オーストラリア・シンガポールのDON'TCall制度の紹介

弁護士　長谷川 彰

1　はじめに

消費者の要請がないのになされる不招請電話勧誘は、勧誘を受ける側にとって迷惑であり、また消費者トラブルの発生する大きな原因ともなっている。

これに対し、電話勧誘を望まない消費者が、予め電話番号を登録しておけば、事業者がその電話番号に勧誘電話をかけると制裁を受けるという制度がDON'T Call制度である。ヨーロッパ諸国、南北アメリカ諸国、オーストラリア、シンガポール、韓国などではこの制度を取り入れており、いまやグローバルスタンダードとなっている。

本年3月に近弁連からオーストラリアとシンガポールの行政機関、消費者団体、事業者団体を訪問して、両国のDON'T Call制度について聴き取り調査を行う機会を得た。そこで、両国のDON'T Call制度について報告する。

2　オーストラリアのDON'T Call制度

(1)　訪問調査先

オーストラリア通信メディア庁（DON'T Call制度を所管する行政機関）、ヴィクトリア州規制当局（行政機関）、オーストラリアデータ活用型マーケット・広告協会（事業者団体）、オーストラリア通信消費者行動ネットワーク（消費者団体）、消費者活動法律センター（消費者団体）

(2)　制度の沿革

従来、電話勧誘に対する規制は、州法レベルで行われていたため、州ごとに規制が異なっていた。また、事業者団体の自主規制として、電話勧誘を受けたくない消費者の氏名と電話番号を登録する制度を運用していた。

しかし、消費者団体のリサーチによると、消費者の半数が過去6ヶ月以内に不招請の電話勧誘を受けたことがあるという回答をしており、そのうち18％が毎日、50％が毎週電話勧誘を受けているとの結果が出ており、自主規制では電話勧誘の減少に十分な効果を上げることができなかった。また、州ごとに規制が異なるという点は、事業者にも評判が悪く、規制を統一する必要があった。

そこで、2005年から導入が検討され、2006年6月30日にDo Not Call Register Act 2006が制定され、2007年5月31日から運用が開始された。

2015年2月5日時点での登録数は、固定電話約570万件（家庭用固定電話の3分の2に相当）、携帯電話約430万件となっている。

(3)　規制対象

消費者がオーストラリア通信メディア庁（以下、ACMAという）の管理するDo Not Call Register（DNCR）に登録した場合、事業者は、商品やサービスの販売提供・広告・販売促進など、不動産あるいは不動産利益の販売提供・広告・販売促進など、事業や投資の機会の販売提供・広告、販売促進など、寄付金の勧誘、その他規則において特定された目的で架電ないしFAX送信することが禁止される。営業に関するあらゆる電話勧誘が対象となっており、業種や契約金額による限定はない。

(4)　登録できる電話番号、登録方法、登録の有効期間

DNCRに登録できる電話番号は、オーストラリア国内の電話番号で、主に家庭用として使用されている電話番号、行政機関の電話番号、FAX送受信専用の番号（家庭用・事業用を問わない）である。

登録方法は、電話、Web、郵便、FAX、E-mailがあり、いずれも無料である。登録した者が削除を希望する場合も、上記のすべての方法で行える。なお、登録されるのは電話番号のみであり名前などは登録されない。

一旦登録した場合の有効期間は、立法当初3年とされていた。これは、事業者団体の要望を受け入れたものである。しかし、この3年間が経過する前に改正されて、5年、6年、8年と延長が繰り返され、再登録が必要な事態が回避された。そして、ついに2015年4月27日からは、登録の有効期間が撤廃され、一旦登録すると、登録した者が抹消しない限り有効となった。

(5)　適用除外

DNCRに登録している消費者が、特定の事業者からの電話勧誘を受けることに同意した場合には、適用除外とされる。

また、登録された慈善団体、教育機関、政府機関省庁、登録された政党、議会の無所属議員、政治家候補者からの電話および市場調査や社会研究を行う者による調査も適用除外とされる。

さらに、登録された番号に誤って架電したりファックスした場合には、適用除外とされる。ただし、誤ったことが合理的といえ、かつ、繰り返しでない場合に限る。

(6) 事業者による登録の確認

電話勧誘やFAX勧誘をする事業者は、まず、事業者用のサイトでアカウントを作成する。アカウント登録の費用を支払うことで、500件分の電話番号の確認ができる。それ以上の数の電話番号について、登録の有無を確認するには、確認する電話番号の数に見合った費用の前払いを行わなければならない。その上で、事業者は自ら保有する電話番号のリストをACMAに提出すると、DNCRに登録されている番号であるかどうかが分かる形式で事業者に戻される(番号洗い出し方式)。

この方式では、事業者は、自ら保有する番号以外の登録された番号を新たに知ることはできないので、番号の登録がいわゆるカモリストになることを防止できる。

事業者は、少なくとも30日ごとに電話番号がDNCRに登録されているかを確認しなければならない(消費者サイドから見ると、登録後30日間は企業からの電話勧誘がなされる可能性があるということになる。)。

なお、事業者が負担すべき費用は一覧表の通りである。

タイプ（確認できる件数）	費用	2013－14 実績（割合）
Type A (500)	A$ 0	392 (9.04%)
Type B (20,000)	A$ 79	1,702 (39.25%)
Type C (100,000)	A$ 370	1,798 (41.47%)
Type D (1,000,000)	A$ 3,200	423 (9.76%)
Type E (10,000,000)	A$ 27,000	15 (0.35%)
Type F (20,000,000)	A$ 45,000	1 (0.02%)
Type G (50,000,000)	A$ 67,500	2 (0.04%)
Type H (100,000,000)	A$ 90,000	3 (0.07%)

費用の支払い方法としては、上記のほかに、年間1万オーストラリアドル程度を支払うことで、1年間いくつでも電話番号を確認できるというライセンス方式もある。

このようにして事業者が支払った費用は、ACMAが民間企業に委託しているリストへの登録業務、事業者からのリスト確認業務などの委託費に充てられる。

(7) 事業者に対する調査及び制裁

ACMAが違反行為の調査・指導を行っている。事前調査により、事業者による違反が確認された場合、指導、勧告、正式な調査という3段階の対応をしている。

調査にあたって、ACMAは電話事業会社から通話記録を取り寄せたり、電気通信法の規定により、事業者や第三者に対し、強制通知を発令することで架電をした電話番号の一覧、架電をした者の氏名・連絡先、勧誘に用いられたマニュアルなどの資料を収集することができる。

正式な調査の結果、違反行為が認定された場合、公式の警告、強制力を伴う合意、過料(架電1回あたり最高2,200A$)、差し止め、連邦裁判所による民事罰(架電1回あたり最高1万1,000A$)といった制裁が科せられる。

運用開始から、2015年4月16日までの処分件数(DNCRenforcement outocomesに掲載)は、公式の警告が28件、強制力を伴う合意が25件、過料8件、民事罰2件となっている。

(8) DON'T Call制度の効果

先にも述べたとおり、電話番号の登録件数は1000万件以上ある。DNCRに登録した消費者の約90%が、登録後電話勧誘が減少したと回答している。

制度導入前には、事業者団体から、コールセンターの廃止などによる雇用への悪影響が懸念されていた。しかし、制度導入後は、コールセンターの廃止で削減された労働力が、外部からの問い合わせに対応する部署に配属されることで吸収することができたとのことである。

また、不招請電話勧誘ができない半面、電話勧誘をすることについての同意をきちんと消費者から取り付けて、そのような消費者を対象に電話勧誘を行うという営業形態に移行しているとのことである。

3 シンガポールのDON'T Call制度

(1) 訪問調査先

シンガポール個人情報保護委員会(DON'T Call制度を所管する行政機関)、シンガポールダイレクトマーケティング協会(事業者団体)、高島屋シンガポール(事業者)、シンガポール消費者協会(消費者団体)

(2) 制度の沿革

従来シンガポールでは、シンガポールダイレクトマーケティング協会が自主規制として、DNCRを運用していた。

政府は、企業誘致の一環として、国際的な企業がシンガポールで活動する際に同国内で個人情報が保護されていないと不都合があるとの認識で、2012年に個人情報保護法（Personal Data Protection Act　以下PDPAという）を制定し、その法律の中で、Do not call Registry制度も盛り込んだ。立法の背景には上記経済的な理由のほかに、消費者の自宅への電話勧誘、携帯電話へのSMSの送信などに対する消費者からの苦情が増加していたこともあった。

DNCRへの登録は、2013年12月2日から始まり、2014年1月2日から運用が開始された。運用開始時点で、約50万件の登録があった。運用開始1年後の2015年1月時点で77万1000件以上の登録がなされている。

(3)　規制対象

先にも述べたが、シンガポールのDON'T Call制度は、PDPAの36条以下に規定がある。

規制対象は、BtoCのテレマーケティングであり、商品・役務の提供、広告、商機・投資機会の提供、広告、その他情報を得たり提供したりすることに関して法令等で定められた目的で、DNCRに登録された電話番号に電話の音声、SMS、FAXでメッセージを送ることが禁止されている。

(4)　登録できる電話番号、登録方法、登録の有効期間

シンガポール電話番号であれば、企業の電話番号も登録可能である。

登録方法は、電話やWeb、SMS、IVRS（フリーダイヤル）がある。登録費用は無料である。登録する対象について、音声によるメッセージを受けることを拒絶するのか、FAXやSMSも含むのかを自由に選択できる。

登録の有効期間の定めはなく、登録した者が抹消するまで有効である。

(5)　適用除外（法37条5項　別表8）

a　公的機関が実施した商業目的でないプログラムの下に、公的機関が送るメッセージ、または、同プログラムを促進するために公的機関が送るメッセージ

b　（職務上ではなく）個人の立場又は世帯の立場で行動する個人が送るメッセージ

c　人の生命、健康、安全を脅かす緊急事態に対応するために必要なメッセージ

d　以下のものを唯一の目的とするメッセージ

i　受け手が事前に送り手との間ではじめることに合意していた取引について、その商取引を促進し、全うさせ、確認する目的

ii　受け手が購入又は使用している製品・役務について、保証情報、製品回収情報、安全又は保障情報

iii　受け手が事前に送り手との間ではじめることに合意していた取引の下、受け手が受け取ることになる商品･役務を引き渡す目的（引渡には、商品の最新化や高級化を含む）

e　以下のものを提供することを唯一の目的とするメッセージ

i　下記に規定するものについての条件や特徴に関する変更についての通知

ii　下記に規定するものについての受け手の立場又は地位の変更の通知

iii　下記に規定するものについての定期的な間隔をおいての残高情報又は他の種類の勘定明細書

記

会費、会員権、口座、貸付または送り手によって提供される商品又は役務の受け手が継続して購入・使用することも含む比較的継続的な取引関係

f　市場研究又は市場調査を行うことのみが目的であるメッセージ

g　個人の立場又は世帯の立場で行動する個人以外の組織に対し、当該組織の目的のために送られたメッセージ

以上のほか、消費者が事業者に対して電話勧誘等を受けることについて明瞭で二義を許さない同意を与え、かつ、その同意が文書または事後に確認しうる形態で立証される場合には、当該事業者は同意した消費者に対して電話勧誘等をすることができる。

上記eの継続的な関係にある顧客に対する場合を適用除外とする規定は、事前の登録数が50万件を超えたことから、制度が発効する直前に設けられたものである。

(6)　事業者による登録の確認

電話勧誘等をしようとする事業者は、事業者用のウェブサイトで30シンガポールドル（海外の企業は60シンガポールドル）を支払ってアカウントを作

成しなければならない。これによって、無料のクレジットが500（電話番号500件分）与えられる。これ以上の数の電話番号を確認するためには料金を支払わなければならない。料金は、クレジットの数が多ければ1件あたりの単価は低くなり、たとえば、5000クレジットで100シンガポールドル、100万クレジットで1万シンガポールドルとなっている。企業の80％は500のフリークレジットで足りており、500シンガポールドルを支払っている企業が残りの20％程度、それ以上支払っている企業は全体の1％くらいである。

事業者は、架電しようとする電話番号のリストをシンガポール個人情報保護委員会（以下、PDPCという）に提出し、DNCRに登録されているかどうかを確認しなければならない。一度確認すると30日間は確認しなくてよい点は、オーストラリアと同様である。PDPCは、事業者に、リストに記載された電話番号がDNCRに登録されているか否かが分かるような形式で返還する（洗い出し方式）。

(7)　事業者に対する調査及び制裁

PDPCには、違反行為の調査・指導権限がある。PDPCは、DNCRの運用が開始されてから6500以上の苦情について調査を行った。対象は、760社を超えている。調査の対象となった企業は、不動産、教育、小売業などである。

DNCR違反は刑事犯罪となり、1件あたりの上限1万シンガポールドルの罰金が課せられる。これとは別に、少額事件についてPDPCが自ら罰金を課すという制度がある。この場合の上限は、1000シンガポールドルで、企業がこれに従わない場合には、PDPCが訴訟手続をとることになるとのことであった。

具体的な制裁の事例として、学習塾とその取締役が3万9000シンガポールドルの罰金を課せられた事例がある。このケースでは、300以上の苦情申立があり、このうち37のケースについて訴追がなされ、有罪となったのが13のケースということで、1件あたり3000シンガポールドルの罰金であった。

(8)　DON'T Call制度の効果

2015年1月時点での電話番号の登録数が77万1000以上、アカウントを取得している企業数が5000社、企業がPDPCに番号確認を行った件数は4億8300万である。

PDPCが2014年3月に、13歳以上の1000人を対象にDNCRに関する調査を行った。その結果、70％がテレマーケティングが減ったと回答し、60％が企業の運用が改善されたと回答した。また、43％が継続的関係のある企業からは継続的に情報を受けたいと回答している。

同時期に行われた金融、保険、旅行、小売り、情報、通信教育などの企業1000社に対する調査では、80％がDNCRを理解し、70％がPDPAの義務を理解していた。また、PDPAを遵守することによって消費者の信頼を促進すると回答したのが70％、情報の国際的な受け渡しにとって有益であると回答したのが67％となっている。

4　日本への示唆

現在わが国でも、DON'T Call制度の導入について内閣府消費者委員会の特定商取引法専門調査会で議論がなされているが、一部の企業が導入に反対しているとのことである。

しかし、人が嫌がることを行ってはいけないという規律は法律以前の常識のレベルの問題である。

オーストラリアでも、シンガポールでも、立法前から事業者団体がDNCRを自主規制として運用していた。

どちらの国でも、事業者団体から伺ったことは、「勧誘を受けたくないという消費者は、最終的にいくら勧誘されてもそれを拒否するので、そのような消費者に対して資金や時間をかけて、かつ迷惑をかけて、企業としてのブランドや評判に傷をつけるのは望ましくない」という感覚である。極めてまっとうな意識である。

翻って、わが国では、再勧誘禁止規定を墨守しているという発言の数分後に、「断られたけれども、とっていただくところまで漕ぎ着けるという例が多々ある」などと大新聞の社長が公の場で発言するという風土である。勧誘に対し、「考えておきます」と回答するのは、日本人であれば、断り文言であるというのは共通認識であると思うのだが。

2015年5月に実施された消費者庁の「消費者の訪問勧誘・電話勧誘・FAXに関する意識調査」によれば、96.4％が今後、電話勧誘を全く受けたくないと回答している。わが国も、世界の趨勢に倣って、早期にDON'T Call制度を導入し、電話勧誘を望まない人に対する勧誘を禁止すべきである。制度導入に際しては、高齢者や障害者などの「弱い消費者」が簡易に登録ができることが重要である。また、事業者による登録番号の確認方法は、両国や韓国が採用している「番号洗い出し方式」を採用すべきである。そして、違反行為に対する行政指導や刑事罰の適用についても、迅速に執行し、実効

性のある制度となるように制度設計されなければならないと考える。