

消費者庁  
内閣府特命担当大臣  
山口 俊一 様  
内閣府  
消費者委員会事務局 御中

平成27年8月21日

先物取引被害全国研究会  
代表幹事 弁護士 平澤慎一  
事務局長 弁護士 島 幸明  
(連絡先) 〒107-0052 東京都港区赤坂 3-9-18  
赤坂見附 KITAYAMA ビル 3階  
アクト法律事務所  
tel 03-5570-5671 fax 03-5570-5674

## 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

### 第1 意見の趣旨

特定商取引法を改正し、事前拒否者への電話勧誘販売を禁止する制度（いわゆる「Do-Not-Call 制度」。）、及び、事前拒否者への訪問販売を禁止する制度（いわゆる「Do-Not-Knock 制度」。）を設けるべきである。

具体的には、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り（Do-Not-Call 制度）、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すべきである（ステッカー方式の Do-Not-Knock 制度）。

### 第2 意見の理由

## 1 不招請勧誘の問題性

(1) 商品先物取引については、従前から不招請勧誘によって甚大な消費者被害がもたらされてきたことから、当研究会は商品先物取引について不招請勧誘を禁止すべく、従前から、何度もその旨の意見を述べてきた<sup>1</sup>。このような被害実態やその問題点の指摘を受け、ついに商品取引所法が改正されて不招請勧誘を禁止する法214条9号が新設され、2011年1月に施行された。そして、この改正によって、商品先物取引被害の苦情・相談件数は減少した<sup>2</sup>。

ところが経済産業省、農林水産省は、平成27年1月23日、上記のように法律で禁止されている不招請勧誘についてその例外を広範に認める商品先物取引法施行規則(省令)の改正を行い、業者が顧客に接触できる余地を復活させてしまった。

当研究会としては、商品先物取引における不招請勧誘解禁によって再び悲惨な被害が発生することを強く懸念し、上記省令改正に強く反対し、現在も当該省令の廃止に向けた活動を行っているところである<sup>3</sup>。

(2) ところで、この不招請勧誘の問題性の本質は、消費者の要請なしに行われる勧誘は、それ自体、私生活の平穩を害し、消費者にとって迷惑であるということである。また、不招請による勧誘は不意打ち的で一方的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)のもとで、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。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。

実際のところ、消費者が当該取引や商品に関する知識・経験を十分に持ち合わせず、取引をしようとする意向を持ち合わせていない状況において、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た結果、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る。

---

<sup>1</sup> <http://www.futures-zenkoku.com/ikensyo/pdf/sakimono100323.pdf>  
<http://www.futures-zenkoku.com/ikensyo/pdf/sakimono100813.pdf>  
<http://www.futures-zenkoku.com/ikensyo/pdf/sakimono100913.pdf> など

<sup>2</sup> 不招請勧誘規正と苦情相談の相関関係については異論があるが、出来高以上に苦情・相談件数は減少したと考えられる。

<sup>3</sup> <http://www.futures-zenkoku.com/ikensyo/pdf/sakimono150601.pdf>

このような実態は、商品先物取引のような投機的取引においてはより顕著であるが、一般の消費者被害においても共通であるといえる。

(3) 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は、訪問販売全体では近年減少傾向にあるが、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 (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」)。

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 (消費者庁平成 27 年 5 月「消費者の訪問勧誘・電話勧誘・FAX 勧誘に関する意識調査」)。

高齢化社会の中で、電話・訪問による高齢者の消費者被害・トラブルは相対的に増加しており、高齢者の消費者被害の予防・救済の観点からも、不招請勧誘について適切な規制が求められる。

## 2 現行法の不十分性

現行の特定商取引法では、訪問販売及び電話勧誘販売において、契約を締結しない意思を表示した者に対する勧誘禁止の規定が置かれている (再勧誘の禁止、特定商取引法 3 条の 2、17 条)。

しかし、現行の規定のもとでは、消費者が「勧誘お断りステッカー」を貼付するなどして事前に包括的な勧誘拒絶の意思を表示していても、「契約を締結しない意思を表示」したことにはあたらないと解されている。そのため、事業者は、包括的な勧誘拒絶の表示をしている消費者に対しても、消費者が個別的な勧誘拒絶の意思をさらに表明しない限りは勧誘行為をすることができるとされている。

そのため消費者は、事業者による訪問や電話に応じた上で、さらに事業者に個別的に拒否の意思を伝えなければならない。そして、いったん事業者による勧誘が開始されてしまうと、事業者と消費者との情報の質、量及び交渉力の格差から交渉は一方的なものとなりがちであり、消費者がこれを拒絶することは必ずしも容易ではない。そのため結果として消費者が不本意な契約や不当な契約を締結させられることも少なくない。特に高齢者においては、事業者との格差がより顕著なものとなり、不本意な契約、不当な契約を締結してしまう危険性はいっそう強くなる。この最も顕著な例が商品先物取引の被害である。

このように、現行法上の制度では、勧誘を望まない消費者に対する事業者の勧誘行為を完全に防ぐことはできず（事業者は最低でも1回は接触して勧誘することができる）、このことが訪問販売・電話勧誘による消費者被害が後を絶たないという状況につながっている。

### 3 事前拒否者への勧誘禁止制度の導入

これらの問題を解消するためには、勧誘を望まない消費者に対しては、事業者が不意打ち的に接触すること自体を制限することが、必要かつ最も効果的である。

そして、本来は、前記の平成27年1月省令改正以前の商品先物取引法上の規制と同様、事前の同意を得ることなく、訪問することおよび電話すること自体を原則的に禁止するオプト・イン方式が採用されるべきであるところ、現在の一般の消費者契約においては、商品先物取引のように悪質かつ甚大な被害が集中して起こり、他に対処の方法がないなどという事態は特に見られないことから、「予め、勧誘を拒絶する意思を表明した消費者に対しては、勧誘をすることができない」というオプト・アウト方式が導入・拡充されるべきである。すなわち、勧誘がなされる前に、消費者が予め勧誘を拒否する意思を表明することを認め、事業者がこの意思表示を無視して消費者に接触することを禁止する仕組みを導入すべきである。

より具体的には、電話勧誘販売については、勧誘を望まぬ消費者が電話番号を予め登録し、事業者は登録のあった電話番号への勧誘を行ってはならないとする、電話勧誘お断り登録制度（Do-Not-Call 制度）を導入すべきである。また、訪問販売については、勧誘を望まぬ消費者が、勧誘を受ける意思がない旨を表示したステッカーを門戸に掲示した場合には、事業者は勧誘を行ってはならないとする、訪問販売お断りステッカー制度（ステッカー方式による Do-Not-Knock 制度）を導入すべきである。

付言するに、上記のような制度を一般の消費者契約に導入するからといって、商品先物取引に象徴される投機取引、その他の投資取引等に課される規制を緩和してよいことにならないことは、当然である。

### 4 事業者の営業の自由との関係

これらの事前拒否者への勧誘禁止制度の導入は、事業者の営業の自由を不当

に制約するものではない。

もとより営業の自由は無制限に認められるものでなく、消費者の正当な権利を侵害しない範囲で許容されなければならない。

勧誘を望まない消費者がその意に反して勧誘を受けたとき、消費者は生活の平穏や主体的な意思という正当な権利を侵害されているのであり、このような権利侵害をしてまで認められる営業の自由は考えられない。

あくまでも、本制度が禁止するのは、事前拒否者への訪問・電話による勧誘行為であって、それ以外の営業活動を制約するものではない。事業者は、事前拒否をしていない消費者に対しては勧誘することができ、また、事前拒否をしている消費者に対しても、テレビや新聞広告、インターネット等の媒体を用いた勧誘や、チラシの配布やダイレクトメールの送付による勧誘など、訪問・電話以外の方法による勧誘を行うことが可能である。このように、本制度によっても、事前拒否者への訪問・電話勧誘行為以外の正当な営業活動は制約されておらず、営業の自由を不当に制約するものではないことは明らかである。

また、規制の程度をみても、本制度は、営業活動についての時・場所・方法の規制に過ぎない。既に、電子メールの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（特定商取引法第12条の3、第36条の3、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）こととの比較からしても、予め拒絶のあった場合にのみ勧誘を禁止するに過ぎない制度の導入が、過剰な規制とはいえない。

## 5 諸外国の状況

諸外国を見ても、電話勧誘の事前拒否制度は、すでにヨーロッパ各国（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）、南北アメリカ（アメリカ合衆国、カナダ、メキシコ、ブラジル（各州）、アルゼンチン）、アジア（オーストラリア、シンガポール、韓国）で導入されている（ドイツ、オーストリア、ルクセンブルグでは、オプトイン方式での規制を導入している）。また、訪問勧誘の事前拒否制度も、オーストラリア、ルクセンブルグ、アメリカの州などで導入されている。

アメリカ合衆国の Do-Not-Call 制度は2003年に導入されたが、瞬く間に普及し、国民の大半が同制度を認知し利用しており、高い評価を受けて今日に至っているが、これによって業者側の営業活動が不当に害されているという批

判はされていない。

このように、消費者による電話勧誘、訪問勧誘の事前拒否制度は、消費者取引における世界標準となっているとあって過言ではない。

## 6 制度の実効性確保にむけて

(1) 事業者が事前拒否者を確認する場合、特に Do-Not-Call 制度のうち、事前拒否者の登録情報を事業者が取得する方法（いわゆる勧誘拒絶リスト取得方式）の場合には、事業者が保有・把握していない登録者の情報を新たに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、登録情報が転売される危険が生じることになる。

そこで、Do-Not-Call 制度の具体的制度設計においては、事業者が、その保有する電話番号等のリストを登録機関に開示し、登録機関が開示されたリスト内における事前拒否者の該当性を確認する方法（いわゆるリスト洗浄方式）を採用すべきである。

(2) また、事前拒否者への勧誘を禁止する制度を導入したとしても、これが事業者によって遵守されなければ意味がない。

そこで、事業者の規制に反する勧誘行為を効果的に抑止するために、規制違反勧誘に対する罰則を設けるとともに、規制違反勧誘によって締結された契約については、消費者が契約の無効または取消を主張できるという民事規定を導入することが必要である。

## 7 まとめ

以上のとおり、不招請勧誘は消費者トラブルの発端となる危険が極めて高い勧誘形態であり、これを禁止すべきとする社会的要請も極めて高い。

従って、不招請勧誘を他に先駆けて禁止した商品先物取引について、不招請勧誘を解禁する省令が廃止されるべきであるとともに、その他の消費者向けの一般の商品やサービスにかかる取引については、意見の趣旨記載のとおり、特定商取引法に事前拒否者への勧誘禁止制度が導入されるべきである。

以上