

勧誘規制の強化の必要性と対応策

2015年12月2日

池本誠司

1、現状認識と対応策の議論の視点

- (1) これまでの議論は、「勧誘規制の強化」という論点について、消費者側は、「接触後の再勧誘禁止では不十分であり、事前拒否制度の導入が必要」と主張し、事業者側は、「事業者全体に重大な影響を及ぼす事前拒否制度を導入するだけの立法事実は存在しない」と主張し、平行線の状態である。
- (2) 訪問販売・電話勧誘販売の被害、とりわけ拒否の意思表示がうまくできない高齢者の被害が繰り返されている現状において、何らの具体策も提案しないまま終わることでは、本調査会の責任が果たせない。
- (3) そこで、消費者側は、「勧誘規制強化の立法措置」に限定せず、自主規制を含む様々な勧誘適正化対策を検討し、事業者側は、現状のままで何ら問題がないとは言えない被害実態があることを受け止めたうえで、被害防止効果がある勧誘適正化対策を検討することによって、一致点を見出すことが必要ではないか。
- (4) そのうえで、一致できる施策は速やかに実施することを提言し、一致できない施策については、引き続き検討する課題として位置付け、当面の対策の効果を検証したうえで必要に応じて再検討するものとすべきである。

2、消費者の意思に反する勧誘のトラブルの実態

(1) 相談事例の中で家庭訪問販売・電話勧誘売の相談件数の推移、「強引」とのキーワードが付された相談事例の推移（PIO-NET情報から）

（調査結果）

2008年法改正以降の相談件数は減っていない。むしろ家庭訪問販売と電話勧誘販売の苦情相談は増えている状況にある（第4回調査会、資料1の4頁）。

訪問販売・電話勧誘販売の苦情相談は、特に高齢者の相談件数が多数を占めている（第4回調査会、資料1の5頁）。

「強引」のキーワードが付された相談件数を見ても、平成20年改正後やや増加している（第4回調査会、資料1の14頁）

(2) PIO-NET情報の信頼性、苦情と問合せの区別

（調査結果）

PIO-NETデータは、資格を有する消費生活相談員が、所定の入力マニュアルの研修に基づいて、消費者から聞き取りを行い入力するものであり、かつ職員によ

る二重のチェックを行ったうえで登録するシステムである。

各省庁の法制度見直し・国会の審議・警察の捜査・民事裁判の審理など様々な分野で、消費者被害情報に関する我が国最大のデータベースとして活用されている。

勧誘方法、契約内容、履行等の不満を含む「苦情」と、これを含まない「問合わせ」とは区別して登録されており、相談受付件数の約91%が苦情である（第14回調査会、資料2の3頁）。

「何らかの対策を講ずる必要がある」という根拠資料としては十分に信頼性がある。消費生活相談の件数（PIO-NE T情報）は地域で発生している消費者トラブルの氷山の一角であり、潜在的なトラブルも想定して法制度のあり方を議論すべきである（別紙国民生活動向調査の推移参照）。

(3) 「強引な勧誘」の分析と対応策の関係

（調査結果）

「強引な勧誘」の定義が不明確であるとの批判意見が出された。

しかし、消費者の意向に反する勧誘を受けたという消費者の申出や相談員の評価による入力であり、外延があいまいであるとの批判よりも、同じ入力ルールに基づく数年間の相談件数の推移を見てほとんど減少していない事実が重要である。

「強引な勧誘」の相談事例の内容をさらに分析した結果（第14回調査会、資料2の6頁・8頁）、消費者の意思に反する勧誘が行われたと認められる相談（分類ア・イ・ウ・エ・オ）が、平成20年改正以降何ら減少していない。

上記資料2は毎年4月の相談事例の分析であるが、統計的に見れば平成20年法改正以降の傾向を分析するデータとして十分に信頼性がある。

分類ア・イ・ウ・エ・オ相互の限界事例の判定について若干の誤差があり得るとしても、多数の苦情相談事例の傾向を把握する資料としての信頼性は認められる。

(4) 法執行の強化によって対処可能な事例

（調査結果）

分類（ア）「要りません」「結構です」など現行法の再勧誘の禁止に違反すると判断できる事例は、法執行の強化によって対処できる余地があるが、意思に反する勧誘のトラブルの一部（強引な勧誘800～1000件のうち100件前後）にとどまる（第14回調査会、資料2の6頁）。

分類（ア）と（イ）の断り文句の線引きが不明確なため行政処分の認定が難しいケースが多い。

法執行の強化だけでは対策が不十分である。

(5) 現行法の再勧誘の禁止では対処困難な事例と対応策

（調査結果）

分類(イ)「お金がない」「今忙しい」「家族がいない」などは、通常の消費者の意識としては勧誘を断ったつもりだと考えられるが、現行法の解釈では「契約の締結を拒否した」に該当しないものと扱われる。

事業者は消費者の断り文句をかいぐる勧誘を行うことができるため、消費者にとっては意思に反する契約被害となる。

現行法の解釈自体が通常の消費者の理解に反するものであり、「契約を締結しない旨の意思表示」の解釈を拡大すべきである。

「勧誘を受ける意思確認の法的義務化」によって、拒否の意思表示をする機会が与えられる。

平成20年改正の審議会報告書において、勧誘受諾意思確認義務の導入が一致した意見として提言されたが、法案提出の過程で法的義務が削除された経緯がある。

産業構造審議会消費経済部会特定商取引法小委員会平成19年12月10日報告書
(19頁)

訪問販売における勧誘規律にも、「勧誘を受ける意思の確認義務」を導入することとし、併せて「再勧誘の禁止」= 契約を締結しない旨の意思を表示した者への勧誘の禁止措置を導入することが適当である。

また、これらの強化される規定については、まず行政命令の対象とするべきである。

分類(ウ)「恐怖心等で断ることができない事案」は、勧誘が始まると拒否の意思表示自体ができないケースである。

販売員の接触が始まると威迫的な勧誘を行うことにより、消費者が断ることができなくなる。とりわけ、高齢者など明確な拒否の意思表示が苦手な消費者の被害は防止困難である。

販売員が接触する前の「勧誘開始前の拒否制度」の導入が必要である。

分類(エ)(オ)は、断りの意思表示の内容が相談カードに記載されていない事案であるが、「拒否の意思表示」をしたケース(分類ア)、断る意思表示をしたつもりだが「拒否の意思表示」には当たらないケース(分類イ)、拒否の意思表示ができなかったケース(分類ウ)が含まれているものと考えられる。

相談員の増員・研修強化によりあっせん処理の割合を高め、事案の実態を正確に記載することが望まれる。

ただし、相談員を増やして相談処理による事後救済をどれだけ強化しても、分類ア・イ・ウのトラブル発生原因に対する対処(未然防止対策)を講じないまま事後救済策にばかり予算を注ぐことは、施策として非効率である。

消費生活センターに相談する消費者は数パーセントにとどまることを前提に、法制度のあり方を検討すべきである。

2、考えられる対策と有効性の検討

(第8回調査会の資料+その後の議論から)

(1) 自主規制の強化・拡充

各事業者・事業者団体において、消費者の意思を尊重する自主規制対策を講ずることが望まれる。

ただし、これまでも自主規制対策が強調されながら被害防止の実効性が上がっていないことから、具体的な対策を講ずることと、一定期間後に効果の検証を行うことが不可欠である。

(2) 執行の強化

トラブルを繰り返す悪質事業者に対し行政処分等の法施行を強化することは必要である。

ただし、現行法を前提として法執行の強化により対処できるのは分類(ア)に限られるため、被害の未然防止策の併用が必要である。

(3) 相談処理におけるあっせん処理の増加

積極的なあっせん処理により被害救済機能を向上することは必要な施策であり、研修の強化は現に実施しているが、相談員増員が課題である。

被害が発生した後の救済策が整備されるからとって、トラブル発生原因を除去する被害防止対策の必要性は変わらない。

(4) 再勧誘禁止違反行為に対する効果の加重

再勧誘禁止に対する刑罰の導入は、過去の特定の違反行為に対する制裁として適用される措置であり、萎縮効果が生じることにならないか。

再勧誘禁止に対する行政処分の内容加重は、行政処分による対処可能な事案(分類ア)が限られているため対策としては不十分である。

再勧誘禁止の違反に民事効果を付与することは、被害救済にも結びつく点で賛成であるが、法制的なハードルはどうか検討が必要である。

(5) 再勧誘禁止の解釈の明確化・変更

勧誘開始後の拒否の意思表示方法の拡大

接触後の勧誘拒否の意思表示の方法として書面による意思表示を認める方策。

しかし、事前に書面を準備して置き、販売員の勧誘開始後に書面を示すことは、不意打ち勧誘に対する対応策としては却って難しいのではないか。

拒否の意思表示の解釈の拡大

現行法の拒否の意思表示の解釈について、消費者庁の限定解釈を改め通常の消費者の断りの意思表示の仕方を含むものに解釈を広げることは必要である。

しかし、販売業者の意識として、消費者の断り文句が明確かつ強固でない限り、

商品の良さを説明して購入を促すことは正当な営業活動であるという姿勢を改めることが必要であり、単なる解釈論の修正では解決できないのではないかと。

(6) 勧誘を受ける意思確認の法的義務化

勧誘を受ける意思の確認(特定商取引法3条の2第1項)を法的義務化すること、電話勧誘販売にも意思確認義務を導入することは、勧誘開始に先立って消費者に断る機会を与える措置であり、接触後の再勧誘の禁止の枠組みの中で実効性を高める効果があるのではないかと。

前回の法改正に関する審議会でも導入すべきことが合意されていた(前述の産業構造審議会平成19年12月10日報告書)。

(7) 事前拒否制度の導入(オプトアウト)

販売員の接触開始後では適切に拒否の意思表示ができない高齢者等の被害が現に存在しており(分類ウ)、事前の拒否制度を導入する必要性が認められる。

うちには来ないでくれと意思表示をした消費者宅には訪問勧誘・電話勧誘をしないルールであり、消費者の拒否の意思表示が明確なものであれば、接触後か接触前かによって本質的な違いはないはずである。

「登録済ステッカー制度」であれば、本人の意思に基づく拒否の表示であることが確保できる。具体的な制度設計をさらに検討したうえで、導入の要否を再検討すべきではないかと。

(8) 不招請勧誘の禁止(オプトイン)

勧誘を受けてよいと承諾を受けた消費者宅に訪問・電話勧誘してよいとする制度であり、消費者の生活の平穏は守られる。

ただし、すべての消費者について原則的に勧誘禁止とするだけの立法事実があるかどうかは評価が分かれるところであり、これを求めるものではない。

(9) 事前参入規制の導入

販売業者の責任者を明確化するための登録制度として議論したものであり、勧誘行為を適正化できるほどの体制整備義務等を伴う参入規制を導入することは、訪問・電話勧誘形態への参入障壁となり逆に営業活動を阻害するおそれがある。

責任者の明確化のための登録制度と言っても、登録事務負担の問題やお墨付き効果の弊害の問題を考慮すると、導入の妥当性には疑問がある。

商品・サービスに対する不満・被害の苦情を相談したり伝えたりした先
 (国民生活センター「国民生活動向調査」の推移)

	販売店や セールスマ ンに伝えた	メーカーに 直接伝えた	家族に相 談した	友人・知人 に相談した	消費生活 センターな ど行政の 窓口で相 談した	消費者団 体に相談し た	民生委員・ ヘルパー に相談した	その他のと ころに相談 した
2013年	26.6%	21.4%	16.4%	11.5%	2.8%	0.6%	0.6%	2.6%
2012年	29.3%	24.0%	16.2%	12.3%	2.9%	0.5%	0.1%	3.0%
2011年	25.4%	22.5%	16.2%	12.7%	3.6%	0.2%	0.8%	3.0%

2010年～2008年は調査を実施せず。2007年以前は回答項目が少ない。

2007年	32.8%	25.9%			4.1%	0.4%		4.3%
2006年	29.2%	22.8%			4.0%	0.4%		3.3%
2005年	33.2%	22.3%			4.6%	0.5%		2.6%
2004年	30.3%	22.5%			5.3%	0.4%		2.4%
2003年	28.6%	20.3%			4.8%	0.6%		2.8%

消費生活センター等への相談割合は2004年の5.3%をピークに最近は減少している。