

悪質事業者対策その他の特定商取引分野における規制の 強化に関する事前評価書

所管部局課室名：消費者庁取引対策課

電話：03-3507-9210

メールアドレス：g.torihiki_hourei@caa.go.jp

評価年月日：平成28年3月

1. 規制の目的、内容及び必要性

(1) 背景

特定商取引に関する法律（昭和51年法律第57号。以下「特定商取引法」という。）は、特定商取引（訪問販売、通信販売、電話勧誘販売、連鎖販売取引、特定継続的役務提供、業務提供誘引販売取引及び訪問購入）分野について、取引を公正にし、及び購入者等が受けることのある損害防止を図ることにより消費者の利益を保護することを目的としており、これまでに複数回にわたり改正が行われてきた。特定商取引に関する法律及び割賦販売法の一部を改正する法律（平成20年法律第74号。以下「平成20年改正法」という。）の附則において、施行後5年を経過した場合に、施行状況について検討を加え、必要に応じて所要の措置を講ずることとされていた。

消費者庁は、上記のような見直しの時期が到来したことを踏まえ、内閣府消費者委員会（以下「消費者委員会」という。）に対し、「特定商取引に関する法律（昭和51年法律第57号）の施行状況を踏まえた購入者等の利益の保護及び特定商取引の適正化を図るための規律の在り方について」諮問を行った。これを受け、弁護士や事業者等を構成員とする消費者委員会の下に特定商取引法専門調査会（以下「専門調査会」という。）が設置され、高齢化の進展を始めとする社会経済情勢の変化、特定商取引の複雑化・多様化及び悪質事業者の手口の巧妙化・複雑化への対応といった観点から調査審議が行われた結果、法改正による対応が必要な事項について、速やかに改正法案を策定し国会に提出する等の必要な取組を進めることが適当であるとの答申が出された。

(http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2015/doc/20160107_ts_toshin_gaiyou.pdf)。

(2) 現状及び問題点

平成 20 年改正法では、訪問販売等における規制対象範囲を政令で個別に指定する形態（政令指定制）から原則全ての商品及び役務に適用する形態に変更したほか、訪問販売によって日常生活において通常必要とされる分量を著しく超える量の取引が行われた場合の解除権の導入、訪問販売における再勧誘禁止規制の導入、電子メール広告規制のオプトイン化といった多様な事項についての改正が行われた。

しかし、平成 26 年度の消費生活相談全体のうち、約 55%、件数として約 52 万件が特定商取引関係の相談となっており（平成 26 年度消費者政策の実施状況）、平成 20 年改正法施行後も高止まりしている。その内訳としては、訪問販売が約 8.8 万件で 9.3%、通信販売が約 31.7 万件で 33.6%（インターネット通販が 24.9%、インターネット通販以外の通信販売が 8.7%）、電話勧誘販売が約 9.0 万件で 9.5%、連鎖販売取引が約 1.2 万件で 1.2%、訪問購入が約 0.8 万件で 0.8%等となっており、ここ数年は通信販売や電話勧誘販売に関する相談が増加傾向となっている。

特に、近年、特定商取引法に基づく業務停止命令を受けた会社の役員が、業務停止期間中に別の会社を立ち上げ、処分の理由となった悪質な営業行為をその別の会社においても繰り返すといった事例が問題となっているが、現行法上、業務停止命令を受けた会社の役員に対して同種の業務を新たに開始することを禁ずる規定はないことから、現行法の行政処分の枠組みによる対処には限界がある。

(3) 規制改正の目的・内容

① 規制対象範囲の拡大

平成 20 年改正法により、訪問販売・通信販売・電話勧誘販売類型においては、「商品」及び「役務」に関する政令指定制が撤廃され、原則として全てのものについて規制が及ぶこととなったが、「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利」については、政令指定制が存置されることになった。

しかし、近年、特定商取引法の規制対象である「商品」、「役務」、「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利」に該当しない未公開株や社債等の売買における消費者トラブルが多発していることから、これらも包含する概念として「特定権利」という概念を導入し、これらの取引にも規制を及ぼすこととする。

② 解除妨害を目的とした事実不告知規制の追加

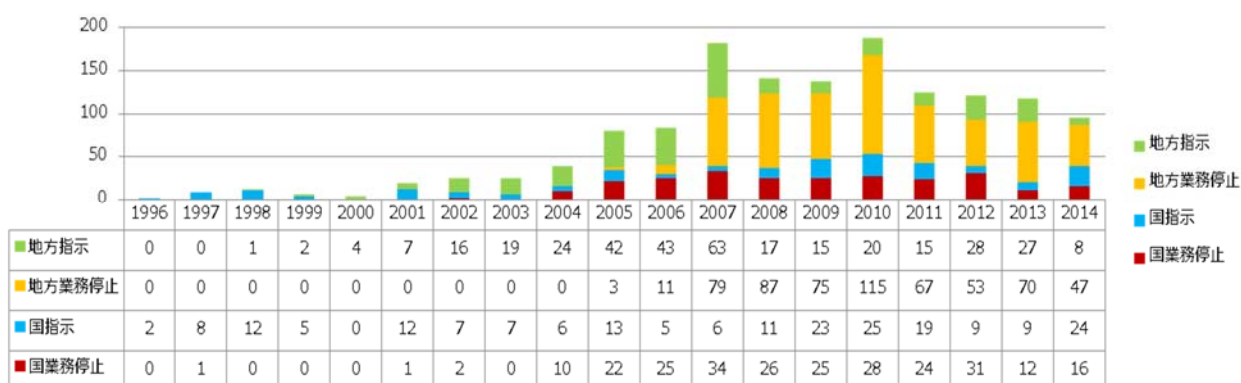
現行法においては、申込みの撤回等について故意に事実を告げない行為のうち、クーリング・オフに関する事項等については特定商取引法上の「指示」対象行為としては規定されていないが、クーリング・オフに関する事項について事業者が消費者に故意に告知しないという事案等に対処するため、これらの事項に関する解除妨害を目的とした事実不告知についても「指示」を行い得るよう規定を整備する。

③ 行政処分の実効性向上のための措置

・業務禁止命令の導入

業務停止命令が行われた違反事業者の役員等が行政処分の効力が及ばない主体として別法人を立ち上げ、特定商取引法に違反する行為を繰り返すといった状況に対応するため、違反事業者に対して業務停止命令を行う際に、併せて当該違反事業者の役員等に対しても、業務停止を命ぜられた範囲内の業務を新たに開始すること等を禁止することができる旨の規定を導入する。

○特定商取引法に基づく処分件数の推移



・業務停止期間の伸長

現行法上業務停止を命ずることができる期間は最長で1年間であるところ、一部の悪質な事業者においては、1年間では業務改善を期待することができない状況が見られる。そのため、業務停止を命ずることができる期間を伸長し最長で2年間とする。

④ ファクシミリ広告規制の追加

インターネット回線等を利用した大量一斉送信を可能とする技術の発達、普及及び通信費の大幅な低下等を背景として、事業者から一方的に送られるファクシミリ広告に関するトラブルが近年問題となっている。ファクシ

ミリ広告については費用を含め消費者の負担感が大きいこと等から、消費者の事前の承諾・請求を得ることなく、事業者が一方的に送信するファクシミリ広告に対して規制を導入する。

⑤ 電話勧誘販売の過量販売規制の追加

平成 20 年改正法により、高齢者等が訪問販売によって通常必要とされる分量を著しく超える商品の購入等の契約を締結させられてしまうといった深刻な被害への対応策として、消費者に対する本来の必要量を著しく超える商品等の販売（以下「過量販売」という。）といった不当な契約について、過量販売契約の勧誘をすることが特定商取引法上の主務大臣の権限である「指示」の対象行為として規定されることとなった。現在、電話勧誘販売類型においても同様に過量販売の問題が生じていることから、電話勧誘販売類型における過量販売についても「指示」の対象行為として規定する。

⑥ 質問権限の追加

現行法においても、主務大臣の強制調査権限は規定されているものの、その内容としては報告命令及び物件提出命令並びに立入検査権限が規定されているのみであり、質問に係る規定がないため、供述拒否を行う事業者が増加している。当該状況に対応するため、口頭で当該事業者の従業員等に対しても質問をすることができる旨規定する。

（４）規制改正の必要性

内閣総理大臣からの諮問事項を審議した専門調査会は、消費者の利益を代弁する消費者団体の代表や、訪問販売事業者・通信販売事業者を含む事業者団体の代表、学識経験者等の委員から構成され、平成 27 年 3 月以降、計 18 回にわたる審議を重ねた結果を、同年 12 月 24 日に報告書としてまとめている。

今回の改正案は、この報告書の内容も踏まえ、法改正によって対応を図るべきと整理された事項等について必要な改正を行うものである。

なお、前記（３）で述べた改正事項の中には、②解除妨害を目的とした事実不告知規制の追加といった、報告書において言及されていない事項も存する。これらに関しては、従来は消費者トラブルがほとんど存在していなかったことを理由として法制化されていなかったものの、現在では一定数の消費者トラブルが発生しており、現行法制の検討時より状況に変化があることから、その他の改正事項と同様に、法整備によって対処する必要がある。

2. 想定される代替案

今回の改正案では、上記のような様々な観点から規制強化等を行うことで、特定商取引分野における法令違反や消費者被害の発生を予防するとともに、仮に発生した場合でも速やかに是正することを目指している。

このような目標を実現するための代替案として、法改正を行わずに、事業者又は業界団体による自主規制の強化を促すという方策が考えられる。

3. 分析対象期間

施行後5年を想定。

4. 費用及び便益を推計する際の比較対象

規制強化を行わず、事業者又は業界団体による自主規制の強化の促進も特に行わない場合を比較対象とする。

この場合、特定商取引分野における消費者トラブルの件数は、近年の増加傾向に鑑み、高齢化の進展を始めとする社会経済情勢の更なる変化等によって横ばい又は増加することが予想され、消費者被害についても増加傾向となることが予想される。

また、現行法の枠組みで法執行に注力することになるものの、悪質事業者への歯止め策も特段実施しない状況下においては、法の潜脱を容易に許してしまい、法令違反の是正が十分な実効性を持たないことが予想される。

5. 規制の費用

【改正案の場合】

(1) 遵守費用

規制強化によって、事業者にとっては、その内容を理解するための研修実施等の費用が発生する。ただし、今般の改正案は、現行法の規制の水準を格段に上げるものではなく、例えば、事業者において追加的な人員・体制の配置等の重大な費用が発生することは予想し難い。

また、法改正により、法令違反を理由に事業者が行政処分を受ける場合、違反事業者（法人）だけでなく当該違反事業者の役員等（個人）にも処分を行うこととなる。しかし、役員等（個人）に対して行う処分はあくまで潜脱の防止を目的としたものであり、法令遵守のために役員等に新たに重大な費

用を生じさせるものではない。

(2) 行政費用

特定商取引法の執行は国及び都道府県において行われているところ、今回の改正は既存の規制を前提にその実効性を確保するためのものであり、これに伴う行政事務の費用の著しい増加は見込まれない。

むしろ、悪質事業者によって規制が潜脱されることにより、実態は同一の存在と評価できるグループに対し、別法人が立ち上げられるたびに繰り返し処分を行わなければならない現状が業務禁止命令の導入により改善され、少なくとも業務停止を命じた期間は再度行政処分を行う必要がなくなることとなる。その結果、繰り返し違反を行う事業者対応のために割いていた行政コストを他の事業者の違反是正に充てることができるようになるという意味で、現在よりも実効的かつ効率的な執行が可能になることが見込まれる。

(3) その他の社会的費用

特に想定されるものはない。

【代替案の場合】

(1) 遵守費用

現行制度を前提にして、事業者又は業界団体による自主規制を強化していくこととなった場合、当該自主規制の強化に関する研修等の実施が必要となることから、その点についての費用は発生し得る。

(2) 行政費用

現状から特段追加的に必要となる行政費用は見込まれない（なお、現行の制度における執行は、同種の違反行為を繰り返すグループに対して繰り返し処分を行わなければならない、必要な行政費用に見合った効果を有していない状態である。）。ただし、自主規制の促進を行う前提として、各業界団体における研修実施に協力する等の費用が生じる可能性はある。

(3) その他の社会的費用

特に想定されるものはない。

6. 規制の便益

【改正案の場合】

改正案の実施により、消費者にとっては悪質事業者と取引を行うこととなるリスクが相当程度解消されることとなり、悪質事業者との取引から生じていた消費者被害の減少及び特定商取引の適正化によるより良い商品・サービスの提供という便益が想定される。

また、規制強化により、訪問販売等の各特定商取引分野における取引が更に健全化されることが期待される。その結果、当該業界における取引・流通の活性化という事業者側の便益が生じることも考えられる。

【代替案の場合】

特定商取引法においては、参入規制が存在せず、自主規制を遵守するつもりのない悪質事業者の存在を一定程度前提としなければならないところ、自主規制の強化は、その業界の中で公正に取引を行っていこうという意識を持っている事業者については自主的な遵守が期待できるが、自主規制の遵守をそもそも期待し得ない悪質事業者による消費者被害の発生抑止に対して効果を持たないことが考えられ、自主規制の強化によった場合、上記【改正案の場合】で述べたような悪質事業者に遭遇するリスクの減少等の効果は認められないものと考えられる。

7. 政策評価の結果（費用と便益の関係の分析等）

本改正案は、これまで十分な対処ができなかった悪質事業者対策を強化する内容となっているが、規制導入の結果、消費者がより安全に、安心して訪問販売等の特定商取引に接することが可能となるものであることから、消費者の利益に資する内容となっている。また、本改正案は悪質事業者以外の者についてまで重大な費用を生じさせるものではなく、業界全体の健全化という便益も考慮すれば、目的とする便益を得るために是認できるものと考えられる。

8. 代替案との比較

以上の分析を踏まえると、代替案は、追加的に発生する費用は少ないと評価し得るものの、自主規制の強化によって十分な便益を得られるものとも言い難い以上、妥当ではない。

9. 有識者の見解その他関連事項

平成 28 年 12 月、有識者を構成員とした専門調査会において報告書が取り

まとめられ、本報告書を踏まえて改正案を立案していることは前記のとおり。

10. レビューを行う時期又は条件

本改正法の施行後5年を経過した場合において、特定商取引法の施行の状況について検討を加えることとする（本改正法の附則においても同旨を規定する。）。さらに、5年を経過していない場合であっても必要があると認めるときは見直しを行うこととする。

11. 備考

特になし。

(以 上)