

預託法改正の概要と今後の課題

特集

預託法改正の概要

鹿野 菜穂子 Kano Naoko 慶應義塾大学大学院法務研究科教授
 国民生活センター紛争解決委員会委員、内閣府消費者委員会委員、東京都消費生活対策審議会会長代理、東京都消費者被害救済委員会委員、本改正に関する消費者庁検討会委員などを歴任



はじめに

(1) 2021年預託法改正

2021年6月に、「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」が成立し、同月16日に公布されました(令和3年法律第72号)。これによって、預託法は大幅に改正され、同改正による適用対象の拡大に伴い、その名称も、従来の「特定商品等の預託等取引契約に関する法律」から「預託等取引に関する法律」に改められました(以下、この改正前後を通して「預託法」とし、条名は記載のあるもの以外、預託法を指す)。

(2) 預託法制定の経緯と改正前のルール

預託法は、もともと、1980年代に、多数の消費者に対する巨額被害をもたらした豊田商事事件(被害者は約2万9000人、被害額は約2000億円といわれている)などを契機に、「預託等取引」における預託者の利益保護を図ることを目的として、1986年に制定・公布されたものでした(昭和61年法律第62号)。そして、この法律では、「預託等取引業者」に対して、不当勧誘・解除妨害・債務の不履行等の不当な行為を禁止し、

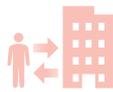
書面交付義務や、書類を備え置き預託者の求めに応じて閲覧させる義務を定め、それらの違反に対する行政処分や罰則を定めていました。また、民事ルールとしても、預託者のクーリング・オフの権利(14日間)や、クーリング・オフ期間経過後の中途解約権も定めていました。

(3) 改正前の問題点と2021年改正の意義

このように預託法は、預託者の利益の保護を図った法律でしたが、改正前の同法の規制には問題もありました。第一に、その対象が政令で定める特定商品や施設利用権に限定されていたことです。第二に、預託等取引の中でも特に危険性の高い「販売を伴う預託等取引(販売預託)」についての規制が不十分であったことです。そして実際、預託法施行後も、八葉物流事件、近未来通信事件、ふるさと牧場事件、安愚楽牧場事件、ジャパンライフ事件など、詐欺的な販売預託による重大な被害は、後を絶ちませんでした^{*1}。

そこで、2021年の改正で、預託等取引の私たちをとった詐欺的商法による被害の撲滅をめざして、預託法の内容が抜本的に見直され、規制が強化されることになったのです。以下、こ

*1 これまでの被害(特に販売を伴う預託等取引被害)の概要については、本特集2「預託法改正に至る経緯と今後の課題」5ページ表参照



の改正の概要についてみていきましょう。^{*2}

預託等取引と それに関するルール



(1) 預託等取引とは

改正預託法にいう「預託等取引」は、対象が物品か権利かによって、物品預託型(2条1項1号)と特定権利管理型(同条1項2号)に分けて規定されていますが、いずれにおいても、当事者の一方が相手方に対し、次の①および②を約束して、相手方から物品の預託または特定権利の管理委託を受ける取引をいいます。つまり、①3カ月以上の期間にわたり、物品の預託を受けることまたは特定権利の管理をすることを約束し、かつ②その預託等を受けた者が相手方に対し、当該預託もしくは管理に関し財産上の利益を供与すること、または、3カ月以上の期間経過後に一定の価格で買い取ることを約束する、というものです(ただし、信託の引き受けに該当するものなどは除かれている)。そして、この預託等取引に基づき、物品の預託を受けまたは特定権利の管理をすることを業として行う者を「預託等取引業者」といいます(2条2項)。

例えば、事業者が消費者^{*3}に対して、ある貴金属を預けてもらえば、1年後には10%の利息相当額の利益を支払うと言ったり、3年後に高額で買取りをするなどと言ったりして、その消費者から当該貴金属を預ける約束をさせるといった取引をいいます。

(2) 適用対象の拡大(政令指定制の廃止等)

改正前の預託法では、対象となる「物品」は政令で定める物品(「特定商品」と規定され、政令で指定されたもの(貴金属等、観賞用植物、人が飼育する哺乳類や鳥類、家庭用治療器、その他)だけが対象でした。しかし、政令指定制では、取引の対象を政令指定外のものにするこ

と、容易に同法の規制を免れることになってしまいます。そこで、今回の改正では、政令指定制が廃止され、すべての物品が対象とされました。

一方、「権利」については、対象が「特定権利」とされ(2条1項2号)、一定の限定は残っていますが、改正前に比べてその対象の範囲が拡大されました。つまり、まず「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」は、特定権利に該当します(同号ロ)。さらに、施設の利用に関する権利であって政令で定めるものも対象とされています(同号イ)。この最後の点では権利につき政令指定制が維持されました。

(3) 行政処分等の強化

改正預託法も、預託等取引業者等に対して、預託等取引契約の締結もしくは更新における不実告知や不利益事実の不告知等による不当な勧誘、不当な解除妨害等を禁止するとともに(4条)、債務の不履行や不当な遅延等を禁止し(5条)、さらに、書面交付義務(3条)や、書類を備え置き預託者の求めに応じて閲覧させる義務(6条)を定めています。また、消費者保護のための民事ルールとしても、預託者が法定書面の交付を受けた日から起算して14日間のクーリング・オフの権利(7条)や、クーリング・オフ期間経過後の中途解約権(8条)を定めています。

ルールの大枠は改正前と同様ですが、改正預託法では、上記の禁止や義務に違反した預託等取引業者等に対する行政処分の内容が整備され強化されるとともに(19条以下)、違反に対する罰則が強化されました(33条、35条、36条等)。

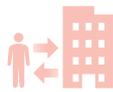
販売を伴う預託等取引と その原則禁止



2021年の預託法改正において最も注目される点は、販売を伴う預託等取引(以下、販売預託)

*2 2021年預託法改正については、笹路健・落合英紀・志賀明「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」の解説(『現代消費者法』52号86ページ(特に91ページ以下)、2021年)、池本誠司「デジタル社会における消費者被害と特定商取引法・預託法改正」(『自由と正義』72巻10号29ページ(特に30ページ)、2021年)も参照

*3 預託法では、保護の対象について「消費者」という概念は用いていないが、預託者が営業のためまたは営業として預託等取引契約を締結する場合は適用除外されているので(27条)、預託者が消費者である場合が念頭に置かれているといえる



に対する特別の規定を新設し、販売預託を原則禁止としたことです。

(1) 販売預託とは

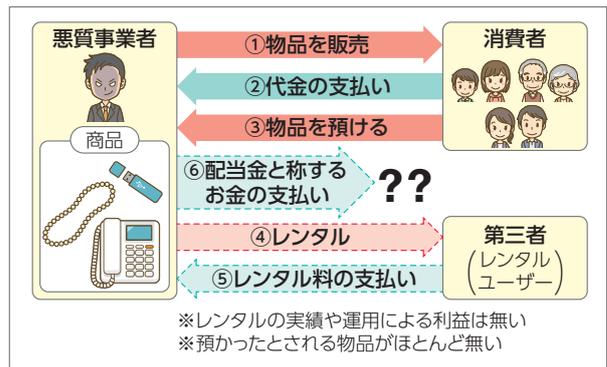
販売預託は、前述の預託等取引のうち、その預託される物品等についての販売を伴うものをいいます(9条、14条参照)。つまり、自己またはその密接関係者が販売しようとする物品または特定権利を対象として、預託等取引をさせる場合です。このような形態の取引は、詐欺的な取引手法として悪用される危険が大きく、歴史的にも多数の消費者の巨額被害を繰り返しもたらしてきました。冒頭に挙げた過去の被害事例の多くが、この販売預託のスキームを用いるものでした。そこで、今改正では、預託等取引の中でも、販売預託について、特に強い規制を設けることになったのです。

(2) 販売預託のスキームと危険性

ここで改めて、販売預託の典型的なスキームを紹介しましょう。事業者が、消費者に対して、例えば高額な貴金属を販売し、消費者から事業者に代金を支払わせますが、一方で、事業者が消費者からその購入した物品等を預かり、一定の期間預ければ「配当金」等と称する利益を支払う旨約束します。その際、事業者は消費者に対して、預かった物品等(先の例では貴金属)を第三者にレンタルに出すとレンタル料の収入が得られるので、その運用により消費者に対する配当金が支払われるなどと説明します(図)。

しかし、これまでの多くの被害事例では、実際には、事業者によるレンタルの実績や運用による利益は無く、それどころか、消費者から預かったとされる物品等がほとんど無かったことが後に判明しています。つまり事業者は、目的となる物品等がほとんど存在せず、運用実績が無いにもかかわらず、「売買代金」という名目で、消費者から金銭を拠出させており、事業者は新

図 販売預託のスキーム



資料：消費者庁「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の概要」を基に作成

た顧客から集めた金銭で、以前からの顧客に対する配当金を渡すという自転車操業を繰り返す、最後には配当金を工面することができず破綻しています(実質的には、いわゆる「ポンジ・スキーム」*4の投資詐欺といえることができる)。

一方、消費者からみると、購入した物品等は事業者にもそのまま預けているという認識であって、その物品等が現に存在するか否かを確認する手段は限られています。また、いわゆる「配当金」が支払われている限りにおいては、消費者は、運用実績の有無などについて確認するインセンティブを持たないのが通常ですから、物品等が無く運用実績が無いことなどは発覚しにくいのです。こうして、表面では顧客が拡大して取引が順調に進んでいるようにみえながら、実際は、事業者には履行できない債務が膨れ上がり、ついに事業者の破綻が明るみに出たときには、多数の消費者の巨額な被害だけが残るといえることが繰り返されてきたのです。

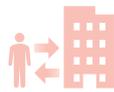
販売預託は、このように構造的に危険をはらみ、投資詐欺の手段として利用され、反社会的な性質を有することから、特に強い規制が加えられることになったのです*5。

(3) 販売預託に関する改正預託法のルール

改正預託法は、前述した消費者被害を防止し、

*4 出資してもらった資金を運用して、その利益を出資者に配当金などとして還元するとうたいながら、実際には資金運用を行わず、後から参加する出資者から新たに集めたお金を以前からの出資者に配当金などと偽って渡すという投資詐欺の手口を「ポンジ・スキーム (ponzi scheme)」という。多くの販売預託は、物品等の「代金」という名目を用いているとしても、実質はこのような出資金詐欺に該当するといえる

*5 消費者庁「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(2020年8月19日)」4～5ページでは、販売預託商法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であることから、預託法においてこれを原則禁止とすべきであること、また、違反事業者に対して十分に抑止力をもった法定刑を設けるとともに、民事上も無効とすることが必要だと提言。2021年の改正は、この提言に基づく



消費者の利益の保護を図るため、販売預託を、原則として禁止し(9条、14条)、その違反については、行政処分の対象とするとともに(19条以下)、直接、重い罰則(5年以下の懲役もしくは500万円以下の罰金または併科)の適用を受けるものとなりました(32条等)。また、原則禁止の対象となる契約については、民事的にも無効としました(14条3項)。

販売預託の「原則禁止」とは、預託等取引業者は、販売預託の勧誘や契約締結・更新をするには、それぞれの段階で個別に、内閣総理大臣(消費者庁)により、厳格な要件と手続きの下で、顧客の財産上の利益が不当に侵害されるおそれがないことなどの「確認」を受けなければならない(9条1項および14条2項)、そのいずれの確認をも受けた例外的な場合でない限り、販売預託に係る契約の締結または更新が禁止されるということを意味します。

例えば、近年問題となったジャパンライフ事件(磁気治療機器の販売預託)では、消費者庁が、2016年から2017年にかけて4回にわたり、勧誘目的等不明示や書面交付義務違反等を理由に預託法や特定商取引法に基づき同社に対して行政処分を行い、同社は2017年12月に銀行からの取引停止処分を受けて事実上倒産するに至りましたが、既にその時点での負債総額は2400億円余りに上っていました。このような詐欺的商法に対する消費者の保護のためには、早期にその取引を食い止めることが不可欠です。改正預託法では、販売預託を原則禁止とし、罰則を強化することなどによって、このような被害の拡大を早期に防ぐことが可能になったといえるでしょう。

おわりに

最後に、改正預託法のその他の改正点について簡単に紹介するとともに、残された課題につ

いて指摘しておきましょう。

消費者の利益に資するその他の改正点として、第一に、消費者からのクーリング・オフの通知について、電磁的方法(電子メールの送付等)で行うことが可能となりました(7条)。デジタル化の進展に鑑み、消費者によるクーリング・オフの行使方法の選択肢を広げるものです。第二に、詐欺的な商法等の国際化が進むなか、外国執行当局に対する情報提供制度が創設されました(26条)。第三に、消費者裁判手続特例法の改正により、預託等取引の被害回復の裁判に資するため、行政が預託法の行政処分に関して作成した書類を特定適格消費者団体に提供することを可能とする規定が新設されました(消費者裁判手続特例法91条)。

一方、2021年改正には課題も残されています。第一に、事業者が消費者に交付すべき契約書面等について、消費者の承諾を得た場合には、例外的に、電磁的方法で行うことが可能とされました(3条)。これも、デジタル化の流れのなかでの改正ではありますが、従来の書面交付義務が果たしてきた機能が損なわれることのないよう、より具体的な「消費者からの承諾の取り方」や「電磁的方法による提供の在り方」について、検討が必要です*6。

第二に、改正預託法では、販売預託について、預託等取引業者自身が売主となる場合のみならず密接関係者が売主になる場合も規制の対象とするなど、脱法を防ぐ手立ても工夫されていますが、なお脱法の心配がないわけではありません。特に、預託等取引は内閣府令で定める期間(3カ月)を超えるものだけとされています(2条)、契約における期間等の定め方によっては、この期間要件をくぐり抜けた脱法の可能性が生ずるのではないかと指摘もあります*7。これらの点は、解釈論および政省令の内容も含め、今後の課題です。

*6 同じ問題は、特定商取引法の改正にもある。2021年7月、消費者庁に「特定商取引法等の契約書面等の電子化に関する検討会」が設置され、2021年12月現在、検討が続けられている

*7 2021年11月4日付の日本経済新聞朝刊(12版)31ページには、期間を不明確にすることによる販売預託禁止の「抜け穴」の問題が指摘されている