

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

令和元年 8 月 30 日
消費者委員会

我が国では、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）に貸し出す等の事業を行うなどして、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が行われているが、こうしたいわゆる「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いる。

悪質な「販売預託商法」は、高い利率による利益還元や物品等の販売価格相当額での買取り（実質的な元本保証）をうたい、高齢者をはじめとする消費者から多額の金銭の拠出を募るが、実際には物品等やそれを運用する事業は存在せず、消費者から拠出された金銭を別の消費者の配当に充て、最終的には破綻するという詐欺的な商法である。

悪質な「販売預託商法」から消費者を適切に保護する仕組みが必要であるが、現行の特定商品等の預託等取引契約に関する法律（昭和61年法律第62号。以下「預託法」という。）では、必ずしも被害の発生を防ぐことができず、むしろ法制定当時から一部で指摘されていた懸念（預託法の限界）が表面化しているとも見られる。また、悪質な「販売預託商法」は、金融商品取引法（昭和23年法律第25号）における、いわゆる「集団投資スキーム」（金融商品取引法第2条第2項第5号）に係る規制の潜脱行為であるとの見方があり得るほか、出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律（昭和29年法律第195号。以下「出資法」という。）における「出資金」（出資法第1条）や「預り金」（同法第2条）、刑法（明治40年法律第45号）の詐欺罪（刑法第246条）に該当する可能性もあるが、甚大な被害が繰り返し発生していることからすれば、これら現行の法律による対処には限界があるとも見られる。

こうした悪質な「販売預託商法」による消費者被害の発生・拡大防止及び被害回復を図るべく、当委員会は、消費者庁及び消費者委員会設置法（平成21年法律第48号）に基づき、内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）、国家公安委員会委員長に対し、次のとおり建議する。また、本建議への対応について、大臣及び委員長に対し、令和2年2月までにその実施状況の報告を求める。

第1 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

(建議事項1)

消費者庁は、物品等の販売から始まる預託取引において深刻な消費者被害が生じていることに鑑み、物品等の販売から始まる預託取引、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。

(理由)

- 1 預託法で規定する預託等取引契約は、
 - ① 3か月以上の期間、対象の物品を預かること、又は対象の施設利用権を管理すること
 - ② a 当該預託もしくは施設管理に関し財産上の利益を供与すること、又は、
b 3か月以上の期間経過後一定の価格で買い取ることを約する取引である（預託法第2条第1項。以下「預託取引」という）。
- 2 すなわち、預託取引は、事業者が消費者から物品等を預かり、消費者にその対価を支払う、又は将来その物品等を一定の価格で買い取るというものであり、この取引形態自体は何ら反社会的なものではない。
- 3 もっとも、我が国では、物品等の販売と、こうした預託取引を組み合わせ、事業者が消費者に物品等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）に貸し出す事業を行うなどして、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が行われている。
- 4 過去、こうしたいわゆる「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いる。
- 5 豊田商事事件、安愚楽牧場事件、ジャパンライフ事件に代表される悪質な「販売預託商法」は、高い利率による利益還元や物品等の販売価格相当額での買取り（実質的な元本保証）をうたい、高齢者をはじめとする消費者から多額の金銭の拠出を募るが、実際には物品等やそれを運用する事業は存在せず、消費者から拠出された金銭を別の消費者の配当に充て、最終的には破綻するというものである。
- 6 こうした悪質な「販売預託商法」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、早晩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おり、極めて悪質である。

7 それにもかかわらず、契約締結時には、高い利率による利益還元や、物品等の販売価格相当額での買取り（実質的な元本保証）が約束されるため、消費者は、小さいリスクで高い利益還元を確実に受けることができると誤信し、取引に引き込まれやすい。

8 また、出資者には、他の出資者が拠出した金銭を原資に配当が支払われ、表面上はスキームが正常に機能しているように見えるため、被害に気付きにくい。しかし、実際には、消費者から拠出された金銭を別の消費者の配当に充てており、消費者から拠出される金銭が途絶えること等により、最終的には破綻する仕組みである。こうした仕組みが最終的に破綻することは、過去の事案から経験的にも明らかであり、最終的な破綻を念頭に置く仕組みは、無限連鎖講の防止に関する法律（昭和53年法律第101号）で禁止されている無限連鎖講と同種のものである。

9 「販売預託商法」を規制するために、通商産業省産業構造審議会（流通部会・消費経済部会）における審議を経て、昭和61年に預託法が制定された。

10 しかしながら、現在の預託法は、結果的に預託取引一般を規律する法律として制定されたため、「販売預託商法」では物品等を販売することから取引が始まる観点は考慮されていない。また、当時は産業の発展や、「賢い消費者」を育成する観点が優先され、担当部局の人員の制約等の行政コストにも配慮したことなどから、参入規制は設けず、契約内容をできる限り明らかにするディスクロージャーを中心とした行為規制が置かれている。さらに、預託法では、適用の対象となる物品等を限定する、いわゆる「指定商品制」が導入されており（預託法第2条第1項第1号、第2号）、政令で指定されていない物品等については、法律の適用がない。

こうした規制では、悪質な「販売預託商法」による被害を防ぐことは困難であるとの懸念が制定当初から一部で指摘されていたが、預託法の制定後も同様の手口による大規模な消費者被害が繰り返し発生しており、現時点で、預託法の限界が表面化している状況にあるとも見られる。

11 悪質な「販売預託商法」では、物品等が存在しないため、実質的には事業者が「金銭」の「出資」を受け、配当を行っているに過ぎない。そのため、金融商品取引法における、いわゆる「集団投資スキーム」（金融商品取引法第2条第2項第5号）に係る規制の潜脱行為であるとの見方があり得るほか、出資法における「出資金」（出資法第1条）、「預り金」（同法第2条）に該当する可能性があるともいえる。

12 金融商品取引法は、国民経済の健全な発展、投資者の保護等を目的として、「金銭」の「出資」を一定のルールに基づき規制するものである。他方で、悪質な「販売預託商法」では、物品等を販売すると同時に預かり、自ら運用する、又は第三者に貸し出すなどとしながら、実際には物品等が存在せず、実質的には事業者が「金銭」の「出資」を受け、配当を行っているに過ぎないような場合においても、形式的には物品等が介在していることから、金融商品取引法の集団投資スキームに係る規制には必ずしも馴染まない。

出資法は、金融秩序の維持、一般国民の財産の保護等を目的として、元本を保証して行われる金銭の出資等を一定のルールに基づき規制するものである。そして、個別事案では、「販売預託商法」において、形式的には物品等が介在していても、事業者が元本を保証して金銭の出資を受け入れている場合に、実際に出資法が適用されている事案も見られる状況である。他方、同様の事案でも、元本保証をしていないこと等により、出資法の要件に当たらない場合もあると考えられる。

13 悪質な「販売預託商法」は、刑法の詐欺罪（刑法第 246 条）に該当する可能性もあり、実際に詐欺罪が適用されている事案も見られる。

14 もっとも、詐欺罪の成立には、欺罔行為やそれに基づく被害者個人の錯誤、事業者の故意といった構成要件を充足する必要があるが、特に初期の段階では、その立証が必ずしも容易ではない。過去の事案においても、事業者の経営が破綻し、新たに顧客から金銭を受け入れても約定どおりの物品等の償還及び配当の支払ができる見込みがないにもかかわらず、そのことを秘匿したうえ、儲かるなどと勧誘を行ったことをもって詐欺罪の構成要件該当性を認める例が多く、詐欺罪による対処にも限界があるとの見方もある。

15 こうした悪質な「販売預託商法」については、消費者庁が、現行の預託法や特定商取引に関する法律（昭和 51 年法律第 57 号）に基づく行政処分を繰り返し行うことで対処してきたが、同種の被害が発生している状況に鑑みれば、当委員会としては、悪質な「販売預託商法」による被害を根絶するために、物品等の販売から始まる預託取引、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が急務であると考えられる。

以上を踏まえ、消費者庁は、上記建議事項 1 に基づく措置を講ずべきである。

第2 悪質な「販売預託商法」事犯に対する執行強化

(建議事項2)

警察庁は、悪質な「販売預託商法」事犯に対し、建議事項1に基づく措置状況も踏まえつつ、引き続き、積極的な取締りを推進すること。その際、警察庁及び消費者庁は、相互に連携の強化を図るとともに、各都道府県警察と各都道府県における消費者行政部局との一層の連携の強化を推奨すること。

(理由)

- 1 悪質な「販売預託商法」事犯に係る被害総額は、豊田商事事件で約2,000億円、安愚楽牧場事件で約4,200億円、ジャパンライフ事件で約2,000億円に上るといわれる。近時、振り込め詐欺等の特殊詐欺による被害が数多く発生し、捜査当局により積極的な取締りが行われているが、悪質な「販売預託商法」事犯による被害は、特殊詐欺による被害にも比肩し得るほどの規模である。
- 2 警察庁では、豊田商事事件を契機として生活経済課が発足し、これに伴い、都道府県警察本部においても、大規模なところでは、生活経済課が設置されるなどして、悪質な「販売預託商法」事犯を含む生活経済事犯に対する取締りをを行っている。
- 3 こうした悪質な「販売預託商法」事犯に対し、警察庁及び各都道府県警察において、引き続き積極的な取締りを推進するとともに、警察庁と消費者庁、及び各都道府県警察と各都道府県における消費者行政部局が一層の連携強化を図ることが重要である。

以上を踏まえ、警察庁及び消費者庁は、上記建議事項2に基づく措置を講ずべきである。

第3 消費者への情報提供及び消費者教育

(建議事項3)

消費者庁は、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」の仕組みや内在するリスク、悪質な「販売預託商法」を行う事業者の勧誘の手口等に関する情報を提供すること、消費者教育を実施すること等により、消費者への注意喚起を積極的に推進すること。

(理由)

- 1 「販売預託商法」は投資性のある取引であるが、物品等を念頭に置いて説明されるため、消費者が安全性の高い取引であると思込みやすい。また、悪質な「販売預託商法」では、契約上、高い利率での利益還元や、最終的に物品等の販売価格相当額での買取り（実質的な元本保証）が約束されるため、消費者は小さいリスクで高い利益還元を確実に受けることができると誤信しやすい。
- 2 そのため、悪質な「販売預託商法」による消費者被害の発生・拡大を防止するためには、消費者に対し、当該取引の仕組みや内在するリスク¹を適正に評価し、判断するために十分な情報が提供されなければならない。
- 3 とりわけ高齢者は、一般的に、若年者に比べて判断能力が低下していくものであり、特にこうした高齢者等の社会的弱者における被害の発生・拡大防止に向けて、適切な情報提供、消費者教育を行うことが求められる。
- 4 こうした観点からも、消費者庁は、「販売預託商法」の仕組みや内在するリスク、さらには悪質な「販売預託商法」を行う事業者の勧誘の手口等に関する情報提供、消費者教育を実施すること等により、消費者への注意喚起を積極的に推進すべきである。
- 5 その際、消費者庁は、警察庁、国民生活センターに加え、地方公共団体や高齢者の見守りを行う関係団体、さらには報道機関等から適切な協力を得て、効果的・継続的な情報提供、消費者教育の実施に努めるべきである。

以上を踏まえ、消費者庁は、上記建議事項3に基づく措置を講ずべきである。

以上

¹ 例えば、「販売預託商法」は投資性のある取引であること、どのような場合でも元本の返還が保証されるものではないこと、事業者の債務不履行や倒産により損をするリスクがあること等が挙げられる。

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

令和元年 8 月 30 日

消費者委員会

当委員会が発出した、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のうち、建議事項 1（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）に対する当委員会の意見は、下記のとおりである。

記

1 いわゆる「販売預託商法」に係る法制度の整備

消費者庁は、悪質な「販売預託商法」による消費者被害の発生・拡大防止及び被害回復を図り、もって我が国の社会の安心・安全を確保するため、以下の事項を含む検討を行い、販売から始まる預託取引を対象とする法制度の整備¹に向けた措置を早急に講ずるべきである²。

(1) 禁止行為の法定

ア 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

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

イ 販売預託契約の締結に際し、将来、事業者が物品等の買取りを行う場合に、販売代金の全額又はこれを超える金額に相当する金銭を支払うべき旨を示すこと（元本保証）の禁止

(2) 取引の適正性・規制の実効性を確保するための措置

ア 消費者が「販売預託商法」のリスクなどを正しく理解した上で契約を締結することができるようにするための措置³

¹ 当委員会としては、現行の特定商品等の預託等取引契約に関する法律（昭和 61 年法律第 62 号。以下「預託法」という。）の改正によるか、新法の制定によるかを問わないが、規制の対象となる物品等を限定列挙する規定の方式（指定商品制）は採用すべきではないと考える。

² 併せて、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。

³ 例えば、事業者が消費者に交付する書面について、消費者トラブルとなりやすい事項について適切に説明を行い、特に重要な事項や十分に読むべき事項については、文字の大きさを拡大し、赤色の文字とすること、赤枠の中に含めることの義務化・強化。

イ その他適正性・実効性を確保するために必要と考えられる仕組み⁴

(3) 犯罪収益の没収、被害回復

悪質な類型の「販売預託商法」に係る事業者の犯罪収益を没収し、その上で、被害者の被害回復に充てる仕組み

2 参入規制の導入の検討

消費者庁は、悪質な「販売預託商法」への対策として、以下の取組を行うべきである。

(1) 上記1に基づく取組と並行し、事業者に対してヒアリングを行うなど、我が国において行われる「販売預託商法」の実態把握を行うこと。

(2) 上記(1)の結果や上記1に基づく措置状況も踏まえつつ、「販売預託商法」を行う事業者を対象とする参入規制の導入について、速やかに検討を進めること。

(理由)

1 いわゆる「販売預託商法」に係る法制度の整備（意見1）について

○ 当委員会は、建議で述べた理由等から、現行の各法律による悪質な「販売預託商法」への対処には限界があり、被害を根絶するために、早急に法制度を整備することが必要であると考えます。

○ かかる法制度の整備に当たっては、物品等を販売することから始まる預託取引を規制対象とすること、当該取引が投資性のある取引であることを踏まえること、早晚破綻することが経験的に明らかな類型の取引形態を禁止し、罰則規定により担保すること、当該取引を行う悪質な事業者に対し、法所管官庁や捜査当局が、被害が拡大する前より早い段階で取締りを実施することができる要件を設定すること、被害者に泣き寝入りさせないためにも、犯罪収益を没収し、被害回復につなげる仕組みを導入することが必要である。

○ そこで、第一に、「販売預託商法」のうち、悪質な類型の取引を罰則により禁止し、当該取引が民事的にも無効であることを法定すべきである（意見1(1)ア）。これにより、悪質な類型の「販売預託商法」を、より形式的に取り締まることが可能となり、消費者が契約を締結してしまった場合でも、その無効を主張しやすくなることが期待される。

○ また、悪質な「販売預託商法」では、契約を締結する際に、将来、物品等の販売

⁴ 例えば、法所管官庁への調査権限の付与、クーリング・オフ、中途解約権等（新法の制定による場合、少なくとも現行の預託法と同等の仕組みを導入すること）。

価格相当額で買い取ること（実質的な元本保証）が約束されるため、消費者は、小さいリスクで高い利益還元を確実に受けることができると誤信し、取引に引き込まれてしまう。こうした元本保証は、市場における公正な価格形成を阻害するうえ、事業者も不必要に多額の支出をすることになり財務の健全性が脅かされることから、適切でない。したがって、「販売預託商法」において、販売預託契約の締結に際し、将来、事業者が物品等の買取りを行う場合に、販売代金の全額又はこれを超える金額に相当する金銭を支払うべき旨を示すこと（元本保証）は禁止すべきである（意見 1（1）イ）。

- 第二に、「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（意見 1（2））。
- 第三に、こうした悪質な類型の「販売預託商法」は、事業者が破綻を念頭に置いており、最終段階では既に事業者の資産は散逸してしまっていることなどから、破綻後には消費者が受けた被害の回復を期待することができない。また、中には、①自分が被害に遭ったことを周囲に言い出せない、②知人に紹介してしまい、罪の意識に苛まれる、③被害に遭ったことを忘れ、心労を減らしたいと考える、④認知上の問題から状況をよく理解できない等の被害者もいること、特に独居・高齢の被害者の場合、被害状況の再現が困難であることなどからも、被害者の自発的な行動を期待することは難しく、被害の回復を制度的に担保することが必要である。そこで、悪質な類型の「販売預託商法」に係る事業者の犯罪収益を没収し、その上で、被害回復につなげる仕組みを導入すべきである（意見 1（3））。

2 参入規制の導入の検討（意見 2）について

- 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、法所管官庁が、「販売預託商法」を行う事業者と、その事業に関する情報をあらかじめ収集し、問題が発生した際に、早期に実態を把握して対処することが重要である。
- そのため、当委員会としては、上記意見 1 に基づく措置に加えて、「販売預託商法」を行う事業者を対象とする参入規制についても導入を検討すべきであると考えらる。
- しかしながら、現状、我が国において、「販売預託商法」を行う事業者がどこにどの程度存在し、どのような種類の物品等を用いて事業を行っているかについては、

正確には把握されていない。

- 参入規制の導入の検討に際しては、健全な事業者に及ぼす影響⁵、他の法令に基づく参入規制との関係性⁶、必要となる行政コスト等についても考慮しなければならず、そのために、まずは、事業者に対してヒアリングを行うなど、我が国において行われる「販売預託商法」の実態をより正確に把握することが必要である。
- 悪質な「販売預託商法」による消費者被害の発生・拡大を防止するために、消費者庁には、上記意見 1 に基づく措置の実現に向けて優先的に取り組むことを期待するが、それと並行して、上記実態の把握と、その結果等も踏まえた参入規制の導入に向けた検討を速やかに行うべきである。

以 上

⁵ 参入規制は、法所管官庁が販売預託商法を行う事業者に関する情報を早期に把握する手段の一つという趣旨からすれば、健全に事業を行う事業者にとって過度な負担とならないよう、例えば届出制を採用し、他の法令で作成が義務付けられている書類や、事業者にとって作成が過度な負担とならない書類の提出を求めるといった仕組みとすることも考えられる。

⁶ 例えば、宅地建物取引業（宅地建物取引業法（昭和 27 年法律第 176 号）第 2 条第 2 号）や不動産特定共同事業（不動産特定共同事業法（平成 6 年法律第 77 号）第 2 条第 4 号）等、他の法令において許可制、免許制、登録制等の対象となっているものや、公益又は出資者の保護のため支障を生ずることがないと認められるもの（金融商品取引法第 2 条第 2 項第 5 号ニ参照）については、参入規制の対象から除外することも考えられる。

プラットフォームが介在する取引の在り方に関する提言

—オンラインプラットフォームにおける取引の在り方に関する専門調査会報告書を受けて—

平成 31 年 4 月 18 日

消費者委員会

消費者委員会では、オンラインプラットフォームにおける取引の在り方に関する専門調査会を設置し、今般、同専門調査会から、オンラインプラットフォーム(注)における取引の在り方に関する専門調査会報告書の提出を受けた。

同報告書では、プラットフォームが介在する取引における消費者トラブルの事例を基に、そこにどのような課題があるかを明らかにし、その課題を解決するための一定の方向性が示されている。また、現行法の状況と限界等に関し、①プラットフォームが介在する取引について、取引の種類や取引の一部の局面に着目した個別法が部分的に存在するものの、プラットフォーム事業者が介在する取引全体に着目した特別法は存在しないこと、②発生しているトラブルについて、現状の規定を適用しようとした場合に課題が生じうること等が指摘されている。それらを踏まえ、消費者保護の観点から、プラットフォーム事業者、関係行政機関、財・サービス提供者(利用者)、購入者(利用者)等が担うべき役割等について提言がなされている。

現在、内閣官房、公正取引委員会、個人情報保護委員会、消費者庁、総務省、経済産業省において、公正競争、電気通信事業法、個人情報保護法の観点等からプラットフォームが介在する取引に関するルール整備に向けた議論が行われている。同報告書は、そこでの議論も見据え、プラットフォームが介在する取引の在り方について、「消費者保護」の観点に基づく議論の結果を取りまとめたものである。

当委員会は、本提言の内容が尊重されることが消費者保護につながると考えることから、プラットフォームが介在する取引に関わる各主体や関係機関が、相応の役割を担うこと等が促進されるよう、内閣官房、公正取引委員会、個人情報保護委員会、消費者庁、総務省、経済産業省に対し、同報告書を踏まえた取り組みをすすめることを提言する。また、これらに関するルール整備の検討について、同報告書の提言内容を踏まえた形で議論が深められ、その施策に反映されることを期待する。

なお、当委員会は、本提言において指摘した今後の課題(後記6)も含め、引き続きプラットフォームが介在する取引の在り方について注目していく。また、本提言への対応について、今後必要に応じ関係行政機関から報告を求めることとする。

(注) 本提言では、EC取引のうち、BtoC及びシェアリングエコノミー等のCtoC市場におけるプラットフォーム事業者を念頭においている。

1 プラットフォーム事業者の役割(内閣官房、経済産業省)

(1) 財・サービス提供者(利用者)に係る審査(出店・出品審査、モニタリング)の実施

- プラットフォームが健全で安全な取引環境を提供するものとなるために、基本的かつ最低限の安全確認事項として、出店・出品審査、提供者、購入・利用者に係る正確な情報を把握し、それを適切に活用すること。
- 出店・出品審査等にかかる審査基準を可能な範囲で公表。
- 財・サービス提供者(利用者)、購入・利用者、消費生活相談員等から取引に係る情報提供があった場合の調査、適切なモニタリング。
- トラブルの多い利用者等に対する注意、退店勧告等、出店時だけではなく消費者からの情報提供等に基づく事後的な対応。
- 行政機関と連携した法令違反事業者への対応。

(2) 各種取組に関する消費者への情報提供

- 消費者の選択や利便性に資するようプラットフォーム事業者の相談窓口の設置やトラブル解決のサポート等、取引の安全のために行っている取組について、消費者に分かりやすい形で表示、広報。また、啓発活動の実施、分かりやすいガイドの作成。

(3) 分かりやすい財・サービスに係る表示

- 財・サービス提供者が従うべき表示ルールやガイドラインの整備。
- 財・サービス提供者に対する表示に関わる法令等の啓蒙。
- 財・サービス提供者が、画像が多く分かりやすい商品表示や商品説明の表示を行うための仕組みの提供。
- 消費者トラブルにつながる不適切な表示に関するパトロール、行政等の専門的知見を有する者との連携、情報提供窓口の設置等。
- 消費者が気付きにくい表示項目の変更で、消費者トラブルに発展する可能性があるもの(価格、送料に関する事等)についての記載の工夫等を財・サービス提供者(利用者)が行うための仕組みの提供。

(4) 安心、安全な取引環境を整備するための公正な利用規約の制定と明示

- 消費者に一方向的に不利な取引にならない等、安心、安全な取引環境を利用できるための適切な内容の利用規約の制定。
- 利用規約の分かりやすい場所への提示。

- 利用規約を分かりやすく図表等も活用して説明した参考情報の提供。
- 送料、返品、キャンセルの規定等消費者トラブルに発生しやすい事項に係る利用規約等の分かりやすい表示。

(5) 適切な評価システムの提供

- レビューがその役割を適切に果たすため、レビューの収集、処理、公表の工夫を凝らす。例えば、相互の評価を同時に公開する等、正直な評価をしやすくする仕組みの提供。
- 取引実態のないような虚偽的なレビューに対するパトロール、削除。

(6) 安全な決済システムと複数の決済手段の提供

- 安心、安全な決済システムの提供。例えば、取引が適正に行われたことが確認できるまで、プラットフォーム事業者が一定期間支払金を預かるといったいわゆるエスクロー決済の取組。
- なりすましサイトやフィッシングへの注意喚起。
- 消費者の事情等に合わせて選択が可能な複数の決済システム。

(7) 消費者トラブルへの対応と消費生活センターとの連携

- 財・サービス提供者（利用者）、その消費者両方からの問合せ、相談に協力。
- 相談対応窓口(名称、住所、電子メールアドレス、電話番号等)の設置。
- 消費生活相談員からの問合せや相談員が行うトラブル解決のあっせん等に協力し、消費生活相談員と共同で問題解決にあたる。
- 消費者トラブルに係るプラットフォーム事業者と消費生活センターの情報共有。
- 消費者がトラブルに遭った際に、安心して相談や紛争解決に向けた手段が取り得るよう、消費者に対する第三者的な紛争解決機関（ODR等）の導入。

(8) 保険、補償制度の導入

- 更なる安心、安全の仕組みとして、適用条件をあらかじめ明示し、利用しやすい保険、補償制度の導入。

(9) CtoC取引の場合におけるプラットフォーム事業者の役割

ア 購入・利用者の保護

CtoC取引においては、プライバシー保護の観点から、提供者自らが氏名、住所等の表示を行わないことも考えられる。こうした場合には、プラットフォーム事業者に

は、利用者間契約をサポートする役割が期待される。例えば、プラットフォーム事業者が補償制度を充実することや、プラットフォーム事業者において一定の属性（財・サービス提供者（利用者）がB又はCであるか等）を表示すること等を通じて提供者とのトラブルを未然に防止し、早期の紛争解決を図ることなどが期待される。

イ 提供者の保護

消費生活相談の現場では、提供者からの相談も発生している。中には、購入者から一方的なことを求められトラブルになることもある。誰でもがプラットフォームが介在する取引に容易に参加できるということから、提供者が事業者であれば備えておくべきトラブル処理能力に欠けている場合もあり、取引がうまくいかない場合に、プラットフォーム事業者が提供者と一体となって解決に向かう取組を行うことも期待される。

2 CtoC取引における消費者としてのプラットフォーム利用者の役割(消費者庁)

(1) 提供者の役割

提供者が事業者でない者としてプラットフォーム上で取引をする場合には、特商法、消契法における事業者規制のための規定は適用されないとの理解がある。しかしながら、提供者は取引に参加する上での基本的なルールを遵守することは不可欠であり、民事上の責任は当然負うこととなる。例えば、購入・利用者の選択に、誤認を与えることのないよう適切な表示を行うことや提供しようとする商品・サービスに関連する法令等を確認しそれを遵守することが求められる。また、プラットフォーム事業者が提示しているルールや注意喚起を確認することも求められる。

(2) 購入・利用者の役割

購入・利用者においては、CtoC取引においても、民事上の責任を負うことを認識し、規約を適切に確認するといった、取引に参加する上での基本的なルールを遵守することが不可欠である。事業者との取引とは前提を異にし、個人間取引であることを意識し、問合せ窓口が設置されているプラットフォームを利用する、レビューをきちんと確認した上で利用する等のプラットフォームを利用する上での心構えも重要であるとの意見があった。

また、購入利用時においても、取引環境の健全化に向けて役割を担うことが期待され、例えば、レビューにおいて悪質・恣意的な評価をしないことや、違法な商品を購入しないといったことが考えられる。

3 行政機関の役割(消費者庁、経済産業省)

(1) 消費者への情報提供

ア 消費者トラブルが生じやすい事項についての情報提供等

商品、サービスに係る表示、送料、返品、キャンセル料の規定等消費者トラブルが生じやすい項目についての情報提供や、そうした項目に係る利用規約の確認を確実に行うことの重要性について周知啓発を行うことが重要である。

イ 法令等の平易かつ明確な周知啓発

財・サービス提供者(利用者)が悪意なく法令等に違反することのないよう、消費者に対し、平易かつ明確な周知啓発を行うことが重要である。

ウ 若年者、高齢者への対応

社会経験の浅い若年者に対しては、よりきめ細かな情報提供等を行うことが必要である。アンケート調査によれば、高齢者は店舗に行く時間が不要、自宅や指定場所での受取りができることを理由に取引に参加していることがうかがわれ、今後も、高齢者の利用拡大を見据えた対応が重要である。例えば、プラットフォームが介在する取引を利用する際の利用者向けガイドブックの策定等も考えられる。

(2) プラットフォーム事業者への情報提供等

プラットフォーム事業者が行政機関と協力して法令違反事業者への対応を行えるよう、行政機関からプラットフォーム事業者に対し、法令違反事業者やその内容について、適切な情報提供を行うことが重要である。

新業態のプラットフォームが出現することや、プラットフォーム事業者に紛争解決に向けた情報共有や協力を求めるには、お互いの業務への理解や信頼関係が不可欠と考える。行政機関は、国民生活センター等とも連携し、プラットフォーム事業者と定期的な情報交換等の場を設けることが望ましい。

また、プラットフォーム事業者の取組の状況や内容は様々であることから、適切な運営や率先的な取組をしているプラットフォーム事業者の仕組み等を好事例として紹介する等の情報提供も必要である。

(3) 関連する法令、ガイドライン等の見直し

ア オークションガイドライン

フリマ・シェアリングエコノミーの出品者については、オークションガイドラインの対象となるか否かが明らかではない場合がみられる。そこで、オークションガイドラインが、フリマ、シェアリングエコノミーの出品者についても適用されるかどうか、

あるいは、新たにフリマ・シェアリングエコノミーについても、基準を設ける必要があるかについて検討することが考えられる。

イ オークションの出品者の表示義務について

オークションガイドラインの基準等により、個人間売買において販売業者等に該当する者については、氏名、住所及び電話番号等をプラットフォーム上に表示等する必要があることになるところ（法第11条5号、施行規則第8条第1号）、こうした表示義務が課せられることに関し、プライバシーの観点などから、その妥当性について疑問を指摘する意見があった。

上記は、仮に、フリマ・シェアリングエコノミーについても、オークションガイドラインの対象となると考えられる場合、あるいは、新たに同種のガイドラインを策定した場合についても、同様の課題となると考えられる。

4 国民生活センター、消費生活センター、消費者団体の役割(消費者庁)

(1) CtoC取引における国民生活センター、消費生活センターの役割

フリマやシェアリングエコノミー等、ユーザー間取引を対象とするプラットフォームを介する取引に関し、消費生活相談員があっせんを行うことについて、現行法上で対応することが可能かどうかについては、以下のように考えられる。

消費者安全法においては、消費生活相談を行う法令上の根拠規定があり、消費生活相談員は事業者に対する消費者からの苦情に係る相談に応じることや苦情の処理のためのあっせんを行うことが可能となっている。

プラットフォームを介した取引については、消費生活相談員は、消費者から相談があった場合に、取引の相手方がBかCなのかを確認する。その際、プラットフォーム上にその情報が明示されていない場合には、プラットフォーム事業者を通じて確認することになる。こうした対応について、プラットフォーム事業者からは、相手がCである場合に、消費生活相談員の問合せにどこまで情報提供が可能なのか基準が明確でなく、対応に苦慮しているとの指摘があった。

これに対しては、プラットフォームを介した取引について、仮に相談者のプラットフォーム上の取引の相手方が消費者の場合であっても、消費者による苦情相談は、プラットフォーム事業者に対して救済を求める内容を含むものである。したがって、プラットフォーム事業者は、消費者安全法の事業者に該当する。そのため、CtoC取引であっても、消費生活相談員は、プラットフォーム事業者と消費者の間に立ち、苦情相談に応じ苦情処理のためのあっせん等を行うことが可能である。

国民生活センターや消費生活センターは、これらを踏まえ、プラットフォームが介在する取引に関する消費者相談に対応することが考えられる。

(2) 消費者団体等による情報提供

消費者が安心、安全に取引に参加できるプラットフォーム事業者を選択することが難しいとの意見に応える方策の1つとして、例えば、消費者団体等がプラットフォームについて、様々な観点から情報収集した上で、消費者に対して有用な情報を提供するといったことも考えられる。

5 プラットフォーム事業者が果たす役割の実効性の確保(内閣官房、経済産業省)

(1) 自主的取組、共同規制

まずは、事業者、事業者団体等による自主的取組や、行政機関や事業者、事業者団体等との共同規制といった、いわゆるソフトロー的な取組を進めことも考えられるが、共同規制については一般的に、法律的な補強措置が前提となっている。これに対しては、ソフトローに従わない事業者がいた場合に消費者にどのようにして自主的取組を行っている事業者を選択してもらうかといった課題があるとの指摘があった。

自主的取組や共同規制による場合には、関係者間の協力関係を適切に構築していくことが必要であり、そのため、コミュニケーションのための窓口、担当者、海外の法人であれば我が国における代理人の指定を義務付けること等により、必要な情報を共有する仕組みを確立し、その取組の実効性を高めていくことが重要と考えられる。

また、自主的取組や共同規制については、その実効性の確保が重要となる。そのため、自主的取組や共同規制が機能しているかどうかのモニタリングを継続的に行う仕組みがあることが重要であるとの意見があった。

(2) 法律、ガイドライン

現時点で、プラットフォーム事業者の責任とその範囲を明確に定める規定は存在していないといえるが、そうした規制の必要性についての立法事実等を精査した上で、EU、中国及び韓国のように、新たな法律を策定し、明確な規律を設けることも考えられる。また、行政機関が基本的なガイドラインを策定することも考えられる。

(3) 認証制度

消費者によるプラットフォーム事業者の選択に資する基準の一つとして、認証制度を設けることも考えられる。一般社団法人シェアリングエコノミー協会において、既に当該制度を実施しており、制度の仕組みを検討するに当たっては、参考にすることも考えられる。

なお、認証制度については、認証機関の主体をどうするか、次々に新しいサービスが登場する本分野において制度として、維持していくことが困難な面もあるという指摘があった。

6 今後の課題(内閣官房、公正取引委員会、個人情報保護委員会、総務省、経済産業省)

(1) 利用者の情報の取扱いに関する透明性

インターネットを利用していく中で、プラットフォーム事業者に情報が集積され、それを分析し、消費者の嗜好等を予測する手法はプロファイリングと呼ばれている。それ

により、消費者の関心のある事項に係る広告が送られてくる等、見方によって利便性は高まる一方で、意思決定が不当に歪められることが仮にあるとすれば、人権等にかかわる問題が生じる可能性もある。例えば、特定の消費者の心理的な脆弱性をプロファイリングし、この脆弱性につけ込むような広告手法については、今後、その妥当性を検討していくことが考えられるとの指摘があった。

また、消費者に関する様々なデータを集積して、消費者の信用力をスコアリングすることも技術的には可能になっている。例えば、消費者の支払履歴等を分析し、スコア付けを行い、その点数が高いほど、何らかの恩恵がもたらされるといったことが生じうる。こうしたことが差別的に行われると、上記と同様に人権等にかかわる問題となる可能性があるとの指摘があった。

消費者は、自らの情報がどのような使われ方をしているのかについて留意し、その結果、自らにどのようなことが生じているのかを考えて利用することも重要である。

上記で述べた、プロファイリングやスコアリング等について、何らかのルールが必要かどうか、その場合に具体的にどのような方策が考えられるか等について、今後、関係行政機関とも連携しつつ必要に応じて検討していくことも重要であるとの指摘があった。

(2) 非マッチングサイトにおける課題

ア パーソナルデータの取扱い

非マッチング型プラットフォーム(SNS、動画サイト等)の多くは、広告収入で成り立つビジネスモデルといえる。現在、インターネット広告の売上げの多くは、閲覧者の興味・関心や属性に応じた行動ターゲティング広告となっている。行動ターゲティング広告を行うためには、閲覧者の興味・関心等を把握することが必要であることから、広告事業者は、クッキーやJavaScriptを利用した閲覧履歴の収集を行っている場合もある。収集された閲覧履歴はクッキーや広告IDと紐づけられるが、広告事業者にとっては、それだけで特定の個人を識別することはできないため、個人情報に該当しないことが多い。

しかしながら、広告事業者が閲覧者の氏名等の個人情報を保有している場合において、これと閲覧履歴を紐づける場合は、例外的に、閲覧履歴は個人情報に該当する。この場合、広告事業者による閲覧履歴の収集は、個人情報の取得と評価されるため、個人情報保護法上の個人情報の取得に関する規律に従う必要がある。具体的には、不正の手段により閲覧履歴を取得してはならないし(個人情報保護法第17条第1項)、利用目的の通知又は公表が必要となる(個人情報保護法第18条第1項)。したがって、広告事業者による閲覧履歴の収集が、個人情報の取得に該当する場合においては、不正の手段による取得であると評価される場合や利用目的の通知又は公表を欠いた

場合には、個人情報保護法に違反することとなる。

平成 30 年 10 月、個人情報保護委員会は事業者に対して行政指導を行っているが、これはボタンが設置されたウェブサイトを開覧した場合、当該ボタンを押さなくともユーザーID、アクセスしているサイト等の情報が事業者に自動で送信されていることを理由の一つとしたものであり、上記問題が顕在化したものと見るができる。

広告事業者が収集した閲覧履歴を、ユーザーの個人情報を含む登録情報を有する事業会社に提供するサービスも見受けられる。事業会社にとっては自らの登録ユーザーがどのようなウェブサイトを開覧しているかは事業運営上、価値の高い情報である。この場合、広告事業者にとっては個人情報ではない閲覧履歴であっても、事業会社にとっては個人情報となるため、同様の問題が生じる。

以上のことから、プラットフォームが介在する取引におけるパーソナルデータの取扱いについて、今後、関係行政機関とも連携しつつ必要に応じて検討していくことも重要であるとの指摘があった。

イ SNS等における財・サービス等の取引

SNS等は、本来、コミュニケーションの場として利用されていたものと考えられるが、財等の取引が行われている実態がある。こうした取引は、大手のプラットフォーム事業者が介在する取引よりも、消費者トラブルにあう可能性が高いとの意見もあった。非マッチングサイトにおける消費者トラブルの問題について、今後、必要に応じて検討していくことも重要であるとの指摘があった。

(3) 海外事業者への対応

消費者は、海外のプラットフォーム事業者を利用することもあり得るが、日本法の適用に関係のある規程としては、上記第3の5のとおり、法の適用に関する通則法と民事訴訟法がある。

法の適用に関する通則法では、消費者契約の成立及び効力は、当事者による準拠法の選択がない場合には、消費者の常居所地法によると規定されており(法第11条第2項)、その場合には、消費者が日本に在住しているときには、日本の法律が適用になる。

民事訴訟法では、消費者契約に関する消費者からの事業者に対する訴えは、訴えの提起の時又は消費者契約の締結の時における消費者の住所が日本国内にあるときは、日本の裁判所で裁判を起すことができる旨の規定が置かれている(法第3条の4第1項)。

法律の規定は以上のようにになっているものの、実際には、少額の消費者被害について海外事業者と争うことは現実的ではなく、コスト以外にも、時間、言語等がトラブル解

決を困難にしている可能性もある。また、各種の業法によっては、海外事業者に適用されないものもあり、適用されるとしても執行が困難であるものが存在する。

海外の事業者全てに問題があるわけではないが、インターネット取引は、国際取引であってもそれを意識しづらく、消費者は海外事業者と取引を行っているのか、そうでないかの区別さえ認識していない場合もある。先に述べたような国際私法の分野では、一定の制度が示されているが、我が国における消費者保護に関する公法の在り方についても、今後必要に応じて検討していくことが重要である。例えば、特商法、不当景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号）等の法令については、国内でサービスを展開する海外事業者に対する法適用がなければ、国内の消費者保護に欠けるところが生じるため、法適用の根拠を明らかにし、場合によっては法改正の必要性を検討することが考えられるとの指摘があった。

（４）オンライン紛争解決の充実の重要性

上記（３）のとおりであることからすれば、迅速かつコストに見合った紛争解決手段として、ODRの積極的活用が考えられる。そのためには、行政機関の役割も含めて、ODRを上手く利用できるような環境整備も必要となる。

現在、我が国においては、国民生活センターの越境消費者センターが、海外の消費者相談機関と連携し、越境消費者トラブルの解決のための取組を行っており、国際的には、APECにおいて域内の共通ルールを策定する動きもみられるが、こうした仕組みが充実していくことが重要であるとの指摘があった。

（５）プラットフォームが介在する取引における消費者保護の視点の重要性

プラットフォームが介在する取引は、今後一層、社会における重要性が高まっていくことが考えられるが、この市場が健全に発展していくためには、消費者の自由な選択が基礎におかれ、消費者が安全に取引に参加できることが重要である。プラットフォームが介在する取引に係るルール、仕組みの検討を行うに当たっては、こうした消費者保護の視点や、プラットフォーム利用契約と利用者間契約が相互に関連している取引であることにも着目した検討を行うことが重要である。

消費者行政新未来創造オフィスの取組についての

消費者行政の進化等の観点からの提言

— 消費者行政新未来創造プロジェクト検証専門調査会報告書を受けて —

令和元年5月30日

消費者委員会

1. まち・ひと・しごと創生本部の平成28年9月1日付「政府関係機関の地方移転にかかる今後の取組について」（以下、「創生本部決定」という。）において、「『消費者行政新未来創造オフィス（仮称）』の取組は、徳島における同オフィスの恒常的な設置、規模の拡大に向けた試行としても位置づけ、3年後を目途に検証・見直しを行って、結論を得る。検証・見直しは、今後の徳島県を中心とする交通・通信網、消費者行政を支える人的資源とそのネットワーク及び政府内の各府省庁共通のテレビ会議システムなどの整備状況のほか、同オフィスの設置が消費者行政の進化や地方創生にどの程度貢献したかの実績を踏まえて行う。」とされ（創生本部決定別紙「中央省庁の地方移転について」Ⅱ. 2. (2) ③）、「消費者委員会については、消費者庁や（独）国民生活センターの徳島県での取組につき、消費者行政の進化等の観点から成果を検証し、提言・助言を行う。その際、徳島県にて専門調査会を開催するなど、地方の現場の視点が反映されるような取組を行う。上記3年後目途の検証・見直しに当たって、消費者行政の進化等の観点から、意見を述べる」こととされている（同別紙「中央省庁の地方移転について」Ⅱ. 2. (2) ④）。
2. 消費者委員会としては、創生本部決定を踏まえ、平成29年11月に消費者行政新未来創造プロジェクト検証専門調査会を設置し、同専門調査会の多くは徳島県で開催された。そして、今般、同専門調査会から、「消費者行政新未来創造プロジェクト検証専門調査会報告書」の提出を受けた。
3. 同報告書では、消費者庁及び独立行政法人国民生活センター（以下、「国民生活センター」という。）の徳島県での取組について、消費者行政の進化

等の観点からの成果の検証、提言・助言、及び、検証・見直しに当たっての意見として、適切な取りまとめが行われたものといえる。

4. 消費者庁においては、消費者庁及び国民生活センターの徳島県での取組の検証・見直しを行う際には、上記報告書の内容を踏まえることを求める。

5. なお、当委員会は、今後、引き続き、消費者行政新未来創造オフィスにおける消費者庁及び国民生活センターの取組の状況並びにそれらの取組の成果の国及び全国の地方公共団体の消費者行政への展開・活用の状況を注視すると共に、国及び全国の地方公共団体の消費者行政を発展させるための政策の在り方についての検討も進めていく。

以 上

食品表示の全体像に関する提言
—食品表示の全体像に関する報告書を受けて—

令和元年 8 月 15 日
消費者委員会

1. 2018年5月31日開催の第275回消費者委員会において、食品表示部会における審議事項に関し、「食品表示を取り巻く現状等について整理しつつ、消費者のニーズにも十分留意した上で、食品表示の全体像について検討する」こと、具体的には、「一括表示の表示事項間における優先順位」、「インターネットを活用した表示の可能性を含む、ウェブ上における情報提供と従来の容器包装上の表示との組合せ」を中心に検討することが了承され、この了承に従って食品表示部会において計9回の検討が行われた。そして、今般、同部会から、「食品表示の全体像に関する報告書」の提出を受けた。
2. 同報告書では、食品表示の全体像に関し、現状の整理から課題の抽出、それに基づく今後の方向性やその具体的方針について、適切な取りまとめが行われたものといえる。
3. 消費者庁においては、同報告書の内容を踏まえ、関係省庁とも緊密に連携しつつ、必要に応じて民間事業者等の協力も得ながら、実態把握のための調査を速やかに行うことが望ましい。
4. 同報告書は現時点までの議論によって整理された内容に基づくものであることから、将来的に、実態把握のための調査結果を踏まえ、熟議の上で、食品表示が消費者、食品関連事業者等の両者にとって良い方向に改善されることを期待する。

以上