

米国における不招請電話勧誘規制

— 全米 Do Not Call 制度とその運用 —

Restriction of Unwanted Sales Calls in the United States

— National Do Not Call Registry System and its Implementation —

小畑 徳彦*

Tokuhiko Obata

米国では、不招請電話勧誘によるプライバシーの侵害や詐欺等の欺瞞的行為から消費者を守るため、2003年に連邦取引委員会が電話勧誘販売規則を改正し、全米電話勧誘拒否登録簿に登録した者に電話勧誘販売のための電話をかけることを禁止する全米 Do Not Call 制度を導入した。連邦取引委員会は違反行為者に対し厳しい措置をとっているが、ロボコールの蔓延により不招請電話勧誘に対する苦情は増え続けている。

キーワード：不招請勧誘、電話勧誘販売、Do Not Call 制度、電話勧誘拒否登録簿、ロボコール

I. はじめに

事業者が消費者に対して電話をかけて商品の販売やサービスの提供について勧誘すること（電話勧誘）は、従来、我が国を含む世界中で広く行われている。しかし、個人の電話にいきなり電話をかけて商品の販売等の勧誘をする行為は、平穏な私生活を営む権利（プライバシーの権利）を侵害するとも考えられる。また、電話勧誘によって詐欺まがいの行為が行われたり、 unnecessary ものを買わされるという被害も発生している。

電話勧誘による問題に対処するために、米国では、連邦取引委員会（Federal Trade Commission）が、電話勧誘による消費者詐欺・侵害防止法（Telemarketing and Consumer Fraud and Abuse Act¹⁾）（電話勧誘法）に基づいて 1995 年に制定した電話勧誘販売規則（Telemarketing Sales Rules²⁾）を改正して、2002 年に電話勧誘拒否登録簿（Do Not Call Registry）を作成し登録した消費者への電話勧誘を禁止する制度（Do Not Call 制度）を導入した。同制度は 2003 年から運用が開始され、連邦取引委員会の発表によると 2016 年度末時点で 2 億 2,600 万の電話番号が同登録簿に登録されている³⁾。また、連邦取引委員会は同登録簿に登録した消費者に電話勧誘を行った事業者を裁判所に提訴して差止めや民事制裁（Civil Penalty）を求める等の措置をとっており、2017 年 6 月には過去

*流通科学大学商学部、〒651-2188 神戸市西区学園西町 3-1

(2017 年 8 月 29 日受理)

©2018 UMDS Research Association

最高額の合計 2 億 8,000 万ドルの民事制裁等を命ずる判決を得ている⁴⁾。

米国の Do Not Call 制度に類似した制度は、英国、ノルウェー及びデンマークには米国より前から存在しており、米国の Do Not Call 制度導入以降、世界の多くの国に広まっている⁵⁾。アジアでも、既に韓国、シンガポール等で同様の制度が導入されている⁶⁾。

わが国でも、消費者委員会による 2015 年の特定商取引法の見直しの際に Do Not Call 制度が紹介され議論の対象となった。しかし、導入に強く反対する意見も出され、制度の導入には至らなかった。

本稿では、米国における Do Not Call 制度の成立の経緯と成立後の運用について概観し、我が国において同様の制度の導入を検討する場合に考慮すべき事項について考察することとする。

なお、不招請勧誘としては、電話勧誘販売のほか訪問販売も問題となっており、特定商取引法の見直しの際には訪問販売と電話勧誘販売を併せて勧誘の規制について検討されたが、ここでは電話勧誘販売に焦点を絞って検討することとする。

II. 米国における Do Not Call 制度

1. 全米 Do Not Call 制度の成立

米国における電話勧誘の規制は、連邦レベルと州レベルの両方で行われてきた。州レベルでは、連邦レベルの Do Not Call 制度が創設される前に既に Do Not Call 制度を創設していたところもあるが⁷⁾、ここでは連邦レベルの規制について検討する。

電話勧誘に対する連邦レベルの規制は、次のように、通信を所管する連邦通信委員会（Federal Communication Commission）と消費者保護を任務とする連邦取引委員会の 2 つの連邦政府機関で行われてきた。

a. 電話消費者保護法の制定及び連邦通信委員会規則による規制

米国では、被勧誘者の同意がない訪問販売や電話勧誘販売は、プライバシーの権利、即ち平穏な生活を侵されない権利を侵害するとして問題とされてきた。連邦議会は、迷惑な電話勧誘に対する消費者の不満の高まりを受けて、消費者のプライバシーの権利を保護する観点から、1991 年に電話消費者保護法（Telephone Consumer Protection Act⁸⁾）を制定した。

同法は、①自動電話ダイヤル装置を用い、もしくは人工音声又は録音音声を用いて携帯電話等の受信者に料金が課される電話番号に電話すること、②受信者の同意なく人工音声又は録音音声を用いてメッセージを発信する電話を固定電話にかけること等を禁止した⁹⁾。また、連邦通信委員会に、①電話加入者のプライバシーの権利を保護するための規則の制定手続を開始すること、②当該規則にはプライバシーの権利を効率的、効果的かつ経済的に、かつ電話加入者に追加的な費用を課すことがない方法で保護する方法及び手続を規定することを義務付け、③当該規則には、電話による勧誘等（telephone solicitation）を拒否する固定電話加入者の電話番号の単一の全国規模

のリストを作成し運用することを含むことができることを規定していた¹⁰⁾。

この規定に基づき、連邦通信委員会は規則を改正し、電話勧誘販売を行う各社が自社からの又は自社のための勧誘の電話を受けることを拒否する意思表示をした固定電話の加入者のリストを作成することを義務付け、その者に電話勧誘販売の目的で電話をしてはならないこと等を規定した¹¹⁾。しかし、全国規模の電話勧誘拒否リストの作成は規則に盛り込まれなかった¹²⁾。

b. 電話勧誘法及び電話勧誘販売規則の制定

連邦議会は、1994年に、電話勧誘販売による詐欺ならびに電話勧誘販売によるその他の欺まんの行為及び侵害行為から消費者を守るために¹³⁾、電話勧誘法を制定した。電話勧誘法は、連邦取引委員会に、欺まんの電話勧誘販売行為又は慣行（deceptive telemarketing acts or practices）及びその他の消費者の権利を侵害する電話勧誘販売行為又は慣行（other abusive telemarketing acts or practices）を禁止する規則を制定する権限を与えている¹⁴⁾。そして、規則に含むべき事項の一つとして、合理的な消費者が威圧的又は消費者のプライバシーの権利の侵害と考えるであろう（reasonable consumer would consider coercive or abusive of such consumer's right to privacy）不招請電話勧誘のパターンを電話販売業者が行いえないようにする規定を挙げている¹⁵⁾。

この規定に基づき、連邦取引委員会は、1995年に電話勧誘販売規則を制定した。同規則は、欺まんの電話勧誘販売行為又は慣行を具体的に規定して禁止する¹⁶⁾とともに、消費者の権利を侵害する電話勧誘販売行為又は慣行を具体的に規定して禁止した¹⁷⁾。同規則も、消費者の権利を侵害する電話勧誘販売行為又は慣行に関し、連邦通信委員会の規則と同様に、企業に自社からの又は自社のための電話勧誘を拒否する意思を表示した者に以後勧誘の電話をかけてはならないことを規定し¹⁸⁾、その者のリストを作成することを義務付けた¹⁹⁾。なお、電話勧誘販売規則による規制は、連邦通信委員会の規則による規制に比べ、さまざまな点で適用範囲が限られている²⁰⁾。

ここで注目されるのは、電話勧誘法が、連邦取引委員会法によって不公正な競争方法及び不公正又は欺まんの行為又は慣行を規制する権限を与えられている連邦取引委員会に、欺まんの電話勧誘販売行為又は慣行以外の消費者の権利を侵害する電話勧誘販売行為又は慣行も禁止する権限を与えていることである。この規定に基づき、連邦取引委員会は、消費者のプライバシーの権利を侵害する電話勧誘販売行為を広く規制する権限をもつことになった。

c. 電話勧誘販売規則の改正と全米 Do Not Call 制度

連邦取引委員会は、電話勧誘法の規定²¹⁾により1999年11月に電話勧誘販売規則の見直しを開始した。見直しの過程で、電話勧誘販売規則により規制を導入したにもかかわらず、多くの消費者が電話による不招請勧誘について不満を持っていることが明らかになった。2001年1月現在、20の州が州レベルの Do Not Call 制度を導入していた。例えば、ニューヨーク州では、2001年4月1日に州の Do Not Call 制度が発効したときに、既に100万以上の家庭が州の Do Not Call リストに登録していた。企業ごとの Do Not Call 制度の最大の問題点は、どの企業も各消費者に1度は

勧誘の電話をかけることができ、消費者は電話をかけてきた各企業に勧誘の電話を掛けないように要請しなければならないことだった。見直しに参加した業界関係者は一般的に、従来の企業ごとの Do Not Call 制度を支持した。業界関係者は、多くの消費者は勧誘の電話を受けたくないというかもしれないが、個別ケースではそうではなく、実際には、例えば以前購入した企業からの特別価格での販売申し出の勧誘電話を喜んで受けることがあると主張した。これらの事実を検討して、連邦取引委員会は、2002 年 1 月に、全米レベルの電話勧誘拒否登録簿の創設を含む電話勧誘販売規則の改正を提案し、改正手続を開始した。パブリックコメントには 64,000 件以上の意見が書面で寄せられたが、その大半が全米レベルの電話勧誘拒否登録簿を創設する案に賛成だった。こうして、連邦取引委員会は、同委員会が作成し運用する全米電話勧誘拒否登録簿（National Do-Not-Call Registry）に登録した電話番号に電話勧誘販売の電話をかけることを禁止する全米 Do Not Call 制度を導入する規則改正を 2002 年 12 月 18 日に公表した²²⁾。

連邦取引委員会の規則改正は 2003 年 1 月に官報に掲載された²³⁾。そして、連邦取引委員会は、全米電話勧誘拒否登録簿へのアクセス料を定め、2003 年 10 月 1 日から全米 Do Not Call 制度の執行を開始する旨公表した²⁴⁾。

連邦議会も、同年 3 月、Do-Not-Call 執行法（Do-Not-Call Implementation Act²⁵⁾）を制定し、連邦取引委員会に全米電話勧誘拒否登録簿を運用し執行するために 5 を超える地域コードのデータにアクセスする者から年間アクセス料を徴収する権限を与えた²⁶⁾。

同法はまた、連邦通信委員会（Federal Communication Commission）に対して同様の規則を作成することを義務付けた²⁷⁾。これを受けて、連邦通信委員会は、同年 7 月に規則を改正し、全米電話勧誘拒否登録簿に登録した電話番号に電話勧誘販売の電話をかけることを禁止する規定を導入した²⁸⁾。連邦取引委員会には金融機関等規制権限のない分野があるので²⁹⁾、それらの分野は電話勧誘一般について権限をもつ連邦通信委員会により規制される³⁰⁾。なお、連邦通信委員会は電話勧誘拒否登録簿を作成しておらず、連邦取引委員会が作成する全米電話勧誘拒否登録簿を利用している。

このように Do Not Call 制度の実施の準備が進められる一方で、制度の導入が違法だとする訴訟が提起されていた。そして、オクラホマ西部地区連邦地方裁判所は、全米 Do Not Call 制度執行開始直前の 2003 年 9 月 24 日に、電話勧誘販売規則の改正による全米 Do Not Call 制度の導入を無効とする判決を下した³¹⁾。電話消費者保護法は連邦通信委員会に全米規模の電話勧誘拒否リストの作成を検討するように指示しているのに対し、電話勧誘法は連邦取引委員会にそのような指示をしていないので、連邦取引委員会には全米 Do Not Call 制度を設ける権限がないというのがその理由であった³²⁾。この判決を受けて、連邦議会は判決直後の同年 9 月 29 日に、連邦取引委員会に全米電話勧誘拒否リストを運用する権限を明文で与える規定を制定した³³⁾。また、控訴審は、電話勧誘法が連邦取引委員会に欺まんな電話勧誘販売行為又は慣行及びその他の消費者の権利を侵

害する電話勧誘販売行為又は慣行を禁止する規則を制定する権限を与えていることから同法は同委員会に Do Not Call 制度を設ける権限を与えているとする同委員会の主張を認め、地方裁判所判決を破棄した³⁴⁾。

d. 全米 Do Not Call 制度の合憲性

前述の事件とは別に、全米 Do Not Call 制度が言論の自由を定めた憲法修正第 1 条に違反するとする訴訟が提起されていた。コロラド連邦地方裁判所は電話勧誘業者の主張を認め、2003 年 9 月 25 日に全米 Do Not Call 制度の実施を差し止める判決を下した³⁵⁾。

営利的言論と言論・出版の自由（アメリカ合衆国憲法修正第 1 条）に関するリーディングケースであるセントラル・ハドソン事件連邦最高裁判所判決³⁶⁾は、合法的な活動に関する誤認を引き起こさない営利的な言論に対する規制は、次の 3 つの基準を満たさなければならないとしている。①政府は当該規制によって達成される重要な利益を示さなければならないこと、②当該規制は政府の利益を直接促進するものでなければならないこと、③必要以上に言論を制限しないものでなければならないこと。

地方裁判所は、この基準に従って検討し、連邦取引委員会は①プライバシーの保護と②欺まんの及び侵害的な電話勧誘の防止という利益を示したが、電話勧誘規則は電話の内容によって正当化できない差別をしているとした。即ち、慈善のための電話も営利のための電話勧誘販売の電話もプライバシーを侵害するのに、Do Not Call 制度は電話勧誘販売にのみ適用され、プライバシーの保護という利益を促進するものとなっていないとした³⁷⁾。

しかし、控訴審³⁸⁾は、同じセントラル・ハドソン事件の基準を用いつつ、全米 Do Not Call 制度が政府の利益を直接促進するとした。その理由として、控訴審は、全米電話勧誘拒否登録簿は不招請電話勧誘に伴うプライバシーの侵害及び電話勧誘詐欺及び侵害のリスクを減少させるものであり、この規制はその目的を直接促進すること、全米電話勧誘拒否登録簿はすべての不招請電話を禁止するものではないが、その多くを禁止するものであり、政府の利益を達成するために効果的でないとはいえないこと、営利的な電話をかける者は非営利的な電話をかける者より欺まんの又は侵害的な行為を行う可能性が高いため、全米電話勧誘拒否登録簿による規制は直接政府の利益を促進することを挙げている。控訴審はまた、全米 Do Not Call 制度は電話を受けたくない者に対する電話だけを規制するので、必要以上に言論を制限しないものだとし、憲法修正第 1 条に適合するとした。原告は上告したが、連邦裁判所は上告を受理せず、控訴審の判決は確定した³⁹⁾。

2. 全米 Do Not Call 制度の概要

a. 不招請勧誘の規制

前述のとおり、電話勧誘法は、連邦取引委員会に、欺まんのな電話勧誘販売行為又は慣行及びその他の消費者の権利を侵害する電話勧誘販売行為又は慣行を禁止する規則を制定する権限を与えている。そして、規則に含むべき事項の一つとして、合理的な消費者が威圧的又は消費者のプ

ライバシーの権利の侵害と考えるであろう不招請電話勧誘のパターンを電話勧誘業者が行いえないようにする規定を挙げている。また、この条項によって連邦取引委員会が制定した規則に違反する行為は不公正又は欺まんだ的な行為又は慣行として連邦取引委員会法（Federal Trade Commission Act）5条⁴⁰⁾違反となるとしている⁴¹⁾。

連邦取引委員会は、この規定に基づいて電話勧誘販売規則を制定し、さまざまな行為を規制している。その中で Do Not Call 制度に関するものは、電話勧誘業者が次の者に商品又はサービスの購入の勧誘又は寄付の要請のために電話すること⁴²⁾又は販売業者が電話勧誘業者にさせることを、権利を侵害する電話勧誘行為又は慣行として禁止する規定⁴³⁾である。

①以前、当該販売業者から又は当該販売業者のために行った電話勧誘の電話を受信したくないと述べた者⁴⁴⁾

販売業者、電話勧誘業者等は、この規定によって接触できない者の電話番号のリストを作成し保管しなければならない⁴⁵⁾。

②連邦取引委員会が管理する電話勧誘拒否登録簿に登録されている者⁴⁶⁾

販売業者が受信者に電話勧誘することについて文書による明示の同意を得ている場合⁴⁷⁾及び販売業者が受信者と確立した取引関係がありかつ当該販売業者に勧誘電話を拒否する旨述べていない場合⁴⁸⁾を除く。

販売業者又は電話勧誘業者は、電話勧誘拒否登録簿に掲載された電話番号に電話することを防止する際には、電話をする31日前以内に取得した電話勧誘拒否登録簿を用いなければならない⁴⁹⁾。

販売業者又は電話勧誘業者は、日常的に次の行為を行っていることを示すことができる場合には、上記の禁止規定の違反にならない⁵⁰⁾。これはセーフハーバーと呼ばれている。

①本規則に従った手続を定め実施していること

②本規則に従った手続により従業員及び補助者を研修していること

③販売業者、電話勧誘業者又は販売業者のために行動しているその他の者が、本規則によって販売業者が接触できない者の電話番号のリストを作成し保管していること

④販売業者、電話勧誘業者又は販売業者のために行動しているその他の者が、電話勧誘前31日以内に連邦取引委員会から入手した勧誘拒否登録簿を用いて、全米電話勧誘拒否リストに掲載された電話番号に対する電話勧誘販売を防止するための措置をとっていること

⑤販売業者、電話勧誘業者又は販売業者のために行動しているその他の者が、本規定の手続に従ってコンプライアンスを監視し実施していること

⑥上記の規定に違反する電話があった場合、それは過失によるものであり、本規定により取得すべき情報を取得しなかったためではないこと

電話勧誘販売規則はさらに、次の行為も権利を侵害する電話勧誘行為又は慣行として禁止している。

①電話勧誘のためにかけた通話を放棄すること⁵¹⁾

受信者が応答して2秒以内に電話勧誘業者が販売担当者につながらない場合は、放棄したものとみなす⁵²⁾。

米国では、電話勧誘業者は自動ダイヤル装置を用いて次々と勧誘の電話をかけることがある。その場合、繋がった電話が販売担当者の数を上回ると販売担当者は全ての電話に対応することができず、いくつかの電話は消費者が応答しても販売担当者の応答がなく、無言電話になって消費者をいらだたせる。この規定はそのようなことを原則として禁止するものである⁵³⁾。

②録音したメッセージを流す電話勧誘の電話を行うこと⁵⁴⁾

2008年の電話勧誘販売規則の改正によって、電話勧誘のための電話で事前に録音したメッセージを流すことを原則として禁止した。これについては後述する。

b. 全米電話勧誘拒否登録簿

(1) 全米電話勧誘拒否登録簿への登録

電話勧誘販売の電話を受けたくない者は、インターネット又は電話によって、無料で連邦取引委員会が管理する全米電話販売拒否登録簿に電話番号を登録することができる。固定電話の番号も携帯電話の番号も登録できるが、登録できるのは個人用電話の電話番号だけであり、ビジネス用電話の電話番号は登録できない。一人で複数の電話番号を登録することも可能である。地域コード⁵⁵⁾ (市外局番) ごとに電話番号だけが登録される。登録した電話から電話することによって、登録を取り消すことができる。電話が解約された場合は登録が抹消される⁵⁶⁾。

当初は登録者が5年ごとに登録を更新しなければならなかったが、議会在2008年に Do-Not-Call 執行法を改正して解約されたもの等及び登録した個人の要請による場合を除き抹消することを禁止したため⁵⁷⁾、一度登録した電話番号は消費者が登録を取り消すまで同登録簿に掲載され続けることになった。

(2) 全米電話勧誘拒否登録簿へのアクセス

全米電話勧誘拒否登録簿にアクセスできるのは、電話勧誘業者、販売業者等だけである。同登録簿にアクセスするためには、事前に運用者が要求する情報を提供し、同登録簿に掲載された電話番号に電話することを防止するためにのみアクセスすることを保証しなければならない⁵⁸⁾。

全米電話勧誘拒否登録簿への年間アクセス料は、2017年8月現在、地域コードごとに61ドルで、上限は16,714ドルである。ただし、最初の5地域コードまでは無料である⁵⁹⁾。

販売業者が年間アクセス料を支払っていない地域コードの電話番号に自ら又は電話勧誘業者を使って電話勧誘販売の電話をかけると、電話勧誘販売規則違反となる⁶⁰⁾。

c. 違反行為に対する措置

電話勧誘法を執行するのは原則として連邦取引委員会である⁶¹⁾。連邦取引委員会は、電話勧誘法に基づいて制定した規則に違反する者に対し、不公正又は欺まんの行為又は慣行として、連邦

取引委員会法が定める措置をとることができる⁶²⁾。したがって、連邦取引委員会は、電話勧誘販売規則に違反する者に対し次のような措置をとることができる。

①違反行為の差止めを命ずること⁶³⁾

②故意に違反した者に民事制裁を課すこと⁶⁴⁾

連邦取引委員会は、連邦取引委員会法に違反して不公正又は欺まんの行為を、当該行為が禁止されている不公正又は欺まんの行為であることを知りながら又は客観的状况から知っていると同認められる場合に、行った者に対する民事制裁を求めて連邦地方裁判所に提訴することができる。そのようなことをした者に対する民事制裁の上限は、違反行為1件ごとに1万6,000ドルである⁶⁵⁾。

違反行為が継続しているときは、1日ごとに別の違反行為をしたものと取り扱う。民事制裁の額を決定する際、裁判所は違法性の程度、行為の経緯、支払い能力、事業を継続する能力への影響、その他必要な事項を考慮しなければならない⁶⁶⁾。

③連邦地方裁判所に差止訴訟を提起すること

連邦取引委員会は、連邦取引委員会法に違反して不公正又は欺まんの行為を行う者に対し、民事訴訟を提起することができる⁶⁷⁾。裁判所は消費者等に対する侵害の排除に必要な措置を命じることができる。そのような措置には、金銭の返還、損害賠償の支払い等が含まれる⁶⁸⁾。

d. 議会への報告義務

Do-Not-Call 執行法は、連邦取引委員会に、2009 年末まで及びその後2年ごとに、連邦通信委員会と協議して、連邦議会に、全米電話勧誘拒否登録簿に登録した消費者の数、全米電話勧誘拒否登録簿へのアクセス料を支払った者の数及びアクセス料の総額等を報告すること等を義務付けている⁶⁹⁾。

III. 全米 Do Not Call 制度の運用

1. 全米 Do Not Call 制度の運用状況

a. 全米勧誘拒否登録簿への登録状況

全米電話勧誘拒否登録簿への登録数は、導入した2003年度に5,000万件を超えた。その後も登録数は増え続け、2005年度には1億件を、2011年度には2億件を超えた。2016年度の登録数は、226,001,288件となっている。一方、FTCに寄せられる苦情の数も増加し続けており、2004年度に約58万件だった苦情は2006年度に100万件を、2011年度に200万件を、2012年度に300万件を超え、2016年度には500万件を超えている。苦情のタイプ別にみると、2016年度は、録音したメッセージによる電話勧誘のケースが約6割、電話勧誘を拒否するのに電話勧誘が行われたケースが約4割となっている。なお、両方に該当するケースもある⁷⁰⁾。

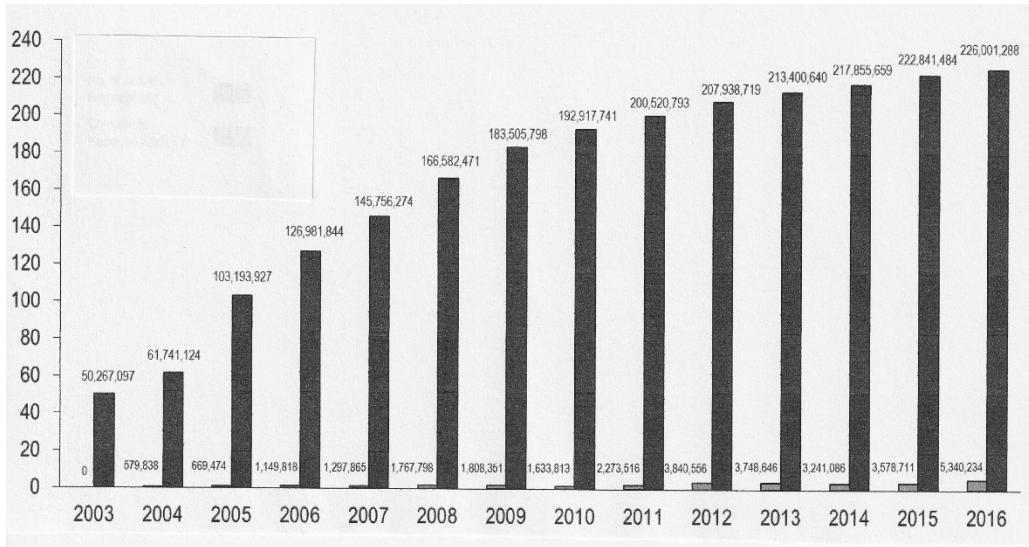


図 1. 全米電話勧誘拒否登録簿への登録数と苦情数の推移

■登録数、■苦情数

出典：連邦取引委員会「National Do Not Call Registry Data Book FY 2016」

年間アクセス料を支払った事業者の数は、2004年6月1日時点では7,123だったが、2008年度には4,618に、2012年度には2,949に、2016年には2,353に減少している。無料で5以下の地域コードにアクセス登録した事業者の数も、2004年6月1日時点では57,283だったが、2008年度には46,559に、2012年度には25,389に、2016年度には17,634に減少している⁷¹⁾。前述のように、電話勧誘販売規則に適合するようにして電話勧誘販売をするためには、全米電話勧誘拒否登録簿への年間アクセス料を支払って（5以下の地域コードにアクセスする場合は無料）登録し、少なくとも月1回アクセスして勧誘電話をする相手が登録簿に掲載されていないことを確認しなければならない。全米 Do Not Call 制度導入以降全米電話勧誘拒否登録簿へのアクセス登録数が減少し続けていることは、合法的に活動する電話勧誘販売業者が減少し続けていることを示すものと考えられる。電話勧誘販売業者が減少している理由としては、全米 Do Not Call 制度の導入によって電話勧誘販売を行いにくなくなったことのほか、電話勧誘による販売から SNS を使うなどインターネットを用いた勧誘・販売に移行していることがあるのではないかと考えられる。

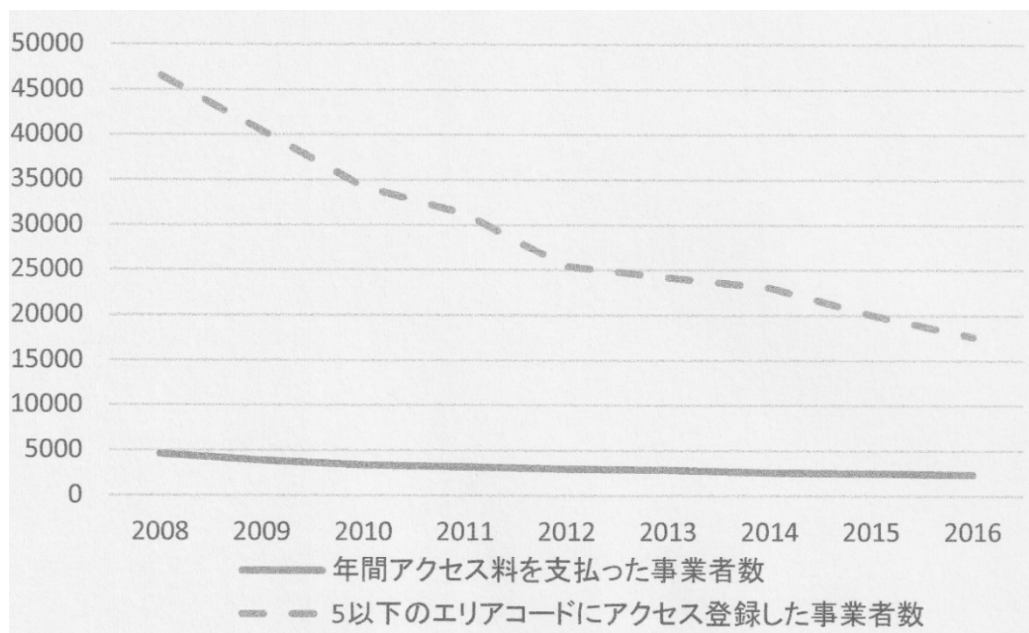


図 2. 全米電話勧誘拒否登録簿にアクセス登録した事業者数

出典：連邦取引委員会「National Do Not Call Registry Data Book FY 2012」（2008年 - 2011年）

連邦取引委員会「National Do Not Call Registry Data Book FY 2016」（2012年 - 2016年）

b. 違反事件の摘発の状況

連邦取引委員会のホームページによると、連邦取引委員会は、Do Not Call、通話放棄、録音メッセージ電話及び全米電話勧誘拒否登録簿関係の違反に関し、今までに 133 件の事件で違反事業者等に対し措置をとり、そのうち 121 件で措置が確定している。確定した事件の民事制裁の額の合計は 4,900 万ドルに、不当利得の徴収の額の合計は 7,100 万ドルにのぼっている⁷²⁾（2017年8月14日閲覧）。

c. 違反事例

上記のように、全米電話勧誘拒否登録簿に登録した者に電話勧誘の電話をするなどした事業者に対し連邦取引委員会が措置をとった事件は多数ある。ここでは、最近の判決を 1 件取り上げて、Do Not Call 制度に関する事件でどのような事実に基づきどのような法適用がなされ、どのような措置がとられているかを見てみることにする。

なお、連邦取引委員会が Do Not Call 制度に違反したとして措置をとった事件には、詐欺的な商法を行っていたことと併せて措置をとっているものもあるが、本件では被告や販売店が電話勧誘販売により欺ま的な行為や強引な販売方法を用いていたという認定はなされておらず、本件は純粋な Do Not Call 制度に対する違反事件である。

(1) 事件の概要

イリノイ州中部地区連邦地方裁判所スプリングフィールド支部は、2017年6月5日、Dish Network LLC (Dish) に対し、電話勧誘販売規則違反等により、違反行為の差止め及び総額2億8,000万ドルの民事制裁及び法定損害賠償を命じる判決を下した⁷³⁾。この事件は、連邦取引委員会が2009年3月25日、カリフォルニア州等4州とともに、全米電話勧誘拒否登録簿に登録した者に対して電話勧誘販売の電話をかける等の違反行為をしていたとして、差止め及び民事制裁を求めて訴訟を提起したものである。

Dishは、衛星放送プログラムを販売し、それと合わせて放送受信用のアンテナを販売し取り付け工事を行う事業者である。同社は500チャンネル以上のチャンネルのサービスを提供していた。同社は電話勧誘を含むさまざまな方法で衛星放送プログラムの顧客開拓を行っており、自ら電話勧誘により顧客の開拓等を行うとともに、同社のために顧客の開拓を行う事業者と販売店契約を締結していた。販売店契約を締結した事業者も電話勧誘販売をしていた。

連邦取引委員会による訴えの部分は、次のとおりである。

- ①同社は、電話勧誘販売規則に違反して、全米電話勧誘拒否登録簿に登録した者に対し自ら電話し、又は電話勧誘業者に電話させていた
- ②同社は、電話勧誘販売規則に違反して、以前に同社からの又は同社のための電話を受けたくないと言った顧客に対し自ら電話し、又は電話勧誘業者に電話させていた
- ③同社は、電話勧誘販売規則に違反して、勧誘電話をかけた相手が応対した後2秒以内にその電話を販売担当者につながらず、電話を放棄していた
- ④同社は、販売店のStar Satellite及びDish TV Nowが、電話勧誘販売規則に違反して、かけた電話を放棄していることを知っていたにもかかわらず、実質的な支援又は援助を行うことによって電話勧誘販売規則に違反した

州の訴えは、同社が連邦通信委員会規則及び電話消費者保護法に違反したこと、州のDo Not Call法に違反したこと等に基づくものであった。

(2) 違反行為

裁判所は、陪審なしの審理を行い、電話勧誘規則違反の点について、次のような認定を行った。

- ①Dishが、2003年から2007年の間に電話勧誘販売規則に違反して、全米電話勧誘拒否登録簿に登録した者に対し自ら電話し、又は電話勧誘業者にさせていた件数は数百万件ののぼるが、正確な数は立証されていない。

2007年9月1日から2010年3月12日までの間に、Dish並びにその販売店のJSR及びSatellite Systemが、電話勧誘販売規則に違反して、全米電話勧誘拒否登録簿に登録した者に対し自ら電話し、又は電話勧誘業者にさせていたことが立証された件数は、合計11,573,390件である。

②Dish 並びにその販売店の JSR 及び Satellite System が、電話勧誘販売規則に違反して、Dish から又は Dish のための勧誘電話を受けたくないと述べていた者に対し勧誘電話をしたことが立証された件数の合計は、9,116,361 件である。

③Dish 並びにその販売店の JSR、Satellite System 及び American Satellite が、電話勧誘販売規則に違反して、勧誘電話を放棄したことが立証された件数の合計は、51,121,506 件である。

④Dish は Satellite System が録音したメッセージを流す電話をかけていることを知っていたことが証拠により認められることから、Satellite System については Dish の違反行為が認められる。

裁判所は、4 州の訴えに関する違反行為も概ね認めた。

(3) 民事制裁

裁判所は、電話勧誘販売規則違反は連邦取引委員会法違反として扱われ、電話勧誘販売規則に違反することを実際を知っており又は客観的状况に基づき知っていたと認められる場合には、違反行為 1 件あたり最高 11,000 ドル（2009 年 2 月 9 日以前）又は 11,600 ドル（上限が引き上げられた同日以降）の民事制裁が課されると述べ、民事制裁の対象となる違反行為について次のように認定した。

①Dish は 2007 年 9 月から 2010 年 3 月までの間に、電話勧誘販売規則違反であることを知っており又は客観的状况から知っていたと認められるにもかかわらず、電話勧誘販売拒否登録簿に登録された者に対し、3,140,920 件の勧誘電話をかけたことが認められる。Dish はこれらの電話について民事制裁を課される。

Dish は電話勧誘販売規則違反であることを知っており又は客観的状况から知っていたと認められるにもかかわらず、JSR に 2006 年に電話勧誘販売拒否登録簿に登録された者に対し 2,349,031 件の勧誘電話をかけさせたこと及び Satellite System に 2010 年 3 月から 2011 年 8 月までの間に電話勧誘販売拒否登録簿に登録された者に対し 381,811 件の勧誘電話をかけさせたことが認められる。Dish はこれらの電話について民事制裁を課される。

②以前 Dish の販売店に Dish から又は Dish のための勧誘電話を受けたくないと述べていた者に対し、Dish がそのことを知っており又は客観的状况から知っていたと認められるにもかかわらず、2007 年 9 月から 2010 年 3 月までの間に Dish 及び電話勧誘業者が勧誘電話を行ったと認められる件数は、7,321,163 件である。Dish はこれらの電話について民事制裁を課される。

③Dish がかけた勧誘電話で録音したメッセージを流し放棄したと認められる件数は、98,054 件である。

Dish は Star Satellite が 43,110,876 件の電話で録音したメッセージを流し放棄したことを実際を知っていたと認められる。Dish は JSR が 1,285,379 件の電話で録音したメッセージを流し放棄したことを実際を知っており又は客観的状况から知っていたと認められる。Dish はこれらの電話について民事制裁を課される。

④Dish は Star Satellite が Dish のプログラムを販売するために録音したメッセージを流す電話をかけ放棄していることを知っただけながら実質的な援助をし、援助を続け、販売店として取引を続けた。Dish は電話勧誘販売規則に違反する Star Satellite の 43,110,876 件の放棄電話について民事制裁を課される。しかし、当裁判所は、③と④で一つの民事制裁のみを課す。違反件数の総数が非常に多く、民事制裁として課する額が非常に多いので、どちらかに課せば十分だと認められるからである。

裁判所は、州の訴えについても、民事制裁及び法定損害賠償を認めた。

裁判所は、連邦取引委員会が立証した数万件の違反行為それぞれについて上限が 11,000 ドル又は 16,000 ドルの民事制裁が課されるとした。しかし、それでは上限があまりに高額になってしまう。そこで、連邦取引委員会法が裁判所は民事制裁の額を決定する際、支払能力及び事業継続能力を含む要素を考慮することとしていることから、裁判所はこれらを考慮して、州の訴えに係るものを含めた民事制裁及び法定損害賠償の総額を 2 億 8,000 万ドルとした。これは、Dish の 2016 年度の税引き後利益の約 20% に相当する額である。そして、その 60% の 1 億 6,800 万ドルを国に支払う民事制裁の額とし、残りを各州に対する民事制裁及び法定賠償の額として各州に割り当てた。

(4) 差止め

裁判所は、違反行為の差止めとして、次の行為等を命じた⁷⁴⁾。

①Dish 及び一次販売店による電話勧誘販売

Dish は、本命令の効力発生日から 90 日以内に、Dish 及びその一次販売店が (i) セーフハーバー規定に完全に従っていること及び (ii) 本命令の効力発生前 5 年間録音による勧誘電話をしていなかったことを原告に示さなければならない。

Dish が自社の直接販売活動について上記のことを示すことができなかった場合には、Dish は 2 年間電話勧誘販売のための電話をかけることを禁止される。

Dish が一次販売店について上記のことを示すことができなかった場合には、Dish は 2 年間当該一次販売店からの注文を受けてはならない。

②電話勧誘販売コンプライアンス計画

A. Dish は、

(i) 本命令の効力発生日から 60 日以内に、一次販売店と Dish が電話勧誘販売に関する法令と本命令を遵守することを確保するための計画を準備する電話勧誘販売のコンプライアンスの専門家を雇い、

(ii) 本命令の効力発生日から 120 日以内に、当該専門家が作成した計画を裁判所、司法省、連邦取引委員会及び原告州に提出し、

(iii) 専門家が作成した当該計画を完全に遵守しなければならない。

B. 本命令の効力発生日から 80 日以内に、Dish 及び電話勧誘販売のコンプライアンスの専門家は、裁判所と原告らに Dish と一次販売店の電話勧誘販売のコンプライアンスに関する現状報告を書面によって提出しなければならない。

(i) 現状報告書を受け取ってから 30 日以内に、原告らは裁判所に追加的な差止請求をすることができる。

(ii) 裁判所は、原則として、現状報告書と原告らの請求のみに基づいて決定することとする。

③電話勧誘販売コンプライアンス書類及び調査

Dish は電話勧誘販売のコンプライアンスに関する資料を全て保管し、本命令の効力発生日以後 10 年間、半年ごとに原告らに提出しなければならない。(報告書の内容、報告書に基づく追加的な差止請求等省略)

④権利を侵害する勧誘電話の禁止

Dish は、直接であっても電話勧誘業者又は販売店を通じてであっても、永久に次の行為をしてはならない。

A. 次の者に電話し又は電話させること

(i) Dish、電話勧誘業者又は販売店に対し、Dish による又は Dish のための電話を受けたくないと述べた者

(ii) 電話番号が全米電話勧誘拒否登録簿に掲載されている者

電話勧誘販売規則により電話勧誘が許される者を除く

B. 電話勧誘規則で許されている場合を除き、録音したメッセージによる電話をし又はさせること

C. 電話勧誘規則で許されている場合を除き、かけた電話に相手方が対応してから 2 秒以内に販売担当者につながず、電話を放棄し又は放棄させること

D. 電話勧誘販売規則に違反すること

E. 電話消費者保護法に基づく規則に違反すること

Dish の電話勧誘業者又は販売店が電話勧誘販売規則又は電話消費者保護法に違反した場合、Dish は自社が電話した場合と同じ責任を負わなければならない。

⑤付随的な禁止

一次販売店がセーフハーバー規定に従っていないことを原告が Dish に通知し又はその他の方法で知った場合、原告から通知があり又はその他の方法で従っていないことを知ってから 2 日以内に、Dish は次の措置をとらなければならない。

(i) 一次販売店にセーフハーバーに従っていないことを書面で通知し、30 日以内にセーフハーバーに完全に従わない場合には販売店契約を解除する旨知らせること

(ii) 一次販売店が 30 日以内にセーフハーバーに完全に従わない場合には、販売店契約を解除すること

⑥援助及び幫助の禁止

Dish に対し、電話勧誘業者又は販売店が電話勧誘販売規則、電話消費者保護法その他関係法令を遵守していないことを知っており又は意識的に知ろうとせずに当該電話勧誘業者等に実質的な援助又は支援を提供することを永久に禁止する。

⑦州法の規定の遵守

Dish に対し、本件訴訟で問題となった各州法に違反することを永久に禁止する。

⑧遵守の監視

Dish による本命令の遵守状況を監視するため、

A. 原告からの書面による通知の受領後 14 日以内に、Dish は追加的なコンプライアンスレポート等の要求された情報を提出しなければならない。

(B 以下省略)

⑨遵守の報告

Dish は原告に遅滞なく次のものを提出しなければならない。

A. 本命令の発効の 180 日後に、Dish はコンプライアンスレポートを提出しなければならない。

B. 本命令の発効後 20 年間、Dish は本命令によるコンプライアンス義務に影響を与える組織変更等についてコンプライアンス通知を提出しなければならない

(C 以下省略)

⑩記録の保存

Dish は本命令発効後 20 年間、会計記録、人事記録、苦情及び返金要求の記録、本命令の各項目に完全に従ったことを示すために必要な記録、勧誘電話の記録、Dish からの又は Dish のための勧誘電話を受けたくないと言った者の記録等の記録を作成し、5 年間保管しなければならない。

2. 全米 Do Not Call 制度に違反する電話勧誘の蔓延と対策

全米 Do Not Call 制度の創設により合法的な電話販売業者からの電話の洪水は和らいだが、消費者は今も電話勧誘販売の電話に悩まされ続けている⁷⁵⁾。

多くの消費者が全米電話勧誘拒否登録簿に登録し、連邦取引委員会が電話勧誘規則違反に対して厳しい措置をとっているにもかかわらず、消費者からの苦情が増え続けている理由として、自動ダイヤル装置で次々と電話し、録音したメッセージを流して消費者に例えば 1 のボタンを押させ、その後で電話勧誘業者の販売担当者が電話に出る、いわゆるロボコール (robocall) の蔓延がある。このような電話勧誘は、前述のように、それ自体電話勧誘販売規則に違反する。しかし、ロボコールを行う業者の多くは Do Not Call 制度を無視して規制当局の権限が及ばない外国から電話をかけるか、又は差止めを命じられても新たな場所ですぐに行為を再開する悪質業者である。そこで、さらにロボコールに対する対策が必要になっている⁷⁶⁾。

連邦取引委員会のホームページには、携帯電話のアプリ、電話に備えられている機能、クラウド

ドを用いたサービス等、望まないロボコールをブロックする方法が掲載されている⁷⁷⁾。

また、連邦取引委員会は、2012年に、「ロボコール・チャレンジ (Robocall Challenge)」を開催し、ロボコールをブロックする技術を競わせ、優秀者に賞金を与えている。

さらに、2017年の8月に、連邦取引委員会は、消費者が提供したロボコールをする者の電話番号を、毎日、電話会社及びその他のロボコールによる電話を遮断する方法による対策を実施している業界のパートナーに伝えることを発表した⁷⁸⁾。そして、この対策のために、消費者にロボコールなどの違法な電話について報告するよう呼びかけている⁷⁹⁾。

IV. わが国における Do Not Call 制度導入への動き

1. 現行法における電話勧誘及び不招請勧誘の規制

わが国では、電話勧誘販売は、特定商取引に関する法律（特定商取引法）によって規制されている。特定商取引法には、電話勧誘販売について、書面交付義務⁸⁰⁾やクーリングオフ⁸¹⁾の規定が置かれている。契約を締結しない旨の意思表示をした者への勧誘を禁止する規定⁸²⁾もある。しかし、同法は電話勧誘を拒否する旨表明した者のリストを作りその者に以後電話勧誘をしてはならないということまでは義務付けていない。また、事前に同意を得ることなく電話勧誘行為をすることは禁じられていない。

顧客からの要請なく電話をかけて取引を勧誘することを禁止している法律として、金融商品取引法及び商品先物取引法がある。これらの法律は、外国為替証拠金取引（FX取引）などの金融デリバティブ取引や商品先物取引について、顧客からの要請なく電話をかけて取引を勧誘することを禁止している⁸³⁾。これらの取引以外については、顧客からの要請なく電話をかけて取引を勧誘することは禁止されていない⁸⁴⁾。

2. Do Not Call 制度の導入を求める動き

a. 政府の国会答弁

2009年の商品取引所法改正で、商品先物取引について不招請勧誘規制が導入されることになった。このときの国会審議で、Do Not Call 制度の導入についても議論になり、当時の二階俊博経済産業大臣は、2009年6月17日の衆議院経済産業委員会の商品取引所法等改正審議で、民主党の下條みつ議員の質問に対して、「Do Not Call の制度については、…消費者のお立場を守るという面で政府全体として十分考えてみるべきことだと思っております」と答弁した。また、同年7月2日の参議院経済産業委員会における公明党の松あきら議員の Do Not Call 制度を導入すべきではないかとの質問に対しても、「悪質商法のきっかけになる迷惑電話による勧誘を防止するためにこのような制度の導入の是非については有効な方法の一つとして十分検討に値する。…わが国における導入の可否については、消費者関連取引全体の制度のあり方の一つとして他省庁とも連携をとって考えていくべきことだ」と答弁した⁸⁵⁾。

b. 日弁連の意見書

日本弁護士連合会は、2010年の消費者基本計画策定の際の「『消費者基本計画』についての意見書」⁸⁶⁾(2010年1月21日)において、金融サービス取引に関し電話勧誘拒否登録制度の導入を検討すべきという意見を表明している。また、後述の特定商取引法見直しの際の「特定商取引法に事前拒否者への勧誘禁止制度の導入を求める意見書」⁸⁷⁾(2015年7月17日)では、特定商取引法の電話勧誘販売に Do Not Call 制度を直ちに導入することを求めている。

c. 地方議会の意見書

後述の特定商取引法見直しの際に、大阪府議会が「消費者が望まぬ勧誘を事前に拒否できる制度の特定商取引法への導入を求める意見書」⁸⁸⁾(2015年10月27日)の中で電話勧誘拒否登録制度の創設などを求め、福岡県議会が「高齢者の消費者被害を防止・救済する実効的な法制度の実現を求める意見書」⁸⁹⁾(2015年12月18日)の中で事業者の勧誘が始まる前に勧誘を拒否する意思表示をできる制度を導入することを求めるなど、地方議会からも Do Not Call 制度の導入を求める意見が出されている。

3. 消費者委員会特定商取引法専門調査会における検討

2015年1月に内閣総理大臣から内閣府消費者委員会に対して特定商取引法の見直しについて諮問がなされ、同年3月から同委員会に特定商取引法専門調査会が設置され、特定商取引法の見直しについての議論が行われた。

電話販売については訪問販売と併せて主として勧誘の規制について議論が行われ、電話勧誘販売に関しては、消費者庁から Do Not Call 制度も紹介され、議論の対象となった。

特定商取引法専門部会の資料は消費者委員会のホームページに公開されているが、議事録は公開されていない。

a. 第4回特定商取引法専門調査会

2015年4月28日に開催された第4回専門調査会には、消費者庁から「訪問販売・電話勧誘販売等の勧誘に関する問題についての検討」と題する資料が提出された⁹⁰⁾。同資料の中で、次のことが報告されている。

- ・2014年度に国民生活センターと全国の消費生活センターに相談のあった電話勧誘販売の契約当事者の約60%が60歳以上であり、契約購入金額の平均は約312万円、既払い金額の平均は約73万円であること

- ・消費者庁が2015年3月に行った調査では、電話勧誘販売について「必要ない・来てほしくない」と回答した者が96.4%であるのに対し「便利である・来てほしい」と回答した者は0.6%であり、他の調査でも概ね同様の結果となっていること

そして、消費者庁は、次の現状にかんがみ、勧誘の方法について、更なる見直しをする必要があるのではないかとしている。

- ・再勧誘禁止規定があるにもかかわらず再勧誘が多く行われている実態が伺われること、強引な勧誘が相談内容の多くを占めていることから、消費者が意に反した勧誘を受けることを防止するという再勧誘禁止の導入趣旨が十分に達成されているとはいえないこと、
 - ・相談案件の大半は消費者自身の招請によらない勧誘行為やそうした勧誘行為に起因する取引行為であること
 - ・勧誘を規制することによって生活の平穏やプライバシーという利益も保護すべきではないかとの委員意見もあること
 - ・消費者の自主的・合理的な選択の機会や消費者の自己決定権への配慮も必要ではないか
- また、参考として、米国・英国及び韓国の Do Not Call 制度も紹介している。

b. 第6回特定商取引法専門調査会

2015年6月10日に開催された第6回専門調査会には、消費者庁から「訪問販売・電話勧誘販売等の勧誘に関する問題についての検討②」と題する資料が提出され⁹¹⁾、各国の Do Not Call 制度が紹介された。また、参考資料として、韓国の Do Not Call 制度について詳細な資料が提出された。

c. 第8回特定商取引法専門調査会

2015年7月22日に開催された第8回専門調査会には、消費者庁から「訪問販売・電話勧誘販売等の勧誘に関する問題についての検討③」と題する資料が提出された⁹²⁾。そこには、検討が行われたさまざまな勧誘の規制方法とそれらについての委員の意見が掲載されており、事業者と消費者が接触をする前に当該事業者に対して勧誘を受ける意思がない旨の意思表示をする制度（電話勧誘販売における Do Not Call 制度、訪問販売におけるお断りステッカー又は Do Not Knock 制度）についても、導入に賛成する意見と反対する意見が掲載されている。

Do Not Call 制度の導入に賛成する意見として、次のものが掲載されている。

- ・勧誘一般を受けない意思表示をした消費者に対し、なお嫌だといわれている方法で新規勧誘することが、本当に新しいビジネスモデルにとって必要なことなのか疑問
- ・個別的拒絶者への勧誘禁止（再勧誘禁止）を導入した後もトラブルは減少していないという現状、また、訪問販売、電話勧誘販売が消費者の主体的意思や生活の平穏を害する構造的な危険を有すること、勧誘着手後ではトラブル防止が困難であることを踏まえれば、現行法の個別的拒絶者への勧誘禁止から、さらに規制強化することが必要
- ・接触後の拒否であると、結局明確に断ったのか否かについて「言った言わない」の問題になり、結局は違反かどうか認定もできない。または断るのが苦手な人はそこで押し負けてしまう。そういうことを繰り返し、現に苦情は減っていない若しくは増えている以上、規制の根拠・必要性は十分に示されているのではないか
- ・現行法の規制では、販売員と直接接し会話が始まってしまうと、販売員の巧みな話術に対し勧誘を拒絶することは通常の消費者でも多くの気力と労力を要し、通常人でも不本意な契約に至

りやすいのではないか。交渉力格差が大きく「きっぱり断れない」消費者は被害に遭うことになってしまう

- ・特定の事業者からの勧誘を受けない意思表示というのは、特定の事業者を選別でき、ここだけはやめて欲しいという情報を持ち、それを選択するという消費者像が前提であるが、そうしたことに実効性があるのか疑問。一般的拒絶者への勧誘禁止以上が実効性のある規律として検討対象になると考える

一方、Do Not Call制度の導入に反対し、又は疑問があるとする意見として、次のものが掲載されている。

- ・メール広告のオプトイン規制が導入されたが、海外サーバーからのメールは減少していないように、悪質な事業者は規制されてもやってしまうのが実際である。通常の事業者の営業活動を制限することは、一般の経済活動に大きな影響を与えるのではないか。自動音声対応で「勧誘をお断りします」と入れておくなど、仕組みとしてはもう少し色々考えられるのではないか

- ・消費者からの要請がある場合でも、その人たちも最初の段階では当然初めてであり、最初の出会いが駄目だとなると、そもそも訪問販売や電話勧誘がスタートできなくなる

- ・悪質事業者と健全事業者を一網打尽に過剰規制するべきではない。健全事業者のビジネスを著しく阻害することがあってはならない。詐欺的な事業者と健全事業者を一緒にして議論するのはそもそもおかしい

d. 中間整理及び報告書

2015年8月に出された専門調査会の中間整理⁹³⁾は、勧誘に関する規制について、「議論の結果、勧誘に関する行為規制の強化の要否も含め対応の方向性については、必ずしも委員会で、立法による対応の必要性も含めて共通認識が形成されるには至っていない。」としながら、「本調査会においては、消費者庁等の協力も得つつ、訪問販売及び電話勧誘販売における消費者トラブルの実態について精緻な分析及びこれまでの法規制の効果の検証を行った上で、立法による対応の必要性についての認識が共有されれば、勧誘に関する規制を強化した場合等の産業界への影響、執行強化と規制強化との優先順位、バランス及び実現可能性等の観点から更なる検討を行い、事業者、消費者等の関係者が協調して取組を進められる一致点を目指して、議論を深めていくこととする」としていた。

しかし、同年12月に出された専門調査会報告書⁹⁴⁾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…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」とした。そして、2016年の特定商取引法改正では、Do Not Call制度の導入等の勧誘規制の強化は行われなかった。

V. 導入に際して検討すべき事項

上記のとおり、2015年に行われた特定商取引法見直しの結果、2016年の特定商取引法改正では Do Not Call 制度は導入されなかった。しかし、上記のとおり、消費者の大多数は電話勧誘販売業者が一方的にかけてくる電話を迷惑に思っている。例えば平成24年度の消費者庁「消費者意識基本調査」によると、消費者が頼んでいない電話勧誘について約87%の消費者が「かかってきてほしくない」と答えており、「どちらかといえばかかってきてほしくない」を含めると95%以上になる。一方、「かかってきてよい」は0.3%であり、「どちらかといえばかかってきてよい」を合わせても1%に満たない⁹⁵⁾。また、高齢化の進展に伴い、判断力の低下した高齢者が電話勧誘販売により不本意な契約を締結してしまうという問題もますます深刻化するものと思われる。したがって、Do Not Call 制度の導入を求める声は、今後一層高まっていくものと思われる。

そこで、米国の状況を踏まえ、わが国に Do Not Call 制度を導入する際に特に留意すべきと思われる事項について考察する。

1. プライバシーと営業の自由

わが国では、米国とは異なり、平穏な生活を侵されない権利をプライバシーの権利として認められた判例はない。しかし、最高裁判所は「自衛隊イラク派兵反対」のビラを防衛庁立川宿舍各室ドア新聞受けに投函し、居住者の承諾を得ないで立ち入ったことが住居侵入罪に当たるとして起訴された事件で、「たとえ表現の自由の行使のためとはいっても、このような場所に管理権者の意思に反して立ち入ることは、管理権者の管理権を侵害するのみならず、そこで私生活を営むものの私生活の平穏を侵害するものといわざるを得ない。」として、住居侵入罪に問うことが憲法21条1項（言論表現の自由）に違反するものではないとした⁹⁶⁾。このことから、私生活の平穏は、日本においても権利として認められているといえる。したがって、営業の自由を盾に私生活の平穏を侵害することは許されず、Do Not Call 制度の導入はわが国の憲法にも適合すると考えられる。

Do Not Call 制度の導入等に対して、健全な事業者のビジネスを著しく阻害するという意見がある⁹⁷⁾。しかし、電話勧誘を拒否している消費者に対してあえて電話勧誘する営業方法は、健全なビジネスとは言い難いであろう。

悪質な事業者は規制されてもやるので、迷惑電話の防止にすぐつながるものではないという意見もある⁹⁸⁾。しかし、消費者庁の資料によれば、Do Not Call 制度を導入した国では、概ね勧誘電話は減少している。また、Do Not Call 制度に違反して電話する事業者を減らすことができるかどうかは、後述のように、悪質業者を含む違反行為者に対して実効性のある措置をとることができるかどうかにかかっている。

2. 制度構築・運用の費用と費用負担

全米 Do Not Call 制度設置のための費用は、2003年の施行までに1,810万ドル、その後、リストの作成などの費用が2,160万ドルとのことである⁹⁹⁾。米国ではこの費用について、電話勧誘をす

る事業者の全米電話勧誘拒否リスト閲覧のための年間登録料で賄うという仕組みがとられている。2007年には年間登録料を支払う事業者が6,000社あり、2,100万ドルの収入があったので、運営費用を賄えているとのことである¹⁰⁰⁾。しかし、上記のように、年間アクセス料を払った事業者の数は2004年の7,123から減少し続け、2016年には2,949と半分以下になっている。米国のような方式をとることによって安定的に費用を賄えるのか、十分に検討する必要があるであろう。一方、韓国等では、国が費用を負担してDo Not Call制度を構築し運用している。

いずれにせよ、このような制度の構築及び運営には相当の費用が掛かるのであり、このような制度を導入するのであれば、費用をかけるに値する実効性のある制度にしなければならない。

3. 実効性の確保

Do Not Call制度を導入しても、それだけで不招請電話勧誘がなくなるものではない。詐欺的な勧誘をする悪質な事業者ほどDo Not Call制度を無視して電話をかけ続けるであろう。Do Not Call制度を導入した国の中には、違反行為に対する執行が不十分なため、効果が上がっていない国もみられる¹⁰¹⁾。不招請電話勧誘を大幅に減らすためには、Do Not Call制度を設けるだけでなく、違反行為に対して厳しい措置をとる必要がある。

a. 違反事業者に対する措置

わが国でDo Not Call制度を導入する方法として、特定商取引法の第2章第4節「電話勧誘販売」に係る規定を入れ、消費者庁が違反行為者に対して指示又は命令をし、これに違反した場合に罰則を科するという仕組みが考えられる。

特定商取引法の電話勧誘販売の規定によれば、同法17条の規定に違反して契約をしない旨の意思表示をした者に対して勧誘をした等の場合には、消費者庁が必要な措置をとるよう指示をし（同法22条）、指示に従わない場合に業務の全部又は一部を停止することを命じることができる（同法23条）。電話勧誘販売に係る取引の公正及び購入者若しくは役務の提供を受ける者の利益が著しく害されるおそれがあると認めるときは、指示をせずに業務の全部又は一部を命じることができる（同条）。指示に違反した者への罰則は100万円以下の罰金であり（同法74条1項2号）、命令に違反した者への罰則は2年以下の懲役又は300万円以下の罰金である（同法70条の2）。法人の代表者、従業員等が法人の業務に関し違反行為をした場合は、法人に対しても罰則が科される。法人に対する罰金は、指示に違反した場合は100万円以下、命令に違反した場合は3億円以下である。このように、違反行為には刑事罰があり、特に命令に違反した場合には個人に対して懲役刑を科し、事業者に対しても3億円を上限とする罰金刑を科することができる。

しかし、刑事罰は違反行為者個人を特定して検察庁に告発して起訴してもらう必要があるため、消費者庁のみの判断で機動的に運用することはできず、抑止力となりにくいと考えられる。行政庁が課すことができる課徴金の制度を導入し¹⁰²⁾、違反してかけた電話の数に応じた高額の課徴金を課すことができるようにするなど、違反行為に対する抑止力のある制裁制度を導入しなければ、

Do Not Call 制度を導入しても効果は望み難いであろう。

b. 執行体制

現在、毎日膨大な数の電話勧誘の電話がかけられており、Do Not Call 制度を導入した場合には、多数の違反事件が発生すると思われる。しかし、消費者庁には、現在、多数の事件を処理しうるだけの人員はいない。Do Not Call 制度を導入する場合には、消費者から寄せられるであろう膨大な違反行為の申告に対処できる体制を整える必要がある。

4. ロボコールに対する対策

米国では全米 Do Not Call 制度を導入する以前から自動ダイヤル装置を用いて電話をかけ勧誘電話で録音したメッセージを流すロボコールが問題となっていたが、全米 Do Not Call 制度の導入以降、ますますこの問題が大きくなっており、違法な電話に対する苦情が増え続ける原因となっている。

わが国では、現在、このような方法はあまり用いられていないようであるが、米国で広まっているこのような方法が、近い将来、わが国にも広まることが懸念される。Do Not Call 制度の検討と併せてロボコールに対する対策も今から検討しておく必要があると思われる。

注

- 1) 15 USC CHAPTER 87 TELEMARKETING AND CONSUMER FRAUD AND ABUSE PREVENTION
- 2) TELEMARKETING SALES RULE 16 CFR PART 310
- 3) FTC Press Relies “FTC Issues FY 2016 National Do Not Call Registry Data Book” (Dec. 9. 2016)
<https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2016/12/ftc-issues-fy-2016-national-do-not-call-registry-data-book>
- 4) FTC Press Relies “FTC and DOJ Case Results in Historic Decision Awarding \$280 Million in Civil Penalties against Dish Network and Strong Injunctive Relief for Do Not Call Violations” (June 6. 2017)
<https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2017/06/ftc-doj-case-results-historic-decision-awarding-280-million-civil>
- 5) 消費者委員会 第8回特定商取引法専門調査会参考資料「(6) 諸外国および自治体の制度例と効果・課題(電話勧誘販売)」2015年7月22日、薬袋真司「世界の勧誘規制を知る 第1回 Do-Not-Call 制度とは」国民生活2015年6月号、同「世界の勧誘規制を知る 第2回 イギリス、アメリカの Do-Not-Call 制度」国民生活2015年7月号、カライスコク・アントニオス「世界の勧誘規制を知る 第8回 ノルウェー、デンマークの Do-Not-Call 制度」国民生活2016年1月号
- 6) 消費者委員会 前掲、長谷川彰・吉岡康博「世界の勧誘規制を知る 第4回 シンガポール、韓国の Do-Not-Call 制度」国民生活2015年9月号
- 7) 三枝健治「電話勧誘規制 —全米 Do-not-call 制度の導入可能性の検討—」国民生活研究44巻1号(2004年6月)17頁参照
- 8) 47 USC 227
- 9) 47 USC 227 (b) (1)
- 10) 47 USC 227 (c)
- 11) 47 CFR 64.1200 (d)
- 12) 三枝前掲 14-15 頁参照

- ¹³⁾ 15 USC 6101
- ¹⁴⁾ 15 USC 6102 (a) (1)
- ¹⁵⁾ 15 USC 6102 (a) (3) (A)
- ¹⁶⁾ 16 CFR 310.3
- ¹⁷⁾ 16 CFR 310.4
- ¹⁸⁾ 16 CFR 310.4 (b) (1) (iii) (A)
- ¹⁹⁾ 16 CFR 310.4 (b) (3) (iii)
- ²⁰⁾ 三枝前掲 15-17 頁参照
- ²¹⁾ 15 USC 6108
- ²²⁾ FTC ‘Prepared Statement of the Proposed Amendment of the Telemarketing Sales Rule to Establish a national ‘Do-Not-Call’ Registry’ (Feb. 6. 2002)
https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/advocacy_documents/ftc-statement-kentucky-senate-judiciary-committee-concerning-proposed-amendment-telemarketing-sales/kentuckytestimony.pdf, FTC ‘Prepared Statement of the Federal Trade Commission, The Do Not Call Amendments to the Federal Trade Commission’s Telemarketing Sales Rule’ (Jan. 8. 2003)
https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/prepared-statement-federal-trade-commission-telemarketing-sales-rule/030108dnctest.pdf, 三枝前掲 18-23 頁も参照
- ²³⁾ FTC Press Release ‘Final Telemarketing Rule Amendments Published in Federal Register’ (Jan. 29. 2003)
<https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2003/01/final-telemarketing-sales-rule-amendments-published-federal>
- ²⁴⁾ FTC Press Release ‘Telemarketing Sales Amended to Establish Fees for Industry Access to National Do Not Call Registry’ (July 29. 2003)
<https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2003/07/telemarketing-sales-rule-amended-establish-fees-industry-access>
- ²⁵⁾ 15 USC CHAPTER 87A NATIONAL DO-NOT-CALL REGISTRY
- ²⁶⁾ 15 USC 6152
- ²⁷⁾ 15 USC 6153
- ²⁸⁾ 47 CFR 64.1200 (c) (2)
- ²⁹⁾ 15 USC 45 (a) (2) [連邦取引委員会法 5 条 (a) (2)]
- ³⁰⁾ Congressional Research Service ‘Telemarketing Regulation: National and State Do Not Call Registries’
<https://fas.org/sgp/crs/misc/R43684.pdf#search=%27Telemarketing+Regulation%27>
- ³¹⁾ U.S. Security v. FTC, Federal District Court for Western District of Oklahoma
- ³²⁾ 三枝前掲 25 頁参照
- ³³⁾ 15 USC 6151
- ³⁴⁾ Mainstream Marketing et.al. v. ETC, US Court of Appeals, Tenth Circuit, 358 F3d 1228 (Feb. 17, 2004)
- ³⁵⁾ Mainstream Marketing Services Inc. v. FTC, Federal District Court of Colorado
- ³⁶⁾ Central Hudson Gas & Elec. Corp. v. Pub. Serv. Comm’n of N.Y., 447 U.S. 557 (June 20, 1980)
- ³⁷⁾ Jared Strauss, ‘The Do-Not-Call List’s Big Hang-up’, Richmond Journal of Law & Technology Vol. X, Issue 4, 三枝前掲 25-26 頁
- ³⁸⁾ Mainstream Marketing et.al. v. ETC, US Court of Appeals, Tenth Circuit, 358 F3d 1228 (Feb. 17, 2004)、前事件と併せて審理し、判決を下した。
- ³⁹⁾ TechNews, Washingtonpost.com ‘Supreme Court Upholds Do-Not-Call Registry’ (Oct. 5, 2004)
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A7042-2004Oct4.html>
- ⁴⁰⁾ 15 USC 45

-
- 41) 15 USC 6102 (c)
- 42) 16 CFR 310.2 (x)
- 43) 16 CFR 310.4 (b) (1) (iii)
- 44) 16 CFR 310.4 (b) (1) (iii) (A)
- 45) 16 CFR 310.4 (b) (3) (iii)
- 46) 16 CFR 310.4 (b) (1) (iii) (B)
- 47) 16 CFR 310.4 (b) (1) (iii) (B) (1)
- 48) 16 CFR 310.4 (b) (1) (iii) (B) (2)
- 49) 16 CFR 310.4 (b) (3) (iv)
- 50) 16 CFR 310.4 (b) (3)
- 51) 16 CFR 310.4 (b) (1) (iv)
- 52) 同上
- 53) 三枝前掲 21-22 頁参照
- 54) 16 CFR 310.4 (b) (1) (v)
- 55) ハワイ州など全州が 1 つの地域コードの州から、32 の地域コードに分かれるカリフォルニア州まで、州ごとに地域コードの数はさまざまである。
- 56) FTC Consumer Information ‘National Do Not Call Registry’ <https://www.donotcall.gov/>
- 57) 15 USC 6155
- 58) 16 CFR 310.8 (e)
- 59) 16 CFR 310.8 (c)
- 60) 16 CFR 310.8 (a)
- 61) 15 USC 6105 (a)
- 62) 15 USC 6105 (b)
- 63) 15 USC 45 (b) [連邦取引委員会法 5 条 (b)]
- 64) 15 USC 45 (m) [連邦取引委員会法 5 条 (m)]
- 65) 15 USC 45 (m) (1) (A) [連邦取引委員会法 5 条 (m) (1) (A)] は 10,000 ドル以下と規定しているが、28 USC 2461 [Federal Civil Penalties Inflation Act] により 16,000 ドル以下に引き上げられている。
- 66) 15 USC 45 (m) (1) (C) [連邦取引委員会法 5 条 (m) (1) (C)]
- 67) 15 USC 57b (a) (1) [連邦取引委員会法 19 条 (a) (1)]
- 68) 15 USC 57b (b) [連邦取引委員会法 19 条 (b)]
- 69) 15 USC 6154
- 70) FTC ‘National Do Not Call Registry Data Book FY 2016’ (Dec. 2016)
https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/national-do-not-call-registry-data-book-fiscal-year-2016/dnc_data_book_fy_2016_post.pdf
- 71) 2004 年の数字は United States Government Accountability Office ‘TELEMARKETING Implementation of the National Do-Not-Call Registry’ (Jan. 2005) <http://www.gao.gov/new.items/d05113.pdf>、2012 年度及び 2016 年度の数字は前掲 FTC ‘National Do Not Call Registry Data Book FY 2016’ (Dec. 2016)
- 72) FTC ‘Enforcement of the Do Not Call Registry’
<https://www.ftc.gov/news-events/media-resources/do-not-call-registry/enforcement>
- 73) United States of America, and the States of California, Illinois, North Carolina, and Ohio v. Dish Network LLC, ‘Findings of Fact and Conclusions of Law’, Federal District Court for the Central District of Illinois Springfield Division

- 74) United States of America, and the States of California, Illinois, North Carolina, and Ohio v. Dish Network LLC, ‘Order for Permanent Injunction’, Federal District Court for the Central District of Illinois Springfield Division
- 75) Consumers Union ‘Robocalls keep coming!’ <http://consumersunion.org/end-robocalls/problems/>
- 76) FTC Consumer Information ‘How Does a Robocall Work Infographic’
<https://www.consumer.ftc.gov/articles/0381-how-does-robocall-work-infographic>, ABC News ‘Fighting Telemarketers: When Do-Not Call List Fails, These Strategies Work’ (Jan. 21. 2014)
<http://abcnews.go.com/Business/best-ways-turn-tables-telemarketers/story?id=21534413>
- 77) FTC Consumer Information ‘Blocking Unwanted Calls’
<https://www.consumer.ftc.gov/articles/0548-blocking-unwanted-calls>
- 78) FTC Press Release ‘FTC Escalates the Fight against Illegal Robocalls Using Consumer Complaints to Aid Industry Call-Blocking Solutions’ (Aug. 1. 2017)
<https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2017/08/ftc-escalates-fight-against-illegal-robocalls-using-consumer>
- 79) FTC Consumer Information ‘Here’s a big reason to complain about unwanted calls’ (Aug. 1. 2017)
<https://www.consumer.ftc.gov/blog/heres-big-reason-complain-about-unwanted-calls>
- 80) 特定商取引法 18 条
- 81) 特定商取引法 24 条
- 82) 特定商取引法 17 条
- 83) 金融商品取引法 38 条 4 号、商品先物取引法 214 条 9 号
- 84) 葉袋真司「世界の勧誘規制を知る 第 11 回 日本における電話勧誘規制と今後の展望」国民生活 2016 年 4 月号
- 85) 津谷裕貴「不招請勧誘規制のあり方について（下）」国民生活研究 50 巻 2 号（2010 年 9 月）25 頁
- 86) 日弁連 <https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/100121.pdf>
- 87) 日弁連 https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2015/opinion_150717_2.pdf
- 88) 大阪府議会 http://www.pref.osaka.lg.jp/gikai_somu/h2709/1027tokutei.html
- 89) 福岡県議会 <http://www.gikai.pref.fukuoka.lg.jp/honkaigi/kaketsu-27121804.html>
- 90) 消費者委員会 <http://www.cao.go.jp/consumer/history/03/kabusoshiki/tokusho/senmon/004/shiryou/index.html>
- 91) 消費者委員会 <http://www.cao.go.jp/consumer/history/03/kabusoshiki/tokusho/senmon/006/shiryou/index.html>
- 92) 消費者委員会 <http://www.cao.go.jp/consumer/history/03/kabusoshiki/tokusho/senmon/008/shiryou/index.html>
- 93) 消費者委員会 http://www.cao.go.jp/consumer/history/03/kabusoshiki/tokusho/doc/201508_chuukan.pdf
- 94) 消費者委員会 http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2015/doc/20151224_tokusho_houkoku1.pdf
- 95) 消費者庁『『消費者意識基本調査』の結果について』（平成 25 年 7 月 10 日）
http://www.caa.go.jp/adjustments/pdf/130710_kekka.pdf
- 96) 最高裁判所第 2 小法廷平成 20 年 4 月 11 日判決、刑集 62 巻 5 号 1217 頁
- 97) 前掲消費者庁特定商取引法専門調査会第 8 回資料、前掲消費者庁特定商取引法専門調査会中間整理
- 98) 同上
- 99) 津谷前掲 22 頁
- 100) 同上
- 101) 第 6 回特定商取引法専門調査会資料 1「訪問販売・電話勧誘販売等の勧誘に関する問題についての検討②」の 36 頁には、イギリスの勧誘拒絶リスト（TPS）の課題として、「法律を遵守せずに TPS 上の番号に架電している事業者が存在することは事実。その原因として、罰則の適用件数の少なさが指摘されている。TPS を機能させるには、執行の強化が必要である…といった主張がなされている」と記載されている。
- 102) 消費者法のうち、不当景品類及び不当表示防止法には、違反事業者に対する課徴金の制度が導入されている（同法 8 条－25 条）。