

2011年（平成23年）1月27日

京都市長 門川大作 殿

京都弁護士会

会長 安保 嘉



## 不招請勧誘規制への取組に関する意見書

消費者に対する不招請勧誘は消費者被害の温床となっている。不招請勧誘については、日本弁護士連合会が2006年12月14日「消費者契約法の実体法改正に関する意見書」において取消事由とすべきとする意見を述べ、近畿弁護士会連合会が2003年11月28日第26回近畿弁護士会連合会大会決議において基本的に禁止すべきであるとしている。当会においては、2008年度から不招請勧誘プロジェクトチームを立ち上げ、2009年には不招請勧誘に関する規制条例を検討していた秋田県へ調査団を派遣するなどして、不招請勧誘規制について専門的な検討を行ってきた。このような調査・研究を踏まえ、当会は、京都市における不招請勧誘の規制についての取組につき以下のとおり意見を述べる。

### 意見の趣旨

- 1 京都市は、市民が訪問販売を拒絶することができるよう、「訪問販売お断り」ステッカーを作成し、市民に配布する取組をすべきである。
- 2 上記ステッカーによる効果を実効的にするために、京都市消費生活条例20条、同条例施行規則2条、同規則別表(1)ハ「不招請執よう勧誘（消費者の意に反して、契約の締結を執ように行うこと）」につき、不招請勧誘を適切に規制することができるよう、「執よう」の文言を削除し、「不招請勧誘（消費者が希望しない訪問・電話による勧誘）」ないし「拒絶の意思を表明している消費者に対する勧誘」と改正すべきである。
- 3 京都市は、不招請勧誘を実効的に禁止する条例の制定の検討を直ちにすべきである。

### 意見の理由

#### 1 不招請勧誘規制の必要性

##### (1) 不招請勧誘とは

不招請勧誘とは、消費者の意向を無視した、あるいは消費者の希望しない勧誘のことを意味する。不招請勧誘は、消費者が契約意思がな

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、一方的に電話で勧誘してきたり、消費者の自宅等を訪問してきたり、ファクシミリや電子メールを利用するなどして、勧誘を行う方法である。

## (2) 不招請勧誘の問題点

- ① 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2008年度のP I O - N E T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、家庭訪販が2位、電話勧誘販売が3位である。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、常時住所にすることが多く、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)。

- ② 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、住所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。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、自宅への訪問販売は予定外に来られること自体が迷惑などの理由から、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。

- ③ また、平成22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。

- ④ 以上から、不招請勧誘は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と考えられる。消費者契約法においても、事業者に対して、まず不招請勧誘を禁じる義務規定を置くべきである。

(3) どのような行為を不当な不招請勧誘として禁止する義務規定を置

くか

- ① まず、勧誘形態としては、被害事例の多い、①消費者の住所又は勤務先への訪問販売（被害事例としては、リフォーム工事被害、学習教材販売被害など）、②消費者の住居又は勤務先に対する i) 電話勧誘（被害事例としては、金融先物取引被害、電話リース販売被害など）、ii) ファクシミリ勧誘（被害事例としては、利息制限法及び出資法違反の高金利被害、ヤミ金融被害など）、iii) 電子メール送信勧誘（被害事例としては、出会い系サイトやアダルトサイトに通じるメール被害、架空請求の前提となる契約の勧誘など）を対象とすべきである。この勧誘形態は、定型的に消費者の私生活や業務の平穩を侵し、その冷静な判断を侵害する勧誘方法と考えられる。
- ② 消費者による予めの勧誘拒否の意思表示を要件とするか否かで、オプトイン規制（事前に要請又は同意なき限り勧誘してはならない）とオプトアウト規制（事前の勧誘拒否を表明した消費者に勧誘してはならない）があるが、オプトイン規制を採用し、これに反した勧誘に対してこれを禁止する義務規定が望ましい。不招請勧誘は定型的に消費者の私生活や業務の平穩を侵し、その冷静な判断を侵害する勧誘方法であり、消費者が冷静かつ自由な判断をする機会を阻害するものであり、事前の勧誘拒否の表明を待つまでもなくこれを禁止すべきである。不招請勧誘が定型的に消費者の私生活や業務の平穩を侵害するものであり、勧誘方法であるが故に、金融商品取引契約だけでなくすべての消費者契約に対して適用されるべきである。
- ③ なお、消費者の要請に応じて住居等に訪問して販売することは、オプトイン規制に於いても、禁じられる不招請勧誘とはならない。ご用聞きや、数年おきのメンテナンスが必要な商品に関して訪問して注文等を聞くことは、消費者の具体的な要請がなくとも、消費者の要請があったとの推定が働くと考えられる。

また、いったん消費者の要請に応じて住居等に訪問して販売したあとの再度の訪問も原則として消費者の要請がなければ、不招請勧誘にあたると考えられるが、例外的に消費者の要請が推定される場合もあり得よう。

## 2 我が国における不招請勧誘規制立法

我が国においても、すでに不招請勧誘を規制する立法が複数存在する。当初は、不招請勧誘による消費者被害が顕著に発生していた金融商品の分野で立法が行われたが、近時、不招請勧誘という勧誘手法自体を問題として、特

定商取引法（以下、「特商法」という）においても一定の規制がなされている。

#### （１）オプトイン型規制

消費者側の要請がない場合の勧誘そのものを禁止するオプトイン型規制として、２００４年１２月１日に成立した改正金融先物取引法（以下、「金先法」という）が、その７６条４号で、外国為替証拠金取引について不招請の電話・訪問勧誘を初めて禁止した。

その後、金先法７６条４号の規定は、２００６年６月７日に成立した金融商品取引法（以下、「金商法」という）に引き継がれ、金商法３８条３号（現４号）が不招請の電話・訪問勧誘を禁止した。その適用範囲は政令指定制となり、これを受けて店頭金融デリバティブ取引が指定されている。

さらに２００９年７月３日に成立した商品先物取引法（以下、「商先法」という）は２１４条９号等で初期の投資金額以上の損失が発生する可能性のない取引所取引について不招請の電話・訪問勧誘を禁止し、個人顧客に対するほぼすべての商品デリバティブ取引の不招請勧誘が禁止された。

また、２００８年改正特商法は、迷惑メールの規制として、商業上の広告・宣伝メールについてオプトイン型規制を導入し、通信販売（１２条の３）だけでなく、連鎖販売取引（３６条の３）および業務提供誘因販売取引（５４条の３）においても不招請勧誘メールが禁止されている。

#### （２）オプトアウト型規制

勧誘を拒否している消費者に対する勧誘を禁止するオプトアウト型規制としては、特商法が電話勧誘につき再勧誘の禁止を定めていたところ（１７条）、２００８年改正特商法は訪問販売についても勧誘意思確認と再勧誘の禁止を定めた（３条の２）。

### ３ 地方自治体等における不招請勧誘に関する取組

この不招請勧誘の問題性は、地方自治体で改正が行われている消費者条例において、不招請勧誘を不当行為として禁止する条例を制定していること等からも、各地で認識されているといえる。

例えば、神奈川県では「消費者が拒絶の意思を示したことに反して、目的を偽り若しくは秘匿して、又は迷惑を覚えさせるような方法で、消費者の住居、勤務先その他の場所を訪問すること」や「消費者が拒絶の意思を示したことに反して、若しくはその意思表示の機会を与えることなく、目的を偽り若しくは秘匿して、又は迷惑を覚えさせるような方法で、電話その他の電気通信端末機器で連絡すること」を不当な取引行為として禁止しており、愛知県でも「商品又は役務に関し、消費者が契約の締結の勧誘を受けることなく

拒絶する旨の意思を示したにもかかわらず、又はその意思を示す機会を与えることなく、電話をかけ、又は訪問して、契約の締結を勧誘し、又は契約を締結させる行為」を不当な取引行為として禁止している。

また、大阪府では「拒絶の意思を表明している消費者に対し勧誘し、又は早朝若しくは深夜に訪問し、若しくは電話をかける等の迷惑を覚えさせるような方法で、消費者の住居、勤務先その他の場所を訪問し、又は当該場所に電話をかける等により契約の締結を勧誘する行為」（大阪府消費者保護条例16条1項、同条例施行規則5条、別表一ト）を禁止している。そして、「拒絶の意思を表明している」とは、事業者が訪問または電話をした際に、「セールスはお断りします」と表明する場合や、訪問者から見える場所に「訪問販売お断り」と明示したステッカーを貼ってある場合などを指すと大阪府消費者保護条例施行規則逐条解説において解説されており、ステッカーを貼れば拒絶の意思を表明したことになるとしている。大阪府下では大阪府、大阪市、堺市、池田市、吹田市、門真市、東大阪市、茨木市、枚方市、寝屋川市、八尾市、守口市、豊能町などで訪問販売お断りステッカーを作成、配布し、また、京都府や生駒市も同様の活動をしており、不招請勧誘を拒絶してこうという運動が進められている。ステッカーの取組を行っている自治体には、当会からのアンケートに対する回答において効果的であるとの評価をしているものがあつた。

さらに、京都府東山警察署等では独自に「訪問販売・押し売りお断り！」のステッカーを作成して悪質商法による被害防止の活動を活発に行っている。

これらの地方自治体等での取り組みは、条例による規制レベルでは、拒絶している消費者に対する勧誘を禁止する、いわゆるオプトアウト規制であるが、上記訪問販売お断りステッカーとセットで運用することにより、実質的なオプトイン規制が可能となっており、実効的な不招請勧誘規制を行うことが可能となっているといえる。

#### 4 京都市における不招請勧誘の取組

##### (1) ステッカーの活用

上記のとおり、不招請勧誘は消費者被害の温床となっており、各地において既にこれによる消費者被害防止のための取組がなされているところである。

不招請勧誘による消費者被害防止のためには、効果的に不招請勧誘がなされないようにすることが必要であるが、まず、不招請勧誘を消

費者が断る「訪問販売お断りステッカー」（以下、「ステッカー」という。）の活用が考えられる。上記のとおり、ステッカーの活用は各地で行われており、しかも、消費生活条例において拒絶している消費者への訪問販売を禁止事項とすることで実質的に不招請勧誘を禁止することが可能である。

以上のとおり、不招請勧誘による消費者被害防止のために、ステッカーを活用すべく、京都市においては「訪問販売お断り」のステッカーを作成し、市民に配布すべきである。なお、ステッカーの文言には「『迷惑な』訪問販売断り」などとして事業者には「『迷惑』ではない」とする言い訳を許さない内容とすべきであり、端的に「訪問販売お断り」とすべきである。さらに、実効性を持たせるべく、京都市市民生活センターと京都府警察本部の名称と電話番号を表示すべきである。

## （２）条例の改正

上記のとおり、訪問販売お断りステッカーを市民に配布すべきであるが、拒絶した消費者に対する訪問を条例により禁止すれば、実質的に不招請勧誘を禁止できる。ただし、現在の京都市消費生活条例２０条、同条例施行規則２条、同規則別表（１）ハは、禁止事項につき、「不招請執よう勧誘（消費者の意に反して、契約の締結を執ように行うこと）」としており、ステッカーを貼った消費者に対する訪問販売がこの禁止事項に直ちに該当するかにつき疑義が生じうる。よって、不招請勧誘を適切に規制することができるよう、同禁止事項を「不招請勧誘（消費者が希望しない訪問・電話による勧誘）」ないし「拒絶の意思を表明している消費者に対する勧誘」と改正すべきである。

大阪府の消費者保護条例施行規則では上記のとおり、「ト 拒絶の意思を表明している消費者に対し勧誘し、又は早朝若しくは深夜に訪問し、若しくは電話をかける等の迷惑を覚えさせるような方法で、消費者の住居、勤務先その他の場所を訪問し、又は当該場所に電話をかける等により契約の締結を勧誘する行為」が、京都府消費生活安全条例施行規則２条別表１（１９）では、「消費者が勧誘を拒絶する旨の意思を示しているにもかかわらず、なおも契約の締結を勧誘し、又は契約を締結させる行為」がそれぞれ禁止行為として指定されている。これらに照らしても、上記の条例改正がなされるべきである。

## （３）新たな条例の制定

より根本的に不招請勧誘による消費者被害を防止するためには、端的に条例で不招請勧誘を規制すべきである。

規制方法については、一律に禁止する方法、登録した市民に対する架電・訪問を禁止する方法等が考えられるが、より実効的な方法が検討されるべきである。

- (4) 京都市においては、消費生活基本計画において「不招請勧誘への更なる対応の検討」があげられている、同計画の実施に際して、不招請勧誘規制を重点課題に位置づけて上記の施策等を検討・実施すべきである。