

## 第8回専門調査会

## 検討の論点に対する意見

2015年7月22日

弁護士 池本 誠 司

## 1 訪問勧誘・電話勧誘に関する規制強化の必要性

## (1) 現行法ではトラブル防止の実効性がない

訪問勧誘・電話勧誘のP I O - N E T相談苦情件数・強引勧誘件数は減少していない。

・家庭訪問販売の件数はやや増加：2009年度50,227件 2013年度57,483件

・電話勧誘販売の件数は増加：2009年度40,448件 2013年度92,340件

2012年度～2013年度は送り付け商法が急増し、2014年度は減少しているが、全体では横ばい。

平成20年改正（法3条の2）は、拒否される前に接触することは認める仕組みとなっているため、販売業者の接触を認めると、消費者が断ろうとしても、巧妙なセールストークにより明確に断ったかどうか水掛け論となりやすい。

販売業者は「断り文句からセールスは始まる」という長年の営業姿勢により、消費者の断り文句を回避する巧妙な勧誘を展開してきたのではないか。

特に、断る力が衰えた高齢者にとっては断り切れずに不本意な契約に至りやすい。

60歳以上の相談者の占める割合が、訪問販売では53.6%、電話勧誘販売では70.8%に上る（消費生活年報2014）。

## (2) 不意打ち勧誘は住居の平穩・主体的意思の侵害であり、消費者の意識の大半が訪問勧誘・電話勧誘を迷惑と捉えている。

訪問販売業者の飛び込みセールスや電話勧誘販売業者の無差別電話による接触を認める現行法制度では、消費者は不意打ち勧誘に対し玄関・電話に出て応答することを強いられる。

販売業者としては、大半の消費者の意識が変化していることを踏まえた、持続可能な販売方法を見直す時ではないか。

・全国消団連「消費者契約に関する意識調査」（2015年2月）

訪問勧誘・電話勧誘は「迷惑と感じる」との意見が96.3%

・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）

訪問勧誘は「全く受けたくない」との意見が96.2%

電話勧誘は「全く受けたくない」との意見が96.4%

多数の消費者が迷惑と感じているから、一律に訪問勧誘・電話勧誘を禁止すべきだという方向性（オプトイン）ではなく、現に訪問・電話を断っている消費者に対し、意思に反する勧誘を規制する方向性（事前オプトアウト）が現実的ではないか。

<論点> 訪問販売お断りステッカーでも事実上訪問勧誘一律禁止となるとの意見について。

既に契約している顧客に対し、契約の履行として宅配を行うことは規制の対象手はない。

広告チラシや商品サンプルを配布する行為、それを見た消費者の問い合わせに対して説明する行為などは、事前拒否者への勧誘禁止の問題ではないことを、事業者理解してもらう必要があるのではないか。

## 2 検討の方向性について

### (1) 苦情内容の分析の徹底 (18 頁)

特商法適用除外業種の苦情が目立つ、適用除外業種に関する検証が必要であるとの意見について

適用除外業種のトラブルの検証と対策の検討は、各業法の執行との関係で業種ごとに検討が必要であり、本調査会で検証しなければ特商法の見直しができないという関係にはない。

電気通信事業法は今回法改正を行っており、その実効性を検証するのはしばらく先である。

PIO-NE Tの相談件数には単なる問い合わせも含まれており、その分析が必要である、との意見について。

消費生活センターにおける相談受付件数のうち、単なる問い合わせは各センターの受付記録にとどまり、PIO-NE Tの相談件数として集計されない仕組みである。

この点に関する理解を得るため、個別消費生活センターにおける問い合わせ件数の実情を例示的に補足すると良いのではないか。

訪問販売に関する相談件数のうち、販売方法の問題を申し出る件数 62,573 件、契約・解約に関する問題を申し出る件数 66,578 件という数字が示されている (参考資料 21 頁)。

つまり、相談件数の中で販売方法、契約・解約に関する苦情を寄せている相談が高い割合を示している。

なお、販売方法と契約・解約に関する問題をいずれも含んでいない相談件数はどのくらいあるかを示すことで、相談件数の大半が勧誘方法や契約・解約に関する不満を示していることが明らかになるのではないか。

### (2) 自主規制の強化・拡充 (19 頁)

各業界や事業者が自主規制を拡充強化しコンプライアンス体制を整備することには賛成である。

しかし、コンプライアンス体制が不十分な事業者やアウトサイダーは、自主規制が期待できない。

むしろ、業界団体の誠実な自主規制対策の実効性を高めるためにも、法律による共通ルールを定める必要がある。

### (3) 執行の強化

違反業者に対する法執行を強化することは、適正な取引ルールを実現するうえで不可欠である。

しかし、行政処分の実施は、現に不本意な契約を締結させ財産被害を発生させている販売業者による被害拡大防止が優先とされるため、拒否者に対する勧誘禁止について調査・処分を行うことはほとんどない。しかも、接触後の拒否者に対する勧誘禁止は、明確な拒否があったか否かの認定が不明確となりやすいため、法執行が難しいケースが多い。

事前拒否者への勧誘禁止であれば、拒否の意思を明示的に示すことができるので、違反行為の認定も明確になる。

公示送達による処分、立入検査拒否への罰則強化等はいずれも賛成であるが、トラブルを発生させた事業者に対する事後的な対策であり、勧誘開始段階の規制強化による被害防止対策と併存的に導入すべきである。

#### (4) 再勧誘禁止行為に対する効果の加重

接触後の拒否者に対する再勧誘禁止の違反行為に対し罰則を科すとの提案について金融商品取引法や商品先物取引法でさえ行政処分の対象とするにとどめており、直ちに罰則を課すことはバランスを欠くことにならないか。

接触後の拒否者の再勧誘禁止は、明確に断ったか否か不明確となりがちのため、罰則を定めても適用が容易ではない。

再勧誘禁止の違反行為があった場合に民事効果（損害賠償責任等の発生）を定めることについて

罰則よりも萎縮効果が低く、ソフトな対策として検討に値するが、契約締結前の段階の違反行為でどのような損害額を想定するかという問題もあるので、直ちに導入することは難しいのではないか。行政規制では被害防止の実効性が上がらない場合に、罰則よりも民事効果を検討することが適切である。

#### (5) 再勧誘禁止の解釈拡大による規制強化

接触後の拒否の意思表示の方法・内容について、対面による拒否の方法として文書を示す方法を加えるとの意見について

理論的には、文書による拒否も勧誘拒否の意思表示として認められるべきである。ただし、口頭で拒否できない消費者が拒否の文書を常時準備しておきこれを提示することは、ますます困難ではないか。

むしろ、拒否の文書を事前に貼っておくことが最も明確である。

電話に「勧誘お断り」との自動音声を設定しておき、拒否の意思表示と扱うことについて

理論的には自動音声による拒否も拒否の意思表示の方法として認めるべきである。

ただし、消費者一人ひとりの導入コストが高いこと、非営業者一般の電話連絡にも勧誘拒否の自動音声が流れるため不快感を与えることなど、普及するうえで問題である。Do Not Call 制度に登録する方法と併用することで実効性を高める意味はある。

対面での拒否の意思表示の内容について、当該契約に限定する現在の解釈を、当該事業者に広げてはどうかとの意見について

解釈を広げることには反対しないが、口頭での拒否については明確な拒否の意思表示があったか否か水掛け論になりやすい問題は解消できない。

## (6) 再勧誘禁止規定以外の行為規制の拡充

### (6-1) 勧誘を受ける意思確認の義務化(接触後の意思確認の法的義務化)について

現行法は、不意打ち型の接触を認めたとうえで、以下の規定を置いている。

勧誘に先立って販売目的を告げる義務(法3条、16条) 法的義務

勧誘を受ける意思を確認する義務(法3条の2第1項) 努力規定

勧誘を拒否されたときは勧誘禁止(法3条の2第2項、17条) 法的義務

このうち勧誘を受ける意思確認を法的義務化してはどうかとの意見について

接触後の勧誘を受ける意思確認は再勧誘禁止と連続的なやり取りであり、再勧誘禁止の法的義務による実効性が上がっていないのであるから、意思確認義務を強化しても再勧誘禁止の実効性が上がることはつながらないと考えられる。

消費者が断ったつもりでも明確な拒否があったか否か水掛け論になりやすい構図は変わらない。

### (6-2) 接触前に勧誘を受ける意思確認の義務を設けることについて

トラブル防止のためには接触前の拒否の機会を付与することが必要であり、勧誘のための接触に先立って勧誘を受ける意思確認を義務とすべきである。

意思確認の方法として、

拒否の意思登録制度の確認

お断りステッカー・自動音声の確認など

#### <論点> 勧誘拒否の意思表示の方法について

「お断りステッカー」は、本人が貼ったのか、いつ貼ったのかなど不明確な場合があるとの指摘、第三者が一律に貼ったものまで効力を認めるのは過剰であるとの指摘についてどう考えるか?

(意思表示の方法に関する考え方)

- ・「Do Not Knock 登録制度」、「Do Not Call 登録制度」であれば、本人の勧誘拒否の意思が明確に示されるのではないか。
- ・全業種一律の拒否だけを選択肢とするのが不都合であれば、「勧誘拒否の登録制度」の中に、『業種を問わないで拒否』、『特定の業種は訪問・電話を認める』、『特定の事業者は訪問・電話を認める』などの選択を可能にしておく方法もあるのではないか。韓国の制度はこうした選択肢を向けているようである。
- ・「訪問拒否の登録」をした消費者に対し、登録認証済みのステッカーを交付し玄関に貼る等の方法の併用もあり得るのではないか(消費者の負担が過大か?)。

要は、消費者が勧誘拒否の意思表示を事前にしたときは、事業者はその意思を尊重して訪問・電話をしないことを基本のルールとすることである。

法令で特定の業種・業態を適用除外とすることは、消費者の意思に反する事態が生じうるので、拒否登録制度の中で選択肢を設けることが適切だと考える。

事前拒否者に限定した勧誘禁止の制度であれば、勧誘を受けたくない意思表示している消費者に対して、飛び込みセールス・無差別電話を受け入れるべきだとする価値判断には結びつかないであろうし、拒否登録制度であれば一律禁止のような事態にはならないであろうから、事業者の営業活動への影響も最小限度となる。

### (6-3) 不招請勧誘原則禁止(オプトイン)について

消費者側の事前同意・要請がない限り訪問勧誘・電話勧誘原則禁止とする提案についてはどうか

広告や試供品の配布により消費者から問い合わせを受けて訪問・電話をする方法を基本とする営業活動は、将来的には正しい方向性だと考えるが、今回の法改正で直ちに採用するには一律禁止の影響など課題があるため、今回の法改正では事前拒否者への勧誘禁止とするのが現実的であろう。

### (7) 事前参加規制の導入について

訪問販売業者の登録制は、不特定多数の消費者に対し訪問勧誘を行う事業者として、責任の所在を明らかにする最小限度の登録事項を設ける制度としての位置付けにとどまらざるをえず、営業活動の適正化を担保する体制整備義務等まで盛り込むことは、過剰な参集規制となるおそれがある。

そうであれば、参加規制を設けることによって、勧誘開始段階の適正化を確保することは困難であるし、事前拒否者への勧誘禁止を設ける際、登録業者を適用除外とすることは不適切である。

### (8) 事前拒否者への勧誘禁止を導入する際のその他の論点

**悪質業者の規制は良いが健全な事業者まで一律に規制する措置であり不当との意見について**

平成20年改正の国会審議において、「通常のセールスと悪質な勧誘との線引きについて」との質問に対し、甘利大臣より「消費者が契約を締結しないという意思を示した場合に、これを無視して勧誘を行うことを悪質な勧誘と考えた」との答弁がなされている(衆議院本会議平成20年5月15日議事録)。

**不招請勧誘規制の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**

高齢者見守りネットワークの担い手は、高齢者福祉の関係者のほか、電気ガス水道の検針員・既存の契約による配達員などであり、新規契約の飛び込み勧誘員ではない。

訪問勧誘・電話勧誘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しやすい地域社会となる。