

2015年(平成27年)7月14日

衆議院議長 大島理森 殿
参議院議長 山崎正昭 殿
内閣府特命担当大臣(消費者および食品安全) 山口俊一 殿
消費者庁長官 板東久美子 殿
経済産業大臣 宮沢洋一 殿
消費者委員会委員長 河上正二 殿

近畿弁護士会連合会
理事長 元永 佐緒里

特定商取引に関する法律における訪問販売、電話勧誘販売の勧誘規制の強化
(不招請勧誘の禁止または勧誘の事前拒否制度の導入)を求める意見書

第1 意見の趣旨

特定商取引に関する法律(以下「特定商取引法」という。)における訪問販売及び電話勧誘販売の勧誘規制の見直しにあたり、以下の立法措置を講ずることを求める。

1 不招請勧誘の禁止

特定商取引法を改正し、契約の締結についての勧誘の要請をしていない消費者に対する、訪問又は電話による勧誘行為(勧誘を受ける意思の有無を確認する行為を含む。以下、同じ)を禁止する制度(オプト・イン規制)を導入すべきである。

2 勧誘の事前拒否制度の導入

仮に、事業者の営業活動の機会の確保に配慮して、前項のオプト・イン規制を導入しないとしても、予め、訪問又は電話による勧誘行為を拒絶する意思を表示している消費者に対しては、訪問又は電話による勧誘行為を禁止するという勧誘拒絶制度(事前のオプト・アウト規制)を導入すべきである。

具体的には、訪問販売においては、訪問による勧誘行為を拒絶する意思を有する消費者が、戸口等、訪問による勧誘を行おうとする事業者が視認可能な場所に掲示・貼付する行為があった場合に、事業者は訪問による勧誘をしてはならないとし(ステッカー方式の Do-Not-Knock 制度)、電話勧誘販売においては、電話による勧誘行為を拒絶する意思を有する消費者が電話番号を予め登録し、事業者はその登録のあった電話番号には電話による勧誘をしてはならないものとすべきである(Do-Not-Call 制度)。

3 上記1又は2の制度を導入するにあたっては、その規制に反する勧誘行為を効果的に抑止するため、罰則を設けるとともに、必要な行政処分を行えるものとすべきである。また、規制に反してなされた勧誘行為によって締結された契約については、消費

者が無効または解除を主張することができるものとすべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

当連合会は、2003年に開催した第26回近畿弁護士会連合会大会において、他の弁護士会等に先駆け、事業者が、要請・同意のない消費者に対して、契約の締結についての勧誘又は勧誘を受ける意思を確認する行為を行うこと（以下「不招請勧誘」という。）の禁止を求める決議を採択し、電話、訪問、ファクシミリ及び電子メールによる広告・勧誘については、契約関係にあった消費者に対するものを除いては、事前に消費者の承諾を得ない勧誘を行うことを禁止するとともに、これに違反してなされた契約については、消費者がこれを取り消すことができるものとすべきことを提案した。

また、2005年に開催した第27回近畿弁護士会連合会大会においても、消費者契約法の改正に関し、消費者の意向や希望を無視した不招請の勧誘行為を禁止し、その違反を契約の取消事由とすべきことを提言した。

さらに、不招請勧誘規制の一つのあり方としてのいわゆる Do-Not-Call 制度に注目し、本年3月には、海外調査団をオーストラリア及びシンガポールに派遣し、両国の電話勧誘拒否登録制度の調査を実施した。

そして、本年11月には、第32回近畿弁護士会連合会大会において、不招請勧誘の規制の強化を求めるシンポジウムを実施して、大会決議として不招請勧誘の規制強化のための立法提言を行う予定である。

2 不招請勧誘の規制の必要性

不招請勧誘は、勧誘される者にとって、多くの場合、それ自体が迷惑な行為である。特に、訪問及び電話による不招請勧誘は、私生活の平穩を害するものであり、プライバシーを損なう行為である。

現に、わが国の行政機関や消費者団体等が実施した近年のアンケート調査において、訪問勧誘及び電話勧誘を不要だとする人は、実に約96%にも及んでいることにも裏付けられている。

そもそも、事業者からの勧誘を受けるか否かは、消費者の自由である。なぜなら、商品及び役務について、消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保されるべきであるが（消費者基本法第2条第1項）、そのためには、勧誘を受けるかどうかについても、消費者の自己決定権の下に位置付けられる必要がある（「消費者基本計画」2015年3月24日閣議決定）からである。

したがって、消費者の意向を踏まえることのない事業者からの勧誘はなされるべきではない。

加えて、訪問及び電話による不招請勧誘は悪質商法の温床になっている。訪問及び

電話による不招請勧誘は、不意打ち的で一方的な勧誘となりがちであり、しかも、衆人の目の届かない密室で行われることが多いため、不招請勧誘をきっかけとして、消費者が不当又は不正な取引に巻き込まれる危険が避けられない。

また、必ずしも不当・不正なものとはいえない場合でも、自律的な意思決定が難しくなり、本来望んでもいなかった不本意な取引に巻き込まれてしまう危険もある。このようなことを回避し、自主的かつ合理的な選択ができるような状況を制度的に確保するための規制が必要である。

3 現行法の不十分性

現行の特定商取引法は、訪問販売及び電話勧誘販売について、訪問及び電話による勧誘を受けた消費者が、勧誘にかかる契約を締結しない意思表示をした場合には、当該消費者に対する継続した勧誘や再勧誘をする行為のみを禁止している（特定商取引法第3条の2第2項、第17条。継続勧誘・再勧誘の禁止）。

一方、消費者が、「訪問販売お断り」などと書かれたステッカーを玄関ドア外側に貼るなどして、予め、包括的に、事業者からの勧誘行為を拒絶する意思を表明していたとしても、そのような行為は、前記勧誘にかかる契約を締結しない意思表示とは認められていない（消費者庁「特定商取引に関する法律第3条の2等の運用指針―再勧誘禁止規定に関する指針―」）。

したがって、消費者が、予め、包括的に、訪問及び電話による勧誘行為を拒絶する意思を表明していた場合であっても、特定商取引法第3条の2第2項、同法第17条の適用はなく、消費者のこのような意思を無視した訪問勧誘、電話勧誘が許容されているのが現状である。

その結果、消費者には、そもそも、望んでもいない、求めてもいない勧誘であったとしても、事業者からの訪問及び電話による勧誘を事前に拒絶・回避する手段が現行法上一切なく、事業者からの勧誘への応答を否が応でも強いられることとなってしまう。

つまり、事業者からの勧誘にその都度対応をした上で、当該事業者に対し、個別に、勧誘を受けない、あるいは、契約を締結しない、との意思を、いちいち表明しなければならないという対応をしなければならないことになるのである。

そして、一旦勧誘が始められてしまうと、不意打ち的な勧誘であることもあり、事業者と消費者との間の交渉力の格差がより顕著なものとなることが避けられない。

そのため、消費者が勧誘・契約を断ることも難しくなり、その結果、消費者は、望みもしない契約、すなわち不本意な契約を締結させられてしまう。

全国の消費生活センターに寄せられた相談件数をみても、訪問販売については、特定商取引法第3条の2第2項が新設された2008年以降も大幅な減少は見られず、むしろ、家庭訪販については増加している。

電話勧誘販売にあっては、従前から特定商取引法第17条の規定が存在しているに

もかわらず、2008年以降は相談件数が大幅な増加傾向にある。

特に危惧される点は、高齢者に対する訪問販売及び電話勧誘販売である。訪問販売及び電話勧誘販売は、店舗販売・通信販売等、他の取引類型に比べ、高齢者を契約当事者とする相談の占める割合が高くなっている。

これは、自宅にいる機会が多い高齢者が多いことや認知症あるいは軽度認知障害（MCI）により判断能力の低下した高齢者が多いことに起因していると思われる。

しかも、高齢者の世帯は、単独世帯と夫婦のみ世帯が過半数を占めており、その割合も今後さらに増加していくことが予想されているところである。

認知症あるいは軽度認知障害（MCI）の高齢者の人口も、2010年には、約820万人と推定されているが、今後さらにその数は増加していくといわれている。

上記に述べたように、現行の特定商取引法は、このような高齢者をも含めた消費者の自主的かつ合理的な選択についての配慮が不十分であるといわざるを得ず、今後、ますます高齢者を対象とする訪問販売及び電話勧誘販売における消費者被害ないしトラブルが増加することが強く危惧される。

4 規制の方式について

不招請勧誘の規制のあり方は、大きく二つに分けられ、①消費者からの要請や同意がある場合に限り、訪問や電話による勧誘を行うことができる（逆にいうと、消費者からの要請や同意がない場合には、訪問や電話による勧誘行為を禁止する）というオプト・イン方式と、②原則として、事業者は、自由に訪問や電話による勧誘をすることができるが、例外的に、消費者から訪問や電話勧誘を拒絶する意思の表明がなされた場合に限っては、当該消費者に対する訪問や電話による勧誘を禁止するというオプト・アウト方式の2種の規制方式がある。

前者は、端的にいわゆる不招請勧誘を禁止するものであり、現行の特定商取引法では、電子メール広告の送信や訪問購入においてのみ導入されている。

後者には、前述の現行の特定商取引法第3条の2第2項や第17条のように継続勧誘・再勧誘の禁止にとどまるもののほか、勧誘の事前拒否も認めるタイプのもの（勧誘の事前拒否制度）がある。

この勧誘の事前拒否制度については、いくつかの地方自治体の消費生活条例で採用されている。もっとも、これらの地方自治体においても罰則・行政処分等は条例上規定していないため、実効性が十分に担保されていない。

既述のように、訪問販売や電話勧誘販売を望まない消費者が圧倒的に多数を占めている現実に照らすとオプト・イン規制が合理的である。

また、認知症等の高齢者などに、事前に勧誘拒否の意思表示を行うことは必ずしも期待できないことを考えると、オプト・アウト規制ではこれらの弱い消費者が保護を受けられないこととなってしまうことからすると、オプト・イン規制の方が消費者保護に資することは明らかである。

仮に、事業者の営業活動の機会の確保に最大限の配慮をしたとしても、上記のように現行法の規制では消費者の保護として不十分であることから、少なくとも、勧誘の事前拒否を認めるタイプのオプト・アウト規制の導入が必要である。

5 営業の自由との関係について

オプト・イン規制や勧誘の事前拒否を認めるタイプのオプト・アウト規制について、そのような規制は、営業の自由に対する侵害であり、過度の規制であるとの意見もある。

しかし、オプト・イン規制であっても、それは営業活動そのものの規制ではなく、営業活動に対する時・場所・方法の規制に過ぎず、訪問勧誘や電話勧誘以外の方法による勧誘行為を禁止するものでもない。また、同意のある場合等の勧誘を規制するものではない。消費者の生活の平穏を守るとともに、自主的かつ合理的な選択を確保するための合理性な規制である。

現に、電子メール広告の送信、訪問購入、さらには金融商品等の勧誘においても、規制として認められているところである。

オプト・アウト規制についても同様のことがいえるが、オプト・アウト規制は、オプト・イン規制よりも、より緩やかな規制であり、営業の自由に対する過度な規制ではないことはより一層明らかである。

そもそも、訪問や電話による勧誘を望まないことを表明している消費者に対して、その意向を無視して勧誘を行うことなどが、果たして「営業の自由」ということで正当化されるのか、はなはだ疑問である。

ちなみに、諸外国においては、勧誘の事前拒否の制度については、電話拒否サービス (Telephone Preference Service) や郵便拒否サービス (Mail Preference Service) という制度があり、事業者団体が積極的に自主規制として実施していた (あるいは実施している) ものである。

わが国においても、一般社団法人日本コールセンター協会による「迷惑セールス電話拒否サービス (TPS 制度)」や公益社団法人日本通信販売協会による「MPS」というサービスもあった。

このような勧誘の事前拒否制度は、取引できる見込みの少ない者を予め勧誘対象から外すことができ、無理な勧誘をしない事業者にとってはメリットのある制度であると同時に消費者の意向を尊重する制度でもあり、業界全体の信頼をも確保できる制度なのである。

このような制度を自主規制として実施することもなく、営業の自由の過度の規制であるとして、ただ単に反対する意見はおよそ説得力を持ちえない。

6 訪問勧誘拒否制度

訪問勧誘拒否制度 (Do-Not-Knock 制度) は、訪問販売の勧誘を受けたくない消費者が、戸口等に「訪問販売お断りステッカー」などを貼付し (ステッカー方式)、あるいは

は、公的な拒否登録簿に住所を登録（レジストリー方式）して勧誘を拒絶する意思を表示し、これがなされた住所への勧誘を禁止するものである。

海外では、訪問販売の勧誘については、オーストラリアやアメリカ合衆国の多くの地方自治体等において、訪問販売を拒否する表示を無視した勧誘を罰則付きで禁止している。アメリカ合衆国の地方自治体では、登録制度を採用する例もある。

わが国でも、地方自治体の消費生活条例により、行政処分や罰則等はないものの、予め拒絶の意思を表明している消費者に対する勧誘を禁止しているところも少なくない。

特定商取引法において、訪問勧誘拒否制度を導入するにあたっては、レジストリー方式（登録制度）よりも、ステッカー等に法的効果を与える制度（ステッカー方式）の方が、消費者の意思表示に手間がかからず、また、登録機関創設・維持運用のコストも省けるので、より好ましい。

7 電話勧誘拒否登録制度

電話勧誘拒否登録制度（Do-Not-Call 制度）は、電話勧誘を受けたくない消費者が、その電話番号を登録し、事業者が登録された番号に対して電話勧誘を行うことを法的に禁止する制度である。

アメリカ合衆国、アルゼンチン、イギリス、イタリア、インド、オーストラリア、オランダ、カナダ、韓国、シンガポール、スペイン、ノルウェー、ベルギーなど多くの国々で、拒否登録制度が導入されている。

フランスも、2014年に法改正を終え、現在導入に向けての準備を進めている。

なお、ドイツ、オーストリア等では、要請・同意のない電話勧誘を禁止するというオプト・イン規制を採用している。

電話勧誘の事前拒否制度を導入する国にあっても、事業者が、登録機関に登録をしている電話勧誘拒否者の電話番号の開示を要求し、登録機関がこれを事業者に開示するリスト開示方式を採用する国と、事業者が手持ちの電話番号を登録機関に照会し、電話勧誘拒否制度への登録をしていない電話番号を開示するリスト洗浄方式を採用する国とがある。

規制違反の勧誘を完全には止めることは困難であるし、また、リストの流出及び漏えいされる危険も考えられ、さらには、消費者は必要以上の電話番号の開示を望まないことを踏まえるならば、リスト洗浄方式を採用することが妥当である。

8 実効性確保のための制度

いずれの制度を導入するにしても、制度の実効性を確保するために、違反に対しては、行政処分及び罰則を設けることが必要である。

さらに、訪問勧誘拒否制度及び電話勧誘の事前拒否制度の実効性を確保し、違反した事業者に不当な利得を保有させず、違法な勧誘による被害を被害者に取り戻させるため、規制に違反した勧誘行為によって契約が締結された場合、消費者は、当該契約

の無効（取り消しまたは解除）を主張することができるという民事規定を導入することが必要である。

以上