日本の不招請勧誘規制と特定商取引法の改正議論

弁護士　森貞 涼介

1　はじめに

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、近年では、平成20年に大幅改正が行われ、同年改正法では、その附則第8条において、改正後、5年経過時の検討について規定された。平成27年3月以降、内閣府消費者委員会に設置された特定商取引法専門調査会において、平成20年改正以後の社会情勢の変化等に対応した同法の規律の在り方について検討が開始され、平成27年8月、上記専門調査会は、「中間整理」を公表し、その後、同年12月、調査の総まとめとして「報告書」を公表した。

本稿では、不招請勧誘規制に焦点を当て、日本の不招請勧誘規制を概観し、諸外国の制度の比較から、日本の不招請勧誘規制の問題点を把握し、その上で、上記専門調査会での検討結果について考察したい。

2　不招請勧誘規制

(1) 不招請勧誘とは

消費者からの要請がないにもかかわらず、事業者が一方的に行う勧誘を不招請勧誘という[1]。不招請勧誘は、自宅という、本来ビジネスの場所ではない場所で、不意打ち的に行われるもので、大多数の消費者にとっては迷惑なものといえる。実際、消費者庁が、平成27年3月に実施した「消費者の訪問勧誘・電話勧誘・FAX勧誘に関する意識調査」（2014年度）では、回答した消費者（有効回答数2000名）のうち、勧誘を「全く受けたくない」と回答した割合が、訪問勧誘では96.2％、電話勧誘では96.4％となっている[2]。

(2) 不招請勧誘の問題性

不招請勧誘の問題性としては、①同意のない勧誘それ自体が迷惑なものであること、②消費者は、もともと当該商品やサービスについて関心がなく、これについて情報不足であるため、事業者による悪質商法の温床となりやすいこと、③判断力に問題のある消費者（例えば、認知症等の疾患のある人、性格的に断りにくい人）への勧誘が行われる場合があること、④支払能力のない消費者への勧誘も多く行われており、支払能力を超えた契約、過量販売など消費者の経済生活に重大な影響を与える場合があること等が挙げられる[1]。

(3) 日本の不招請勧誘規制について

現在、法律による不招請勧誘規制としては、以下のものなどが挙げられる[3]。

ア　不招請の訪問・電話勧誘の法規制は、平成16年12月1日に成立した改正金融先物取引法（76条4号）が最初であった。この規定は、平成18年6月7日に成立した金融商品取引法（38条4号）に引き継がれている（金融先物取引法は廃止。）。

イ　平成23年7月3日に成立した「商品取引所法及び商品投資に係る事業の規制に関する法律の一部を改正する法律」により、商品取引所法は大幅改正され、名称も商品先物取引法となった。同法214条9号は、不招請の電話・訪問勧誘を禁止している。なお、商品先物取引法については、市場の活性化の観点から、契約締結後に熟慮期間を設けるなどの措置を講じることで、65歳未満の一定の年収を有する者への勧誘が認められるとの内容の省令改正が、平成27年1月23日になされ、同年6月に施行されるに至った[4]。この改正については、事実上の不招請勧誘の解禁であり、法律の委任の趣旨に反するものとして違法との批判がある[5]。

ウ　特定商取引法では、平成20年改正により、訪問販売について、「契約を締結しない旨の意思」を表示した者に対する勧誘を禁止する旨の規定が導入されている（いわゆる「再勧誘の禁止」。同法3条の2第2項。電話勧誘販売については同法17条）。

また、平成22年から、貴金属等の押し買いの消費者被害が爆発的に増加したため、平成23年12月消費者庁「貴金属等の訪問買取に関する研究会」中間とりまとめに基づいて、平成24年8月22日、訪問購入に関する不招請勧誘は禁止する改正法が公布された（同法56条の6第1項）[6]。

3　現状の法規制の問題点

現状の法規制では、金融商品取引法、先物商品取引法が適用される取引、訪問購入については、勧誘を要請していない消費者に対してこれらの取引の勧誘をすることが禁止されている（後述のオプト・イン規制に分類される。）。

しかし、その他の取引については、特定商取引法3条の2第1項によって、訪問販売の際に、勧誘開始前の消費者の勧誘を受ける意思の確認が努力義務として規

定されるのみで、電話勧誘販売においては、このような努力義務すら規定されていない。

また、訪問販売において、再勧誘が禁止されるための「契約を締結しない旨の意思」とは、個別の勧誘に対する拒絶の意思表示である必要があり、家の門戸に「訪問販売お断り」と記載された張り紙・ステッカー等を貼っておくことは、意思表明の対象や内容が不明確であるため、「契約を締結しない旨の意思」には当たらないと解釈されている[7]。そのため、現状では、多くの取引について、不招請勧誘を受けた際、これを断ることのできた消費者に対する勧誘は禁止されているものの、事前の包括的な勧誘拒絶の意思表示によって、望まぬ勧誘を事前に拒否することは保障されていない。

4　諸外国の不招請勧誘規制

(1) 二つの規制方法

事前の包括的な勧誘拒絶の意思表示によって、望まぬ勧誘を事前に拒否する制度としては、二つの方法が考えられる。一つは、勧誘される者から事業者に「勧誘の要請」が行われた場合を除き、いっさい勧誘をしてはならないとするものであり、もう一つは、勧誘を希望しない旨の意思表示をした者に対して、それ以降勧誘をしてはならないとするものである。前者をオプト・イン規制、後者をオプト・アウト規制と呼ぶ[4]。

訪問販売及び電話勧誘販売の再勧誘の禁止は、オプト・アウト規制にあたるが、消費者には、事前の包括的な意思表示によって、望まぬ勧誘を受けない権利が保障されていないため、規制としては不十分と考える。

(2) 諸外国の例

ア　訪問販売規制

オーストラリア[8]、アメリカの一部の地方自治体[9]、ルクセンブルクでは、訪問勧誘を事前に拒否できる制度が導入されている（Do－not－Knock制度）。これらの国、地域では、違反に対する罰則が定められており、ルクセンブルクについては、契約取消権という民事的効力も認められている[10]。

イ　電話勧誘販売規制[11]

数多くの国及び地域で、電話勧誘を受けたくない消費者が、電話番号の登録を行う、登録者への電話勧誘を禁止する制度が導入されている（Do－not－Call制度）。2003年にアメリカにおいて電話勧誘拒否登録制度が導入されてから、カナダ、イギリス、フランス、イタリア、オーストラリア、シンガポール、インド、韓国など、世界的に普及しつつある制度である。

ウ　諸外国では、消費者の事前の意思表明によって、不招請勧誘を拒否できる制度が整備されており、現在の日本の法規制は、非常に遅れていると言わざるを得ない。

5　専門調査会での検討

(1) 中間整理

中間整理では、特定商取引法の平成20年改正の効果に関する意見として、「訪問販売につき再勧誘禁止が導入された後も消費生活センターの苦情相談件数はほとんど減少しておらず現行法ではトラブル防止の実効性が不十分である」という意見が出されている[12]。不招請勧誘規制の具体的な方策としては、訪問販売については、「お断りステッカー」や「拒絶の意思表示の登録制（レジストリ制）」について意見が出され、電話勧誘販売についても、「拒絶意思の登録制度（レジストリ制）」や、電話機の自動応答機能による対応についての意見が出された[13]。

一方、事業者からのヒアリングの結果では、立法事実が不十分であること、事前の包括的意思表示による営業行為規制は営業行為そのものの否定になること、現在の消費者被害は、再勧誘禁止等の現行法を遵守しない一部の悪質な業者によって引き起こされている実態がある以上、現行法を遵守させる執行体制の構築で対応できること、訪問販売は、広告を出せない零細企業にとっては、重要な営業手段であること等、現行法以上の規制の導入には反対する意見が寄せられた[14]。

結局、中間整理の段階では、不招請勧誘規制の強化は、引き続きの検討事項となった。

(2) 報告書[15]

結論からいえば、今回の議論では、事業者側からの強い反発により、事前の包括的な意思表示によって、不招請勧誘を拒否する制度の導入は見送られた。報告書では、PIO－NET情報について、種々の相談情報が客観的に整理されていない等の問題から、立法の必要性を基礎付けるデータベースたり得ないと意見があったこと、中間整理に関する集中的な意見受付に寄せられた意見のうち、勧誘に関する規制の論点に係る意見は、賛成545件、反対39428件であったこと等を理由に、委員間で共通認識が形成

されるには至らなかったとされている。

6　日本における不招請勧誘規制の在り方

上記2(1)で示した「消費者の訪問勧誘・電話勧誘・FAX勧誘に関する意識調査」(2014年度)では、次のような結果が続く。すなわち、勧誘を受けた結果、契約を締結したことがあると回答した消費者(訪問勧誘で105名、電話勧誘で129名)のうち、「契約してよかった」又は「契約してよかったと思う場合の方が多い」と回答した割合は、訪問勧誘で51.5％、電話勧誘で43.5％であった。このような事実から、不招請勧誘であっても、消費者にとって結果的にはよかった場合もあるのだから、事前の包括的拒絶による規制は、消費者の利便を損なうとの意見もある。

しかし、不招請勧誘に、「結果的にはよい契約を結べる可能性」を感じる消費者は、事前に包括的な拒絶をしないはずである。Do－not－Knock制度にせよ、Do－not－Call制度にせよ、事前に拒否の意思表示をしない消費者に対する勧誘は認められるのであるから、消費者の利便を害することは、規制を導入しない根拠とはなり得ないと考える。

また、上記2つの制度は、拒絶の意思表示をした消費者に対する勧誘を禁止するだけであるから、原則として全ての消費者への勧誘を禁止するオプト・イン規制に比べれば、緩やかな制約といえる。そもそも、営業の自由といっても、「自分には営業をして欲しくない消費者の自由」を無視してまで認められるものではない。

今回の議論では、事業者側からの反対により、Do－not－Knock制度・Do－not－Call制度は導入されなかった。事業者らは、自らの経済的利益がかかっており、団結して多数の意見を集められるのは、ある意味当然である。これらの制度の導入のためには、サイレント・マジョリティである消費者が、団結して声をあげなければならない。

1　後藤巻則『わが国における不招請勧誘規制の在り方』池本誠司ら『現代消費者法No.9』38頁(民事法研究会、平成22年)
2　消費者庁『平成26年度消費者政策の実施状況』84頁図表2－2－6①(消費者庁、平成27年)
3　石戸谷豊『不招請勧誘の法規制の現状と方向性』池本誠司ら『現代消費者法No.9』4頁(民事法研究会、平成22年)
4　上杉めぐみ『特定商取引法における不招請勧誘の規制のあり方』池本誠司ら『現代消費者法No.27』30頁(民事法研究会、平成27年)
5　加藤進一郎『商品先物取引における不招請勧誘の解禁に伴う実務対応』池本誠司ら『現代消費者法No.28』75頁(民事法研究会、平成27年)
6　村千鶴子『第6章　特定商取引法』日本弁護士連合会編、『消費者法講義』161頁(日本評論社、第4版、平成25年)
7　消費者庁取引対策課ほか編『特定商取引に関する法律の解説平成24年度版』59頁(商事法務、初版、平成26年)
8　薬袋真司『オーストラリアのDo－not－knockステッカー－訪問勧誘に対する事前拒否の支援－』耕文社編『消費者法ニュース第99号』100頁(消費者法ニュース発行会議、平成26年)
9　薬袋真司『アメリカの地方自治体における訪問勧誘規制－No Solicitingステッカーと勧誘情勢－』耕文社編『消費者法ニュース第100号』197頁(消費者法ニュース発行会議、平成26年)
10　カライスコス・アントニオス『ルクセンブルクにおける訪問販売の規制－訪問販売お断りステッカーを中心に』耕文社編『消費者法ニュース第101号』91頁(消費者法ニュース発行会議、平成26年)
11　薬袋真司・カライスコス・アントニオス『諸外国におけるDo－not－Call制度と日本法への示唆:電話勧誘拒否登録制度の導入への議論に向けて』池本誠司ら『現代消費者法No.26』80頁(民事法研究会、平成27年)
12　特定商取引法専門調査会『中間整理』9頁(http://www.cao.go.jp/consumer/history/03/kabusoshiki/tokusho/doc/201508_chuukan.pdf)
13　同『中間整理』13頁
14　同『中間整理』7頁
15　特定商取引法専門調査会『報告書』15頁以下(http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2015/doc/20151224_tokusho_houkoku2.pdf)