

# Do-Not-Call 制度の早期実現を求める意見書

2020年（令和2年）10月22日

兵庫県弁護士会

会長 友廣隆宣

## 第1 意見の趣旨

電話勧誘販売において、電話による勧誘行為を拒否する意思を有する消費者があらかじめ電話番号を登録することができるものとし、事業者による当該登録者への勧誘を禁じる電話勧誘拒否登録制度（Do-Not-Call 制度）を、特定商取引に関する法律の改正によって速やかに導入することを求める。

## 第2 意見の理由

### 1 これまでの状況

当会は、2015年（平成27年）7月22日、「特定商取引法の見直しにあたり、不招請勧誘の禁止または規制強化を求める意見書」を發出し、特定商取引法の改正により、電話勧誘販売において、電話による勧誘行為を拒否する意思を有する消費者があらかじめ電話番号を登録し、当該登録者への勧誘を禁じる電話勧誘拒否登録制度（Do-Not-Call 制度）を導入すべきこと等を訴えた。

しかし、内閣府消費者委員会特定商取引法専門調査会は、平成27年12月公表の報告書において、以下のように述べ、平成28年の特定商取引法改正では、Do-Not-Call 制度の導入はなされなかった。

記

「高齢者等の被害を未然に防止するなどの観点から、平成20年改正に

より導入された再勧誘禁止制度（特商法第3条の2第2項）に加え、訪問販売・電話勧誘販売の勧誘行為への法改正による規制強化を求めるなどの意見が示された。これに対し、その意見の根拠として示されたPIO-NET情報については、種々の相談情報が客観的に整理しきれていない等の問題があるため、立法の必要性を厳密に基礎付けるデータベースたり得ず、そもそもの立法の根拠が認められないなどの意見が示され、PIO-NET情報の信頼性・立法の根拠の有無を中心とした議論が行われた<sup>1</sup>。また、審議の過程において実施された関係団体からのヒアリングの結果、勧誘に関する規制強化に対し反対する意見が示された。また、中間整理に関する集中的な意見受付に寄せられた意見のうち、勧誘に関する規制の論点に係る意見は、賛成545件、反対39,428件であった。これらの結果、当専門調査会においては、法改正による訪問販売・電話勧誘販売の勧誘行為への規制強化及び『特定商取引に関する法律第3条の2等の運用指針』の解釈見直しの必要性について、委員間で共通認識が形成されるには至らなかった。」

## 2 Do-Not-Call 制度の合理的根拠

### (1) 特定商取引法17条の趣旨について

特定商取引法17条は、「販売業者又は役務提供事業者は、電話勧

---

<sup>1</sup> 平成28年5月20日開催の第190回国会参議院地方・消費者問題に関する特別委員会の議事録第11号発言049において、河野太郎内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）は、「PIO-NETの情報は、相談者からの申出情報ではございますが、専門性を有する相談員が事実関係を聴取、チェックしてシステムへ入力した後に、地方公共団体の職員が精査、決裁した上で登録をされているということを考えれば、相応の信頼性があるというふうに考えております。また、同じような相談情報が多数登録された場合は真実性がより高いものと認められ、十分に信頼性を有すると判断されますし、この情報、PIO-NETの情報を基に政府、各省庁が立法を行ってきたところでございますので、この情報が信頼がないということはありませんのでございまして、今後そのような前提で議論が行われたときには、政府として承服しかねるということをきちんと申し上げてまいりたいと思います。」と答弁しており、PIO-NET情報に信頼性があることを前提にそのデータを基礎資料として今後も立法がなされることで、この議論には終止符が打たれている。

誘販売に係る売買契約又は役務提供契約を締結しない旨の意思を表示した者に対し、当該売買契約又は当該役務提供契約の締結について勧誘をしてはならない。」と規定している。

「契約を締結しない旨の意思を表示した者に対する勧誘の禁止」が現行法上のルールとされているのは、次のような根拠による。

#### 記

##### ① 契約の自由

消費者は、契約の自由の一環として、契約を締結しない自由を有している。そして、消費者が契約を締結しない自由を有することからは、消費者が一旦契約を締結しないという意思決定をした以上は、その後は際限のない事業者からの契約勧誘を拒絶することのできる消費者の権利が導かれる<sup>2</sup>。

##### ② 不招請勧誘の弊害の排除

電話勧誘販売は、電話の「不意打ち性」や「覆面性」という特性から電話勧誘を受ける者が電話を切りにくい状況におかれ、また電話をかけることの「容易性」から、販売業者等が執拗な勧誘を容易に行い得るといった特性を有しており、電話勧誘を受ける者が自らの意思に反して取引に引き込まれ易いといった問題を有している<sup>3</sup>。

電話勧誘販売が不意打ち性等から自律的かつ合理的な意思決定が確保できないおそれのある勧誘方法であることに鑑みると、消費者に勧誘拒絶を認めることは、消費者の権利（商品及び役務に

---

<sup>2</sup> 平成27年3月24日閣議決定「消費者基本計画」8頁は、「勧誘を受けるかどうか、消費行動を行うかどうか、どの商品・サービスを消費するかについては、消費者の自己決定権の下に位置付けられるものと考えられる。」と指摘している。

<sup>3</sup> 消費者庁HP特定商取引に関する法律・解説（平成28年版）の第17条の解説。

ついて消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保されること  
＝消費者基本法2条1項)の擁護に資するものである。

## (2) 勧誘拒絶の意思確認の方法

現行法上、契約を締結しない旨の意思を表示した消費者に対する電話勧誘は明文で禁止されている。ところが、消費者が勧誘拒絶の意思を有していても、それを表示する方法は、現行法上整備されていない。

そのため、現行法のもとでは、消費者が勧誘拒絶の意思を有しているか否かを確認するには、電話勧誘販売を行おうとする事業者において、まずは消費者に対して、電話してみて、勧誘を受けるのか否かを尋ねるといった手続をとらざるを得ない。

このような意思確認のための電話は、消費者にとっては、私生活の中断を余儀なくされ、非常に迷惑であると感じさせることになる<sup>4</sup>。また、法令遵守につとめる事業者においても、いちいち意思確認のための電話を架け、その結果、相手方の消費者が勧誘拒絶の意思を有していることがわかれば、契約勧誘をすることができないという効率の悪い作業を繰り返さなければならない。

現行のシステムは、意思確認のための電話であるとの口実のもとに、消費者が勧誘拒絶の意思を表示しても、特定商取引法17条を無視して執拗に電話勧誘を継続するような法令遵守の意識に乏しい悪質事業者だけを不当に利するシステムであると言っても過言ではない。

---

<sup>4</sup> 平成27年5月13日消費者庁「消費者の訪問勧誘・電話勧誘・FAX勧誘に関する意識調査について」によれば、「今後、電話勧誘を受けたいと思いますか。」との質問に対する回答としては、「全く受けたくない」が最も多く(96.4%)、その理由としては、「対応するのが面倒だから」(69.4%)、「知らない人から電話がかかってくるのは不愉快だから」(40.4%)、「家事、勉強、家族団欒といった日常生活が中断されるため」(32.9%)となっている。

したがって、電話勧誘を拒絶する意思のある消費者が、その意思を予め表示することができる登録制度（Do-Not-Call 制度）は、消費者のプライバシーの権利（私生活の平穩）の保護及び法令遵守につとめる事業者の効率的な勧誘に資することになり、公正で合理的な競争の促進につながるものである。

Do-Not-Call 制度は、現行法で既に認められている、「契約を締結しない旨の意思決定をした消費者に対する勧誘の禁止」を支援するための手続的なシステムにすぎず、新たな権利を消費者に付与するものではなく、また、法令遵守につとめる事業者は、現行法上の「契約を締結しない旨の意思決定をした消費者に対する勧誘の禁止」を前提に行動しているものであるから、Do-Not-Call 制度は、事業者が有している営業の自由を制限するようなものでもない。

### 3 クーリング・オフ制度との関係

電話勧誘販売におけるクーリング・オフ制度は、消費者の契約締結の自由を尊重する趣旨でいったん締結された契約の解消を認める制度であり、Do-Not-Call 制度が契約締結の事前拒否の制度であるのに対し、クーリング・オフ制度は契約締結の事後拒否の制度であるとも評価しうる。

ただ、現行法のクーリング・オフ制度は、消費者の支援策としては必ずしも十分ではない。クーリング・オフの実効性が確保できない場合としては、①事業者側にクーリング・オフによる原状回復義務に対応する能力がないとき（たとえば連絡先不明、無資力等）、②消費者側がクーリング・オフ制度を使いこなす能力がないとき（泣き寝入り、行使期間徒過等）、が挙げられる。

このように、クーリング・オフ制度では消費者の救済がはかれな  
い場合があることを直視し、消費者保護のため（特に高齢者の消費者の保護のため）、クーリング・オフ制度を一步進めて、Do-Not-

Call 制度を導入するべきである。

一旦締結された契約の事後的意思表示による解消を認めるクーリング・オフ制度が法制度として認められているのであるから、事前的意思表示による契約の締結の拒否も法制度として認められない合理的理由はない。

#### 4 現行法制度の不十分さ

独立行政法人国民生活センターが毎年公表している「消費生活年報」等によると、「全国消費生活情報ネットワークシステム（PIO-NET：パイオネット）の集計で、電話勧誘販売の相談件数と電話勧誘販売の契約当事者年代割合は、以下のとおり推移している。

年度	件数	70歳以上の割合（%）
2009	48,507	25.6
2010	62,689	33.3
2011	68,629	36.8
2012	78,666	44.0
2013	100,589	54.4
2014	89,954	43.9
2015	79,763	40.0
2016	68,971	37.7
2017	58,053	38.1
2018	59,802	39.3
2019	57,001	40.1

2012年度から2014年度にかけて電話勧誘販売が増加しているのは、魚介類や健康食品の送り付け商法が急増したことによるものと考えられるが、全体的には、電話勧誘販売につき顕著な相談

件数の減少は見られない。

また、電話勧誘販売の契約当事者年代割合についてみれば、近年は被害者の約40%は、70歳以上の高齢者である。悪質な電話勧誘販売のターゲットは高齢者であると言わざるを得ない。

そうすると、現行法のもとでは、電話勧誘販売による被害に対し、実効的な方策がとられているとは言えず、特に高齢者に対する消費者保護の見地から、Do-Not-Call制度の導入が必要とされていると考えられる。

## 5 Do-Not-Call制度の国際的広がり

Do-Not-Call制度は世界的な導入の潮流の中にあるものであって、その導入は歴史的必然の面がある。

G20（G7構成国のほかEU、ロシア及びその他の新興国11か国から構成される）のうち、アメリカ合衆国、イギリス、フランス、イタリア、カナダ、インド、ブラジル（ただし州レベル）、メキシコ、オーストラリア、大韓民国、アルゼンチンの11か国はすでにDo-Not-Call制度を導入済みである。なお、ドイツは、オプト・アウト規制であるDo-Not-Call制度よりも厳しいオプト・イン規制を採用している。また、南アフリカについては、業界団体が自主規制としてDo-Not-Call制度を実施している。なお、ロシア、中華人民共和国、インドネシア、サウジアラビア、トルコについては、現時点でDo-Not-Call制度は実施されていないようである。

国家ではないEUを除くとしても、G20のうち大半の国家がDo-Not-Call制度を採用しているものであり、特にG7（先進7か国）の中でDo-Not-Call制度を導入していないのは我が国だけという状況である。

事業活動がグローバル化する中、日本の消費者のみがDo-Not-Call制度を享受しえないという現状は、すみやかに打破される必要があ

る。

## 6 制度設計

### (1) リスト洗浄方式と運用主体

Do-Not-Call 制度は、電話による勧誘行為を拒否する意思を有する消費者があらかじめ電話番号を登録し、事業者が当該登録者へ勧誘することを禁じるという制度であるが、事業者による登録の有無の確認方法としては、事業者には登録された電話番号のリストは開示せず、事業者が保有するリスト上の番号を登録先機関に対して提供して登録の有無を確認させ、登録機関は、登録されていない電話番号についてのみ開示するという方式（リスト洗浄方式）を採用すべきである。

また、その運用主体としては、全国的な一律の公正中立な運営が必要となることから政府機関とすることが適切である。

### (2) 費用の捻出

Do-Not-Call 制度の維持に要する費用については、電話勧誘を行おうとする事業者から、電話勧誘拒否登録簿へアクセスするにあたってのアクセス料を徴収することのほか、Do-Not-Call 制度を無視して拒否登録者に電話勧誘を行った違反事業者に対し、課徴金制度を設けて、この課徴金を充てることが考えられる。

### (3) 実効性の確保（違反者に対する効果）

Do-Not-Call 制度に違反した事業者による電話勧誘行為に対しては、電話勧誘拒否登録簿を管理する政府機関からの差止・改善命令のほか、適格消費者団体による差止請求訴訟の対象とすることが考えられる。また、違反事業者に対しては課徴金を科すことができるようにするべきである。

以 上