

前回会合で御指摘いただいた規制・制度に係る効果検証等の重要性について
(過去の制度改正等に係る現時点での分析)

令和2年7月28日

1. 基本的考え方

特定商取引法改正により設けられた新たな規制やルールも含め、現行の規制・制度の効果を検証・評価するとともに、新たな規制・制度の導入や改革の方向性を検討するに当たっては、一般的に、現行の規制等が導入される際に考慮に入れられた前提条件が、時の経過や科学技術の発達、社会経済情勢の変化等によってその妥当性に変化が生じていないかを勘案しつつ、規制等を見直す必要性、規制等に関する費用、規制等による効果等を比較・検討の上、総合的な検証を行うことがEBPM上極めて有用となる。

特に、特定商取引法の立法趣旨及び同法に基づく規制等の目的に即した政策の効果検証や新たな規制・制度の導入及び改革の要否を検討するにあたっては、少なくとも以下の要素を勘案することが必要である。

- 現行の規制等の導入の契機となった消費者被害・苦情相談等の変化（動向）
- 現行規制等が想定していた前提条件の変化の有無
- 規制等に係る消費者取引の態様
- それらの取引に係る事業者の活動状況の実態及び変化
- 悪質事業者の違反行為を構成するスキームや手口、技術等の実態及び動向
- 消費者被害が発生しやすい（脆弱性を発現させやすい）社会経済上の特徴的な情勢及びその変化（少子高齢化や人口減少等の社会環境の変化、景気動向、金利や商品相場等市場の動向、労働市場の動向、デジタル化等の技術進歩の経済に与える影響、災害や感染症対応等でその時々の臨時異例のアドホックなバックグラウンド状況等）
- その他の考慮すべき事情

上記のような観点から、既存施策の効果検証を行いつつ、消費者利益の一層の擁護及び取引の公正確保を図る観点から、新たに規制や制度を設ける必要性やプライオリティを判断していくことが重要である。

この際、上記のような効果検証及び新たな規制・制度の導入の必要性・妥当性の検討に際しては、通常の政策立案の際には合理的な経済人の行動をその判断の基礎とするが、消費者被害の実態等を踏まえた場合、合理的経済人の想定のみで政策の立案を行うことは必ずしも現実的ではない場合が多々あり、消費者問題の解決のための制度の効果検証等を行うには必ずしも適切ではないと考えられる。とりわけ、従前は、判断力が低下し

た高齢者、社会経験の乏しい若年成人など一定の属性を有する者が脆弱な消費者と捉えられてきたが、社会経済環境の変化やデジタル化の進展等によって、取引の際の状況次第で全ての消費者が「脆弱性」を有していると捉えるのがより適切となっており、こうした認識に基づき、これまでの制度改革の効果の検証・分析や新たな制度の必要性・妥当性の検討を行うことが必要不可欠である。

2. 最近の制度改革ごとにみた効果検証

(1) 平成24年法改正（訪問購入に対する規制の導入）

本件制度改革の背景としては、貴金属等の購入業者による自宅への強引な訪問買取りに関する消費者トラブルについて、平成22年度から平成23年度にかけて消費生活センターに寄せられている消費者からの相談が急増したことが挙げられる。

特に、中長期的な金価格の高騰のみならず、消費社会及びリサイクル社会の成熟化で一般消費者が商品を購入するのみならず、売り渡すという新しい消費者取引が消費生活に根付いてきたこと、インターネット・オークション等誰でも市場取引に入りやすくなり商流が透明化されたことにより買い取った物品の転売が容易であること、在庫等も不要で訪問販売に比べ事業に参入しやすいことのほか、貴金属の訪問買取りに関する消費者相談として高齢者が大半を占めていることから、高齢社会の到来に伴い、判断力不足の高齢者の絶対数が増加していることが大きく寄与しているという状況があった。

これらを踏まえると、消費者契約法や民法に基づき民事上のルール・救済に係る規定は皆無ではなかったものの、当時の特定商取引法では捕捉できない取引形態であり、詐欺的又は威迫的な悪質事業者に対する取締りを行う実効的な手段が存在せず、既存の法的枠組みの下では消費者被害の発生数の増加に歯止めをかけ、同種の手口による消費者被害を未然に防止するために有効な施策（法規制のみならず、事業者の自主的改善の余地の有無も含め）が見込め得なかった状況下において、新たな規制・制度の導入なくしては同種の消費者被害やトラブル等は継続又は増加していくことが不可避であったことから、特定商取引法における新たな取引類型の創設による規制の導入を行ったところである。

このような社会経済情勢を踏まえて平成24年に導入された訪問購入に関する規制は、平成25年2月に施行され、施行後初の行政処分が平成26年5月に行われたところ、訪問購入に関する消費者被害相談は平成28年度の約8,600件をピークに、平成29年度約8,500件、平成30年度約6,600件、令和元年度には約4,900件に減少した。

また、訪問購入に係る行政処分件数は、平成28年度3件、平成29年度4件、平成30年度11件、令和元年度3件と、制度導入後の執行強化・処分件数の増加の段階を経て、消費者被害の状況の改善等を踏まえ、法違反事業者に対する行政処分件数も減少に転じている。

このように訪問購入に関してはまだ一定数の消費者被害相談等は認められるものの、

規制の新設と法執行の強化により、こうした悪質商法の手口が社会で通用しなくなっていること、消費者への情報提供等も相まって消費者被害も減少してきていること、違反事業者の数も減少に転じていることにおいて、規制の新設による相当の効果が上がっているものと考えられる。

(2) 平成29年政令改正（特定継続的役務における美容医療に係る規制の導入）

本件政令改正の背景としては、美容医療については、美容を目的とする医療サービス、すなわち医療脱毛、脂肪吸引、審美歯科等が例として挙げられる。美容医療サービスに関する消費者被害相談は当時増加傾向にあり、その件数は、平成23年度の1,558件に対し、平成26年度は2,337件と約1.5倍に増加し、苦情相談の内容としては、長時間にわたる勧誘や強引な勧誘がされているものや、解約・返金が適切にされないものがみられる状況であった。

特定商取引法においては、特定継続的役務として、国民の日常生活に係る取引において有償で継続的に提供される役務であって、

① 役務の提供を受ける者の身体の美化又は知識若しくは技能の向上その他のその者の心身又は身上に関する目的を実現させることをもつて誘引が行われるもの

② 役務の性質上、①に規定する目的が実現するかどうかは確実にないものの両方に該当するものを政令で指定することとしている。具体的には、改正前施行令別表第4において、エステティックサロンの役務（同表の1の項）、語学教室の役務（同表の2の項）、家庭教師の役務（同表の3の項）、学習塾の役務（同表の4の項）、パソコン教室の役務（同表の5の項）、結婚相手紹介の役務（同表の6の項）を規定していた。このうち、エステティックサロンの役務については、エステティックサロンの従業員（エステティシャン）が脱毛等の施術を行うものであり、特定商取引法の特定継続的役務に該当することとなる。一方で、形成外科等の医師が美容医療契約に基づく医療脱毛として同様の行為を行った場合には、同種の効果をもたらす行為であるにもかかわらず、特定商取引法の特定継続的役務には該当しないということになる状況であった。

上記を踏まえ、平成27年12月に取りまとめられた消費者委員会特定商取引法専門調査会報告書において、「美容医療契約に関しては、近年、不適切な勧誘や解約等に関する消費者トラブルが増加しているところ、一定期間以上の期間にわたり継続的に提供されるものについては、これを特定継続的役務と位置付けるべき」とされていたところであり、美容医療を特定継続的役務の対象に追加することについて、同報告書の内容も踏まえ、検討を行うこととされた。その結果、特定継続的役務の対象として追加される美容医療の役務については、以下の医療行為であって、美容を目的とするものとされたところである。

① 脱毛（光の照射又は針を通じて電気を流すことによって行われるもの）

② にきび、しみ、そばかす、ほくろ、刺青等の除去又は皮膚若しくは肌の再生促進

(光若しくは音波の照射、薬剤の塗布又は機器による刺激等によって行われるもの)

- ③ 肌のしわ、たるみ取り(ヒアルロン酸その他の薬剤の注射又は糸の挿入によって行われるもの)
- ④ 脂肪の溶解(光若しくは音波の照射、薬剤の注射又は機器による刺激等によって行われるもの)
- ⑤ 歯の漂白(薬剤の塗布によって行われるもの)

上記の①から⑤までの施術を内容とする美容医療を特定継続的役務として追加する制度改正がなされ、具体的には、施行令別表第4の7の項の第1欄に「人の皮膚を清潔にし若しくは美化し、体型を整え、体重を減じ、又は歯牙を漂白するための医学的処置、手術及びその他の治療を行うこと(美容を目的とするものであつて、主務省令で定める方法によるものに限る。)」と規定することとした。このような社会経済情勢を踏まえて、平成29年改正により特定継続的役務に美容医療は追加され、平成29年12月に施行された。

美容医療に関する消費者相談件数は平成29年度約1,900件、平成30年度約2,000件、令和元年度約1,800件と、規制導入前の水準よりは減少して推移している。改正後間もないことから、効果の検証を現時点で必ずしも十分に行うことはできないが、引き続き動向をよく注視し、必要な制度面での見直しの検討や、法執行の強化を図っていく必要があるものと考えられる。

(3) 平成29年省令・通達ガイドライン改正(通販・定期購入に係る規制の強化)

上記(2)の政令改正に際しては、併せて、省令改正も行い、通信販売において、いわゆる通信販売における定期購入契約の広告(広告に「初回お試し価格」等と称して安価な価格で商品を販売する旨が表示されているが、当該価格で商品を購入するためには、その後通常価格で○回分の定期的な購入が条件とされているもの)をする場合には、広告に当該販売条件の表示を義務付けることが追加され、平成29年12月に施行された。これを受け、「インターネット通販における「意に反して契約の申込みをさせようとする行為」に係るガイドライン」にも定期購入が追加されたところであるが、それにもかかわらず、消費者相談件数は平成29年度約17,000件、平成30年度約22,000件、令和元年度約44,000件(5年前の10倍以上の水準)と極めて深刻な度合いで増加してきており、消費者被害を発生させる手口についても、一部の事業者が行っていたものが他の事業者にも拡散しながら、違反行為が拡大している状況である。

社会のデジタル化を背景に、いわゆるパソコンでのネット通販のみならず、個々の消費者のスマートフォンを介して、SNSなども駆使した広告の送付などの新たな誘引の手口なども相まって、消費者の誤認や浅慮を巧みに利用した詐欺的な手口は今後とも一層拡大していくおそれが極めて高く、前回の制度改正後間もないものの、現下の急激な消費者トラブルの件数の増加や、消費者被害を発生させる手口が多くの事業者にも拡散し

ている状況、従来の法令が想定していなかった手口の拡大等の状況を勘案すると、現行の法制的なルールや禁止行為等が必ずしも適切かつ十分なレベルのものになっていないことが合理的かつ合目的に推認され、事業者による自主的改善の憑憑など他の手段をもってしても消費者被害が防げる見込みがまずもって無いことから、特定商取引法において、こうした詐欺的な定期購入商法を行う事業者の行為に焦点を絞った所要の規制の強化・ルール整備等を可及的速やかに行った上で、年々異常なレベルで増える消費者被害・トラブルの増加に確実に歯止めをかけるための措置が必要不可欠である。

また、法執行について、令和元年～2年にかけて、こうした詐欺的な商法に関連する違反事業者に対して5件の処分を行ってきたところであり、消費者トラブル件数の増加が継続していることも踏まえ、一層の執行強化や、迅速かつ厳正な法執行を可能とする必要な制度改革を直ちに行うことが必要であると考えられる。

(4) 平成28年法改正（業務禁止命令の導入）

特定商取引法の行政処分は、国及び都道府県の双方が行うものとされているところ、特に平成16年に執行当局とPIO-NETとの接続が行われて以降、活発に国・都道府県による処分が行われるようになっており、平成28年法改正に先立つ状況下では、特定商取引法違反事業者に対する行政処分件数は国・地方を合計して、年間100件台前半程度で推移してきた。このうち、3分の2程度が業務停止命令となっているが、業務停止命令を受けた後にも、次々と法人を立ち上げて違反行為を継続するなど悪質事業者による手口の巧妙化が進んでいたことを踏まえ、業務禁止命令に係る規定が平成28年に導入された。同規定は、平成29年12月に施行され、施行後初の国の行政処分が平成30年7月に行われたところ、業務禁止命令の件数は平成30年度26件、令和元年度33件と推移している。この際、業務停止命令に伴う業務禁止命令の発動割合は、92%となっており、同一人物による法違反行為の反復や継続抑止、消費者被害の未然防止に、従来できなかった効果的な対応が可能になったと評価できる。今後は、平成28年法改正により新設された規制やルール・手続等の実施状況などを勘案しつつ、所要の制度的見直し等を行っていくことが必要である。

(5) 平成16年法改正（合理的根拠の資料提出の導入）

訪問販売や通信販売等で、商品・役務の「効能」「効果」等に関して、虚偽・誇大な勧誘や広告表示によるトラブルが増加していた中で、こうした誇大広告・勧誘等の中には、合理的な根拠が欠けるものが多いにもかかわらず、行政庁が違反事実の存否を明らかにするために多大な時間を要するため、消費者被害の拡大防止が遅れたという実態があった。このため、事業者に対して効能・効果等の裏付けとなる合理的な根拠資料の提出を求められるよう措置するとともに、当該資料が提出されない場合には、指示等の行政処分を行うに当たり、誇大広告・勧誘等に該当するものとみなし得るよう措置するこ

ととした。

本規定の施行後、必要な場合に本規定を活用し、法執行の迅速化が可能となっている。直近数年間の行政処分を見ても、当該規定の活用により、当該規定がなかった場合の法執行に比べ大幅に行政処分までの期間が短縮されているほか、当該規定が活用されて違反事業者を行政処分した取引分野は、訪問販売や電話勧誘販売、連鎖販売取引における不実告知や、通信販売における虚偽誇大広告等違反など、幅広い取引での違反事実の立証に使われている。このように、違反行為の立証の迅速化と効果的な違反事業者に対する取締りという観点からきわめて効果的に当該規定が活用されており、消費者被害の拡大防止という観点から非常に実効的なルールとして機能している。

他方、こうした合理的根拠の提出を求める規定は、現行、商品等の効果・効能に係るものに限定されており、違反事業者に対する法執行の一層の強化・迅速化という観点から、これを他の違反類型や取引類型（例えば、過量販売、預託取引における運用実態等）における立証にも同様に規定を整備すべきとの指摘がなされており、所要の制度改正を行うことが検討されるべきである。

3. 法執行に伴う経済効果

高齢化の進展や悪質事業者の手口の巧妙化・複雑化等の消費者被害をめぐる環境変化に効果的、効率的に対応するため、消費者庁と地方経済産業局とが一丸となって、全国的な広がりがあり、甚大な消費者被害のおそれのある重大事案に重点的に取り組んでいる。

国（消費者庁及び経済産業局）による特定商取引法等に基づく令和元年度の行政処分件数は89件となり過去最多であった。特に、売上高10億円以上の事業者等に対する行政処分は44件となり、同様に過去最多であった。

さらに、令和元年度に国が行った特定商取引法等に基づく行政処分について、行政処分の対象事業者の過去の売上高や契約金額の推定累計額を基に算出した消費者被害の推計額は、トータルで約4,200億円に上るものと推計され、消費者被害の拡大防止のためには、迅速かつ厳格な法執行が死活的に重要であるというべきである。

以 上