

Do-Not-Knock 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

特定商取引に関する法律を次のように改正することを求める。

1 同法第3条の2に、以下のとおり第3項を追加すること

「特定商取引に関する法律第3条の2

3 国又は地方公共団体の発行する勧誘お断りステッカーをその住居に掲示した者は、当該住居において訪問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ものとみなす。」

2 同法第3条の2第2項の実効性の確保のため、その違反については、現行の指示（同法第7条）及び業務停止命令（同法第8条）の行政規制の対象とするだけでなく、適格消費者団体による差止請求訴訟の対象とし、さらに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こと

3 公正で合理的な競争の促進の観点から、上記の規制は、事業者団体に加入しその制定する自主規制ルールに従っている場合には及ばないものとする適用除外規定を設けること

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

発出し、特定商取引法の改正により、訪問販売において、勧誘お断りステッカー等による勧誘行為を拒絶する意思表示に法的効力をもたせる訪問勧誘拒否制度（Do-Not-Knock 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-Knock 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¹。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

¹ 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がございますので、この情報が信頼がないということはありません。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。

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-Knock 制度の合理的根拠

(1) 特定商取引法 3 条の 2 第 2 項の趣旨について

特定商取引法 3 条の 2 第 2 項は、「販売業者又は役務提供事業者は、訪問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²。

② 不招請勧誘の弊害の排除

昨今の訪問販売を中心とした消費者被害では、執拗な勧誘・販

² 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。

売行為による高額被害の増加等もあり、深刻な問題が生じている。いったん事業者の勧誘が始まってしまうと、明確に断ることが困難である場合が多く、言葉巧みな話術に乗せられたり、数時間にわたりねばられた結果、最終的な契約にこぎつけられてしまうケースが多い。したがって、勧誘開始段階において、消費者被害の端緒とも言える意思に反した勧誘行為を受けてしまう状況そのものから、消費者を保護することが求められる³。

訪問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訪問販売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、訪問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、訪問してみても、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訪問は、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⁴。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

³ 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3条の解説。

⁴ 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

のための訪問を行い、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、意思確認のための訪問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3条の2第2項を無視して執拗に訪問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。

したがって、訪問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勧誘お断りステッカー制度（Do-Not-Knock 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-Knock 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-Knock 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

訪問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

関する意識調査について」によれば、「今後、訪問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（96.2%）、その理由としては、「対応するのが面倒だから」（67.9%）、「本当は契約をしたくないのに、契約をさせられてしまう可能性があるから」（36.4%）、「知らない人が自宅を訪ねてくることに恐怖を覚えるから」（33.9%）となっている。

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-Knock 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-Knock 制度を導入すべきである。

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、訪問販売の相談件数と訪問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	95,645	33.4

2010	96,339	35.0
2011	94,963	35.8
2012	90,023	37.2
2013	89,137	38.3
2014	87,581	38.3
2015	85,209	37.6
2016	80,953	37.8
2017	78,108	38.6
2018	76,602	41.0
2019	79,292	40.6

訪問販売については、顕著な相談件数の減少は見られない。

また、訪問販売の契約当事者年代割合についてみれば、被害者の40%弱は、70歳以上の高齢者である。悪質な訪問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、訪問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-Knock 制度の導入が必要とされていると考えられる。

5 Do-Not-Knock 制度の導入状況について

Do-Not-Knock 制度は、アメリカ合衆国及びカナダにおいて自治体レベルで導入が進んでいるほか、オーストラリア、ドイツ、イギリス、ルクセンブルク、ノルウェーでは、勧誘お断りステッカー等による勧誘行為を拒絶する意思表示を無視した場合には、法律違反とされ規制を受けることになる。

我が国においても、地方公共団体において、勧誘お断りステッカーを無視する勧誘行為は、不当な取引行為に該当するとして条例上

の規制対象とされるようになってきている。

たとえば、都道府県レベルでは、北海道、大阪府、京都府、兵庫県、奈良県等が、市町村レベルでは、札幌市、東京都葛飾区、東京都国分寺市、大阪市、堺市、神戸市、滋賀県野洲市、奈良県生駒市、熊本県玉名市、熊本県玉東町、熊本県南関町、熊本県和水町等が、勧誘お断りステッカーに条例上の効果を認めている。

ただ、上記のような条例を導入している地方公共団体は、まだ多数とは言えないとともに、条例違反の制裁としては、調査・指導、勧告、事業者名の公表の手続きを定めるに過ぎないものがほとんどであり、勧誘お断りステッカーを無視した勧誘をする事業者に対する抑止効果は不十分なものとどまっている。

そのため、消費者の事前の勧誘拒否の意思に反する勧誘を行った訪問販売業者に対し、実効性のある制度を法律上設けることが必要である。

6 制度設計

Do-Not-Knock 制度は、訪問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その意思を表明した場合には、事業者が当該消費者へ勧誘することを禁じるという制度であるが、消費者の事前意思の表明手段としては、勧誘お断りステッカーを掲示している住居への訪問販売を禁止する方式（ステッカー方式）のほか、消費者が政府機関等に訪問販売を受けたくない住居を登録し、登録された住居への訪問販売を禁止する方式（レジストリ方式）がある。

我が国においては、地方公共団体が既にステッカー方式による Do-Not-Knock 制度の導入を開始しており、一定限度で人口に膾炙しつつあることや、意思表示の簡便さ、明瞭さを考えると、政府機関が発行する勧誘お断りステッカーの掲示というステッカー方式を法律で導入するのが望ましい。

Do-Not-Knock 制度に違反した事業者による訪問販売行為に対しては、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。

7 事業者団体による自主規制ルールと適用除外

(1) 総論

Do-Not-Knock 制度の導入にあたっては、一律に全商品・全役務を対象とするのではなく、指定された一定の商品・役務に関しては適用除外とすることを認めつつ、当該適用除外とされた商品・役務に関しては、これを取り扱う事業者から構成された事業者団体による自主規制ルールでもって訪問販売の適正を確保することが考えられてよい。

一言で訪問販売と言っても、業界ごとの実情があり、Do-Not-Knock 制度が目的としているのが消費者の自由な契約締結の意思決定基盤の確保と私生活の平穩の保護であることからすれば、消費者の契約締結の自由を侵害しない態様で適切に行われる訪問販売についてまで、一律に禁止する必要はないであろう。また、実効性の確保の観点からも、違反行為の発見とこれに対する制裁を行政が適切に行う経済的・人的資源を節減しつつ、事業者がみずから取り扱う商品・役務の特性に沿ったルールを自主的に作成することによって、より業界の実情に合致した予測可能性の高い規制の実現を期待することができる。

(2) 適用除外と自主規制ルールの関係

適用除外と自主規制ルールの関係については、以下のように制度設計することが適切である。

訪問販売を行う事業者は、原則として Do-Not-Knock 制度による規律に服することになり、勧誘お断りステッカーが掲げられた消費者

の住居を訪問して勧誘を行うことはできない。

しかし、当該事業者が取り扱う商品・役務が、法令による適用除外品目に該当する場合で、当該適用除外品目についての事業者団体が構成され、かつ、当該事業者団体の加入会員において遵守すべき訪問販売に関する自主規制ルールが定められている場合には、当該事業者は、事業者団体の構成員となってその自主規制ルールを遵守しつつ、訪問勧誘お断りステッカーを掲げた消費者宅に対してであっても、訪問販売をすることができるとするのである。

(3) 自主規制ルールの適正確保

自主規制ルールの策定にあたっては、その内容を適正化するため、消費者の意見を反映させるとともに、事業者団体が作成した自主規制ルールを行政が認証する仕組みを設けることが適切である。

また、自主規制ルールは、当然ながら、現行の特定商取引法上の規制を下回るようなものであってはならないものであり、たとえば、氏名等の明示（特定商取引法第3条）、禁止行為（特定商取引法第6条）等については、厳格に遵守されるよう定められなければならない。

(4) 自主規制ルールの実効性確保

訪問販売についての自主規制ルールの遵守については、事業者団体が確認をするものとし、消費者からの違反の苦情を受け付けるとともに、苦情の真正については事業者から訪問販売にかかる会話の録音データを提出させる等の調査を行い、違反事実が認められる場合には、指導をするとともに事業者名の公表や最終的には除名等の制裁措置を講じることが考えられる。

また、事業者団体において、当該商品又は役務にかかる訪問販売について電話やEメールで対応可能なADRを設置することも考えられる。

以上