



特集

2 預託法改正に至る経緯と今後の課題

石戸谷 豊 Ishitoya Yutaka 弁護士

日本弁護士連合会消費者問題対策委員会委員長、内閣府消費者委員会委員などを歴任。全国ジャパンライフ被害対策弁護士連絡会代表、国民生活センター消費者判例情報評価委員会委員など



はじめに

今回の預託法の改正は、販売預託商法(以下、預託商法)を原則禁止として、消費者被害の根絶をめざしています。消費者庁がこれまでの考え方を大きく転換し、確認制度という新たな審査制度を導入したという意味でも、高く評価できる内容です。

しかし、この改正に至るまでには、社会問題化した消費者被害が続発し(表)、立法過程においても紆余曲折がありました。また、この種の被害の早期救済のためには残された課題もあります。本稿では、こうした視点から、預託法の改正の経緯と課題について述べていきます。

預託商法のしくみ

預託商法のしくみがどのようなものか、代表的

な3つの事例を挙げてみます。

【豊田商事事件】

- ① 豊田商事は、訪問販売などで「金は値上がりする」などと勧誘し、消費者と「金(金地金)」の売買契約を締結する。
- ② ①と同時に、「金は保有しているだけでは金利が付かない、当社に預けてもらえば賃借料を支払う」と説明、売りつけた金を豊田商事が賃借し、契約期間の賃借料を消費者に支払う。
- ③ 契約期間満了時には、豊田商事が金を引き渡すか時価で買い取り代金を消費者に支払う(実際には、契約を更新させることが多い)。

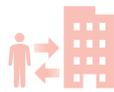
【和牛預託商法事件】(事業者は複数)

- ① 事業者が広告や勧誘により、消費者に繁殖牛(またはその共有持分)を販売する。
- ② ①と同時に消費者は事業者に購入した牛を預託し、飼育を委ねる。契約期間中、事業者は

表 いわゆる「販売預託商法」等による主な事件

	事件	時期	対象商品	被害者数	被害総額	1人当たりの平均被害金額
1	豊田商事事件	1982～1985年	金地金	約29,000人	約2,000億円	約690万円
2	八葉物流事件	1999～2001年	健康食品	約40,000人	約500億円	約125万円
3	近未来通信事件	1999～2006年	IP電話中継局	約2,000人	約400億円	約2,000万円
4	ふるさと牧場事件	～2007年	和牛	約5,000人	約200億円	約400万円
5	安愚楽牧場事件	1997～2011年	子牛	約73,000人	約4,200億円	約575万円
6	フラワーライフ事件	2007年～	押し花ブーケ、フラワーアレンジメント	約2,300人	約60億円	約260万円
7	ジャパンライフ事件	～2018年	磁気治療機器	約7,000人	約2,000億円	約2,857万円
8	ケフィア事業振興会事件	～2018年	干し柿など	約30,000人	約1,000億円	約333万円

出典：内閣府 消費者委員会「いわゆる「販売預託商法」に関する消費者問題についての調査報告」から抜粋(2019年8月)



消費者に配当金を支払う。

- ③事業者は牛を飼育して市場で売却するなどし、契約期間満了時に当初の販売代金を消費者に支払う。

【ジャパライフ事件】

- ①事業者が消費者に磁気治療器等の健康関連商品を販売する。
- ②①と同時に事業者がその商品の預託を受け、事業者は第三者にレンタルし、そのレンタル料を配当金として消費者に支払う。
- ③契約期間満了時または解約時(いつでも解約できる)、事業者が消費者に当初の販売代金を支払う(実際には契約を更新させる)。

このように、事業者によって運用方法に違いがありますが、共通しているのは、①事業者の消費者への商品の販売 ②消費者が購入商品を事業者へ預託、預託期間中の配当の支払い ③契約期間満了時の返金、というしくみです。

預託商法の運用実態

次に、前述したしくみをどう利用したのか、事業者の運用実態からみていきます。

まず、豊田商事の場合は、しくみの①で集めた売買代金をゴルフ場やマリンスパ施設などの開発、多数の関連会社への投資などに使っていました。しくみ②で賃借したという金は初めから存在しませんでした。そのため、役員5名が詐欺罪で有罪判決を受けています。

次に、和牛預託商法の場合は、多くの事案で牛はまったく存在しませんでした。このため、勧誘が元本保証であったとして出資法違反で有罪(はるな牧場事件など)、出資法違反と詐欺罪で有罪(千紫牧場事件)、詐欺罪よりも刑が加重される組織的詐欺罪で有罪(ふるさと牧場事件)など、多くが刑事事件となっています。なお、安愚楽牧場事件では牛が契約数に比べると大幅に不足していたものの、飼育の実態が無かったわけではないので、幹部2名が預託法(重要事実についての不実告知の罪)で起訴され、有罪となっています。

ジャパライフの場合は、預託されたはずの商品が全体のせいぜい1割前後しか無かったのですが、仮に預託された商品が全部存在してもジャパライフにまったく利益を生まない構造であったことが判明しています。この事件では、幹部12名が出資法違反で、会長が詐欺罪で起訴されています。

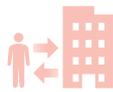
預託法の重大な問題点

預託商法の実態は前述のようなものでしたが、ジャパライフ事件以前は、預託法は被害防止に何ら役立っていませんでした。その理由の主なポイントを挙げてみます。

豊田商事事件を受けて、預託商法は犯罪的な商法という認識が広がっていました。ところが、預託法の制定によって、逆に、預託商法が公認されたかのような認識が、悪質業者の間に広がったのです。当時預託法は通商産業省(現経済産業省)が所管していましたが、参入規制をとっていなかったため、どんな事業者も自由にこの商法を始めることができ、和牛預託商法の事業者が多数参入しました。そのうえ、預託法は、適用対象について政令指定制をとっており、指定されていない商品が多くありました。和牛預託商法が始まった当時、牛は政令指定の対象外でした。

ただし、安愚楽牧場事件の当時は、既に牛が政令指定されていました(1997年7月追加指定)。しかし、預託法は活用されませんでした。2009年の設置に伴い同法を移管された消費者庁は、安愚楽牧場の破産手続開始決定の直前(10日前)に措置命令を出しましたが、預託法の適用ではなく、広告表示の優良誤認を理由とする景品表示法違反によるものでした。

結局、1986年に預託法を制定してからも、預託商法被害は続出していました。そして、制定から30年後の2016年12月、ようやく初めての業務停止処分が、ジャパライフに対して出されたのでした。規制が不十分だったうえに、法執行も弱かったことは明らかです。



預託法の考え方



預託法については、立法当初から、この規制内容では預託商法被害を防止することはできないと批判されていました。実際、深刻な被害が相次ぎ、法改正を求める意見が強まります。

法整備を考える場合、預託商法を売買された商品の流れからみるか、資金の流れからみるかで、規制のあり方が大きく違ってきます。

商品の流れを契約の形式からみると、売買契約と預託契約という2つの契約があり、預託商法はその組み合わせとみて、運用面は重視しません。預託法はこの立場で、しかも、この2つの契約のうち預託契約の部分についてだけに着目して規制しており、売買契約の部分は規制が何もありません。クーリング・オフなど解約権の規定を行使しても預託契約が無くなるだけで、売買契約は残ったままです。代金が返還されるわけではないので、問題の解決になりません。

この立場で改正を考えると、売買契約・預託契約に見合う商品があるか、勧誘をどう規制すべきかなどの観点から新たな規制を検討し、違反の場合は売買契約を含めて契約の無効等の被害救済ルールを設けるといった方向になります。

投資取引という視点



以上に対して、預託商法を資金の流れからみる場合、消費者は売買代金名目で資金を支払っていて、契約期間中に配当を受け取り、期間満了時には支払代金相当の金額の支払いを受ける、ということになります。そうすると、これは投資取引にほかなりません。実際、ジャパンライフの事案では、代金は全額返還されることが約束されており、契約期間中は年6%（月0.5%）の配当が振り込まれるので、定期預金のように認識されがちです。超低金利時代には、とりわけ蔓延しやすいくみといえます。

そこで、こうした観点からは、投資取引に関する法規制が適切だという考え方になります。

具体的には、金融商品取引法（金商法）に集団

投資スキームという類型があります。これは、事業者が出資を募って事業を運営し、その配当や清算金を支払うという取引を広く対象としています。この規制類型は、2006年に金商法を制定した際に新設されたものです。それ以前の証券取引法では、適用対象を株式や社債といった伝統的な有価証券類に限定していたため、事業者が事業のために資金を集めて運用してその運用益を分配するという（いわゆるファンド型投資）類型には適用されませんでした。しかし、このファンド型投資の領域では、ワールドオーシャンファーム事件（エビの養殖）や近未来通信事件（電気通信サービス）など、「この事業に投資すれば儲かる」といって資金を集める事案で被害が続発していました。そこで、これらを金商法の適用対象とすることにしました。

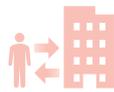
既にみたように、実質論からすると預託商法はまさにこれに該当するといえます。というのは、商品を預託しても、事業者による事業運営が無いと、配当する利益が生じないのです。例えば和牛預託商法でいえば、牛を預託だけでは意味が無く、事業者による日々の飼育業務があって初めて牛が育っていきます。つまり、商品の預託という面だけみるのでは不十分であり、それを使って事業を運営するということに本質的な重要性があるといえるわけです。それはまさに、事業への出資にほかなりません。こうした考え方から、預託商法も金商法で規制すべきだという意見が強くなりました。

しかし、ここで問題となるのは、集団投資スキームの場合には、資金を拠出するのが原則とされていることです。金商法を所管している金融庁は、預託商法は商品を預託するのだから、資金を拠出することを要件としている集団投資スキームには当たらないとしました。

消費者委員会建議



以上の経緯で、この問題を検討していた内閣府消費者委員会は、2019年8月30日の「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」において、形式的には物品等が介在しているため金商法の集団投資スキームにかかる規制には必ずしもなじまないという考え方で、消費者庁に対し、販売を伴う預託取引等に対する法整備の検討や法執行の強化を求めました。

消費者庁には、早急に対応するよう求める意見が強まり、その場合は金商法と同等の規制であり、隙間の無い法整備が求められるという意見が、弁護士会などから出されました。

画期的な検討会報告書

消費者庁では、法執行の強化が肝心であるとして、預託法の見直しはなされてきませんでした。しかし、消費者委員会がこの建議を発出したこと、国会においてもジャパンライフ問題が頻繁に取り上げられたことなどを背景に、2020年1月に「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」を設置することを明らかにしました。そして、同委員会による検討の結果、2020年8月19日の報告書*で、販売を伴う預託等取引について、原則禁止とするとの画期的な意見を取りまとめたのです。

預託商法を禁止すべきだという意見は、これまでもありました。しかし、日弁連や弁護士会等多くの意見が、金商法と同等の、つまり登録制の参入規制を導入して金融取引に課されている規制を課すべきという内容だったのは、禁止対象が狭くなるのを警戒したためです。つまり、罰則で禁止するという場合には、要件の明確性が要求されるため、どうしても適用対象が限定的となり、対象から漏れる部分が出てきてしまいます。そうすると、悪徳業者が暗躍する領域が残ることが懸念されるわけです。

この点について検討委員会報告書は、他法令に基づいて消費者保護の規制が行われている場合等を対象に必要最小限の適用除外を検討する、としていました。これは、実務的にはかなり困難な作業と思われました。しかし、改正法は、

勧誘段階および契約段階における事前確認という新たな制度を創設することで対応しました。

残された課題

今後の課題としては、ケフィア事業振興会の事案のような買戻し類型への対応と、事業者の破綻処理の問題が実務的に重要です。

買戻し類型は、預託して一定期間経過後に買戻すのですが、現在内閣府令でこの期間については3カ月とされています。このため、この期間を満たさないようにして脱法することが考えられます。この対応ですが、買戻し類型においては買戻しの額が高ければ預託期間は短いほうが利回りが高くなり、かえって顧客誘因性が強くなりますので、内閣府令でより短い期間にするなどして脱法されないようにすべきです。

次に破綻処理の問題です。ジャパンライフには4回にわたる業務停止命令が出されました。

しかし、ジャパンライフのようにそれに従わない場合には、被害拡大防止のために強い対応策を措置する必要があります。

既に消費者庁の2013年6月「消費者の財産被害に係る行政手法研究会」取りまとめは、消費者庁の破産申立て権を検討課題としていました。破産申立ては、現行法においては被害者が申し立てるしかありませんが、多額な破産申立て予納金を被害者が納付するのは無理なことです。ジャパンライフ事件の場合には、これ以上放置できないという使命感から、全国の志ある弁護士から予納金を拠出してもらい、1000万円を納付し破産申立てを行いました。しかし、このような方法が取れるのはごく例外です。

不当な収益を上げ、多数の消費者被害を生じさせる法人については、行政による解散命令制度や、被害者の救済制度、適格消費者団体による破産申立て制度などが検討されるべきです。

* https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_transaction/meeting_materials/assets/consumer_transaction_cms202_200819_03.pdf