

勧誘開始段階の規制の強化について

2015年4月28日 池本誠司

1、平成20年特商法改正時の議論状況

産業構造審議会 第2回特定商取引小委員会（平成19年4月3日）

【資料5】訪問販売等を中心とした高齢者被害対策について

「不招請勧誘」の意味

) 招請勧誘以外の禁止：

具体的な商品や役務を特定し、業務の勧誘＝商品説明等を受けたいとの意思をあらかじめ業者に伝えて、自宅等への来訪を要請している者以外に対する勧誘の禁止

) 一般的拒絶者勧誘の禁止：

一般的に販売等を受けることを望まないと意思表示している者に対する勧誘の禁止

) 個別的拒絶者勧誘の禁止：

特定の業者からの販売等を受けることを望まないことを意思表示している者に対する勧誘の禁止

<コメント>

オプトイン規制とは、あらかじめ請求・要請した消費者に対してのみ訪問・電話勧誘が許される制度 「招請勧誘以外の禁止」

オプトアウト規制とは、勧誘・契約を拒否する者への勧誘を禁止する制度

「個別的拒絶者への勧誘禁止」（現行特商法3条の2，17条）

「一般的拒絶者への勧誘禁止」（Do Not Call、Do Not Knock制度）

産業構造審議会 第3回特定商取引小委員会（平成19年4月26日）

【資料3】

訪問販売に関する不招請勧誘規制を強化する場合、どのような類型とすべきか

招請勧誘以外の禁止や一般的拒否者勧誘の禁止

- ・特殊な金融商品のように、「適合性原則の遵守をおよそ期待できないような場合」に不招請勧誘規制が課されている例があるが、特定商取引法の対象となる商品や役務は、このような商品や役務に限られていない。
- ・今後更に、指定商品・指定役務制の廃止の議論を含め規制対象の拡大が検討されている中で、妥当な規制か（対象拡大と規制強化のバランス問題。 ）。

= 個別的拒絶者勧誘の禁止。

- ・この場合、勧誘を受ける意思の確認を求めるべきか。
- ・他の特定商取引法対象取引に対する勧誘規制とのバランス。
- ・割賦販売法との関係。

今後の検討の方向性として次の通りの整理が行われた。

勧誘規制については、一般的に不招請勧誘を禁止することには問題があるが、個別的拒絶者への勧誘の禁止を導入する方向で進める。

<コメント>

「一般的に不招請勧誘を禁止することには問題がある」とは、オプトイン規制を否定するものであり、「一般的拒絶者への勧誘禁止」は具体的に議論していない。本来は、オプトイン規制かオプトアウト規制かの議論と、一般的拒絶とすべきか個別的拒絶とすべきかの議論を区別して検討すべきところであった。当時は、政令指定商品・役務制の廃止に伴う適用除外範囲の検討が不十分な中で、とりあえずは個別的拒絶者勧誘の禁止によって推移を見守る、という方針となった。

2、その後の訪問販売・電話勧誘販売トラブルの推移と評価

(1) 検討の視点

「個別的拒絶者への勧誘禁止」の現行法の下で、消費者が望まない勧誘によるトラブルが抑制されているかどうか、実態を確認する。規制効果が上がっていないとすれば、「招請勧誘以外の禁止」(オプトイン規制)まで必要か、または「一般的拒絶者への勧誘禁止」(Do Not Call、Do Not Knock 制度)が必要かを検討すべきである。

(2) 平成20年改正以後の消費者トラブルと勧誘実態

事務局資料1の4頁、5頁にあるとおり、2009年以降、家庭訪問販売トラブルは減少していない。電話勧誘販売トラブルは増加傾向にある。特に、断る力が低下した高齢者の高額被害が目立つ。

別紙「2013年度の上位商品・役務別に見た相談の特徴」(消費生活年報2014)によれば、訪問販売・電話勧誘販売を主な手段とする商品・役務のトラブルは、多種多様でありかつその多くは増加傾向にある。

別紙「止まらない! 増え続ける原野商法の二次被害トラブル」(国民生活センター2014年11月7日公表)、別紙「なかなか減らない新聞のトラブル - 高齢者に10年以上の契約も! 解約しようとしたら断られた! 」(2013年8月22日公表資料)に記載されているように、高齢者に対する高額・長期契約のトラブルが目立つ。

(3) 原因分析と法規制の方向性

国民生活センター「不招請勧誘の規制に関する調査研究」(2007年)

訪問販売や電話勧誘販売は、契約1件を成立させるのに要する販売コストが非常に高い販売方法である。

勧誘員は、判断能力が不十分なため明確に拒否しなかった、あるいはできなかった消費者を執拗にまたは強引に勧誘する。また、契約させやすいことが分かっている相手のところに勧誘を集中させたい。

不招請勧誘が、自由に判断し、意思形成することができない消費者をターゲットにすることは、勧誘員ないしは販売業者個々の問題ではなく、不招請勧誘という販売方法に内在する性格である。

個別的拒絶者への勧誘禁止とトラブル防止効果

現行法の個別的拒絶者への勧誘禁止は、販売業者が消費者に対し訪問・電話で接触し、販売目的等を告げ、勧誘を受ける意思を確認することは許容される、という仕組みである。

販売業者と直接接触し会話が始まってしまうと、販売員の巧妙な話術に対し勧誘を拒絶することは、通常の消費者でも多くの労力と気力を要する。断る力が低下した高齢者は、断り切れずに不本意な契約に至りやすいのではないか。

<コメント>

訪問販売・電話勧誘販売が消費者の主体的な意思や生活の平穩を害する構造的な危険性を有すること、勧誘に着手するとトラブル防止が困難であることから、個別的拒絶者への勧誘禁止から、さらに規制を強化する必要がある。

3、勧誘開始段階の規制のあり方と論点

(1) 勧誘開始段階の規制の強化は営業の自由の侵害か

営業の自由は、他者の人権を侵害しない範囲で許容されるものであり、消費者の主体的な意思の尊重や生活の平穩の保障との比較で、一定範囲で制約することは許される。

不招請勧誘行為によるトラブルが現に多発している事実がある場合や、既存の法制度（具体的拒絶者への勧誘禁止）ではトラブル防止の実効性が上がらない事実場ある場合は、より厳しい規制が許される。

全国消団連「消費者契約に関する意識調査」（2015年2月）、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3月）によれば、国民意識は、訪問販売・電話勧誘販売による勧誘は望まないという意識が96%を占めており、ほとんどの消費者の価値判断である。

特に「一般的拒絶者への勧誘禁止」は、訪問・電話勧誘を受けたくないという意向を事前に示している者への勧誘を禁止するものであり、営業の自由を理由にこれを否定することはできないことが明らかである。

(2) 不招請勧誘への規制強化は地域社会の連携強化や地域ネットワーク推進を害するか

高齢者見守りネットワークの担い手は、非営利団体の関係者・電気ガス水道の検針員・既存の契約による配達員などを想定しており、新規契約の勧誘者ではない。

訪問販売・電話勧誘販売トラブルが多発する現状を改善することを通じて、見守り関係者の声掛けがやりやすい地域社会となる。

(3) すべての取引について一律の規制が適用除外はどうか

現行特商法は、他の法律により消費者保護の措置ができると認められる業種の適用除外（法26条1項8号）、消費者の利益を損なうおそれがないと認められる取引態様の適用除外（法26条5項2号、同6項2号）などを定めている。

他の法律により消費者保護の措置が図られている業種については、不招請勧誘規制を自動的に適用除外とするのではなく、各業種において消費者トラブルの実態を踏まえ同様の規制の見直しを求めることを前提に、適用除外とすることが考えられる。

現行法の消費者の利益を損なうおそれがないと認められると取引態様の適用除外規定（法 26 条 5 項 2 号、同 6 項 2 号）は、販売目的明示義務等の勧誘開始段階の規制が除外していないことを踏まえ、慎重に判断すべきであるが、地域社会において問題なく定着している取引であって消費者の利益を損なうおそれがないと認められる取引があれば、その態様や金額等の枠付けの下で適用除外を検討する余地がある。

なお、「招請勧誘以外の禁止」（オプトイン規制）とする場合に比べ、「一般的拒絶者への勧誘禁止」（オプトアウト規制の強化）とする場合には、適用除外を認めることは極めて厳格な判断が必要である。