



2013年（平成25年）11月7日

衆議院議長	伊吹文明	殿
参議院議長	山崎正昭	殿
消費者庁長官	阿南久	殿
経済産業大臣	茂木敏充	殿
金融庁長官	畑中龍太郎	殿
消費者委員会委員長	河上正二	殿

大阪弁護士会

会長 福原哲



特定商取引に関する法律の指定権利制度の廃止等を求める意見書

当会は、2011年（平成23年）7月6日に「特定商取引に関する法律の改正を求める意見書」を提出した。その後、2012年（平成24年）の法改正により「訪問購入」については手当てがなされたところであるが、同意見書において指摘した他の事項についても規制の必要性が依然として高いことから、改めて以下のとおり意見を述べる。

（意見の趣旨）

特定商取引に関する法律（以下「特定商取引法」という。）における訪問販売、通信販売、電話勧誘販売の対象取引（事業者の行う「商品若しくは指定権利の販売又は役務を有償で提供する契約」同法第2条1項ないし3項）について、対象外の取引による被害等が多発していることから、対象となる権利の性質を限定したうえで政令により指定する制度を廃止するとともに、特定商取引法の規制対象取引を「商品若しくは権利の販売又は有償の役務提供」に限ることなく、訪問、通信、電話の各手段を用いた有償取引一般とすべきである。

（意見の理由）

1 現行法について

特定商取引法は、従来、訪問販売、通信販売、電話勧誘販売の規制の対象となる取引について政令指定制度（政令で指定した商品・権利・役務についてのみ同法を適用とする制度）を採用していたことから、規制のすき間を狙う悪質業者が絶えず、規制が後追いになっていた。そこで、2008年

(平成20年)の同法改正により、商品と役務については政令指定制度が廃止された。

この際、権利の販売については、紛争・トラブルがそれほど多くはないという報告等を理由として、同改正においてもなお「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利のうち国民の日常生活に係る取引において販売されるものであって政令で定めるもの」(同法第2条4項)というように権利の性質を限定したうえで政令により対象を指定する方式が維持された。現在、政令で指定されている権利は、保養施設等を利用する権利等3種に限られ(特定商取引法施行令第3条別表第一)、これら以外の権利の販売については、依然、規制の対象外とされている。

また、冒頭述べたとおり2012年(平成24年)の改正により、新たに「訪問購入」類型が追加されたが、貴金属等の譲り受けの対価を代金ではなく粗品等とする取引「訪問交換」や、訪問販売・電話勧誘の方法で外貨を購入させる取引「訪問両替・電話勧誘両替」、投資商品の販売を装って借財をする取引「訪問借入・電話勧誘借入」などについても規制が及ばない状態となっている。

2 指定権利制度の廃止の必要性

まず、以下の諸点に鑑みると、もはや権利についてのみ、「施設を利用し又は役務の提供を受ける権利のうち国民の日常生活に係る取引において販売されるもの」という限定を加えたうえで、政令により指定する制度(以下権利の性質による限定と政令による指定とを併せて「指定権利制度」という。)を維持することは適切ではない。

- (1) そもそも、訪問販売等の形で行われる取引においては、消費者が不意打ち的で強引な訪問や勧誘により十分に検討の余地もないまま取引をさせられてしまう危険性や、虚偽ないし不十分な説明による勧誘により不当に契約をさせられてしまう危険性が存在するが、これらの点で、権利の取引と商品・役務の取引との間で何ら異なるところはない。それゆえ、権利についてのみ、商品・役務と異なった扱いをする必要性は見出しがたい。
- (2) 加えて、トラブルを引き起こす危険性のある取引では、そもそも何が取引の対象であるのかが明確ではなく、商品・役務の取引なのか、権利の取引なのかの判別が困難な場合も少なくない。
- (3) 近年、権利の勧誘・販売をめぐるトラブル・被害が増加しており、「著作権の支分権」、「水資源の権利」、「老人ホーム入居権」、「鉦

山の採掘、鉱物に関する権利」、「二酸化炭素排出権」、「カンボジアの土地使用権」、「天然ガス施設運用権」、「知的財産分与譲渡権」など販売対象とされる権利も、「国民の日常生活に係る取引において販売されるもの」に限られず、多様なものに拡散しており、しかも、その権利自体が実在しているのか架空のものなのかについての判断が容易ではない。

このように各種権利をめぐるトラブル・被害が拡大しているという現状は、商品及び役務についての規制が強化されたため、規制のすき間を狙う事業者が、規制のすき間となっている指定外権利の販売へと取引をシフトさせた結果とみることができる。結果、「紛争・トラブルがそれほど多くはない」として改正の対象外とされた指定権利制度を維持すべき理由は、もはや認められない。

- (4) 規制のすき間を解消して後追い規制を回避しようという改正法の趣旨に照らしても、権利についてのみ現在のよう制度を残存させることに合理性を見出すことは困難である。

この点に関しては、①特定商取引法の法目的は詐欺的取引等違法な取引排除を念頭に置いたものではない、②詐欺的取引を特定商取引法の規制に置くと、本来、その存在自体が許されない詐欺的取引についてその存在自体は許容されるとの誤ったメッセージを出すことになってしまう、③適正業者に対して過剰な規制を強いるおそれがある等の抽象論を唱えて反対する立場もある。

しかしながら、①特定商取引法の法目的は詐欺的取引等違法な取引排除を念頭に置いたものではないという反対論に対して言えば、特定商取引法第1条に掲げられている「取引の公正及び購入者等の損害防止を図ること」という同法の目的は、違法な取引を排除するとの趣旨と相反するものではない。現に、不実告知禁止（同法第6条等）の規定は、詐欺的取引の排除を目的とするものであるし、立法当初から規定されている「連鎖取引販売」や、新たに規定された「訪問購入」といった取引類型については、厳格な要件を定めることで、実質的にこれらの取引を排除することを念頭に置いたものであると見ることができる。更に、権利の販売等の取引の適正を図るルールが不十分であることが、悪質な詐欺的商法を権利の販売等という形態に呼び込んでいるのであり、商品販売や有償役務の提供に関する取引ルールの水準に、権利の販売等の取引のルールの水準を合わせることは、本来の権利販売のルールの水準の適正化という意味を失っておらず、決して「特定商取引を公正にし、商品等の

流通及び役務の提供を適正かつ円滑にする」という法目的を変更するものであるなどということはできない。

また、②詐欺的取引を特定商取引法の規制に置くと、本来、その存在自体が許されない詐欺的取引についてその存在自体は許容されるとの誤ったメッセージを出すことになってしまうという懸念に対していえば、例えば、現行法においても、訪問販売等の規定の適用除外として定められている商品・役務の販売等（同法第26条1項7号、同8号、政令第5条、同別表第二）でも、取引主体に開業規制がある場合、無登録・無許可・無免許の業者が行うものについては適用除外とはならず特定商取引法が適用される旨規定されているところ、かかる規定が開業規制等に違反している違法業者の存在を許容している訳ではないし、そのような違法業者を許容するという誤ったメッセージを出している訳でもないことは明らかであり、詐欺的取引を特定商取引法の規制に置くべきでないとの理由には全くなならない。

さらに、③適正業者に対する過剰規制という懸念に対していえば、ア) そもそも訪問販売等については「営業のために若しくは営業として」の取引が適用除外とされている。それにもかかわらず、訪問販売等の方法によって事業者以外を対象に現在指定外となっている権利の販売を行う適正業者というのが、いかなる業者を想定してのことであるか不明である。また、イ) 同じく不意打ち的な手段を用いて勧誘を行うにもかかわらず、それらの業者を現在の指定権利販売業者と区別する理由も見当たらない。特定商取引法は、訪問販売等について違法とまではいえないが、消費者が判断を誤りやすい取引形態であるとして規制しているものであるところ、現状では、指定制でない商品、役務は、すべて購入者等が判断を誤りやすいとされているにもかかわらず、指定制とされている権利の取引については、購入者等が判断を誤りやすいものと誤りにくいものがあることになり、実情にそぐわない。更にいえば、ウ) 改正により商品と役務の指定制が廃止された際に、それまで指定外であった商品・役務を提供していた適正業者に対して過剰な規制を強いることとなったというような前例も認められない。エ) 仮に、一部の権利の販売等において例外を必要とするものがあつたとしても、それは適用除外規定（全部もしくは一部）によって対応することも可能であり、また適当でもある。

したがって、これらの反論はいずれも理由がない。

3 有償取引一般を規制対象とすることの必要性

次に、以下の諸点に鑑みて、指定権利制度を廃止するのみならず、一步進めて、訪問、通信、電話の各手段を用いた有償取引一般を規制対象とすべきである。

(1) 前項記載のとおり指定権利制度が廃止されたとしても、特定商取引法の対象は、「商品・権利の販売と役務の有償提供契約」に限定される。その結果、事業者が行う物と物との交換（以下「交換取引」という。）や、邦貨と外貨との交換（以下「両替取引」という。）、あるいは、事業者が借主又は借主の媒介者となって行う金銭消費貸借取引（以下「消費貸借取引」という。）には、特定商取引法が適用されないままである。

(2) しかし、交換取引や両替取引、消費貸借取引についても、訪問等の取引形態で行われる場合に、消費者が不意打ち的で強引な取引を意図せず押しつけられる危険性等は、訪問販売や訪問購入の場合と同様である。また、事業者が消費者から譲り受ける物の対価が金銭であるか金銭以外の物であるか、取引の目的物が商品・権利であるか外貨であるか、さらには、投資商品を販売するか事業者が借り入れをするかによって、消費者の受ける被害の程度は異なるものではなく、救済する必要性に相違がないことも明らかである。さらに、規制のすき間を塞ぐ必要もある。

これらの点に照らせば、規制対象となる取引を「商品・権利の販売と有償の役務提供契約」に限定することは適切ではない。

(3) 近年、「商品・権利の販売と有償の役務提供契約」に該当しない、あるいは該当するか必ずしも明確ではない取引のトラブルが問題となっている。

訪問等の手段により貴金属等の譲り受けの対価を代金ではなく粗品や金券として強引に交換を迫る訪問交換商法は、「訪問購入」と全く同様の問題性を有するものであるから、同様の規律を及ぼすべきである。

また、投資目的で「外貨」（イラクのディナール等、国際流通力のない通貨であることが多い）を販売する「外貨投資商法」も急増している。外貨の販売は「外貨の両替」であり、法的性質は、通貨の売買又は交換であるが、金銭の私法上の特殊性から特定商取引法の適用があるか必ずしも明確とはいえない。同法の規制対象となることを明確にする必要がある。

さらに、投資商品の販売であるかのように装い、医療機関等を借主として金銭消費貸借契約を締結させる「医療機関債商法」も多数の被害を生じている。このような商法についても、訪問販売等と同様の手段で行われるにもかかわらず、「権利の販売」や「有償の役務提供契約」に該

当しないことから現行法による規制の枠外であると考えられる。

これら、新たな取引被害の発生も、規制のすき間を狙う事業者が、規制の対象外あるいは規制の対象となるか否かが不明確な領域に取引対象をシフトさせた結果とみることができる。

4 結論

以上、特定商取引法における訪問販売、通信販売、電話勧誘販売の適用対象については、現行法における指定権利制度を廃止し、「権利の販売」全般を適用対象とする必要がある。さらには、訪問、通信、電話の各手段を用いた有償取引一般を特定商取引法の規制対象とすべきである。

以上

2014年（平成26年）8月28日

内閣総理大臣	安 倍 晋 三 殿
内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）	森 まさこ 殿
消費者庁長官	板 東 久美子 殿
総務大臣	新 藤 義 孝 殿
衆議院議長	伊 吹 文 明 殿
参議院議長	山 崎 正 昭 殿
消費者委員会委員長	河 上 正 二 殿

京都弁護士会

会長 松 枝



特定架電適正化法（仮称）の制定を求める意見書

京都弁護士会は、2008年（平成20年）年8月、不招請勧誘禁止プロジェクトチーム（以下「PT」という。）を立ち上げ、現在まで不招請勧誘禁止に向けた研究を行ってきた。不招請勧誘禁止の実現には、他の地域で先行していた条例案の作成や、自治体によるステッカーの配布と各戸におけるその貼付の徹底といった、地域社会における草の根活動が必要であるとの認識があった。そこでPTは、2009年（平成21年）年6月、条例案作成の動きで先行していた秋田県議会、秋田弁護士会への調査を行った。

電話勧誘は消費者にこれから勧誘を受けるという「構え」がないため、消費者が本来望まない契約をさせられる危険性が高い。実際、電話勧誘による消費者被害は後を絶たない。

不招請訪問勧誘は、消費者の住居を訪問することから、地方自治体の条例によって禁止することは可能である。しかし、不招請電話勧誘は、日本全国から電話によって勧誘することが可能であるので、地方自治体の条例によって禁止しても、その実効性は疑問である。また、訪問販売とは異なり、玄関に「訪問販売お断り」などのステッカーを貼るなどの対処法も取りえない。そこで、不招請電話勧誘の全国的規制立法が必要である。

本意見書は、消費者が望まない電話勧誘を禁止することによって消費者被害を防止し、生活の平穏を維持するための立法を求めるものである。

第1 意見の趣旨

- 1 架電する者が自己又は他人の営業につき広告、宣伝、勧誘を行うための手段として消費者に対し行う架電を「特定架電」と定義した上で、予め架電を拒否した消費者の電話番号に特定架電を行うことを包括的に規制する特定架電適正化法（仮称）を制定すべき

である。

2 特定架電適正化法（仮称）には、次の内容を規定すべきである。

- (1) 特定架電により営業活動を行おうとする者の登録制度を設け、無登録事業者による特定架電を禁止すること。
- (2) 無登録事業者による特定架電に基づく消費者契約は無効とすること。
- (3) 消費者庁において、消費者が予め架電を拒否する意思を示すものとして、消費者の申出に基づき登録する電話番号のリストを作成すること。
- (4) 特定架電による営業活動を行おうとする者に架電する電話番号が前項のリストに登録されていないかどうかの確認義務を課し、リストに登録されている消費者への架電を禁止すること。
- (5) 特定架電適正化法（仮称）に違反した行為に対して行政規制、刑事罰を課すこと。
- (6) 上記リストに登録した電話番号への特定架電に基づく消費者契約については、消費者に取消権を認めること。

第2 意見の理由

1 本意見書の目的

架電する者が自己又は他人の営業につき広告又は宣伝を行うための手段として行う架電は、不招請電話勧誘である。

不招請勧誘は、消費者に契約締結意思がないにもかかわらず、不意打ち的に勧誘を行うものである。例えば、事業者が、あらかじめ当該消費者の承諾を得ることなく、一方的に消費者の自宅等を訪問して勧誘したり、電話をして勧誘したり、ファクシミリや電子メールを利用して勧誘するなどである。

本意見書は、不招請電話勧誘を規制（適正化）する立法措置を求めるものである。

2 不招請電話勧誘の問題点

不招請勧誘は、消費者が冷静かつ自由な判断をする機会を阻害し、不当な契約を誘発する勧誘方法である。実際に、リフォーム工事被害、学習教材被害、商品先物取引被害など、多くの消費者被害は無差別電話勧誘や訪問販売などの不招請勧誘によって発生している。

独立行政法人国民生活センターが公表した2011年度のPIO-NETに見る消費生活相談の販売方法・手口について問題商法として挙げられた上位10位のうち、電話勧誘販売が3位、家庭訪販が4位である（消費生活年報2012・44頁）。また、消費生活年報2010では、「不招請勧誘のトラブル減らず」の項目で「電話勧誘販売では「未公開株」「社債」「ファンド型投資商品」「インターネット接続回線」が多く、高齢者を狙った商法として「短歌・俳句の新聞への掲載」や「カニをめぐる押し付け商法」が、新手として「地上デジタル放送に便乗した商法」などについての相談が寄せられ」とされている（消費生活年報2010・7頁）。このように、不招請勧誘は多くの被害相談が寄せられ、現に生じている消費者被害の温床となっている。特に、常時住

所にいることが多く、判断能力に衰えが生じている可能性が高い高齢者に対する消費者被害はそのほとんどが不招請勧誘によるものである（第27回近畿弁護士会連合会大会シンポジウム報告書197頁「高齢者被害から見た消費者契約法改正の必要性」参照）。

また、不招請勧誘は、時間や状況を選ばずに無制限に消費者個人の生活圏に入り込むものであり、自宅や勤務先に対して行われた場合、消費者の平穏な生活を侵害する。ことに不招請電話勧誘は、相手が見えないため、素性のわからないものとの会話を余儀なくされるといふ特徴がある。第26回近畿弁護士会連合会大会シンポジウム報告書47頁の訪問勧誘、電話勧誘に対する意識のアンケートでは、電話勧誘は勧誘を断っても話をやめない、電話の相手をして時間をとられること自体が迷惑などの理由でほぼ全員が迷惑であると応えており、これらが個人の平穏な生活を侵害するものであることを如実に示している。

また、2010年3月に政府が公表した「消費者基本計画」においても、消費者契約法における不当勧誘規制の今後の在り方の中で、不招請勧誘の規制を検討課題にすると明記している。

以上から、不招請勧誘、特に不招請電話勧誘は主として高齢の消費者被害の温床であり、定型的に消費者の私生活や業務の平穏を侵害する勧誘方法である。よって、不招請電話勧誘は適切に規制されるべきである。

3 営業の自由との関係

(1) 不招請電話勧誘の禁止は、「営業の自由」（憲法22条1項）との関係で問題となりうる。

しかし、今回求めている不招請電話勧誘の禁止は、消費者が予め拒絶しているにもかかわらず、不意打ち的に消費者の個人宅へ架電し、一方的に自宅訪問するアポイントメントを取り付けたり、強引に契約締結を勧誘するものであり、消費者に対する迷惑行為に該当する。

電子メールやファクシミリと異なり、直接相手と会話することで相手のペースに乗せられ、消費者がその意思に反した面会の予約をさせられたり、意思に反する契約締結をさせられたりすることで、財産的ないし精神的被害を被る事例が極めて多数生じている現状を鑑みると、不招請電話勧誘行為は迷惑行為以外の何物でもなく、制限する必要性は十分に認められる。

さらに、事業者側も登録すれば拒否リストに登録されていない消費者宅へは架電が可能であるところ、あえて無登録のまま架電したり、敢えて拒否リストに登録されている消費者宅へ架電するような行為は、侵入を拒否している自宅へ土足で入ることに他ならず、無登録業者による架電や拒否リストに登録されている消費者宅へ架電する行為は禁止する必要がある。

これらからすれば、本意見書が求める架電の禁止は必要かつ相当なものである。

(2) 登録制度を設けて無登録業者の架電を禁止する点についても、登録さえすれば架電は可能であること、上記のとおり、架電を望まない消費者にとっては架電されること

自体が苦痛であり、消費者被害の危険にさらされることからすれば、不招請電話勧誘を適正に規制する必要があるが、登録制度を設けなければ適切に不招請電話勧誘を規制することは困難であること等からすれば、本意見書の登録制度を設けることも営業の自由を不当に害することにはならないというべきである。

4 不招請電話勧誘立法と類似の制度

(1) 「Do Not Call Registry (List)」制度

ア アメリカ・カナダ

アメリカでは、電話勧誘を望まない消費者が、予め電話番号を登録し、事業者がそれに違反して消費者の承諾又は要請なく電話勧誘を行った場合は制裁を課すという制度（Do Not Call Registry、電話勧誘拒否登録制度）がある。同様の制度はカナダやブラジルなどで導入されている。

過去18か月以内にその消費者と取引があった場合など一定の場合を除き、電話勧誘をしようとする事業者は、相手方がDo Not Call Registryに登録されていないことを確認しなければならない。登録方法は、電話やオンラインなどの方法があるが、登録するのは電話番号（固定電話でも携帯電話でも登録可能）のみで氏名などを登録する必要はない。事業者が登録している番号に電話をかけた場合、FTC（連邦取引委員会）による調査が行われ、罰金が科せられることもある。制度の実情としては、アメリカでは全米の電話番号の約7割がこの制度に登録しており、違反1件につき1万ドルを超える罰金が科されるなど厳格な執行が行われている。

当初は、この制度の実効性やいわゆるカモリストになることに対する不安もあったが、法執行によってDo-Not-Callの実効性が確保されたこともあり、登録が増え、制度として定着している。

イ イギリス

イギリスでも、加入者が当該回線へのダイレクト・マーケティングを目的とする架電を禁ずる旨、事前に当該発信者に通知していた場合、及び、当該架電にかかる回線の番号が、情報通信庁の作成する登録簿に登録されている場合、不招請架電をすることが禁じられている。

ウ シンガポール

2014年（平成26年）1月2日から電話勧誘拒否（Do not call）登録制度が開始され、電話などによる勧誘を望まない住民は、電話やファクシミリ番号を登録することができ、テレマーケティング業者は、相手の電話番号を勧誘に先立ち登録名簿で確認しなければならないとされている。

(2) 国内法における電話勧誘規制に関連する規制

ア 金融商品取引法での規制

金融商品取引業者は、政令で指定される金融商品（金融商品先渡し取引の一部、金融指標先渡し取引の一部、店頭金融オプション取引、個人への店頭金融デリバティブ取引）について、消費者側からの希望があった場合を除いて、業者からの訪問や電話

等による勧誘を禁止している（同法38条4号）。これに違反して不招請勧誘を行った場合、業務改善命令（同法51条）、監督上の処分（同法52条6号）といった行政処分の対象となる。

また、取引所及び店頭金融先物取引について、金融商品取引業者が勧誘を開始する際に消費者がその勧誘を受けるかどうかを確認しなければならないとされ（勧誘受諾意思確認義務・同法38条5号、施行令16条の4第2項）、消費者が勧誘を断った場合、再勧誘が禁止される（同法38条6号、同法施行令16条の4第2項）。

これに違反して不招請勧誘を行った場合、業務改善命令（同法51条）、監督上の処分（同法52条6号）といった行政処分の対象となる。

イ 商品先物取引法での規制

2011年（平成23年）1月1日に施行された商品先物取引法では不招請勧誘の禁止が導入された。これにより商品先物取引業者は、国内・海外取引所商品先物取引のうち、損失額が取引証拠金等の額を上回るおそれがある商品取引契約については、勧誘の要請をしていない顧客に対し、訪問又は電話をかけて、商品取引契約を勧誘してはならないとされている（同法214条9号、施行令30条後段、同法2条22項1号～4号）。また、勧誘の要請をしていない顧客への店頭商品先物取引の勧誘も禁止されている（同法214条9号、同法施行令30条後段、同法2条22項5号）。これらに違反して不招請勧誘をした場合、業務改善命令（同法232条1項）、監督上の処分（同法236条1項5号）といった行政処分の対象となる。また、同法214条7号では氏名等の明示、勧誘受諾意思確認義務を規定し、同法214条5号は再勧誘を禁止している。これらに違反した場合、業務改善命令（同法232条1項）、監督上の処分（同法236条1項5号）といった行政処分の対象となる。

ウ 特定商取引法・特定電子メール適正化法での規制

2008年（平成20年）の特定商取引法改正により、通信販売における商品、指定権利の販売条件又は役務の提供条件の広告、連鎖販売取引の広告、業務提供誘引販売の広告を電子メールで行う場合、原則として電子メールを送信すること自体を禁止し、受信する側が電子メールの送信を請求または承諾した場合に限り送信を認める規制（オプトイン規制）が導入されている（同法12条の3第1項1号、36条の3第1項、54条の3第1項）。この規制に違反した場合、指示処分（同法14条2項、38条、56条）、業務停止命令（同法15条、39条、57条）といった行政処分、業務停止命令違反の場合の刑事罰（2年以下の懲役または300万円以下の罰金または併科、法70条の2）や100万円以下の罰金の対象となっている（同法14条、38条、56条、72条1項2号）。

また、2012年（平成24年）の同法改正により、訪問購入につき、勧誘を要請していない者に対する勧誘が禁止され（同法58条の6）、これに違反したときは業務停止命令がなされ（同法58条の13）、業務停止命令違反については2年以下の懲役又は300万円以下の罰金の対象となっている（同法70条の2）。

さらに、特定電子メールの送信の適正化等に関する法律も、広告の相手方となる者

の承諾を得ないで電子メール広告を送信することを禁止している（特定電子メール適正化法3条1項1号～4号）。営利を目的とする団体及び営業を営む個人が、自己又は他人の営業について広告及び宣伝を行うための手段として送信する電子メールが対象となっており、営業の内容による限定はなされていない（同法2条2号）。この規定に違反してメールを送信した場合、措置命令（同法7条）の対象となる。措置命令違反行為については、1年以下の懲役又は100万円以下の罰金が課せられる（同法34条）。

このようにメールについては不招請勧誘が禁止されているが、消費者被害を惹起する危険性、迷惑の程度は不招請電話勧誘の方が大きいのであるから、既存の法制度からしても不招請電話勧誘は適切に規制されるべきである。

5 特定架電適正化法（仮称）の内容

(1) 基本的な考え方

以上を踏まえると、不招請電話勧誘の規制立法の枠組みとしては、電話勧誘拒否登録制度（Do Not Call Registry）を基本として、民事効を織り込んだ規制が望ましい。すなわち、架電する者が自己又は他人の営業につき広告、宣伝、勧誘を行うための手段として消費者に対し行う架電を「特定架電」と定義したうえで、消費者が予め架電を拒否した電話番号に特定架電をすることを包括的に規制することとすべきである。

(2) 特定架電事業者の登録制度

特定架電適正化法（仮称）を実効化するために、まず、特定架電を用いて営業活動を行おうとする事業者を対象とした登録制度を導入し、登録事業者に対してのみ電話勧誘拒否登録リスト（後述）を有償にて提供する一方で、無登録事業者による特定架電は全面禁止とすべきである。

(3) 電話勧誘拒否登録リスト

次に、消費者が特定架電を予め拒否する方法については、特定架電を望まない消費者が所管官庁に対して氏名と電話番号を届け出ることによって、電話勧誘拒否登録リストに当該電話番号が登録されるようにすべきである。同リストは、所管官庁が統一的に管理するものとすべきである。

登録の要件は、同リストに電話番号が登録されることによる実害はほとんど想定することができないことからすれば、緩やかにすべきである。他方、登録解除については、本人の意思確認等を徹底する制度とし、不正な登録解除に対しては罰則を設けるべきである。

また、登録事業者に対する電話勧誘拒否登録リストの提供は、いわゆる「カモリスト」化を防止するため、インターネット経由でアクセス・キー等のセキュリティを具備した方法によることが望ましいし、同リストの第三者への提供行為は罰則をもって禁止すべきである。

(4) 電話勧誘拒否登録リストへの登録の有無の確認と同リストへ登録した消費者への特定架電の禁止

登録事業者には、消費者に対して特定架電を用いて営業活動をする際、特定架電をしようとする当該電話番号が電話勧誘拒否登録リストへ登録されているか否かを架電の直前に確認する義務を負わせるべきである。

また、上記のとおり、電話勧誘拒否登録リストに登録した消費者への特定架電は禁止すべきである。

(5) 行政規制、刑事罰

特定メール適正化法にならって、禁止規定を遵守していないと認められる事業者に対する措置命令等の行政処分や報告及び立入検査、行政処分の公表等の権限を所管行政庁に与えるとともに、当該行政処分等に違反した者に対する罰則を定めることにより、実効性を確保すべきである。

さらに、無登録業者が行う電話勧誘行為に対しては、刑事罰を科すべきである。

さらに、制度の実効性確保のために独占禁止法と同様、課徴金を課すべきである。

(6) 民事効

被害者の事後的救済に道を開くため、まず、無登録業者の行った電話勧誘行為により行われた契約については、公序良俗違反類型として、「無登録業者の特定架電」に基づく契約を無効とすべきである。金融商品取引法171条の2は、無登録業者が非上場の株券等の売付け等を行った場合にはその売買契約を原則として無効としているが、これは無登録業者による売付け等が公序良俗に反する不当な利益を得る目的を有する蓋然性が高いためである。これと同様に、特定架電事業者の登録制度が存在しているにもかかわらず、あえて登録をせずに特定架電を用いて営業を行う行為は、公序良俗に反する不当な利益を得る目的を有する蓋然性が高いと考えて差し支えないというべきである。

また、消費者契約法の困惑類型にならって、登録業者の行った「電話勧誘拒否リストへ登録をした電話番号への特定架電」に基づく消費者契約について、消費者に取消権を付与すべきである。消費者契約法4条3項は、退去妨害など消費者の私生活の平穩を害し、消費者を困惑させる態様で勧誘がなされた場合には、消費者の意思決定に瑕疵をもたらすことを考慮した規定である。同様に、消費者が電話勧誘拒否の意思表示をしているにもかかわらず事業者があえて特定架電を用いて勧誘した場合は、消費者の私生活の平穩を害し、消費者を困惑させる態様での勧誘というべきである。

(7) 適用除外

いわゆる「御用聞き」など電話を受けた者があらかじめ特定架電を受けることについて同意する旨を通知している場合を適用除外とすべきである。

また、不招請電話勧誘の弊害を防止するという法の趣旨を超えて、表現行為等に対する過度に広範な規制とならないよう、公共団体によるもの、組織内部行為、株式会社以外の者が発行する新聞の勧誘行為など、営業活動とはいえない行為は適用除外とすべきである。

(8) 特定商取引法との関係

特定商取引法にはすでに、電話勧誘販売に関する規定（同法16条～25条）がある

ことから、同法に不招請電話勧誘規制を盛り込むという考え方もあり得る。しかし、同法は電話による勧誘の具体的内容に対して規制するものであり、架電行為そのものを規制するという不招請電話勧誘規制とは趣旨を異にする。よって、同法とは別に包括的・横断的に「特定架電」を規制する立法が望ましい。

以 上