

令和 2 年 2 月 18 日

問題意識メモ

鹿野菜穂子

I 悪質な販売預託商法に対する規制および被害回復の強化について

1 被害実態と法改正の必要性

(1) これまでの被害状況

「特定商品等の預託等取引契約に関する法律（預託法）」は、豊田商事事件を契機として、詐欺的な販売預託商法を規制するために昭和 61 年に制定されたものであるが、その後も、八葉物流事件、近未来通信事件、ふるさと牧場事件、あぐら牧場事件、フラワーライフ事件、ジャパンライフ事件、ケフィア振興会事件など、同様の手口による被害は繰り返し発生している（消費者委員会調査報告書 18 頁・表 14）。その被害総額も巨額にのぼり深刻である。

(2) 特徴

これらの事例に共通しているのは、事業者が、消費者が購入した物品等を事業者が預かって運用し消費者に配当等を支払う旨伝えて、物品を販売し預託させるが、実際にはその販売したはずの物品等やその運用実態は存在しないということ（つまり、「現物まがい」だという点）である。そして、後に契約をした消費者が拠出した金銭を、以前からの契約者への配当に充てることで、消費者から見れば、事業が順調に行っているように見えるものの、運用実態がなく、破綻必至の構造をもっており、実際に破綻したときになって、多くの被害が露呈するという点である。

この種の悪質商法被害では、被害者は、配当を受領できている限り、その被害に気づくことが難しいという特徴がある。ジャパンライフ事件を例にとっても、消費者庁は、4 度にわたり、預託法や特商法に基づく行政処分を行ったが、それでも被害の拡大を食い止めることができなかった。

(3) 法改正の必要性

以上のことは、現在の預託法や特商法の規制が、この種の被害を防止するための十分な機能を果たせていないということを意味する。

また、その被害に気づいたときには、事業者名義の財産は残されていない。ジャパンライフにおいてもそうであるように、多数・多額の被害者が生じた後に、事業者は破産手続に移行し、その結果、被害者の被害回復に困難を来している。

そこで、①実効的な規制によって被害の拡大を防ぐこと、②被害者の被害の回復を促進する仕組みを設けることを検討することが必要である。

なお、そもそもこのような悪質な販売預託商法は、出資法や金融商品取引法の規制を潜脱するものであるということができ、これらの法律による対処も考えられるが、ここでは、まずは預託法の改正を中心に意見を述べる（それらの法律による対処の必要性を否定するものではない）。

2 預託法による公法的な規制について

(1) 政令指定制の撤廃

現行法では、対象となる物品や権利について、政令指定制が採られており（2条）、これでは、容易に同法の規制をくぐり抜けることを可能にしてしまう。政令指定制は撤廃すべき。

(2) 勧誘行為規制の強化と、実態を欠く預託商法の禁止

この問題の本質は、現物やその運用実態を欠いているため、いずれ破綻することが予定されているという点にある。そこで、この実態を欠く詐欺的な販売預託取引について、要件を抽出し、これ自体を、罰則をもって禁止することが必要である。

勧誘行為規制においても、その実態を欠くものであることの早期発見および執行の端緒となりうるような規定を設けることが必要。

(3) 実効性確保措置

禁止等の規定を置くだけでは、実効的な対応は難しい。そこで、規制の実効化を図るためには、以下の措置も検討すべき。

i 立証責任の転換ないし緩和の措置

「現物がないこと」「運用実態がないこと」を行政が立証できなければ行政処分ができないということでは、時間がかかり、被害拡大を防ぐことができない。そこで、既に景品表示法等に存在する不実証広告規制なども参考にしながら、事業者の側に、現物や運用実態等の存在を明らかにさせ、それができない場合には禁止違反にあたる旨のみなし規定を導入すべき。

ii 参入規制の導入の検討

悪質な販売預託商法による被害を未然に防止するためには、行政が事業者に関する情報を早期に把握することが必要。そのための有効な手立てとして、参入規制の導入についても検討されるべき。

3 預託法等における民事的な規律・民事的な救済に関して

(1) 現物・運用実態のない販売預託取引の無効を明確化

現物・運用実態のない販売預託取引は、いずれ破綻することが必至であり、消費者から資金を巻き上げるための手段として行われてきた。このような構造を全体としてみると、公序良俗に反する取引と評価することができるのであり、預託法に、これが民事的にも無効であることを明記すべきである。ちなみに、金融商品取引法 171 条の 2 は、悪質な投資詐欺を防止する対策の一環として、無登録業者が未公開株式等の販売をした場合にそれを民事上も無効とする規定が設けられており、参考になる。

(2) 取消規定の導入

預託法には、クーリングオフに関する規定はあるが（8条）、取消しに関する規定はない。もちろん、消費者契約法には、販売預託取引においても利用可能であるが、販売預託取引の特徴を踏まえた、より実効的な取消規定を導入することが考えられるのではない。特定商取引法には、行政規制としての勧誘行為規制等があり、その一部の違反が消費者の取消権と結び付けられている。預託法においても、勧誘行為規制をより実質化するとともに、それに結び付ける形での取消規定を設けることが検討されるべきではないか。

(3)行政規制と民事的手段との連携

行政処分に際して認定された違反事実を、民事訴訟においても活用できるようなスキームを検討することについては賛成。

そもそも、消費者法分野においては、公法による規制と民事ルールとの協働が重要である。悪質商法対策としては、公法的な規制の重要性が一層増すが、公法的な規制と連携する形で、民事的な救済をいかにして実現するかを検討することも重要。

その連携の図る具体的な方策については、さらに検討が必要。

(4)被害回復給付金支給制度との接続による被害回復

現在、「組織的犯罪処罰法」では、所定の財産犯等の犯罪行為によって得た「犯罪被害財産」を犯人から剥奪することができるとされており、また、このようにして犯人から剥奪した犯罪被害財産を給付資金として保管し、被害者に給付金を支給する制度が、「犯罪被害財産等による被害回復給付金の支給に関する法律」に規定されている。

販売預託商法についても、実態を欠く販売預託取引を罰則をもって禁止し、このような犯罪被害回復給付金支給制度と接続させることが、被害救済に資する。

4 違法収益の剥奪について

悪質な販売預託商法が繰り返し行われてきたことの理由は、これによってその事業者が巨額の利益を収受できるということにある。このような悪質商法を断つためには、このような違法収益を剥奪する有効な仕組みを用意することが必要。そのひとつとして、組織的犯罪処罰法による犯罪被害財産の剥奪について既に言及したが、それも含めて、この種の悪質商法に関して、違法収益を剥奪するための制度を検討すべき。

5 特定商取引法について

悪質な販売預託商法は、訪問販売、連鎖販売取引、業務提供誘引販売取引の形態を採ることが多く、それ故、実際の行政処分も、特商法に基づいても行われてきた。しかし、それによっての早期の執行と実効的な効果が得られなかった現実を踏まえると、これら特定商取引法の規定についても、実効性という観点から見直しが必要なのではないか。

Ⅲ オンライン・プラットフォーム運営事業者が介在する取引の適正化に向けて

1 現状とルール整備の必要性

インターネットの普及とオンライン・プラットフォームを介した取引の急速な増大し、それに伴ってトラブルも増大してきた。

今後のオンライン取引の健全な発展を促すためにも、ルールを整備することが必要。

①オンラインによる販売業者については、既に特定商取引法の通信販売に関する規制がある。しかし、現在の特商法の規制は、ネット取引特有の問題には十分に対応しきれていない点があるのではないかと（特定商取引法の一部見直しの必要）。

②プラットフォーム運営事業者の役割・責任については、明確なルールがない。この点については、新たなルールを構築をする必要性が高い。

2 プラットフォーム事業者に関するルールの形成の枠組み

自主規制、公法的規制、民事ルールをどのように組み合わせるのかを具体的に検討する必要がある。自主規制に委ねるべき項目と、最低限の法的ルールが必要な項目。

3 プラットフォーム運営事業者の役割と責任に関する基本的な考え方

(1)単なる「場の提供者」論から脱皮する必要性

①実質的には取引条件等を実質的に決定するなどの形で支配力を有するものが多い。なっている。

②取引に応じて利益を獲得している（報償責任）。

③消費者はプラットフォームを信頼して取引に入っている（信頼に対する責任）

④プラットフォーム事業者の中には、（関連会社が関与する等の形で）決済機能を備えているものがある。そして、そのカード利用による利益付与により、顧客を誘引するものもある。

このように、プラットフォーム事業者は、実際に「場の提供者」を越えた関与をオンライン市場において行っている。公正なインターネット取引市場を確保するためには、プラットフォーム運営事業者の相応の役割と責任について検討することが必要である。

(2)場の「設計者」としての場の整備義務

プラットフォーム事業者は、このように単なる「場の提供者」を越えた立場にあると思われるが、「場の提供」という角度から見ても、場を設計し提供している当該事業者は、場を適切に整備すべき立場にあるといえるのではないかと。たとえば、取引における基本的な表示の在り方等については、「場の設計者」としてこれを整備することが要請されるのではないかと。

※プラットフォームの論点については、後半の議論でより具体的に主張する予定。