

不招請勧誘規制の強化を求める意見書

2015年（平成27年）5月7日

日本弁護士連合会

はじめに

訪問や電話による不招請勧誘の不意打ち的な販売行為による消費者被害が後を絶たない。当連合会は、これまでに、「先物取引被害の予防・救済に関する意見書」（1995年（平成7年）11月16日）以降、「特定商取引法改正に関する意見書」（2007年（平成19年）8月23日）、「商品先物取引についての不招請勧誘規制の維持を求める意見書」（2012年（平成24年）4月11日）など約20に及ぶ多数の意見書において、不招請勧誘に対する規制を求めてきた。それらは商品先物取引法並びに金融商品取引法における不招請勧誘禁止規定の創設や、特定商取引に関する法律（以下「特定商取引法」という。）の訪問購入の不招請勧誘禁止に繋がり、かかる施策が消費者を投資被害などから守る重要な役割を担ってきた。しかし、近時においては、上記の取引分野以外においても、突然の電話や訪問による勧誘を端緒とした悪質商法により、高齢者の消費者被害が激増しており、増加する一方の高齢者の被害を防止する観点からすると、現状の施策ではなお不十分であり、不招請勧誘規制をより強化すべき情勢にある。

また、国際的にも不招請勧誘規制が強化されている。

しかるところ、政府は国際的な不詳勧誘規制強化に逆行して、今般、商品先物取引法における不招請勧誘禁止規制を省令改正という形式によりその緩和を図り、本年6月1日からの施行が迫っている。

そこで、当連合会は、訪問や電話を用いた不招請勧誘による消費者被害の根絶を図るため、政府に対し、不招請勧誘規制の強化を求め、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

- 1 商品先物取引法における不招請勧誘禁止規制の緩和策を取り止め、改正省令を廃止すること。
- 2 海外で広く実施されている電話勧誘拒否登録制度（Do-Not-Call 制度）を速やかに導入するための施策を講じること。
- 3 「訪問販売お断りステッカー」など訪問販売の事前拒否に明確な法的根拠を与え、これを無視して勧誘することを禁止する訪問勧誘拒否制度（Do-Not-Knock 制度）を速やかに実現するための施策を講じること。

第2 意見の理由

1 不招請勧誘とその問題性

- (1) 消費者の要請なしに行われる不招請勧誘は、私生活の平穩を害し、消費者にとってそれ自体が迷惑である。また、不意打ち的で一方的な勧誘になりがちであることから、事業者と消費者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差（消費者基本法第1条、消費者契約法第1条各参照）がより顕著となり、消費者が不本意な契約を締結させられることも少なくない。また、それゆえに不当・不正な契約にもつながり、悪質商法の温床ともなりやすい。
- (2) 特に、商品先物取引などのリスクの高い投資取引に関しては、多くの消費者には知識・経験もなく、それらへ投資をしようとする意向を持ち合わせていないが、事業者が営業を成り立たせるために、顧客が要請していないにもかかわらず事業者側からの不意打ち性を帯びた勧誘や執拗な勧誘が行われる傾向が強い。これらの取引ではかかる不招請勧誘により、顧客が本来の意図に反して取引を行い、多くの被害が発生しているという実態があり、不招請勧誘を禁止する必要性が特に高い。
- (3) さらに、電話・訪問による勧誘は、消費者が応答を余儀なくされるリアルタイム型（即時型）の勧誘であることから、その傾向がより顕著となる。それゆえ、消費者が受ける迷惑もより大きくなり、また、不本意な契約、さらには不当・不正な契約を締結させられてしまう危険性も高まる。

2 商品先物取引における不招請勧誘禁止規制緩和

(1) 商品先物取引における不招請勧誘禁止規制

商品先物取引においては、長年、同取引による深刻な被害が発生し、商品先物取引業者に対する適合性原則（商品先物取引法第215条）などの度重なる行為規制によっても、なおトラブルが解消できなかった。そこで、与野党一致の下で2009年（平成21年）7月に商品先物取引法を改正し、不招請勧誘の禁止条項が導入されたものである（2011年（平成23年）1月施行）。

商品先物取引法第214条第9号においては、不招請勧誘を原則禁止し（対象となる取引類型は政令で指定）、委託者等の保護に欠け、又は取引の公正を害するおそれのない行為に限り省令で例外を定めるという法構造が採用されている。これを受けて現行の省令は当該商品先物取引業者と継続的取引関係にある顧客に対して、訪問し又は電話をかけて商品取引契約を締結

する行為のみを例外として定めていた。

同改正法の立法担当者による逐条解説には、「商品デリバティブ取引については、不意打ち性を帯びた勧誘や執拗な勧誘により、顧客が本来の意図に反して取引を行い被害が発生するというトラブルが多く報告されているという実態を考慮し、適合性原則の遵守をおよそ期待できず、利用者被害の発生や拡大を未然に防ぐという観点から、契約締結の勧誘の要請をしていない顧客に対する訪問又は電話による勧誘の禁止（不招請勧誘の禁止）を新たに導入することとした。」とある（高島竜祐・野津山喜晴編『逐条解説 商品先物取引法-業者規制について』（商事法務，2011年））。

そして、この不招請勧誘の禁止の導入により、2012年（平成24年）には、商品先物取引の出来高が前年比で15%の減少であったのに対し、苦情相談件数は前年比で36%も減少した。不招請勧誘の禁止には他の行為規制より苦情相談件数を減少させる効果があったと評価できるところである。

(2) 省令による不招請勧誘の解禁

ところが、2015年（平成27年）1月23日に改正経済産業省令及び農林水産省令（以下「新省令」という。）が公表された。新省令は、商品先物取引の未経験者であっても、勧誘に先立ち、65歳未満であり、主として年金により生計を維持しておらず、年収が800万円以上又は金融資産が2000万円以上でなければ契約を締結できない旨¹を説明し、これらの要件を満たす者である場合に、取引のリスク等の理解度を確認し、契約締結後取引開始までに14日間の熟慮期間を置き、1年以内の投資上限額の設定を設け、違反があった場合に当該取引を商品先物取引業者の計算においてしたものとみなす等の要件を課した上で、訪問し又は電話をかけて契約の締結を勧誘する行為を許容するものである。

具体的には、商品先物取引業者はこれから訪問し電話をかけようとする相手が、契約を締結できる条件を満たす者であるかどうか全く分からない段階で、無差別に訪問や電話をかけることができ、たとえ、未経験者であっても、勧誘に先立ち、収入資産や理解度など一定の条件を満たす者でなければ契約を締結できないことを説明し、契約を締結するまでの間に、当該顧客が上記の条件を満たすことを確認すればよいので、それまでは勧誘が実質上可能となる。熟慮期間や投資上限額等が設けられているが、結局は、勧誘を招請していない顧客に対しても、年齢要件、所得・資産要件、取引のリスク等の理解度を確認すること等を条件に、無差別に訪問し、電話をかけて商品先物取引契約の締結を勧誘する行為を許容する規定であるといわざるを得ない。

そもそも、商品先物取引法第214条第9号で禁止される「勧誘」には、商品先物取引契約の締結を目的とした適合性確認を含む一切の行為が含まれるとされている。同法は、適合性原則等の行為規制のみでは委託者保護が図れないという被害の実態に鑑みて、顧客の適合性確認のための一切の行為を「勧誘」とし、これを不招請で行うことを禁止したものである。しかし、新省令は、不招請勧誘禁止の例外として、同法が禁止する適合性確認のための電話・訪問を可能にし、適合性確認までの間の実質的な勧誘までも結果として許容するものである。いわば新省令は、もはや不招請勧誘禁止の例外を定めるものではなく、商品先物取引の不招請勧誘を解禁するものであり、その上で適合性要件の具備を確認せよというものであって、不招請勧誘の禁止規制を、別の行為規制に置き換えるものにすぎない。新省令は商品先物取引法第214条第9号の委任の趣旨を逸脱する違法なものである。

この違法と考えられる新省令が、2015年（平成27年）6月1日に施行されようとしている。当連合会は新省令公布日当日の2015年（平成27年）1月23日にこれに抗議する会長声明を公表し、2015年（平成27年）2月20日にその廃止を求める意見を公表したところであり、全国の弁護士会も次々と反対の声明等を公表している²。国会でも、2015年（平成27年）3月24日の参議院財政金融委員会³、同月26日の参議院経済産業委員会⁴、4月1日の衆議院経済産業委員会⁵、同月6日の参議院経済産業委員会⁶などで新省令の違法性等が指摘されたが、政府はいまだ新省令を廃止しようとしていない。

(3) 委託者等の保護に欠けるおそれ

省令で不招請勧誘禁止の例外が認められるのは、法の委任の趣旨の範囲内であることを前提として、「委託者等の保護に欠け、又は取引の公正を害するおそれのない行為」に限られている。新省令について、主務省は、契約締結前後に重層的な委託者保護の取組がなされており、あたかも新省令が委託者等の保護に欠けるおそれがないかのような説明を行っている。

しかし、新省令が商品先物取引業者に契約締結前後に課したいくつかの条件は、いずれも客観的資料の提出を求めず顧客の自主申告に委ねる等、その条件具備の確保策が図られておらず、容易に潜脱が可能なものであり、かつ、これまで多数の裁判例において認定されているように、商品先物取引業者が、事実と異なる年収や金融資産を記載するよう顧客を誘導したり、理解度確認テストにおいて営業担当者らが正答を教示するなどの不正が行われてきた実態に対応できるものではない。

また、14日間の熟慮期間を確保することについても、取引開始後に初めて商品先物取引業者のセールストークの内容と実際の取引とが異なることを知るに至るとい実情に対応できるものではない。

以上のとおり、新省令は、法律の委任の趣旨を逸脱する違法なものであり、それが課したいいくつかの条件を考慮しても、到底、委託者等の保護に欠けるおそれがないと評価できるものではない。しかし、いまだ新省令は廃止に至らず、このまま施行されれば、再び、2009年（平成21年）改正法施行前のように一般消費者が不招請勧誘により商品先物取引の被害に遭うことが予想されることから、新省令の施行を間近に控えた現時点において、再度、その廃止を強く求めるものである。

3 電話勧誘拒否登録制度及び訪問勧誘拒否制度の導入

近年、電話による勧誘をめぐるトラブル・相談や訪問販売によるトラブル・相談が増加しており、電話勧誘拒否登録制度（Do-Not-Call 制度）及び訪問勧誘拒否制度（Do-Not-Knock 制度）を導入するための施策を講じるべきである。

(1) 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者がその電話番号の登録を行い、これをリスト化し、登録された番号への電話勧誘を法的に禁止する制度である。

また、訪問勧誘拒否制度（Do-Not-Knock 制度）は、訪問勧誘を受けたくない者が、戸口等に「訪問販売お断りステッカー」などで、勧誘を拒絶する表示をし、その表示のあった住居等への勧誘を法的に禁止するものである（登録制度を採用する例もある。）。

これらの制度は、後述するオプトアウト規制を基礎としつつも、事前に包括的な拒絶の意思の表示を認めることで、希望しない勧誘を未然に防ぐことを可能にするものである。

海外では、電話による勧誘については、具体的な名称等は異なるものの、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、ブラジル（州）、ベルギーなど数多くの国が、電話勧誘拒否登録の制度を既に導入している（フランスは、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・オーストリアはオプトイン規制を採用する。）。訪問による勧誘についても、オーストラリア、アメリカ合衆国（地方自治体）などで、事前の拒絶の表示を無視した勧誘を禁止し、違反した場合には行政処分・罰則の対象としているところである。

(2) トラブル・相談の現状

① 電話勧誘をめぐるトラブル

近年、不招請勧誘の中でも電話による勧誘は、投資用マンション、電気通信サービス、金融商品、健康食品など、様々な商品・役務に関するトラブル・苦情を招き、大きな問題となってきている。

全国の消費生活相談センター等に寄せられた電話勧誘販売に関する相談件数は、2013年度は10万1945件であり、全相談件数に占める割合は10.9%である。電話勧誘販売に関する相談は、2008年度までは減少傾向にあったものの、その後大幅に増加しており、2013年度は、2003年度と比較し、相談件数で約1.2倍、割合では2倍以上となっている。主な相談内容では、販売方法及び契約・解約をめぐるものが多く、特に販売方法に関するものの割合が高い。しかも、70歳以上の者が当事者である相談の増加が顕著であり、その割合も非常に高い。投資勧誘などでは被害額も大きくなっている。

② 訪問販売をめぐるトラブル

訪問による勧誘では、消火器や浄水器の販売、リフォーム工事、新聞の定期購読、生鮮食品販売などは古くから問題となっているが、近年では、ファンド型投資商品の勧誘などでも深刻な被害を生じさせている。

全国の消費生活相談センター等に寄せられた訪問販売に関する相談件数は、2013年度（平成25年度）には9万529件であり、全相談件数に占める割合は9.7%である。訪問販売に関する相談も、2008年度までは減少傾向にあったが、その後相談件数も横ばい状態が続いている。主な相談内容では、販売方法及び契約・解約をめぐるものが多く、訪問販売においても、70歳以上の者が当事者である相談の割合が高い。投資勧誘などでは被害の額が大きい。

(3) 現行法上の規制の不十分性

この点、不招請勧誘の規制には、招請・同意のない勧誘を禁ずるオプトイン規制と、拒絶後の勧誘を禁ずるオプトアウト規制の2種のものがある。迷惑を防止し、悪質商法を予防するという点においては、オプトイン規制の方がより効果的であるが、商品・役務の特性などといった取引の性質を問わず広く適用される、電話・訪問による勧誘を規制している特定商取引法では、オプトイン規制は訪問購入以外では採用されておらず、またオプトアウト規制としても極めて不十分である。訪問販売について同法第3条の2第2項、電話勧誘販売について同法第17条が、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しているが、特定商取引法第3条の2第2項の解釈においては、消費者庁等が「訪問販売お断りステッカー」の掲示は契約を締結しない旨の意思の表示には該当しないとの解釈を示しており（「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―」）、電話勧誘販売については、事前に勧誘を拒否するための適切な仕組みがそもそも存在しない。それゆえ、これら特定商取引法の規定では、訪問販売・電話勧誘販売を希望しない者があらかじめ勧誘を防ぐことができない。

(4) 早期導入の必要性

① 電話勧誘拒否登録制度

前述のとおり、近年、不招請勧誘の中でも特に電話による勧誘をめぐるトラブル・相談が増加し、深刻な被害が生じている状況に鑑み、電話勧誘拒否登録制度（Do-Not-Call 制度）の早期の導入に向けた具体的な検討が必要である。しかし、制度の導入に関する議論はようやく始まったばかりであり、多くの国や地域で電話勧誘拒否登録制度が既に導入されていることに鑑みれば、我が国の対応の遅れは否めない状況にある。

2014年（平成26年）8月15日に、消費者庁が「『消費者行政レビュー』中間とりまとめ」において、電話勧誘拒否登録制度の調査を開始することを公表したところであるが、電話勧誘を受けたくない者がその電話番号の登録を行い、これをリスト化し、登録された番号への電話勧誘を法的に禁止するなどの制度を速やかに導入するための施策を講じるべきである。

② 訪問勧誘拒否制度

前述の訪問販売によるトラブル・相談の現状、特に高齢者を当事者とするトラブル・相談の割合の増加に鑑みると、我が国においても、訪問勧誘拒否制度（Do-Not-Knock 制度）の導入が必要である。

この点、消費生活条例等において、事前に示された勧誘拒絶の意思を無視して勧誘することを「不当な取引方法」として禁止する地方自治体も少なくない。このような自治体の取組は、不招請勧誘に対する対策として非常に有益なものであるが、違反への対応が指導・勧告及び公表に限定されている点で限界もある。

そこで特定商取引法第3条の2第2項については、上記運用指針の改定にとどまらず法改正により、訪問販売お断りステッカーの掲示など訪問勧誘拒絶の表示をした者に対する訪問及び勧誘を禁止する明文の規定を置くなどして、訪問販売の事前拒否に明確な法的根拠を与え、これを無視して

勧誘することを禁止する訪問勧誘拒否制度を、速やかに導入するための施策を講じるべきである。

- ③ 電話勧誘拒否登録制度及び訪問勧誘拒否制度が導入されれば、電話あるいは訪問による勧誘を受けたくない者は、拒絶の意思を登録・表示することによって、あらかじめ望まない勧誘を受けずに済むことができ、仮に電話・訪問による勧誘がなされたとしても、登録・表示を無視してあえて勧誘してくる事業者を「悪質業者」と捉えることが可能となり、そこから先の接触を断ることが可能となる。その意味で、電話勧誘拒否登録制度及び訪問勧誘拒否制度は、近時多数多額の被害を引き起こしている詐欺業者からも消費者を守るものになり得るものである。両制度の導入は喫緊の課題である。

4 結び

以上のとおり、当連合会は、訪問や電話を用いた不招請勧誘による消費者被害の根絶を図るため、政府に対し、

- (1) 商品先物取引法における不招請勧誘禁止規制の緩和策を取り止め、改正省令を廃止すること、
 - (2) 海外で広く実施されている電話勧誘拒否登録制度（Do-Not-Call 制度）を速やかに導入するための施策を講じること、
 - (3) 「訪問販売お断りステッカー」など訪問販売の事前拒否に明確な法的根拠を与え、これを無視して勧誘することを禁止する訪問勧誘拒否制度（Do-Not-Knock 制度）を速やかに実現するための施策を講じること、
- を強く求める。

¹ 弁護士等の特定の資格保有者についてはこれらの要件を問わずに、不招請勧誘禁止の例外とすることを認めている。

² 2015年5月7日現在、41弁護士会から反対の声明等が発表されている。なお、新省令公布前に発表されていた原案に対しては、当連合会のほか、52弁護士会全てが反対の声明等を発表した。

³ 前川清成参議院議員による質疑

⁴ 佐々木さやか参議院議員による質疑

⁵ 中根康浩衆議院議員による質疑

⁶ 倉林明子参議院議員による質疑