

2020年（令和2年）12月3日

消費者庁長官 伊藤 明子 殿

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

委員長 河上 正二 殿

適格消費者団体 京都消費者契約ネットワーク

適格消費者団体 埼玉消費者被害をなくす会

適格消費者団体 消費者機構日本

適格消費者団体 消費者支援かながわ

適格消費者団体 消費者支援機構関西

適格消費者団体 消費者支援機構福岡

適格消費者団体 消費者支援群馬ひまわりの会

適格消費者団体 消費者支援ネットくまもと

適格消費者団体 消費者支援ネット北海道

適格消費者団体 消費者支援ネットワークいしかわ

適格消費者団体 消費者市民サポートちば

適格消費者団体 消費者市民ネットとうほく

適格消費者団体 消費者ネットおかやま

適格消費者団体 消費者被害防止ネットワーク東海

適格消費者団体 とちぎ消費者リンク

適格消費者団体 全国消費生活相談員協会

適格消費者団体 ひょうご消費者ネット

（団体名の50音順，印省略）

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 に対する意見書

令和2年8月19日，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おいて報告書（以下，「報告書」という。）が提出された。報告書では，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）及び特定商取引に関する法律（以下，「特定商取引法」という）の制度の在り方について一定の見解が示されたが，あるべき法整備の具体的な内容については未だ明らかにされていない。本意見書では，その内容の具体化を求めるとともに，喫緊の課題とされている事項及び今後の検討課題とされた重要論点につき，意見を述べる。

第1 意見の趣旨

1 いわゆる「販売預託商法」¹を規制するための法整備を行うことをはじめとした預託法改正に当たっては、以下の措置を講ずべきである。

(1) 販売預託商法を原則禁止とすることを前提として、①悪質な事業者の脱法行為を防止すべく、取引実態に着目した定義規定を設けるとともに、②金融商品取引法の集団投資スキームの定義との間にすき間が生じることがないように、両法律の適用範囲の明確化を図るべきである。

(2) 現行の預託法については、特定商品制の撤廃、勧誘規制の強化、広告規制の新設、勧誘の際に告げた事項又は広告で表示した事項に係る合理的な根拠を示す資料の提出及び当該資料が提出されない場合の行政処分の適用に係る違反行為が行われたものとみなす規定の新設、業務禁止命令の導入を早急に行うべきである。

また、これらの規定の実効性確保のために罰則を導入すべきである。その際は、過去の販売預託商法の大規模被害の実態や反社会性の強さを踏まえ、改正された預託法違反の犯罪（販売預託商法を除く）については、重い法定刑を設けるべきであり、特に、販売預託商法については、組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律（以下、「組織犯罪処罰法」という。）における詐欺罪に相当する法定刑を設けるべきである。かつ、販売預託商法については組織犯罪処罰法の適用対象とし、販売預託商法に係る犯罪収益を没収し、その上で、没収した財産を被害者の被害回復に充てる仕組みを構築すべきである。

さらに、被害救済の観点から民事規定を導入すべきである。

(3) 預託商法に関して、適格消費者団体による差止請求の規定を新設すべきである。

2 報告書5頁から6頁の「消費者被害の拡大防止等を図るための措置」に関する特定商取引法の改正課題について、いずれも賛同するところであり、早期の法改正を期待する。そのうえで、特に、特定適格消費者団体が訴えを提起した共通義務確認訴訟を対象として、消費者庁等が実施した行政処分の根拠資料等を特定適格消費者団体が証拠として用いることができるように提供することを可能とする規定を新設すべきである。

3 詐欺的な定期購入商法²をなくすために、独立した実効性ある規制を設けることに賛成である。具体的には、広告画面において、お試し・初回無料など定期購入

¹ 物品・権利（以下「物品等」という。）を販売すると同時に、当該物品等を預かり、自ら運用する、又は第三者（ユーザー）を貸し出す等の事業を行う等して、配当等により消費者に利益を還元したり、契約期間の満了時に物品等を一定の価格で買い取る取引をいう。

² 通信販売の広告等において、初回に無料又は低額な金額を提示し、2回目以降に高額な金額を支払わせる勧誘行為をいう。具体的な手口としては、①消費者が定期購入であることを容易に認識できないような形で表示を行う手口、②消費者に定期購入であることを明示的に示しつつも「いつでも解約可能」と称して契約を締結させ、解除に応じない又は解除のためのハードルを意図的に上げ、明示しない手口等が挙げられる（報告書7頁）。

の条件と実質的に矛盾する表示により、定期購入を条件としていないと誤認させる文言の表示を禁止する規定を設けるべきである。また、②これらの禁止行為違反に対しては十分に抑止効果がある罰則の対象とすること、並びに電子消費者契約法3条と同様に、重過失の有無を問わず錯誤取消しの対象とすべきである。

また、詐欺的な定期購入商法の契約に関して、解約・解除を不当に妨害する行為の禁止として、③広告画面及び申込確認画面において、解約自由・解除保証等の表示を強調しながら、解約方法や解約条件に関する制限を目立ちにくい小さな打消し表示とする行為並びに解約申出の連絡を事実上困難とする行為を禁止し、④これに違反する場合は、2回目以降の契約に関して中途解約権を保障し違約金の定めを制限すべきである。

- 4 いわゆる「送り付け商法」³をなくすために、特定商取引法において、消費者の承諾なく商品を送付して対価を要求すること及びその商品に係る売買契約の諾否の回答又はその商品の返還を求めて消費者に連絡をとることを禁止すべきである。また、これに違反した行為に対し、行政処分や刑罰の対象とすること、並びに、期間経過を要件とせず、直ちに、事業者が商品の返還請求権を喪失すること並びに消費者の代金支払義務及び不当利得返還義務が存在しないことを特定商取引法上明記すべきである。

第2 意見の理由

1 多数の消費者被害が生じていること

(1) いわゆる「販売預託商法」に関する被害

我が国では、いわゆる販売預託商法を悪用し、多数の消費者に深刻な被害をもたらす事案が繰り返し発生してきた。その被害総額は、豊田商事事件以降の主な事件だけで、合計1兆円を超える。具体的には、金地金の買戻しによる利益を謳った豊田商事事件（約2000億円）、マルチ商法の勧誘手法により、拠出金が二倍になると謳った八葉物流事件（約500億円）、格安料金でIP通信サービスを展開するという事業計画で出資を募り、配当による利益を謳った近未来通信事件（約400億円）、和牛のオーナーになることで高配当を行うと謳った安愚楽牧場事件（約4200億円）、磁気治療機器のレンタル料等による利益を謳ったジャパンライフ事件（約2000億円）、ヨーグルト等の商品のオーナーとなることで買戻し時に利益がでることを謳ったケフィア事業振興会事件（約1000億円）等、枚挙に暇がない⁴。

(2) 詐欺的な定期購入商法に関する被害

³ 事業者が消費者から注文を受けていない商品等を送り付けて対価の支払いや諾否の連絡等を要求する行為をいう。

⁴ 検討会第1回参考資料9，1頁。

近年、インターネット上の通信販売において、実際には一定回数以上の商品を購入する定期購入契約であるにもかかわらず、インターネット広告画面上において、「初回〇〇円」、「お試し〇〇円」といった表示がなされ、これを見た消費者が、初回分のみで購入契約であると誤認して定期購入契約を締結してしまうというトラブルが急増している。このようなケースでは、消費者は、2回目の商品が送付されてはじめて定期購入契約であったことに気づき、2回目以降の代金の支払いを余儀なくされている⁵。2019年（令和元年）度（11月30日時点）にPIO-NETに寄せられた相談は29,177件であるところ、既に2018年（平成30年）度の23,002件を上回っており、前年度同期比約230%と激増している。定期購入に関する類似の相談が約5万件にのぼったとの報道もある⁶。

（3）送り付け商法に関する被害

2013年には高齢者を狙った悪質な健康食品の送り付け商法が急増し7000件を超え、大きな社会問題となった。近時では、自宅に突然マスクが届く等、新型コロナウイルス下でのマスク不足の状況につけ込んだ送り付け商法が横行し、消費者庁が注意喚起を実施するに至った⁷。送り付け商法の被害者の多くは高齢者である⁸。国民生活センターの発行する消費生活年報によれば、2009年以降、全国の消費生活センター等に寄せられた送り付け商法に関する相談は、高齢者の相談の割合が高く、概ね3000件前後に上る年度が多いとされている。こうした被害は依然として高止まりしている状況にある。

以上のような消費者被害に対応するためには、早急に、以下に述べるような措置を講じるべきである。

2 意見の趣旨 1（販売預託商法の規制）について

（1）禁止の対象となる販売預託取引の定義について

消費者庁は、販売預託商法を「消費者に深刻かつ甚大な財産被害を及ぼすおそれが高い反社会性のある行為」として、原則禁止すべきとしており、その前提で

⁵ 国民生活センター公表資料「相談激増！「おトクにお試しだけ」のつもりが「定期購入」に！？－解約したくても「解約できない」、「高額で支払えない」……」（2019年12月19日公表）

（2019年12月19日公表）

⁶ 東京新聞「通販『お試し価格トラブル』目立たない「定期購入」表記 注文確定前に確認徹底を」<https://www.tokyo-np.co.jp/article/31654>

⁷ 消費者庁ウェブサイト「新型コロナウイルス感染症に便乗した身に覚えのない商品の送り付けにご注意ください」

https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/pdf/200415_1100_representation_cms214_01.pdf

⁸ 国民生活センター報道発表資料「2018年度のPIO-NETにみる消費生活相談の概要」8頁。

禁止の対象となる範囲の明確化を検討すべきとしている（報告書4頁）。

悪質な販売預託商法に共通する本質的問題は、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（①物品欠缺）、当該物品等を運用する事業の実態がなく、早晚破綻することが明らかであるにもかかわらず（②事業実態の欠缺）、高い利率による利益還元が受けられる、あるいは販売価格と同額での買取りにより元本を保証すると説明して取引に誘引する点で（③元本保証）、消費者を二重に欺いている点にある。

そこで、禁止の対象となる販売預託取引の定義を検討するに当たっては、悪質な事業者の脱法行為を防止すべく、上記のような販売預託商法の本質に着目した定義規定を設けるべきである。具体的には、「販売」と「預託」を組み合わせる取引を対象とし、預託期間の制限は設けず、金商法の「集団投資スキーム」を参考に、例えば、「物品その他の財産権の販売等と一体として、販売した物品その他の財産権の抛受を受け、これを用いた事業に伴う利益を提供する仕組みの取引」とするなど、契約形式に拘らず取引実態をみる定義規定を設けるべきである。

また、商品のオーナーとなるという買戻特約付売買契約の形態をとったケフィア事業振興会事件のように、一定の預託期間（3か月間、同法2条1項1号、同法施行規則2条）の要件を潜脱するような取引が存在する。こうした取引は、少なくとも金融商品取引法の集団投資スキームによって規制を及ぼすべきであるから、同法の集団投資スキームの定義との間にすき間が生じることがないように、両法律の適用範囲の明確化を図るべきである。

（2）勧誘規制の強化、広告規制の新設等について

消費者庁は、預託法の改正に当たっては、勧誘規制の強化、広告規制の新設、勧誘の際に告げた事項又は広告で表示した事項（例えば、財産上の利益の捻出のための運用に関する事項等）に係る合理的な根拠を示す資料の提出及び当該資料が提出されない場合の行政処分の適用に係る違反行為が行われたものとみなす規定の新設、民事ルールの充実、適格消費者団体による差止請求の規定の新設、業務禁止命令の導入など、法制定以来となる抜本的な見直しを行うことが必要であるとしている（報告書5頁）。

消費者被害の未然防止を図り、法執行を迅速かつ厳正に実行するための法的基盤を確立するためには、早急に勧誘規制の強化、広告規制の新設、合理的な根拠資料の提出を求める規定等を新設することや、業務禁止命令を導入することが重要である。こうした行政規制の実効性確保の観点から改正された預託法違反の犯罪（販売預託商法を除く）については、預託商法自体が投資性を有する取引であること、過去の預託商法による被害が繰り返し生じていること、販売預託商法の温床となることから重い罰則の整備も実施すべきである。また、販売預託商法については、事業自体が破綻を念頭においたポンジスキームであり被害額も100

0億円以上の規模となることから、組織犯罪処罰法における詐欺罪に相当する法定刑を設けるべきである。また、販売預託商法が破綻を念頭においた事業であるため、これまで被害者の被害回復は十分図られてこなかった。そのため、販売預託商法については販売預託商法に係る犯罪収益を没収し、その上で、没収した財産を被害者の被害回復に充てる仕組みを構築すべきである。それらとともに、被害が生じた場合の救済の実効性を確保する観点からは、民事ルールの充実が不可欠である。

(3) 適格消費者団体による差止請求の規定の新設について

預託法による消費者被害を予防するという観点からは、適格消費者団体による差止請求を活用することが考えられる。そこで、適格消費者団体との連携を念頭に置き、差止請求の規定を新設すべきである。

3 意見の趣旨2（消費者被害の拡大防止等を図るための措置）について

消費者被害の拡大防止等を図るための措置としては、特定商取引法において、合理的な根拠を示す資料の提出及び当該資料が提出されない場合の行政処分の適用に係る違反行為が行われたものとみなす規定の対象となる行為を拡大すべきであるという点をはじめとして、行政処分の迅速化等に関する措置を行うことに賛成である。

また、特定商取引法違反行為について消費者被害を回復するためには、特定適格消費者団体と連携することが重要である。そこで、消費者庁等が実施した行政処分を消費者の被害の回復の際に円滑に活用できるようにするため、特定適格消費者団体が訴えを提起した共通義務確認訴訟を対象として、消費者庁等が実施した行政処分の根拠資料等を特定適格消費者団体が証拠として用いることができるように提供することを可能とする規定を新設すべきである。

4 意見の趣旨3（詐欺的な定期購入商法の規制）について

消費者庁は、「詐欺的な定期購入商法」に該当する定期購入契約を念頭に、特定商取引法における顧客の意に反して通信販売に係る契約の申込みをさせようとする行為等に関する規制を強化すべきである。具体的には、独立した禁止行為とした上で、規制の実効性を向上させるべきとする（報告書7頁）。これらの措置は速やかに実施されるべきである。

もっとも、詐欺的な定期購入商法の本質的問題は、初回購入限定などとして、無料又大幅な割引価格を消費者に訴求し、消費者に「一度試してみても、2回目以降に商品を買うかどうかは自由である」との認識を与えているにもかかわらず、この認識とは両立し得ない、定期購入の条件を附帯させていることにある。「初回無料」などの表示は、定期購入の条件と実質的に矛盾するものであり、このよう

な矛盾表示を許してしまっていることが、被害が後を絶たない理由である。

したがって、まずは①広告画面において、お試し・初回無料など定期購入を条件としていることを誤認させる文言の表示自体を禁止すべきである。また、②禁止行為違反に対しては十分に抑止効果がある罰則の対象とすること、並びに錯誤取消し（電子消費者契約法3条）の対象とすべきである。

さらに、詐欺的な定期購入商法の契約に関して、解約・解除を不当に妨害する行為の禁止として、③広告画面及び申込確認画面において、解約自由・解除保証等の表示を強調しながら、解約方法や解約条件に関する制限を目立ちにくい小さな打消し表示とする行為並びに解約申出の連絡を事実上困難とする行為を禁止し、④これに違反する場合は、2回目以降の契約に関して中途解約権を保証し違約金の定めを制限すべきである。

5 意見の趣旨4（送り付け商法の規制）について

(1) 送付された商品の代金支払義務を負っていないことの周知を強化すること

消費者庁は、いわゆるネガティブ・オプションについては、消費者が送付された商品の代金支払義務を負っていないことの周知を強化すべきである。さらに、こうした「送り付け商法」は、何ら正常な事業活動とはみなされないものであることに鑑み、販売業者による消費者への一方的な商品の送り付けについては、諸外国の法制も参考に制度的な措置を講じる必要があるとしている(報告書10頁)。

(2) 送り付け商法を禁止するとともに、行政処分、罰則の対象とすべきであること

特定商取引法第59条第1項は、販売業者に商品の引取りを請求した場合はその日から7日、引取りを請求しない場合は受け取った日から14日を経過するまでに、送付を受けた者が売買契約の申込みを承諾せず、販売業者も引取りをしないときは商品の返還を請求することができないと規定する。しかし、販売業者が消費者に商品を承諾なく送り付け、代金を請求したり諾否の連絡を要求したりすることは、いずれも直接禁止されておらず、行政処分の対象にもなっていない。そのため、現状では、不当な勧誘が繰り返されているほか、消費者は送り付け商法により保管を押し付けられるという負担を負わされている。

こうした弊害を取り除くためには、端的に、消費者の承諾なく商品を送付して対価を要求すること及びその商品に係る売買契約の諾否の回答又はその商品の返還を求めて消費者に連絡をとることを、特定商取引法において禁止し、これに違反した行為に対し、行政処分や罰則の対象とすること等が相当である。

参考になるものとして、EU、イギリス、アメリカ（連邦及び一部の州）、カナダ（一部の州）、ブラジル、アルゼンチン、韓国、オーストラリア、ニュージーランドなどの多くの国で、送り付け商法（ネガティブ・オプション）は禁止又は違

法とされ、行政処分、差止請求、刑事罰等のサンクションが設けられているところである⁹。

(3) 期間経過を要件とせず、直ちに事業者が商品の返還請求権を喪失すること等を特定商取引法上明記すべきであること

送り付け商法においては、一方的に商品を送り付けられただけの商品の受領者に商品の保管義務を課すことになる。受領者がこのような負担を負う合理的な理由はないことから、回復期間の経過を問わず受領者の商品保管義務は否定すべきである。また、受領者が商品の代金を支払ってしまった場合に代金の返還を求めることができるよう、代金の支払義務がないことも明確にすべきであるし、商品を毀損してしまった場合に損害賠償責任を負わないよう販売業者が所有権を失うことも明確にすべきである。

参考になるものとして、イギリスやアメリカの立法例では¹¹、一方的な商品の送り付け行為は贈与の申し込みとみなすことができる旨の規定も存在する。

以上のことから、送り付け商法の規定を改正するに当たっては、期間経過を要件とせず、直ちに事業者が商品の返還請求権を喪失すること並びに消費者の代金支払義務及び不当利得返還義務が存在しないことを特定商取引法上明記すべきである。

以 上

本書面に関する問合せ先

特定非営利活動法人京都消費者契約ネットワーク

(弁護士 志部淳之介)

電話 075-211-5920 fax 075-746-5207

⁹ 薬袋真司＝浅野永希＝カライコス アントニオス「諸外国における送り付け商法等の規制と日本法への示唆」現代消費者法 48号 88頁。

¹⁰ 薬袋真司＝浅野永希＝カライコス アントニオス「カナダにおける送り付け商法等の規制」消費者法ニュース No.124 2020.7。

¹¹ イギリス CPRs27M条、アメリカ連邦規則集 39巻 3009条、ニューヨーク州 GOB 5-332条、カリフォルニア州民法 1584.5条。