

規制の事前評価書

法律又は政令の名称：消費者被害の防止及びその回復の促進を図るための特定商取引に関する法律等の一部を改正する法律案

規制の名称：特定商取引分野及び預託等取引分野における規制強化

規制の区分：新設、改正 拡充、緩和)、廃止 ※いずれかに○印を付す。

担当部局：消費者庁取引対策課

評価実施時期：令和3年2月

1 規制の目的、内容及び必要性

① 規制を実施しない場合の将来予測（ベースライン）

「規制の新設又は改廃を行わない場合に生じると予測される状況」について、明確かつ簡潔に記載する。なお、この「予測される状況」は5～10年後のことを想定しているが、課題によっては、現状をベースラインとすることもあり得るので、課題ごとに判断すること。
(現状をベースラインとする理由も明記)

特定商取引分野においては、近年、電子商取引の市場規模が拡大する中、特にインターネット上の通信販売において、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などの、顧客の意に反して契約の申込みを行わせるといった「詐欺的な定期購入商法」が問題となっていることなどを背景として、定期購入に関する相談が急増しており(2015年には4,141件だったのに対し、2020年には56,302件^{*1}となっている)、消費者トラブルが増加している。また、通信販売に限らず、特定商取引に関する法律(以下「特定商取引法」という。)に違反する事業者の中には、あらゆる手段で処分逃れを画策するような悪質な事業者も存在している。

預託等取引分野においては、販売を伴う預託等取引契約(以下「販売預託」という。)により、安愚楽牧場事件、ジャパンライフ事件などの大規模かつ深刻な消費者被害(被害額の例としては、安愚楽牧場事件が被害総額約4200億円、ジャパンライフ事件が被害総額約2000億円^{*2})が発生している。

上記のような状況を踏まえ、法改正により以下のような各種規制の新設及び拡充を行う。

① 特定商取引法の改正

- ・ 通信販売における表示義務等の強化、通信販売の契約解除時の不実告知の禁止
- ・ 行政処分に係る執行権限の拡充(業務禁止命令の対象範囲拡大、立入検査対象の拡大等)

② 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

- ・ 特定商品制の撤廃
- ・ 販売預託の原則禁止

・ 預託等取引に係る規定整備

このような規制の新設及び拡充を行わない場合、将来的な予測として、消費者の脆弱性に付け込む悪質商法による消費者被害の拡大は必至であり、そのような消費者被害を生じさせている悪質事業者に対する行政処分の実効性を確保することも困難となる。

※1：当庁公表資料「詐欺的な定期購入商法をめぐる状況」から引用。件数は、2020年12月31日までにPIO-NETに登録された件数。

※2：被害総額は、内閣府消費者委員会公表資料「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」から引用。

② 課題、課題発生の原因、課題解決手段の検討(新設にあつては、非規制手段との比較により規制手段を選択することの妥当性)

課題は何か。課題の原因は何か。課題を解決するため「規制」手段を選択した経緯(効果的、合理的手段として、「規制」「非規制」の政策手段をそれぞれ比較検討した結果、「規制」手段を選択したこと)を明確かつ簡潔に記載する。

① 特定商取引法について

・ 通信販売の中でも、特にいわゆる「定期購入」に関する消費生活相談が急増している(2015年には4,141件だったのに対し、2020年には56,302件[再掲])。消費者庁においても監視を強化し、行政処分を行っている(通信販売業者に対して消費者庁が行った行政処分は、2019年度3件、2020年度4件^{※4})。これらの処分においては、申込みの最終段階で必要な情報を適切に表示していない行為が問題となっている。現状、そのような行為は主務省令で定める範囲で罰則のない指示処分対象行為となっており、ガイドラインも存在するものの、法律上具体的に記載すべき事項が規定されておらず、上記のような課題(消費者トラブルの増加)が生じている。これらの状況を踏まえ、法律において、通信販売における申込みの最終段階の表示についても一定の重要事項を適切に表示するよう義務付ける等の対応を行うとともに、罰則の対象とすることで違反行為を抑止する必要がある。また、特段の条件なく中途解約できるにもかかわらず消費者が通信販売に係る契約を解約するための連絡を取った際に「解約できない」と告げられるなど、不実のことを告げられるケースも目立っている^{※5}ことから、通信販売に係る契約について、消費者が解除権を行使することを妨げるために、不実のことを告げることも法律上禁止し、罰則の対象とすることで違反行為を抑止する必要がある。

なお、従前の規制の範囲内での行政処分の実施のほか、消費者への注意喚起(通信販売の申込み前の確認のポイントを取りまとめた資料の公表)や事業者の自主的取組を促す(通信販売協会等での普及啓発の支援等)などの非規制手段による対応のほか、ガイドラインの改定等も行っているが、上記のとおり相談件数は急増しており、非規制手段による対応を拡充するのみでは、被害防止への対応として十分な効果が得られない。

・ 業務禁止命令(販売業者等に業務停止命令を行った際、その役員等に対して、停止の範囲内

の業務を新たに法人を設立して継続すること等を禁止するもの)について、行政処分逃れを画策する悪質事業者が存在する。このような課題を踏まえ、行政処分逃れを招かぬよう、現行法で規定された業務禁止命令対象の範囲の拡大等を行う必要がある。また、行政処分は法律に基づいて行うものであるから、法律の規制による必要がある。

加えて、行政処分を行うに当たって必要な情報収集を強化し、行政処分の迅速性の確保及び消費者被害防止を図るために、立入検査対象の範囲を拡大する必要がある。

②預託法について

- ・現行法では、規制の対象となる物品は政令において個別に定めることとされている（特定商品制）ところ、近時、政令で定められていない物品を用いた潜脱的な事案による消費者被害が次々と発生していることから、特定商品制を廃止し、法律上、原則として全ての物品を規制の対象とする必要がある。
- ・過去に大規模な消費者被害を発生させてきた販売預託には、①元本保証が実現すると誤解させて物品を購入させた上で、その代金支払の形式で金銭の移転をさせるとともに、②「自転車操業」に陥り破綻に至る、という消費者被害を発生させる問題点が内在しており、非規制手段での対応はもとより、他の規制方法（分別管理の義務付け、不招請勧誘の禁止等）では消費者被害を確実に防止することは困難であることから、内閣総理大臣の確認を受けた場合を除き、法律上、販売預託に係る契約の勧誘等及び締結を原則として禁止する必要がある。
- ・消費者保護の観点等から、預託等取引に係る法律上の各種規定を整備する必要がある。

※4：2020年度の処分件数は2021年1月時点までの件数

※5：独立行政法人国民生活センター公表資料（令和元年12月19日：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」・・・）によれば、「いつでも解約可能な定期購入を解約しようとしたが、解約の申請期間外だと断られた」など、通信販売（特に定期購入）について解約に関するトラブルも目立っている。

2 直接的な費用の把握

③ 「遵守費用」は金銭価値化（少なくとも定量化は必須）

「遵守費用」、「行政費用」について、それぞれ定量化又は金銭価値化した上で推計することが求められる。しかし、全てにおいて金銭価値化するなどは困難なことから、規制を導入した場合に、国民が当該規制を遵守するため負担することとなる「遵守費用」については、特別な理由がない限り金銭価値化を行い、少なくとも定量化して明示する。

「遵守費用」

①特定商取引法について

- ・今回の改正は通信販売に関する既存の義務や規制の実効性を強化し、担保するためのものであ

るため、これに伴う新たな遵守費用は発生しない。

②預託法について

- ・販売預託を行おうとする事業者が内閣総理大臣の確認を受ける場合には、申請書を提出しなければならないところ、当該申請書の作成及び添付書類の準備等を行う必要がある。申請書の作成等については、費用がかかるものであるが、定められた様式により事前に届け出る制度であり、新たに発生する遵守費用は限定的であると考ええる。

「行政費用」

①特定商取引法について

- ・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取引類型における義務等の強化や、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。

②預託法について

- ・販売預託の原則禁止に伴い、内閣総理大臣の確認を受けた場合に限り例外的に販売預託に係る契約の勧誘等及び締結が可能となること、当該確認を求める事業者が出てきた場合には、確認に係る事務が発生する。しかしながら、物品の管理上のリスクも高い方法である販売預託を、事業のために必要な出資を得る手段として選択する経済合理性は極めて乏しく、正業として確認を求めてくる事業者が多数出てくることは想定し難いことも踏まえると、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。一方で、今回の預託法改正により、事業者からの問合せや事業者への監視強化のために対応する人員は新たに必要となることが想定される。

(おおむね、416,203円(国家公務員の平均給与月額^{※6})×3名(預託法関係の業務に従事する職員数の見込み)=1,248,609円(月額))

※6：国家公務員の平均給与月額については、人事院公表資料令和2年国家公務員給与等実態調査(調査結果の概要)による。

- ・特定商品制が廃止され、原則として全ての物品が預託法の対象となることから事業者に対する監視の強化が求められるため、これまで消費者庁のみで行っていた預託法の執行について、特定商取引法と同様に経済産業局への権限委任を行うことを想定しているなど、監視のための経費負担の若干の増加が見込まれる。

④ 規制緩和の場合、モニタリングの必要性など、「行政費用」の増加の可能性に留意

規制緩和については、単に「緩和することで費用が発生しない」とするのではなく、緩和したことで悪影響が発生していないか等の観点から、行政としてモニタリングを行う必要が生じる場合があることから、当該規制緩和を検証し、必要に応じ「行政費用」として記載することが求められる。

(規制の新設及び拡充のため該当せず)

◆簡素化した評価手法による評価◆

別に定める要件を満たす場合は、簡素化した評価手法による評価を実施することができる。
詳細は、「規制に係る政策評価の事務参考マニュアル」第三部参照

3 直接的な効果（便益）の把握

⑤ 効果の項目の把握と主要な項目の定量化は可能な限り必要

規制の導入に伴い発生する費用を正当化するために効果を把握することは必須である。定性的に記載することは最低限であるが、可能な限り、規制により「何がどの程度どうなるのか」、つまり定量的に記載することが求められる。

特定商取引法及び預託法の改正による義務や禁止規定の新設、執行権限の強化による処分の実効性の確保等を図ることで、消費者の脆弱性に付け込む悪質事業者による高額・広範に被害をもたらす大規模な消費者被害の防止に資する効果が期待される。

⑥ 可能であれば便益（金銭価値化）を把握

把握（推定）された効果について、可能な場合は金銭価値化して「便益」を把握することが望ましい。

規制の効果を一律に金銭価値化することは困難である。
ただし、特に預託等取引においては、これまでに数千億にも及ぶなどの大規模な消費者被害が複数発生している。具体的な過去の被害額の例としては、安愚楽牧場事件が被害総額約 4200 億円、ジャパンライフ事件が被害総額約 2000 億円（再掲。内閣府消費者委員会公表資料から引用。）に及んでいる。そのため、販売預託の原則禁止を始めとした対策を講ずることによって、大規模な消費者被害の防止に資することが見込まれる。

⑦ 規制緩和の場合は、それにより削減される遵守費用額を便益として推計

規制の導入に伴い要していた遵守費用は、緩和により消滅又は低減されると思われるが、これは緩和によりもたらされる結果（効果）であることから、緩和により削減される遵守費用額は便益として推計する必要がある。また、緩和の場合、規制が導入され事実が発生していることから、費用については定性的ではなく金銭価値化しての把握が強く求められている。

（規制の新設及び拡充のため該当せず）

4 副次的な影響及び波及的な影響の把握

- ⑧ 当該規制による負の影響も含めた「副次的な影響及び波及的な影響」を把握することが必要

副次的な影響及び波及的な影響を把握し、記載する。

※ 波及的な影響のうち競争状況への影響については、「競争評価チェックリスト」の結果を活用して把握する。

消費者をだまして不当に利益を得ている事業者は、公正な競争を阻害しているものであり、そういった悪質行為への規制を強化することは、むしろ公正な競争を活性化させることに資するものであり、競争に負の影響を及ぼすものではない。

5 費用と効果（便益）の関係

- ⑨ 明らかとなった費用と効果（便益）の関係を分析し、効果（便益）が費用を正当化できるか検証

上記2～4を踏まえ、費用と効果（便益）の関係を分析し、記載する。分析方法は以下のとおり。

- ① 効果（便益）が複数案間でほぼ同一と予測される場合や、明らかに効果（便益）の方が費用より大きい場合等に、効果（便益）の詳細な分析を行わず、費用の大きさ及び負担先を中心に分析する費用分析
- ② 一定の定量化された効果を達成するために必要な費用を推計して、費用と効果の関係を分析する費用効果分析
- ③ 金銭価値化した費用と便益を推計して、費用と便益の関係を分析する費用便益分析

今回の規制の新設及び拡充を行った場合、特定商取引法関係では、現行法下の施行規則やガイドラインに沿って適正な表示を行う事業者には特段の新たな費用負担は生じない見込みである。預託法関係についても、販売預託を行おうとする事業者が内閣総理大臣の確認を受けるに当たり、確認の申請に係る書類作成に必要なコストが生じるものの、事業者にとって不当に高額なものではない。また、行政側の費用については、対応の強化による費用増は一定程度生ずるものの、規制の新設及び拡充により、高額・広範に被害をもたらす大規模な消費者被害を防止するという点について一定の効果が期待できることから、費用と効果の関係から検討した場合も規制の導入等が必要不可欠であるといえる。

6 代替案との比較

- ⑩ 代替案は規制のオプション比較であり、各規制案を費用・効果（便益）の観点から

比較考量し、採用案の妥当性を説明

代替案とは、「非規制手段」や現状を指すものではなく、規制内容のオプション（度合い）を差し、そのオプションとの比較により導入しようとする規制案の妥当性を説明する。

法改正による規制の新設及び拡充によらない場合、事業者又は業界団体による自主規制の強化を促す方策が考えられるが、そもそも自主規制を遵守する意識のない悪質事業者に対しては、何らの効果も期待できず、消費者被害の更なる拡大（多額の金銭的損害の発生）も懸念される。したがって、採用案による規制の新設及び拡充を行う必要がある。

7 その他の関連事項

⑪ 評価の活用状況等の明記

規制の検討段階やコンサルテーション段階で、事前評価を実施し、審議会や利害関係者からの情報収集などで当該評価を利用した場合は、その内容や結果について記載する。また、評価に用いたデータや文献等に関する情報について記載する。

令和2年2月から8月にかけて、消費者団体、事業者団体、地方公共団体、弁護士、大学教授等の有識者などによって構成される「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」を開催。事業者団体を代表する委員を含め、消費者の脆弱性に付け込む悪質商法によって消費者被害を発生させる悪質事業者にターゲットを絞った実効的な規制等を新たに措置する制度改革を実行すべきとの方向性で一致し、講ずべき措置等について令和2年8月に報告書を取りまとめている。今回の法改正における規制の新設及び拡充は、当該検討委員会の報告書を踏まえて立案しているものである。

8 事後評価の実施時期等

⑫ 事後評価の実施時期の明記

事後評価については、規制導入から一定期間経過後に、行われることが望ましい。導入した規制について、費用、効果（便益）及び間接的な影響の面から検証する時期を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。

なお、実施時期については、規制改革実施計画（平成26年6月24日閣議決定）を踏まえることとする。

本改正法の施行後5年を経過した場合において、特定商取引法及び預託法の施行の状況について検討を加えることとする（本改正法案の附則においても同旨を規定する。）。

- ⑬ 事後評価の際、費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するための指標等をあらかじめ明確にする。

事後評価の際、どのように費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するのか、その把握に当たって必要となる指標を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。規制内容によっては、事後評価までの間、モニタリングを行い、その結果を基に事後評価を行うことが必要となるものもあることに留意が必要

規制導入後の消費者被害の発生状況等を勘案することとする。

競争評価チェックリスト

法律又は政令の名称：消費者被害の防止及びその回復の促進を図るための特定商取引に関する法律等の一部を改正する法律案

規制の名称：特定商取引分野及び預託等取引分野における規制強化

※ 規制の名称（規制の単位）については、規制の事前評価書と同じにする。一つの評価書に複数の規制が含まれる場合には、規制ごとにそれぞれチェックリストを作成する。

規制の区分：新設、改正、拡充、緩和、廃止 ※いずれかに○印を付す。

担当部局：消費者庁取引対策課

評価実施時期：令和3年2月

（作成上の留意事項）

- ・（１）から（４）までの設問に、「はい」又は「いいえ」で回答するとともに、その理由を具体的に記載する。
 - ・「いいえ」と回答した場合には、その理由について、可能な限り具体的・定量的に示す。また、安全の確保や環境の保全など、規制の競争への影響以外の要素は記載しない。
 - ・代替案の評価結果については、本案に係る「はい」又は「いいえ」の回答結果と異なる場合のみ、「代替案」欄にその理由を具体的に記載する。
- ※ 各設問における「【頁】」は、「規制の政策評価における競争状況への影響の把握・分析に係る事務参考マニュアル」（令和元年6月27日公正取引委員会事務総局）の該当頁を指す。

（１）事業者の数の制限

問１：規制が、事業活動の要件として許認可等を設定するか。

※ 「許認可等」とは、許可、認可、免許、承認、認定、決定、検査、登録等を指す。【12頁】

回答	はい / <u>いいえ</u>
理由	・ 特定商取引分野については、もともと参入規制等はなく、既存の枠組みの中で規制の強化を行うものであるから、許認可等を設定するものではない。 ・ 預託等取引分野については、販売預託を原則禁止して、内閣総理大臣の確認を受けた場合のみ例外的に販売預託に係る契約の勧誘等及び締結が可能となるところ、確認におけるその対象も個別の契約であることから、事業活動そのものに対する許認可等とはその性質を異にするものである。
代替案	

問２：規制が、事業者が活動する地理的範囲を制限するか。

回答	<u>はい</u> / いいえ
----	-----------------

理由	販売預託の確認の申請時に、事業者からの申請内容によっては、勧誘等を行う地域についての限定を付す可能性がある。ただし、確認に付される条件は、顧客の財産上の利益が不当に侵害されることを防ぐために必要な範囲に限定されるものであり、事業者に対して不当な義務を課すものではない。
代替案	

問3：規制が、既存事業者と比べて新規参入者に対してより大きいコストを負担させるか、又は新規参入に際して負担が生じ退出する際に回収できないコストを発生させるか。

※ 新たに必要となるコストが小さい、又は、既存事業者にも同等のコストを負担させるなど、既存事業者と新規参入者の間にコスト面での非対称性が生じない場合には、「理由」欄にその旨を可能な限り具体的・定量的に示す。【14頁】

回答	はい / <u>いいえ</u>
理由	今回新設及び拡充する規制は、既存事業者と比べて新規参入者に対してより大きいコストを負担させるものではない。
代替案	

(2) 事業者の競争手段の制限

問1：規制が、事業者が供給する商品・役務の価格、数量を制限するか。

回答	はい / <u>いいえ</u>
理由	今回新設及び拡充する規制は、商品・役務の提供価格や数量等を制限するものではない。
代替案	

問2：規制が、事業者が供給する商品・役務の種類、品質、性能、規格等を制限するか。

※ 安全の確保等を目的とした規制であっても、例えば、特定の化学物質等の原材料を含有した商品の製造・販売を禁止する場合には「はい」と回答する。【15頁】

回答	はい / <u>いいえ</u>
理由	今回新設及び拡充する規制は、事業者が供給する商品・役務の種類、品質、性能、規格等の制限するものではない、
代替案	

問3：規制が、事業者が供給する商品・役務の広告又は宣伝の方法、営業の方法、販売の方法等を制限するか。

回答	はい / <u>いいえ</u>
理由	・特定商取引分野については、通信販売の申込み最終段階等において一定の事項に係る表示を義務付けるなどの内容が含まれるが、これは一定の事項について表示をしない行為、不実の表示をする行為、あるいは誤認させるような

	<p>表示をする行為等の詐欺的な行為について規制するものであって、申込み段階の表示の適正化を図るものであるから「競争」について負の影響を及ぼすものではなく、事業者の広告や宣伝の方法等について制限を加えるものではない。</p> <p>・預託等取引分野については、販売預託の原則禁止を行うが、これは内閣総理大臣の確認を受けずに行う勧誘等及び契約の締結を禁止するものであって、その営業の方法等に制限をかけて規制するものではない。</p>
代替案	

(3) 事業者の競争回避的行動の誘発

問：規制が、事業者が供給する商品・役務の価格、数量の具体的な計画や見通し等の情報を公開することを義務付ける、又は事業者間において当該情報の交換を促す仕組みを設けるものか。

※ 「はい」と回答した場合、「理由」欄に「情報」の具体的な内容を記載する。【16頁】

回答	はい / <u>いいえ</u>
理由	今回新設及び拡充する規制には、事業者が供給する商品・役務の価格、数量の具体的な計画や見通し等の情報を公開することの義務付けや、事業者間の情報交換を促すような仕組みを設けるものではない。
代替案	

(4) 需要者が利用できる情報・選択肢の制限

問：規制が、需要者が利用できる商品・役務の情報・選択肢を制限するか。

※ 「はい」と回答した場合、「理由」欄に需要者（消費者）にとって制限されることになる具体的な情報や選択肢を記載する。【17頁】

回答	はい / <u>いいえ</u>
理由	今回新設及び拡充する規制には、通信販売を行う際に事業者が表示すべき事項を義務付けるような内容もあるが、これは、消費者への情報提供を強化するものであり、需要者が利用できる商品・役務の情報・選択肢を制限するものではない。
代替案	

結論

<p>今回新設及び拡充する規制が対象とするような、消費者をだまして不当に利益を得ている事業者は、公正な競争を阻害しているものであり、そういった悪質行為への規制を強化することは、むしろ公正な競争を活性化させることに資するものであり、競争に負の影響を及ぼすものではない。</p>
代替案

※ 原則として、上記(1)～(4)の全ての設問に「いいえ」と回答した場合には、競争に負

の影響を及ぼさない旨、当該設問のうち1つでも「はい」と回答した場合には、競争に負の影響を及ぼす旨を記載する。【8頁】

※ ただし、競争への影響が軽微であるなどの個別の事情がある場合、具体的な事情を記載した上で、当該事情を踏まえた結論を記載する。個別の事情について、安全の確保や環境の保全など、競争への影響以外の要素は勘案しない。【9頁】

※ 代替案については、本案に係る結論と異なる場合のみ、「代替案」欄に具体的に記載する。

※ 競争に負の影響を及ぼすと結論付けた場合、その旨を規制の事前評価書（本案は「4 副次的な影響及び波及的な影響の把握」の欄、代替案は、「6 代替案との比較」の欄）に記載するとともに、競争評価に係る事後評価を実施する際の指標を設定し、規制の事前評価書（「8 事後評価の実施時期等」の欄）に記載する。【8頁・10頁】

※ 競争に負の影響を及ぼさない場合であって競争を促進する効果が期待されるときは、その旨を可能な限り具体的・定量的に記載する。【18頁】