

# 預託法見直しに関する意見書

令和2（2020）年1月21日

内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）

衛 藤 晟 一 殿

消費者庁

長官 伊 藤 明 子 殿

内閣府 消費者委員会

委員長 山 本 隆 司 殿

ケフィアグループ被害対策弁護団（東京）

団 長 弁 護 士 紀 藤 正 樹

副 団 長 弁 護 士 島 幸 明

事務局長 弁 護 士 荻 上 守 生

## 第1 意見の趣旨

1 消費者庁は、内閣府消費者委員会の2019年（令和元年）8月30日付け「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、「委員会建議」ないし「本建議」ということがある。）の建議事項1に基づき、速やかに「販売預託商法」を規制する新法の制定ないし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。）の改正を行うべきである。

2 前項の新法ないし改正法で適用対象とする「販売預託商法」については、定義の隙間を突いた潜脱商法の横行を可及的に排除すべく、適用対象の「取

引」の定義を規定するべきである。

- 3 消費者庁は、本建議事項1のうち、販売預託商法を規制する法制度の在り方を検討するに当たっては、内閣府消費者委員会の令和元年8月30日付け「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、「委員会意見」ということがある。）の具体的提言内容を反映させるのみならず、以下の諸規制についても、併せて導入すべきである。
  - (1) 登録制による参入規制
  - (2) 投資取引という実態に即した広告規制、行為規制、実効性確保措置の整備及び不招請勧誘の禁止
  - (3) 消費者庁による破産申立制度の導入

## 第2 意見の理由

### 1 ケフィア事件と預託法について

#### (1) ケフィア事件について

ケフィア事件は、(株)ケフィア事業振興会（以下、「ケフィア」という。）を中心とするグループ会社が、各種契約によって多数の会員から資金集めをしていたところ、平成29年4月ころより会員への支払を遅滞するようになり、同30年9月3日以降、28社の法人及び3名の自然人が、順次、破産申立をするに至ったという事件である。

ケフィアは、平成22年4月に行った本社ビル建設のパートナー制度を契機に、DMを通販会員に送付する方法で、多額の資金調達を行うようになったが、ケフィア事業の中心となっていたのは、オーナー制度（契約）と称されていた取引であった。

ケフィアについては、平成29年12月ころより、消費者センターや各地の弁護士等への相談が増加するようになり、平成30年8月31日には、消費者庁が社名を公表して注意喚起を行っていた。

最終的にケフィアは、会員約3万人に対して、合計約1000億円の被害を生じさせて、上述した平成30年9月3日より、順次、東京地方裁判所に破産手続開始を申し立てるに至った。

#### (2) オーナー制度について

オーナー制度とは、ケフィアが消費者との間で、形式上は対象商品の「買戻特約付売買契約」を締結し、消費者は一定の時点で対象商品のオ

一ナーとなるが、半年後の「満期」に、①売買代金に概ね年8%の加算金を付加した金額をケフィアが支払って買い戻すというAコースと、②約定の対象商品が引き渡されるというBコースが存在したが、顧客のほとんどが契約していたのは、上記のうちAコースであった。

Aコースにおける対象商品の所有権移転時期については、①規定する数量を他の部分から区分することが可能な程度に分離した時点で、ケフィアから顧客に移転し、④買戻し時における所有権の移転は、ケフィアが顧客に対し買戻代金を支払った時（満期）に移転するとされていた。

対象商品としては、干し柿やメープルシロップ、各種ジュースやヨーグルト等、種々のものが存在した。

### (3) ケフィア事件と預託法の適用について

ケフィア事件と預託法の適用の是非については、以下の点が問題となる。なお、上記のとおり顧客のほとんどが契約し、問題となった契約はAコースであるから、以下はAコースについてのみ述べる。

#### ア 「預託等取引契約」の定義

預託法2条1項は、「預託等取引契約」の定義について、1号「当事者の一方が相手方に対して、内閣府令で定める期間以上の期間にわたり政令で定める物品（以下「特定商品」という。）の預託（預託を受けた特定商品の返還に代えて金銭その他これに代替する物品を給付する場合を含む。）を受けること（信託の引受けに該当するものを除く。）及び当該預託に関し財産上の利益を供与することを約し、又は特定商品の預託を受けること（信託の引受けに該当するものを除く。）及び当該内閣府令で定める期間以上の期間の経過後一定の価格（一定の方法により定められる価格を含む。）により当該特定商品を購入することを約し、相手方がこれに応じて当該特定商品を預託することを約する契約」、2号「当事者の一方が相手方に対して、施設の利用に関する権利であつて政令で定めるもの（以下「施設利用権」という。）を前号の内閣府令で定める期間以上の期間管理すること（信託によるものを除き、当該期間の経過後当該施設利用権に代えて金銭その他これに代替する物品を給付する場合を含む。）及び当該管理に関し財産上の利益を供与することを約し、又は施設利用権を管理すること（信託によるものを除く。）及び当該内閣府令で定める期間以上の期間の経過後一定の価格（一定の方法により定められる価格を含む。）によ

り当該施設利用権を買い取することを約し、相手方がこれに応じて当該施設利用権を管理させることを約する契約」としている。

同法を受けて預託法施行令は、上記のうち、特定商品を6つ（施行令第1条1項）に限定し、同条項5号は、「動物及び植物の加工品（一般の飲食の用に供されないものに限る。）であって、人が摂取するもの（医薬品を除く。）」を指定商品としている。

また、預託法施行規則は、上記のうち「内閣府令で定める期間」を3か月としている（施行規則第2条）。

#### イ 特定商品該当性

ケフィア事件における対象商品は、預託法施行令第1条1項5号が想定している健康商品ではなく「一般の飲食の用に供され」る飲食類であるから、特定商品該当性は否定されるものと思われる。

#### ウ 預託期間

また、満期は6か月であるものの、上記のとおり、対象商品の所有権は、「規定する数量を他の部分から区分することが可能な程度に分離した時点で、ケフィアから顧客に移転する」とされており、当該「時点」がいつなのかが不明であることから、3か月以上の預託がされたといえるのか、そもそも預託がなされたといえるのかが問題となり得る。

#### (4) 小括

上記のとおり、ケフィア事件のような類型は、出資法が適用されることは当然として、行政規制としては預託法の適用対象とすべき事件か、金融商品取引法（以下、「金商法」という。）の適用対象とすべき事件かが問われる、正に狭間を狙った商法といえる。

当弁護団としては、本来、ケフィア事件のような類型も含め、預託商法全般についての実質が「投資」にあることから、金商法の適用対象とするのが実態に即していると考えるが、下記のとおり内閣府消費者委員会の建議・意見に反対するものではなく、速やかに当該委員会の建議・意見に沿った対応がなされることが消費者保護のため重要であるという視点から、意見を述べるものである。

## 2 意見の趣旨1について

### (1) 委員会建議及び意見について

委員会建議は、消費者庁に対し、①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（建議事項1）、及び、②警察庁、国民生活センターその他の関係団体の協力を得て、「販売預託商法」の危険性や勧誘手口等に関する情報提供や注意喚起を積極的に推進すること（建議事項3）、警察庁に対し、悪質な「販売預託商法」事犯に対する積極的な取締りの推進並びに警察庁（各都道府県警察）及び消費者庁（各都道府県における消費者行政部局）との連携強化を推奨すること（建議事項2）を求め、令和2年2月を目処にその各実施状況を報告するよう求めている。

また、委員会建議と同時に発出された委員会意見は、建議事項1のうち、いわゆる「販売預託商法」に係る法制度・法執行の在り方についての検討に関し、その具体的規制内容を提言するものとなっている。

この点委員会意見は、①商品の販売とその預託を組み合わせた「販売預託取引」を規制対象とし、②いわゆる現物まがい取引の禁止（罰則による担保）及び民事効付与（契約無効）、③元本保証の禁止、④取引の適正性・規制の実効性を確保するための措置の整備、⑤犯罪収益の没収・被害回復制度の整備、⑥参入規制の導入、を提言している。

なお、預託販売商法の悪質性について委員会建議は、「①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、②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、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、消費者を二重に欺いて」いる点にあると指摘している。

すなわち、委員会意見によれば、販売預託商法の本質的問題点は、「物品販売契約でありながら裏付けとなる物品を欠いていること」（物品欠缺）及び「事業としての実態がないにもかかわらず財産を抛出させること」（事業実態の欠如）にあり、この二つの問題を効果的に抑止する必要があるところ、上記指摘の細部（販売すると「同時」に預かることが必要かなど）はともかく、本質的な問題点は当弁護団も共有するところである。

## (2) 消費者庁の対応

他方で消費者庁は、委員会建議及び委員会意見（案文段階のもの）に対し、2019年（令和元年）8月22日の第307回消費者委員会本会議において、「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。）を参考

資料として提出した。

あろうことか消費者庁見解は、販売預託商法の問題の本質は、悪質事業者の消費者に対する虚偽説明・勧誘等によって締結された訪問販売や連鎖販売取引等により悪質事業者が違法な利益を収受することであり、「商品を買って預かる」という行為自体に問題の本質があるものではないなどとし、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などとした。

販売預託商法に対する参入規制についても、①無許可営業の横行のおそれ、②業規制の対象とした場合でも、現行法令に基づく行政処分と大差がない、③販売預託取引という登録枠組みでは悪質業者の規制漏れや健全業者に対する過剰規制の懸念があり、規制の合理性に乏しい、④業規制に要する行政コストとの費用対効果を慎重に検討すべき、⑤業登録等が悪質業者によって信用惹起・標榜の手段として悪用される懸念がある、などとして、その導入に否定的な態度を示した。

(3) 現行法制が十分でないことは明らかであること

消費者庁は、販売預託商法について、これまで預託法や特商法に基づき行政処分に対応してきたが、必ずしも十分な効果を上げてはいない。この点については、我が国の消費者被害のうち、大規模な被害をもたらしたものがいずれも預託商法であったことが（豊田商事事件、安愚楽牧場事件、ジャパンライフ事件等）、預託商法それ自体の問題性を証明している。

さらに消費者庁の、悪質な事業者が潜脱を図るから参入規制に意味がないかのような言説は、自らの責任を放棄したかのようで、全く理解できない。監督官庁としては潜脱されないような適切な規制を整備するため努力すべきであることは当然であり、消費者庁の上記意見は、結論ありきの意見というほかない。

そもそも現行の預託法は、後述するとおり特定商品制、預託期間の制限等を採用して安易な法規制逃れを許しており、この点はまず正されねばならない。

また、法制（預託法、特商法）に基づく行政処分としては、特定の契約類型にかかる取引における勧誘行為規制（不実告知・事実不告知等）違反に基づく業務停止処分が主軸となっているが、業務停止処分は新規契約締結の勧誘行為を禁止するだけで既存の顧客に対する配当は継続可能であり、さらに特定の契約類型にかかる取引について業務を停止せし

めるに過ぎないことから、実質的には同じ事業でありながら形式的に契約形式を変更することで、業者自体としては、事業継続が可能となってしまう。

よって、特定の契約類型に対する勧誘行為規制に基づく業務停止処分を主軸とする法執行を前提とする限り、勧誘行為規制違反の立証は被害申告に依拠せざるを得ないため、被害申告が低調となりがちな販売預託商法被害の場合には、法執行の迅速性・実効性は十分に確保されているとは言い難い状況にある。

したがって、速やかに「販売預託商法」を規制する新法の制定ないし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。）の改正を行うべきであり、この点で本意見書の意見の趣旨1項のとおり意見を述べるものである。

### 3 意見の趣旨2について

#### (1) 委員会意見について

委員会意見は、以下の悪質な類型の「販売預託商法」について、罰則による禁止及びその契約が民事的にも無効であることの法定をすべきものとしている。

- ① 物品等が存在しない場合
- ② 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
- ③ 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

併せて委員会意見は、「物品等の販売と当該物品等の預託が当事者を異にして一体的に行われる場合や、物品等の販売に仮想通貨が用いられ、交換の法形式で行われる場合等、形式的に潜脱しようするものについても規制の対象に含めることも求められる。」として、潜脱の防止についても指摘している。

#### (2) 適用対象となる取引の定義について

この点、上記委員会意見のうち、形式的な潜脱を許さないとする委員会意見の姿勢については当弁護団も全面的に賛成するものである。

しかしながら、規制対象を悪質なものに限定して重い規制を課すことについては、当弁護団としても異論を挟むものではないが、問題は「販売預託商法」そのものの定義の在り方にある。委員会意見が指摘するとおり、定義の隙間を突いた潜脱商法の横行を可及的に排除するためには、

適用取引となる定義は工夫される必要がある。

まず、いわゆる特定商品制や預託期間の制限等を廃止すべきなのは当然である。

また、例えば販売事業者と預託事業者とを形式的に分離したり、販売と預託を同時としないことで牽連一体性がないかのように装ったり、商品販売に当たり売買以外の法形式を採用したり、預託に関してリース等の法形式を採用したり、ケフィア事件のように、不特定物の「買戻特約付売買契約」について、「規定する数量を他の部分から区分することが可能な程度に分離した時点」がいつなのか分からなくしたりする手段によって、規制の潜脱が可能となることのないよう、手当することが必要である。

この点については、例えば潜脱行為が常に問題となる消費者被害領域の法律である「出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律」が、「預り金」の定義について、「社債、借入金その他いかなる名義をもつてするかを問わず、前号に掲げるものと同様の経済的性質を有するもの」とし（同法2条2項2号）、「利息」の定義について、「前三条の規定の適用については、金銭の貸付けを行う者がその貸付けに関し受ける金銭は、次に掲げるものを除き、礼金、手数料、調査料その他いかなる名義をもつてするかを問わず、利息とみなす。貸し付けられた金銭について支払を受領し、又は要求する者が、その受領又は要求に関し受ける元本以外の金銭についても、同様とする。」（同法5条の4の4項）と規定する例などが参考とされるべきである。

すなわち、現行の預託法2条の「当該特定商品を買取ることを約し、相手方がこれに応じて当該特定商品を預託することを約する契約」という定義を前提に考えれば、ケフィア事件等の預託法潜脱商法が適用対象となるよう、「買戻特約付売買契約、リース契約その他いかなる名義をもつてするかを問わず、前号に掲げるものと同様の経済的性質を有するもの」といった定義規定を置くなどの改正が必要であると考えられる。

#### 4 意見の趣旨3について

##### (1) 序論（委員会意見に対する概括的な意見）

ア 委員会意見において示された規制の方向性及び趣旨中に明言された具体的規制内容は、規制法制の実効性確保及び法制の可及的早期実現という、相反する要請を調整し、これらを可及的に充足し、整合さ



せるものとして提言されたものと評される。

換言すれば、委員会意見の提言内容は、販売預託商法に対する規制として、具備すべき最低限度を提示するものと評価すべきであって、立法化に当たり、少なくとも、具体的規制として明示された部分については、提言内容から後退することがあってはならない。

他方で、委員会意見の各事項のうちには、一定の方向性は示すものの具体的な規制内容としては一部の例示を示すに止まっているものも存在する。

したがって、委員会意見が提言する各趣旨を法案として具体化するに際しては、例示された規制内容に止まることなく、当該趣旨の趣意を正確に理解した上で、実際の被害実態を踏まえ、販売預託取引の効果的な抑止という見地から、その規制・制度内容を具体化していく必要がある。

イ 委員会意見は「悪質な」販売預託商法を抑止するため、①罰則付きで禁止することで摘発を容易化し、かつ、被害者救済制度に繋げる、②悪質な販売預託商法を民事上も無効とすることにより被害者からの契約離脱・返金請求を容易化する、③実質的な元本保証を禁止することにより経済的合理性に乏しいスキームを抑止する、ことを挙げている。

これらの罰則、民事上の無効規定、元本保証の禁止等の規制の導入については、当弁護団としても賛成である。

## (2) 参入規制の導入の検討（第1 意見の趣旨3(1)）

委員会意見は、参入規制の導入を提唱しているものの、具体的制度としては、登録制ではなく届出制を例示している。

当弁護団も、預託商法被害の効果的な抑止のためには、参入規制の導入が必要不可欠と考えるが、以下の理由により、届出制ではなく登録制とすべきである。

### ① 入り口段階で不適切悪質なスキームを排除する必要があること

参入規制は、監督官庁による恒常的なモニタリングを可能とするための前提条件として必要であるのみならず、入り口において悪質なスキーム・業者を排除するための手段として極めて有用である。

特に、上記のとおり、経済的合理性に疑義があり消費者被害の将来が懸念される事業スキームは、委員会意見が禁止行為として提示する悪質な「販売預託商法」の3類型に限られない。その他の不適切なス

キームについては、参入時において、預託商品の保有・運用実態や利益配当見込みについての合理的根拠資料を添付した事業計画書を提出させた上で参入の要否を審査し、問題があれば参入そのものを排除することがもっとも直裁な抑止策となる。また、委員会意見は、実質的元本保証の禁止も提言しているところ、かかる約定の有無は物品欠缺と異なり事業計画書の内容等から事業開始時においても判断可能な場合もある。このような場合に、参入自体を排除することが適切である。

届出制では、必要書類が提出されれば受理するほかはなく、審査という契機が存在しないため、入り口段階におけるスクリーニングが機能しないことになる。参入時において不適切スキームを排除するためには、登録制の導入が不可欠である。

② 登録取消により事業継続そのものを停止せしめ得ること

現行法制における法執行の限界として、特定の契約類型に係る取引についての業務停止処分では、悪質業者の業務継続を停止させることができず、結果として被害が拡大してしまうという限界がある。

登録制の場合、違反行為が発覚した場合には、登録取消によって新規契約締結の勧誘行為を禁ずるのみならず、事業継続そのものを事実上停止せしめることが可能となる。しかし、届出制にはそもそも取消という制度が観念し得ない。

③ 消費者庁の対応が論外であること

消費者庁は、上記のとおり種々の事由を挙げて、参入規制の導入そのものに消極的であった。

しかし、上記のとおり無許可営業の横行のおそれについては、参入規制を導入することによるメリットの方が遙かに大きい。登録制を採用している金商法の運用実態においても、無登録業者が存在しているが、許可業者のリストを開示することにより、被害者をして、自分が取引をしている業者が許可業者であるか否かを容易に判別できるようにすることで、取引への参加を留保させたり、取引から離脱させることを容易にさせたりする点で実効性がある。さらに無登録営業を罰則で禁圧しておけば、無許可業者による営業の継続・公然化は困難となるから、少なくとも、登録制導入後においては、無登録業者による被害が、過去の被害事例のように大規模化することは十分に防ぐことができる。

業規制の対象とした場合でも、違反業者に対する法執行としては業務改善命令や業務停止命令等の行政処分が中心で、現行法令に基づく行政処分と大差がないとの指摘については、既に述べたように、登録制を採用すれば、登録取消等の処分により事業継続そのものを事実上停止せしめることが可能となるので、被害の拡大防止という点では、現行の営業停止処分等の処分に比べて遙かに効果的である。

販売預託取引という登録枠組みでは悪質業者の規制漏れや健全業者に対する過剰規制の懸念があるとの指摘については、可及的に潜脱を許さないような規定の在り方を検討すれば足り、現行の特定商品制度などよりはるかに有益であることは当然である。

業規制に要する行政コストとの費用対効果を慎重に検討すべきであるとの指摘は、販売預託商法として対象となる業者数はそれほど多数には上らず、想定される行政コストは過大なものとはなり得ないと考えられることから、杞憂である。

消費者庁登録による「お墨付き」を悪質業者に与えかねないとの懸念については、このような議論は、FX取引につきFX取引業者を業登録の対象とする金融先物取引法が制定された際や、仮想通貨取引につき仮想通貨交換業者を業登録の対象とする資金決済法の改正の際にもなされた議論であって、その後の各法制における主務官庁の監督や法執行を通じて、業界の健全化が図られたことは周知の事実である。

消費者庁の指摘する懸念は、いずれも結論ありきのものであり、参入規制そのものを否定する根拠には到底なり得ない。

(3) 取引の適正性・規制の実効性を確保するための措置（第1 意見の趣旨3(2)）

委員会意見は、「『販売預託商法』は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。そこで、説明義務・書面交付義務の充実・強化や、法所管官庁への調査権限の付与等、取引の適正性、規制の実効性を確保するための措置が講じられるべきである。」と提言する。

かかる委員会意見の趣旨は、販売預託商法の本質が投資取引であるとの認識に基づき、その本質を踏まえた行為規制及び実効性確保措置の整備を求めるもので、その一部を例示したものと思われ、もとより十分とは言い難い。以下、委員会意見の趣旨を敷衍・補充した上で、必要な具体的規制内容を述べる。

## ① 広告規制

広告規制は、誇大広告及び元本や利回り保証あるいはそれと誤認のおそれがある表示等の禁止とともに、取引の本質が投資であり、事業者の運用や信用状態によって元本割れや元本喪失のリスクのある取引であることを明瞭に表示すること、利益収受を表示するときはその計算根拠を表示するなどを重要事項の記載義務として規定することが不可欠である。

## ② 行為規制

### ア 適合性原則

販売預託商法の本質は投資取引であるから、投資取引の一般原則たる適合性原則を導入すべきである。

### イ 説明義務、断定的判断提供の禁止

販売預託商法の本質は投資取引であり、顧客にかかる本質を理解させた上で取引を開始することは事業者の義務とすべきである。この点、事実に関する不実告知及び事実不告知を規制するのみでは不十分で、金商法・金販法に類した説明義務を課すことが必要不可欠である。当該説明義務は、顧客に理解されるために必要な方法及び程度によって果たされるべきであり、ことに認識・判断力の落ちた高齢者等には、それに応じた丁寧な対応を要することを明記すべきである。

加えて、断定的判断の提供等も投資取引の本質に反するものであるから、その禁止規定も必要である。

また、これら行為規制について民事効を付与することにより実効性を確保することが必要である。したがって、不実告知・事実不告知の場合の契約取消権、及び、説明義務違反あるいは断定的判断提供があった場合の損害賠償責任・損害額と因果関係の推定規定を導入すべきである。

### ウ 不招請勧誘の禁止

不招請勧誘の禁止は、リスク耐性のない消費者が不用意に高リスク商品の取得勧誘にさらされる機会そのものを制限するという点で、被害防止に最も効果的な勧誘規制である。

## ③ 実効性確保措置の整備

委員会意見の提示する法制においては、現物まがい商法等を罰則付きで禁止することで、刑事責任追及の容易化・迅速化をはかることに

主意がおかれている。

しかしながら、従前の預託商法被害においては、事業破綻後の破産管財人の調査を経て物品欠缺等が判明したというケースが多く、物品欠缺等の把握・立証自体が容易ではないことに加え、刑事処分の謙抑性原則との関係もあることなどに鑑みれば、刑事処分に先立つ行政監督・処分によって、かかる悪質販売預託商法を可及的早期に抑止することが重要である。

加えて、委員会意見が禁止行為として提示する現物まがい商法（物品欠缺等）の悪質な「販売預託商法」3類型は、経済的合理性がそもそも認められないという典型的な場合であって、かかる典型的なケースには該当しないまでも、経済的合理性に疑義があり、消費者被害の招来が懸念されるような事業スキームも存在する。

したがって、販売預託商法による被害抑止に当たっては、禁止行為とされる3類型や元本保証取引を規制するだけでは不十分であり、これら要件には直接該当しなくとも経済的合理性に疑義のある事業スキームに対しては、入り口の段階で事前に排除し、また、恒常的なモニタリングにより不適切な業務運営を早期に覚知し、実効性ある処分により業務運営を適正化させ、改善が見込めない場合には事業継続そのものを停止せしめる必要がある。そのためには、監督官庁に必要な監督権限及び処分権限を付与することが必要不可欠である。

以上を踏まえれば、実効性確保措置として以下の内容を整備すべきである。

- ・事業参入時における事業計画書の提出
- ・事業年度ごとの事業報告書の提出
- ・預託商品の保有・運用実態や利益配当見込みについての合理的根拠資料の提出
- ・報告の徴取及び立入検査権限
- ・顧客に対する業務・財務状況報告書交付義務の導入
- ・預託財産管理の適正を担保するため、分別管理義務（分別管理がなされていない場合の取引等の禁止、資産流用がなされている場合の取引等の禁止を含む）の導入
- ・会計監査人による監査の義務付け
- ・預託取引の特性を踏まえた公正妥当と認められる企業会計基準の利用義務の導入

また、上記の各規制についてはその違反行為を行政処分の対象とした上で、必要に応じ罰則にて抑止すべきである。

(4) 破産申立権の付与について（第1 意見の趣旨3(3)）

販売預託商法の事業者に対し業務停止命令等の行政処分を行っても、最終的に、速やかに資産を凍結し被害者に返還する仕組みがなければ、被害者救済は完結できない。

この点について、消費者庁は、「消費者の財産被害に係る行政手法研究会」において、2013年（平成25年）6月に「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ついて、その意義や課題を具体的に論点整理し、今後の検討が期待される旨を述べている。しかし、その後6年以上にわたり議論が進んでいない。

消費者庁は、販売預託商法に関する法制度の在り方を議論するに当たっては、並行して、行政庁による破産申立権の付与についても議論を再開し、導入を検討すべきである。なお、対象事案を販売預託商法に絞り、個別に導入を検討することも考慮すべきである。

以 上