犯罪処罰法ないし被害回復給付金支給制度の適用対象とすることで、迅速な法執行による早期の被害抑止及び被害回復に著効が見込まれる。

本会も、当該措置については賛成するものである。

(7) 消費者庁及び適格消費者団体による破産申立制度を導入すべきであること

実際に消費者被害にあってしまった消費者を救うためには、速やかに事業者の資産を凍結し、被害者に返還する仕組みが必要不可欠である。

現行預託法に基づく被害拡大防止措置としては、行政庁による業務停止命令の規定が存在するが、ジャパンライフ事件において、ジャパンライフ社は、4度にわたる業務停止処分を受けたにもかかわらず、業務の一部を停止するにとどまり、その間も被害が拡大し続けたように、業務停止命令が被害拡大防止に果たす役割には限界があると言わざるをえない。

業務停止命令の規定に代わる実効的な被害拡大防止措置の一つとして考えられるのが、行政庁及び適格消費者団体による破産申立制度の導入である。

破産申立ては、裁判所が破産手続開始決定をすることにより、破産者たる事業者に対し、自由な財産の処分を不可能にし、預貯金に限らない全ての財産を包括的に保全する効果を有することから、財産の隠匿・散逸防止、ひいては被害回復のために有効な方法であるといえる。

しかし、現行法においては、債権者たる被害者による破産申立ては可能であるものの、事業者の資産状況に関する資料の収集の困難性等の理由から、早期の段階で行われることは期待できない。

そのため、行政庁及び不特定かつ多数の消費者の利益を擁護するために差止請求権を行使するために必要な適格性を有する消費者団体として内閣総理大臣の認定を受けた法人である適格消費者団体による早期の破産申立制度が、被害回復のために果たす役割は大きい。

例えば、金融商品取引法の規制を受ける金融商品取引業者に対しては、金融機関等の更生手続の特例等に関する法律第490条が、監督庁による破産申立権限を定め、金融商品取引に関する被害者保護を図っている。

他方、消費者庁は、平成25年6月付で「行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策について」という報告書を公表し、行政庁による破産申立制度の導入に向けた検討を継続するとしていたものの、7年が経過した現在においても、その実現の目途は立っていないという状況にある。

本国会においては、改正法案の審議と合わせて、被害回復に向けた最後の歯止めとして、消費者庁及び適格消費者団体による破産申立権の付与について、速やかな導入に向け、審議・検討を行うべきである。また、適格消費者団体による破産申立制度の導入にあたっては、適格消費者団体による早期かつ適切な情報収集を可能とするために、国、地方公共団体及び独立行政法人が、適格消費者団体の求めに応じ、破産申立てに必要な限度において、事業者の所在、事業の実態、責任財産の所在等の情報を提供することができる旨の規定も合わせて設ける必要があることから、この点についても、併せて審議・検討を行うべきである。

- (8) 販売預託商法の禁止の「例外」を厳格に解し、法規制の潜脱防止を確実に図るため、関係省令の内容及び実際の運用についても本国会において審議・検討がなされたうえで、法改正がなされるべきであること

ア 販売預託商法を「原則禁止」したとしても、「例外」が広く生じてしまうと、法規制の潜脱を容易に許すことになりかねないことは言うまでも

ない。

報告書が、法改正に際して、「現行においても預託法の適用を受けないこととされている金融商品取引法及び信託業法等に基づくもののほか、他法令に基づく枠組みの下で消費者保護の観点からの規制が既に行われている場合等を対象に必要最小限の範囲で預託法の規定の適用除外を設ける方向でその範囲の明確化等を実務的に検討すべきである。」としているとおり、他法令により既に十分な規制がなされており、あらためて預託法による規制を行う必要がない場合を除いて、預託法の規制を受けるものとし、販売預託商法が、確実に法の規制に服するような制度を設計すべきである。

イ まず、改正法案においては、勧誘・広告等の段階と、実際の契約締結の段階の2度にわたり、当該販売預託契約の締結・更新により、顧客の財産上の利益が不当に侵害されるおそれのないこと等につき、内閣総理大臣の「確認」を受けなければならないとされており、「確認」が、販売預託商法の「原則禁止」を支える根幹的な手続制度となっている。

そのため、「確認」は極めて厳格な基準にて運用がなされなければならない。「原則禁止」の規制が骨抜きになってしまうことを防がなければならない。

法改正後、内閣総理大臣による「確認」制度が、法改正の目的に沿った形で運用されるよう、本国会においても、その基準・方針につき、あらかじめ、審議・検討をすべきである。

ウ また、改正法案では、預託等取引業者のみならず、預託等取引契約の対象とする物品の販売を行う者その他の預託等取引業者と密接な関係を有する者として内閣府令で定める者である「密接関係者」についても規制の対象としている。

改正法案が「密接関係者」についても規制の対象とするのは、販売預託商法の性質に鑑みると、一連の取引の中で、物品の預託を受ける事業者のみを対象とする規制にとどまり、物品の販売等を担当する業者の勧誘等を

取り締まることができなければ販売預託商法の被害防止の目的は達成できなためである。

言い換えれば、内閣府令が、適切に「密接関係者」の範囲を定めなければ、販売預託商法の規制には、潜脱可能な「例外」が生じてしまうことになる。

したがって、本国会においては、「密接関係者」についても、いかなる範囲で規制対象とするのかについて審議・検討を行ったうえで、それを踏まえて、内閣府において、具体的な府令の制定を行うべきである。

エ さらに、改正法案の規制対象は、物品のみならず、「施設の利用に関する権利であって政令で定めるもの」及び「物品の利用に関する権利、引渡請求権その他これに類する権利」の特定権利も含まれる。

「施設の利用に関する権利であって政令で定めるもの」については、現行預託法においても規制対象になっているが、法改正後は「原則禁止」の規制の範囲を定めるものとして、現行法下以上に、政令の定めが重要になるものと思われる。

この点についても、法改正に際して、今国会における審議・検討を行い、遺漏なく政令の内容が定められなければならない。

## 5 まとめ

よって、本会は、衆議院及び参議院に対し、冒頭の「意見の趣旨」記載の内容を踏まえた積極的な審議を求めるものである。

以上

令和3年4月30日  
熊本県弁護士会 会長  
原 彰 宏