

特定商取引法に事前拒否者への勧誘禁止制度の導入を求める意見書

2015年（平成27年）7月17日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 特定商取引法に、電話勧誘販売に関してはいわゆる「Do-Not-Call 制度」¹（以下「DNC」という。）を、訪問販売に関してはいわゆる「Do-Not-Knock 制度」²（以下「DNK」といい、DNC 及び DNK を総称して「事前拒否者への勧誘禁止制度」という。）を直ちに導入することを求める。
- 2 DNC は、以下の内容の制度設計とすべきである。
 - (1) 事業者による登録者の確認方法については、事業者が電話番号等のリストを登録機関に開示し、登録機関がそこに登録者情報があるかを確認する、いわゆるリスト洗浄方式によるものとする。
 - (2) 登録機関は国とする。
 - (3) 消費者による登録は無償とし、事業者による登録者の確認は有償とする。
- 3 DNK は、「ステッカー制度」又は「レジストリ制度」のいずれか又は両方を組み合わせて導入するものとし、DNK レジストリ制度の制度設計は DNC と同様のものとすべきである。
- 4 事前拒否者への勧誘禁止制度については、現行特定商取引法第26条第1項第8号の適用除外業種をそのまま容認すべきではなく、特定商取引法第26条の見直し又は各特別法の見直しを行うべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

全国消費生活情報ネットワークシステム（PIO-NET）に登録された相談件数によれば、2008年（平成20年）特定商取引法改正以降、訪問販売全体では近年やや減少傾向にあるが、家庭訪販については増加傾向にあり、電話勧誘販売についても増加傾向にある³。現行法は、飛び込み訪問勧誘や無差別電話勧誘

¹ 電話勧誘を受けたくない消費者が電話番号の登録を行い、登録者への電話勧誘を法的に禁止する制度。

² DNK は、お断りステッカーによる事前拒否に法的根拠を認める制度（以下「ステッカー制度」という。）と訪問勧誘を受けたくない消費者が住所等の登録を行い、登録者への訪問勧誘を法的に禁止する制度（以下「レジストリ制度」という。）の両方を含む意味で用いる。

³ 内閣府消費者委員会特定商取引法専門調査会（第4回）における消費者庁からの配布資料「訪問

の着手は許容したうえで、具体的な拒否の意思表示があった場合に再勧誘が禁止される仕組みであるため、巧妙な話術によって拒否できないケースが多いと考えられる。とりわけ、断る力が低下する60歳代以上の高齢者の相談件数が、訪問販売では約53.6%を占め、電話勧誘販売では70.8%を占めており、高齢者被害の未然防止の観点からも、事前拒否者への再勧誘禁止の導入が必要である。

また、近時の調査によれば、消費者の96%以上が訪問勧誘、電話勧誘を「全く受けたくない」と回答している状況にある⁴。したがって、消費者の意思を尊重した営業活動のあり方という点からも、事前拒否者への勧誘禁止制度の導入が根拠づけられる。

このような状況の中、当連合会は、これまでにも、数多くの意見書で不招請勧誘に対する規制を求め、本年5月7日付け「不招請勧誘規制の強化を求める意見書」においては、具体的に事前拒否者への勧誘禁止制度の速やかな導入・実現を求めてきた。現在、内閣府消費者委員会特定商取引法専門調査会において、事前拒否者への勧誘禁止制度を特定商取引法に導入すべきか否かについて、本年8月の中間取りまとめに向け、急ピッチで議論が進められている状況にある。

そこで、本意見書においては、事前拒否者への勧誘禁止制度を導入すべきことについてこれまでの当連合会の意見を補完するとともに、DNCやDNKのレジストリ制度の具体的な制度設計を示すものである。

2 事前拒否者への勧誘禁止制度が事業者の営業の自由を侵害しないこと

- (1) 刑法第130条前段は、正当な理由のない住居やその敷地への立ち入りを禁じているが、その保護法益は管理権者の管理権ないしは私生活の平穏と解されており、住居等の管理権や私生活の平穏を求める権利が法的に認められることは明らかである。そして、事前拒否者への勧誘活動は、住居等の管理権ないしは私生活の平穏を本人の意に反して侵害する行為に他ならない。
- (2) 他方、事業者にも営業の自由があることは当然だが、その権利は絶対的なものではなく、住居等の管理権や私生活の平穏を求める権利との関係で制約を受ける場合があることもまた明らかである。そして、経済的自由は精神的自由よりも劣後する関係にあるという判例・通説の考え方からすれば、勧誘拒否の意思表示をした消費者に対し、住居等の管理権や私生活の平穏を本人の意思に反して侵害してなされる勧誘活動については、営業活動の自由が制

販売・電話勧誘販売等の勧誘に関する問題についての検討」（2015年4月28日）

⁴ 消費者庁「消費者の訪問勧誘・電話勧誘・FAX勧誘に関する意識調査」（2015年5月）

約を受けることは当然であるといえる。

また、事前拒否者への勧誘禁止制度は、営業活動についての時・場所・方法の規制に過ぎず、他のチャネルによる営業活動（消費者から承諾を得た勧誘、勧誘を拒絶していない者に対する勧誘、訪問・電話以外の方法による勧誘）を規制するものではなく、また、電子メール広告については事前の同意がある場合のみ送信できるというオプト・イン方式を採用している⁵こととの比較からしても、管理者の管理権や私生活の平穏を求める権利を保護するためのミニマムの規制といってよい。

以上によれば、事業者の営業の自由は、事業者の営業内容が悪質か否かを問わず、事前拒否者への勧誘活動まで許容するものでないことは明らかである。

(3) また、消費者基本計画（2015年3月24日閣議決定）においても、「勧誘を受けるかどうか…は消費者の自己決定権の下に位置付けられるものと考えられる。」とされており、この点からも、事前拒否者への勧誘は許容されないことは明白である。

3 事前拒否者への勧誘禁止制度導入に対する批判への反論

(1) 事前拒否者への勧誘禁止制度導入については、以下のような批判がなされている。

- ① これらの制度を導入した場合、訪問販売事業者・電話勧誘販売事業者の業績の悪化が余儀なくされる。
- ② 訪問販売員や電話勧誘販売員は女性や高齢者の雇用の受け皿になっており、これらの制度の導入は、その者らの雇用を喪失させることにつながる。
- ③ これらの制度の導入は、消費者の商品選択の機会を減らし、利益を損なう。
- ④ これらの制度の導入により、地域社会による高齢者等を見守る機能が失われる。
- ⑤ 特定商取引法の適用が除外されている取引のトラブルも存するにもかかわらず、同法が適用される取引のみ規制することは不公平である。

(2) しかし、これらの批判は、以下に述べるとおり事前拒否者への勧誘禁止制度導入を否定する根拠とはなり得ない。

ア まず、前提として、事前拒否者への勧誘禁止制度は、不招請勧誘を全面的に禁止するものではなく、事前に勧誘を拒否した者に対する勧誘を禁止

⁵ 特定商取引法第12条の3、同第36条の3、同第54条の3、特定電子メールの送信の適正化等に関する法律第3条

するに過ぎない。そして、既に事前拒否者への勧誘禁止制度を導入している諸外国の例をみても、事前拒否者の割合はさほど多くない（訪問販売について、DNK のレジストリ制度を採用するアメリカの自治体において登録する住人の割合は多いところで全戸の約 2 割、DNK のステッカー制度を条例で採用する日本国内の自治体においてお断りステッカーを利用する消費者は約 15 % と指摘されている。）と指摘されている⁶。

他方、事業者にとっても、事前拒否者への勧誘禁止制度の導入は、勧誘の事前拒否者が予め把握できるため、勧誘を事前拒絶していない見込み客のみをターゲットとして、むしろ人的にも時間的にも効率的な営業活動ができるという利点も存する。

よって、①の批判に関していえば、事業者の業績に与える影響は、仮にあるとしても限定的であり、消費者の私生活の平穏への侵害を正当化できるだけの根拠とはなり得ない。また、そもそも、事前拒否者への勧誘禁止制度は、契約締結の見込みの低い消費者への勧誘などの無駄な行為を回避でき、効率的な営業を可能にする。また、消費者の意向・利益を尊重し強引な勧誘を行わない全うな事業者からみれば、消費者の意向・利益を無視し、望まない勧誘・強引な勧誘を行う事業者に顧客を奪われ、営業機会を喪失したりすることを防ぐことにもつながる。現に、諸外国では、事業者団体において、消費者からの予めの拒絶の意思の表明を受け付け、これを無視した勧誘を行わせないという電話拒否サービス（TPS）や郵便拒否サービス（MPS）等を実施してきたところであり、我が国においても、一般社団法人日本コールセンター協会が「迷惑セールス電話拒否サービス（TPS 制度）」を、公益社団法人日本通信販売協会が「MPS」を、それぞれ実施していたところである。このように、事前拒否者への勧誘禁止制度は、消費者の意向や利益を無視してでも強引な勧誘を行おうと考えている一部の事業者以外にとっては、むしろメリットになるものである。このような現状に鑑みれば、仮に一時的に事業者の業績に影響が出るとしても、勧誘を拒絶する意思を表明している消費者を対象に営業を行って利益をあげるという商習慣自体を見直すことが、むしろ事業者にとっても正しい方向性であるといえる。

また、②の批判に関しても、上記のとおり、事前拒否者への勧誘禁止制度は、消費者から承諾を得た勧誘や、勧誘を拒絶していない者に対する勧

⁶ 内閣府消費者委員会特定商取引法専門調査会（第 6 回）における消費者庁からの配布資料「訪問販売・電話勧誘販売等の勧誘に関する問題についての検討②」（2015 年 6 月 10 日）

誘を否定するものではなく、単に事前に勧誘を拒絶した一部の者に対する勧誘を禁止するに過ぎないことからすれば、訪問販売員や電話勧誘販売員の雇用に対する影響も限定的であることは明らかであるし、上記のとおり、仮に一時的に事業者の業績に影響が出たとしても、勧誘拒絶者に対する営業活動に頼らない営業方法への転換を図るべきである。

さらに、③の批判に関しても、事前拒否者への勧誘禁止制度は、自ら事前に勧誘を拒絶した者に対する勧誘を禁止するものに過ぎないのであって、自らの意思により訪問販売や電話勧誘販売の方法で商品選択の機会を得ることを求める者が機会喪失する不利益についてまで法が後見的に配慮する必要はないといえる。

イ また、③の批判は、近時、インターネット取引の発達等により消費者が商品選択に関する情報を入手する手段は以前と比べて格段に増加しており、もはや訪問販売や電話勧誘販売により商品選択の機会を提供する必要に乏しい状況になっていることを直視していないものである。

ウ さらに、④の批判については、地域社会による高齢者等を見守るネットワークの担い手として想定されている事業者は、電気、ガス、水道の検針員や既存の契約に基づく物品配達員といった住民のことを既に知っている者であり、住民のことを知らない新規契約の勧誘者はそもそも見守りネットワークの担い手として適格でない。そして、事前拒否者への勧誘禁止制度は、検針員や配達員などが消費者を訪問することを禁止するものではない。

また、上記のとおり、消費者の96%以上が訪問販売、電話勧誘販売を「全く受けたくない」と認識していることからすれば、訪問や電話による勧誘を受けた場合にも、電話に出なかつたり居留守を使つたりする消費者が多数存在することが推察されるが、そのこと自体が高齢者等の見守り活動を阻害する要因となっている。よって、地域社会による高齢者等を見守る機能を全うさせるためには、むしろ事前拒否者への勧誘禁止制度を積極的に導入するべきなのである。

エ 他方、⑤の批判はもっともな面があり、特定の事業者の営業活動のみに事前拒否者への勧誘禁止制度を導入することは不公平であるし、また、同制度は消費者の管理権や私生活の平穏を求める権利を保護するためのものであるところ、事前拒否者への勧誘が私生活の平穏を害する点は、営業内容いかんにより異なるものではない。

そうであれば、上記批判は、事前拒否者への勧誘禁止制度の導入を否定

する方向の根拠となるものではない。むしろ、同制度について、現行特定商取引法第26条第1項第8号の適用除外業種をそのまま容認するのではなく、特定商取引法第26条の見直し又は各特別法の見直しによって、適用対象を広げる方向で対応すべきである。

(3) 以上のとおり、上記各批判はいずれも事前拒否者への勧誘禁止制度導入を否定する根拠とはなり得ない。

4 事前拒否者への勧誘禁止制度は既に多くの諸外国で導入されていること

(1) 電話勧誘販売に対する規制の状況について

① ヨーロッパ

EU指令において、EU加盟各国に対し、不招請勧誘目的の通信について、オプト・イン規制（不招請勧誘を原則として禁止し、例外的に同勧誘を同意した者のみに勧誘が許される制度）又はオプト・アウト規制（勧誘を拒否した者に対する勧誘を禁止する制度）のいずれかの措置を講じることを義務付けている。

それを受け、ドイツ、オーストリア、ルクセンブルグではオプト・イン規制を、イギリス、アイルランド、フランス、イタリア、ノルウェー、デンマーク、オランダ、ベルギー、スペインではオプト・アウト規制をそれぞれ導入している。

② 南北アメリカ

アメリカ、カナダ、メキシコ、ブラジル（州レベル）、アルゼンチンでDNCが導入されている。

③ アジア・オセアニア

オーストラリア、インド、シンガポール、韓国でDNCが導入されている。

(2) 訪問販売に対する規制の状況について

① オーストラリア

法律による国レベルでの対応を行っている。すなわち、国の機関（オーストラリア競争消費者委員会）がお断りステッカーを作成・配付しており、これに違反した訪問販売業者に対して罰金を命じた裁判例がある。

② アメリカ

条例でDNK（ステッカー方式ないしレジストリ方式）を採用している地方自治体（市、町）があり、違反した場合に罰則を科すものも多い。

③ イギリス

各地方自治体においてお断りステッカーの配付に取り組んでいる。

④ ルクセンブルク

法律による国レベルでの対応を行っている。すなわち、事業者による訪問販売を拒絶したい場合は、お断りステッカーを掲示することができるものとし、それに違反してなされた訪問販売により締結された契約について、消費者は無効を主張できるものとされている。

5 DNCについての具体的制度設計

- (1) 事業者による登録者の確認方法については、登録者の情報を事業者に提供して事業者が自らそれを確認する方法(勧誘拒絶リスト取得方式。アメリカ、イギリス、カナダ等で採用。)と、事業者が電話番号等のリストを登録機関に開示し、登録機関がそこに登録者の情報があるかを確認する方法(リスト洗浄方式。オーストラリア、シンガポール、韓国等で採用。)があるが、勧誘拒絶リスト取得方式の場合、事業者が保有・把握していない情報を知ることができるため、悪質な事業者による勧誘が増加したり、リスト自体が転売される可能性が否定できない。他方、リスト洗浄方式の場合、確認作業によって既に事業者が保有している電話番号以外の情報を入手することはできないため、勧誘拒絶リスト取得方式のような危険性が低い。

よって、リスト洗浄方式が採用されるべきである。

- (2) 登録機関については、個人情報の厳格な管理の必要性等の観点から国(所管は消費者庁とし、適当と判断される第三者への委託は否定しない。)とすべきである。

- (3) 費用負担については、管理権や私生活の平穏は消費者にとって基本的な権利であるから、それを守るための消費者の登録は無償とすべきである(なお、EU 指令は、上記のとおり EU 加盟各国に対し、不招請勧誘目的の通信についてオプト・アウト規制又はオプト・イン規制いずれかの措置を講じることを義務付けているところ、同措置は消費者にとって無償でなければならない旨を規定している。)。

他方、事業者による登録の確認は、それにより無駄な勧誘を防止し、効率的な営業活動が実施できることにつき事業者側にメリットが存する上、無償とすると事業者による濫用的な確認を誘発するおそれもあることから有償とすべきである(DNC を採用する諸外国においても、事業者による登録の確認は有償とする例が多い。)。

- (4) なお、仮にDNKについてレジストリ制度を採用する場合にも、上記と同様の制度設計にすべきである。

- (5) 事前拒否者への勧誘禁止規定に違反した勧誘行為は、現行法の接触後の拒否者への再勧誘禁止と同様に、行政処分の対象とすることが想定されている。

この点は、直接の罰則を設けるものではないので、事業者に対する過度な萎縮効果を及ぼすことにはならない。なお、仮に事前拒否者への勧誘禁止制度が行政規制によっては十分に実効性が確保できない場合は、将来的には民事効果の付与を検討することも必要となろう。

6 おわりに

事前拒否者への勧誘禁止制度は、いずれも消費者から承諾を得た勧誘や、勧誘を拒絶していない者に対する勧誘までを否定するものではなく、単に事前に勧誘を拒絶した者に対する勧誘を禁止する制度に過ぎない。また、当然のことながら、消費者との契約上の債務を履行するために消費者を訪問することなどを禁止するものでもない。

そして、勧誘を拒絶する者に対して勧誘すべきでないことは、私生活の平穏などといった概念を持ち出すまでもなく、商道徳上も至極当然のことであるといえる。

以上の見地から、意見の趣旨記載の対応を強く求める次第である。

以上