

# ヨーロッパでの攻撃的取引行為への規制 －EU指令とイギリス法を中心に－

上 杉 めぐみ

## 目 次

1. はじめに
2. 不公正取引慣行指令における攻撃的取引行為の位置づけ
3. イギリス国内法への影響
4. 日本法への示唆

## 1. はじめに

2015年3月に消費者委員会で専門調査会が立ち上げられ、消費者契約法や特定商取引法の改正をめぐり議論が進められていた。専門調査会では、法改正による対応が必要な事項を中心に、見直しの要望が強いもの、消費者被害の大きいもの、緊急な対応が必要なものを優先的に取り上げて検討していた<sup>(1)</sup>。そのうちの一つに、訪問販売や電話勧誘販売等の不招請勧誘への規制が挙げられていた。

不招請勧誘への規制に関して、特定商取引法専門調査会での議論の経過を整理していくと、まず、2015年8月に「中間整理」が公表され、「行為規制の文言は改正しない対応策」、「行為規制の文言は改正せず、再勧誘禁止の解釈の明確化・変更による行為規制を加重する対応策」、「再勧誘禁止以外の行為規制拡充による対応策」、「事前参入規制の導入」の4案が提示された<sup>(2)</sup>。しかし、勧誘への立法による対応策については、委員間で共

---

(1) 消費者委員会 特定商取引法専門調査会「報告書」(平成27年12月) < [http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2016/\\_icsFiles/afiedfile/2016/01/07/20160107\\_ts\\_toshin\\_betu2.pdf](http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2016/_icsFiles/afiedfile/2016/01/07/20160107_ts_toshin_betu2.pdf) > 1頁。

通認識が形成されるに至らなかったとして、最終的に同専門調査会では、いずれの選択肢への支持も示されなかった<sup>(3)</sup>。

その後、中間整理に対するパブリックコメントを行い、一般からの意見を募集したところ、寄せられた意見の総数は4万315件となり、そのうち規制に反対する意見が3万9,428件で、賛成意見の545件を圧倒していた<sup>(4)</sup>。しかし、その一方で、中間整理を踏まえ、消費者庁が不招請勧誘による消費者被害の現状について公表した資料<sup>(5)</sup>によれば、2014年4月中に寄せられた苦情のうち、訪問販売に関する苦情でキーワード「強引」が付与された件数は1,499件にのぼり、うち特定商取引法の適用対象で勧誘に関するものは792件であった。そして、消費者が意思に反し勧誘を受けていたと考えられるケースは、541件であった<sup>(6)</sup>。また、電話勧誘販売に関して、2014年4月中に寄せられた苦情でキーワード「強引」が付与された件数は1,470件にのぼり、うち特定商取引法の適用対象で勧誘に関するものは450件であった。そして、消費者が意思に反して勧誘を受けていたと考えられるケースは、364件であった<sup>(7)</sup>。すなわち、パブリックコメントでの反対意見の総数とは対照的に、訪問販売・電話勧誘販売による消費者被害の件数は低くはない状況であることがうかがわれた。

しかし、2015年12月に公表された「報告書」<sup>(8)</sup>でも、現状において立法の根拠が認められないとする意見、「『中間整理』に関する集中的な意見

---

(2) 消費者委員会 特定商取引法専門調査会「中間整理」(平成27年8月) <[http://www.cao.go.jp/consumer/history/03/kabusoshiki/tokusho/doc/201508\\_chuukan.pdf](http://www.cao.go.jp/consumer/history/03/kabusoshiki/tokusho/doc/201508_chuukan.pdf)> 9頁。

(3) 消費者委員会・前掲注(2) 14頁。

(4) 消費者委員会 特定商取引法専門調査会「『中間整理』に関する集中的な意見受付の結果概要」(平成27年10月26日) 特定商取引法専門調査会第12回資料 <[http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/tokusho/doc/20151026\\_shiryu1.pdf](http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/tokusho/doc/20151026_shiryu1.pdf)>。

(5) 消費者庁「『訪問販売・電話勧誘販売等の勧誘』に関する提出資料」(平成27年11月16日) <[http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/tokusho/doc/20151116\\_shiryu2.pdf](http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/tokusho/doc/20151116_shiryu2.pdf)>。同資料につき、消費者庁は、調査審議に協力するため、中間整理を踏まえ、提供可能なデータを整理したものとして位置づけている。

(6) 消費者庁・前掲注(5) 6頁。

(7) 消費者庁・前掲注(5) 8頁。

(8) 消費者委員会・前掲注(1) 15-16頁。

に寄せられた意見」での反対意見の数等を踏まえ、委員間で共通認識が形成されるには至らず、不招請勧誘への規制の導入は見送られることとなった。なお、その他の論点に関しては、2016年1月に答申書<sup>(9)</sup>が公表され、第190回通常国会に2016年3月4日付で特定商取引法及び消費者契約法の改正案が提出された。同改正案は、同年5月25日に成立し、同年6月3日に公布された<sup>(10)</sup>。

ところで、イギリスなどでは、訪問販売や電話勧誘販売等の不招請勧誘を cold calling と呼んでいる。こうした勧誘は常に違法なものにはならず、訪問販売であれば、日本と同様にクーリング・オフの手段が講じられている。もっとも、近年、訪問販売等による消費者問題の増加に伴い、クーリング・オフだけでは十分な消費者救済手段になりえないとして、消費者の意に反して勧誘を行う攻撃的取引行為 (aggressive commercial practices) により契約を締結した消費者に対して、民事的救済手段を付与する法改正が行われた。

本稿では、我が国での不招請勧誘への規制のあり方について検討する際の一助とするために、攻撃的取引行為をめぐるEU指令の規制内容を整理するとともに、イギリスで先に述べた法改正が必要になった背景を明らかにしていく。そして、不招請勧誘にとどまらず、同取引行為の概念の意義について概観し、日本法での活用の可能性について検討していく。

---

(9) 消費者委員会 特定商取引法専門調査会「特定商取引法の規律の在り方についての答申」(平成28年1月7日) <[http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2016/\\_icsFiles/afeldfile/2016/01/07/20160107\\_ts\\_toshin.pdf](http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2016/_icsFiles/afeldfile/2016/01/07/20160107_ts_toshin.pdf)>。

(10) 消費者庁「国会提出法案」<<http://www.caa.go.jp/soshiki/houan/>> (last accessed on 23.3.2016)。消費者庁「特定商取引に関する法律の一部を改正する法律」(平成28年法律第60号)、消費者庁「消費者契約法の一部を改正する法律」(平成28年法律第61号)。なお、施行期日は公布日から1年6月以内となっている。

## 2. 不公正取引慣行指令における攻撃的取引行為の位置づけ

### (1) 不公正取引慣行指令の目的

2005年に、不公正取引慣行指令（Unfair Commercial Practices Directive：以下「UCPD」と表記する。）<sup>(11)</sup>が採択された。同指令の目的は、統一市場での適切な機能を妨げる障害を消費者のために排除することにある。すなわち、EU指令を導入することで、それまで加盟国ごとに不公正な取引に関する法律が存在することで生じていたクロスボーダー取引の障害を取り除くことができ、その結果、事業者は取引方法を活動地によって変える必要がなくなる。そして、法的安定性が確保される状況において事業者が適正な活動を行うことにより、消費者の事業者に対する信頼が高まることにつながり、両者が域内市場での取引から利益を享受することができる<sup>(12)</sup>と説明されている<sup>(12)</sup>。

このため、UCPDは、原則、平均的消費者（average consumer）<sup>(13)</sup>を基準にして規制対象行為であるか否かを判断することになるが（5条2項b号）、事業者から影響を受けやすい弱い消費者（vulnerable consumer）として事業者が合理的に予見できる場合には、影響を受けやすい者の集団の平均値を基準に判断するよう修正される（5条3項）。このとき、仮に、特定の個人が事業者からの高圧的な販売方法に対して抵抗できていたとしても、攻撃的取引行為と判断される場合もある<sup>(14)</sup>。特別な考慮を必要とする者には、

---

(11) Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council [2005] OJ L149, 22.

(12) *The unfair commercial practices Directive. questions and answers* (MEMO/07/572) [Hereinafter, MEMO], 1.

(13) UCPD前文18によれば、平均的消費者とは、十分な情報提供を受けたいうえで、合理的に注意深く慎重な判断を行える者をいう。

(14) Geraint Howells, 'Aggressive commercial practices', In G. Howells, H. W. Micklitz & T. Wilhelmsson (Eds.), *European fair trading law: The unfair commercial practices directive* (Ashgate, 2006), 175.

病気等により精神的・肉体的に脆弱な者、一定の年齢層にある者（高齢者、若年者）が該当するが、単に軽信する傾向にある者はこの範囲から外れる<sup>(15)</sup>。

UCPDの導入に対して、いくつかの問題点が見られる。これについては後で述べることとし、ここでは評価されている点について紹介する。UCPDが対応する領域は、元来、各加盟国において契約法と刑法で対応されていたが、UCPDの導入により、行政機関が民法または刑事法の手続きをとることなく消費者保護を実施できるようになったこと<sup>(16)</sup>、また、各国内の消費者保護団体も、幅広く不公正な販売行為を抑制できるようになったこと<sup>(17)</sup>、そして、競争法としても、適切な活動を行っている者を、規則を遵守しない事業者から保護する役割が認められるとしてEU委員会が評価している<sup>(18)</sup>。

## （２）指令における攻撃的取引行為の位置づけ

### ① 規定の枠組み

UCPDでは、消費者の意思決定過程における自主性の確保が中核となっており、誤認惹起取引行為（misleading commercial practices）と攻撃的取引行為が規制対象である。そして、攻撃的取引行為は、消費者の自由な決定を制限する取引行為として規制されている<sup>(19)</sup>。

---

(15) REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE First Report on the application of Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council ('Unfair Commercial Practices Directive') [2013] COM(2013)139 final, Hereinafter, First report), 13; C. Twigg-Flesner, D. Parry, G. Howells, A. Nordhausen, *An Analysis of The Application and Scope of The Unfair Commercial Practices Directive*, London: DTI (2005), 33.

(16) First report, 26.

(17) Press release IP/13/227.

(18) First report, 29.

(19) Howells, *supra* note (14), 174.

UCPDの規定によれば、嫌がらせ (harassment)、強迫 (coercion)、不当威迫 (undue influence) のいずれかの行為により、平均的消費者の自由な決定を著しく損ねる場合または損ねる可能性がある場合に、事業者の取引行為が「攻撃的」と判断される (前文16, 8条, 9条)。なお、我が国では、この種の行為は契約前だけを想定しているが<sup>(20)</sup>、UCPDでは、例えば、付則 (以下「ブラックリスト」と表記する。) 27で、契約締結後に消費者が事業者から保険金を請求することをとどめさせる行為を規制対象に含んでいるように、契約締結後の取引行為も適用対象に含まれている。また、UCPDで攻撃的取引行為といった場合、特定の者に対する勧誘行為だけでなく、不特定の者に対する広告も取引行為に含まれる<sup>(21)</sup>。

次に、ブラックリストに列挙されている行為は、8条や9条のように攻撃的取引行為に該当するか否かを事例ごとに判断する必要がなく、いかなる状況にあっても違法行為と解され、加盟国内の規制当局が消費者救済のために執行をする場合、事業者が消費者の決定の自由をどの程度影響を及ぼしたかを証明する必要がない (前文17)。なお、攻撃的取引行為に関するものは、ブラックリスト24ないし31<sup>(22)</sup>が該当し、これらの具体的行為は、一般条項である8条, 9条を補足することになる<sup>(23)</sup>。

---

(20) 消費者契約法4条1項, 4条2項及び4条3項では、いずれも「契約の締結について勧誘をするに際し」と規定している。特定商取引法9条でも、「売買契約若しくは役務提供契約の申込みを受けた場合」として、契約締結前を想定している。

(21) ブラックリスト28では、子供に対して商品を購入するよう促す広告を攻撃的取引行為であるとしている。

(22) なお、ブラックリスト24は、契約するまで事業所から退去させないような印象を与える行為、ブラックリスト25は、消費者の自宅にて、契約するまで退去しないような行為、ブラックリスト26は、電話、FAX、電子メール等による執拗な勧誘行為、ブラックリスト27は、保険契約において消費者の保険金請求の意思を削ぐような行為、ブラックリスト29は、消費者が求めたものでない商品の返還又は保管に対して、支払いを要求する行為、ブラックリスト30は、消費者に、契約を締結してもらわないと事業者の職や生活が危うくなると明示して勧誘する行為、ブラックリスト31は、懸賞において、消費者が当選済みまたは当選するという印象を与える行為となっている。

(23) First report, 18.

## ② 実際の事例

実際の裁判例として、イギリス国内で、新聞や雑誌記事の広告、スクラッチカードになされた地中海クルーズへの参加の権利が4名にプレゼントされるという懸賞の記載は、攻撃的取引行為に該当するか否かで争われた事例があった。なお、本当に当選するかに関しては争いがなかった。権利を獲得するためには、郵送での申込み、電話での申込み、テキストメッセージでの申込みのいずれかが利用できるが、参加者の80%が電話での申込みを選択していた。ところが、電話での申込みは、通常よりも高い通話料金となっており、1分間あたり1.50ポンドの通話料金が消費者にかかり、そのうちの1.21ポンドは当該懸賞の企画者が獲得していた。何人かの消費者には、追加料金を払う必要性が生じていたところ、企画者からは、送料や保険料として支払う必要のあるものと説明されており、ほとんどの者は、そのまま支払いを続けていた。最も高い金銭を支払った2組の夫婦は、地中海クルーズへの懸賞に応募するために総額1,596ポンドを支払っていた。全申込者は35,658名で、被害者一人当たりの支払い額は399ポンドとなっていた<sup>(24)</sup>。こうした取引行為につき、裁判所は、電話をかけ続けることで懸賞に当たるとの通知は、消費者の心理を利用したものであるとした。そして、こうした行為により、消費者は、常に合理的に判断できないことになり、懸賞に当たるための支払いとはみなすことのできない種類の支払いを強制的にさせることになるとして、ブラックリスト31に規定した攻撃的取引行為に該当すると結論付けている<sup>(25)</sup>。

このほか、個々の消費者からの相談に対応しているヨーロッパ消費者センター（ECCs）によれば、攻撃的取引行為に関して寄せられる相談例として多いものは、タイムシェア分野（休暇中のクラブ会員権等に関するもの）、家具、電化製品のアウトレット販売、健康食品などを店舗外で販売

---

(24) C-428/11, *Purely Creative Ltd and others v Office of Fair Trading* [2011] EWHC 106 (Ch); [2011] E.C.C. 20, paras 14-16.

(25) *Ibid.*, para 38, 49.



する事業者に関するものとなっている<sup>(26)</sup>。

### (3) 攻撃的取引行為という概念

#### ① 攻撃的取引行為という概念の不明確性

UCPDへの評価がある一方で、同指令に規定された攻撃的取引行為をめぐり、適法か否かの線引きが困難であるとの指摘がある<sup>(27)</sup>。すなわち、攻撃的取引行為に該当する要件について、繰り返しになるが、UCPD 8条の文言からは、当該行為が、(i) 嫌がらせ、強迫、不当威迫のいずれかに該当すること、(ii) 消費者の自由な決定を著しく損ねる場合または損ねる可能性がある場合、(iii) 他の状況であればとらなかった決定を消費者が行ったこと、という3つの要件が読み取れる。そして、UCPD 9条では、攻撃的取引行為と判定する際に考慮される要素として、タイミング、場所、性質、しつこさ(a号)<sup>(28)</sup>、脅迫的または侮辱的な言葉や行動を用いること(b号)、ある取引に関して消費者の決定につき影響を及ぼすと認識して、消費者の特定の不幸な状況等につけこんで勧誘を行うこと(c号)<sup>(29)</sup>、契約締結時ではないときに、消費者が事業者によって不当な圧力をかけられる場合(d号)<sup>(30)</sup>、明らかな強迫がない場合のように従前までは法的に対処しえないあらゆる脅しの行為(e号)が挙げられている。

UCPDは、不当威迫について、「消費者に対して、力関係を利用して、

---

(26) First report, 18.

(27) Howells, *supra* note (14), 168.

(28) Chris Willett, 'Fairness and Consumer Decision Making under the Unfair Commercial Practices Directive', 33 *Journal Consumer Policy* (2010), 260では、a号に該当する例として、早期契約者に限り、ある特典等の利益を受けることができると説明し、販売員が早期の決定を求めるような場合を挙げている。

(29) European Commission, *Follow-up Communication on the Green Paper on EU Consumer Protection* (COM (2002) 289), 17-18によれば、身内の死や家族に病人がいる場合など消費者の特性や状況につけこんで勧誘する場合を挙げている。

(30) Willett, *supra* note (28), 263では、消費者が不当な圧力をかけられていると認識しているか否かを問わず、どんな決定をしようとも、消費者は実質的に不当な結果になるという事態に直面している場合が、d号に該当する例であるとしている。



消費者が十分な情報を得たうえで決定を行う能力を実質的に制約するように圧力を加えることをいい、物理的脅迫を伴わない場合を含む。」と定義している(2条j号)。そして、具体例として、既に負債があり、返済が遅れている消費者に対して、他の商品を購入する条件で返済期限を延期すると事業者が持ち掛ける場合は、不当威迫に該当するとしている<sup>(31)</sup>。しかし、UCPDでは、嫌がらせ・強迫に関する定義を設けておらず、その概念が明確にされていない。このため、攻撃的取引行為は、各加盟国の国内法及びEU法において未発達な概念であり、文化的影響によってその概念が変動する可能性がある<sup>(32)</sup>と指摘されている<sup>(32)</sup>。また、概念定義が存在しないことは、いかなる場合に攻撃的取引行為となるかの定義が欠如していることになり<sup>(33)</sup>、EUレベルでの統一的概念の構築が必要であるとの指摘もされている<sup>(34)</sup>。もっとも、その一方で、事業者の取引行為はときに複数の概念の要素が混在していることから、3類型の分類は明確に行えるものではなく、また、UCPD 9条は、どの行為であったとしても適用されることから、分類の必要はないとの指摘もある<sup>(35)</sup>。

## ② 国内法への影響

3類型に関する各定義及び概念定義が存在しないことの影響については、別の機会に検討することとして、ここでは、既に各加盟国内に存在する一般法との関係性について言及していく。例えば、「嫌がらせ」という概念について、イギリスの国内法では、個人空間への侵害で、侮辱的な言葉ま

---

(31) The Health and Consumer Directorate-General of European Commission, The Unfair Commercial Practices Directive- New laws to stop unfair behaviour towards consumers (2006), 14.

(32) Howells, *supra* note (14), 170.

(33) Onyeka K. Osuji, 'Business-to-Consumer Harassment, Unfair Commercial Practices Directive and the UK-A Distorted Picture of Uniform Harmonization', 34 *Journal of Consumer Policy* (2011), 441.

(34) First Report, 17.

(35) Howells, *supra* note (14), 173, 193.

たはふるまいによる脅しという要素を含むものとして<sup>(36)</sup>、不法行為法や刑事法分野で規制されている。また、イギリスのハラスメントからの保護法（Protection from Harassment Act 1997）<sup>(37)</sup>では、勧誘者が消費者の嫌がっていることを知っているまたは知るべきだった場合に、同法の規制対象になるとしていることから（1条1項b号）、消費者が事業者の内心について証明すべきとしている。

これに対して、UCPDでは、当該取引行為が3類型に該当すると証明できれば、勧誘者が専門家としての注意義務（professional diligence）に反した勧誘を行ったと推定され、消費者は事業者の注意義務違反を証明する必要はない（5条2項, 11条2項）<sup>(38)</sup>。また、不法行為に該当する行為であれば、当然攻撃的取引行為と判断されるが、不法行為であることがUCPD 8条適用の必須条件ではないとされる<sup>(39)</sup>。このため、UCPDにおける取引行為上の嫌がらせの概念の影響を受けて、各加盟国内の一般法について改正または調整をすべき必要性が指摘されている<sup>(40)</sup>。

### 3. イギリス国内法への影響

#### （1）不公正な商取引からの消費者保護に関する規制の導入

イギリス政府は、当初UCPD法案に反対の立場をとっていた。その理由は、適用対象が広範な一般条項を用いるUCPDの概念では、法の不確実性が予想され、また、既に具体的な規定を持つ特別法が存在しているからであった<sup>(41)</sup>。

---

(36) *Ibid.*, 178-179.

(37) 1997 C40. UCPDは、対象を取引行為に限定しているが、ハラスメント保護法の適用範囲は、取引行為に限られない。

(38) Howells, *supra* note (14), 172.

(39) *Ibid.*, 178.

(40) *Ibid.*, 180.

(41) Commission of the European Communities, *Green Paper on EU consumer Protection UK Government response* (COM(2001)531 final); Iain Ramsay, *Consumer*

法の不確実性に関する論点は既述したので、ここではUCPD導入前における既存法による規制を概観していく。

UCPDで分類される攻撃的取引行為のうち、一部については、強迫(duress)や不当威迫といった判例法に基づき対処していた<sup>(42)</sup>。しかし、強迫は、暴力等の物理的強迫によって脅すような違法行為を指すため<sup>(43)</sup>、例えば、高圧的な販売方法や、退去してほしい旨を消費者が告げているにもかかわらず退去しない訪問販売については、対処が難しいとされていた<sup>(44)</sup>。そこで、強迫の理論を拡張し、経済的強迫(economic duress)という契約で一方当事者がその選択を歪められた場合の救済理論が判例法理として構築されていったが<sup>(45)</sup>、同理論には、いかなる場合に適用されるのかが明らかでないという問題点があった。同様に、非良心的販売(unconscionable bargains)に関する判例法理も、その法的枠組みがはっきりしておらず<sup>(46)</sup>、現代における消費者被害の救済法としては不十分であった。また、攻撃的な債権回収等繰り返される取引行為に対しては、ハラスメントからの保護法による一定の効果が見込まれるものの<sup>(47)</sup>、1回限りの勧誘行為は、適用対象外となっており<sup>(48)</sup>、一度の訪問により契約を締結してしまう場合には同法の利用は困難とされている。さらに、訪問販売に関しては、既存の制定法により消費者にクーリング・オフが付与されており<sup>(49)</sup>、事業者が消費者に対して、クーリング・オフについて説明しなかったことは犯罪行為として構成されることになるが<sup>(50)</sup>、消費者がクーリング・オフを行使

---

*Law and Policy: Text and Materials on Regulating Consumer Markets* (3<sup>rd</sup> edn, 2012), 165.

(42) Iain Ramsay, *supra* note (41), 196.

(43) *Pao On v Lau Yiu Long* [1980] A.C. 614.

(44) The Law Commission and The Scottish Law Commission, *Consumer Redress for Misleading and Aggressive Practices* (Law Com No 332 / Scot Law Com No 226), x.

(45) Iain Ramsay, *supra* note (41), 196-197.

(46) *Law Com No 332*, 5.

(47) The Administration of Justice Act 1970, s.40.

(48) *Law Com No 332*, 5, 35.

(49) The Consumer Contracts (Information, Cancellation and Additional Charges) Regulations 2013, SI 2013/3134, reg.27-38.

しないもしくは規制当局に報告をしないことは往々にしてあり、その結果、不当な勧誘方法が察知されず、したがって、当該事業者は罰せられず、活動が野放しになってしまうことがあった。

こうした事情から、イギリス政府は、UCPDの国内法化を十分に機能していない多くの既存法を廃止する機会と捉え、最終的には、取引表示法(Trade of the Descriptions Act 1968)をはじめとした30を超える個別の特別法を、2008年5月26日に不公正な商取引からの消費者保護に関する規則(The Consumer Protection from Unfair Trading Regulation 2008: 以下「CPRs」と表記する。)に置き換えた<sup>(51)</sup>。なお、CPRsでは、当初、攻撃的販売方法に対する抑止力の実現方法として、刑事罰又は民事的救済の導入が検討されたが、費用対効果の観点から本当に悪質な事業者を抑止するための方法としては刑事罰の導入が合理的であるとして、刑事罰が導入された(11条, 12条)<sup>(52)</sup>。そして、民事的救済方法に関しては、既存法による手段が存在すること、それ以上に、CPRsに新たな救済手段を導入することで、既存法への意図しない不都合な影響が生じるおそれがあるとして、その導入を見送る結果となった<sup>(53)</sup>。

## (2) 規則の解釈

攻撃的取引行為を規制対象としたのは、同規制が初めてとされており<sup>(54)</sup>、CPRs7条が攻撃的取引行為は違法行為であると位置づけて禁止行為としたことは、事業者に対していかなる行為が不当であるかを認識させるという効果を狙ったとの見方もある<sup>(55)</sup>。

---

(50) *Ibid.*, reg. 19.

(51) SI 2008/1277.

(52) Memo, 31-32.

(53) *Ibid.*, 34-35.

(54) Explanatory Memorandum to the Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008, para 78.

(55) Hugh Collins, 'Harmonisation by Example: European Laws against Unfair Commercial Practices', 73(1) *The Modern Law Review* (2010), 109. また, Explanatory Memorandum,

ところで、CPRsで用いられている用語及び言い回しに関する解釈は、UCPDにおける目的、特に最大限の調和（maximum harmonization）を実現することから、国内法において定着している概念を用いて行うものではなく、ましてや、文法や辞書によるものでもないとしている<sup>(56)</sup>。そこで、CPRsは、強迫について「物理的強制力の利用を含むもの」と定義し（7条3項a号）、不当威迫について、UCPDと同じく、「物理的強制力や強迫を利用せず、既存の力関係に乗じて、圧力をかけるようにして消費者の判断を著しく損ねるような方法」と定義している（7条3項b号）。なお、嫌がらせに関する定義は設けていないことから、既存理論との混同を避けるために、政府は、「嫌がらせとは、消費者に悩み、恐怖、深刻な不快感等を催させるような不合理なふるまいである」との解釈提案をしている<sup>(57)</sup>。

なお、既存法との関係性については既述のとおりであるが、ハラスメントからの保護法は、一定期間を想定した取引行為の過程（Course of conduct）における嫌がらせを規制対象にしているが、反対に、消費者取引を対象としているCPRsでは、一度限りの接触であっても消費者への影響を及ぼす場合があるとして、取引行為の過程という要件は含むべきではないとしている。

攻撃的取引行為の具体例としてイギリス政府が挙げているのは、(a)車の販売店で販売員から自分が買わなかったらクビになってしまうなど4時間もの高圧的な勧誘を行われ、勧誘を受けた消費者は疲れ切り、購入に同意してしまったような場合、(b)結婚相談所が、人間関係の構築が困難な者や孤独で寂しい者の感情につけこんで契約を取り付ける場合<sup>(58)</sup>、(c)車の整備工場に自分の車の修理を依頼したところ、依頼者が要求していない余計な整備を行って料金を請求し、同整備に関して発生した料金を支払う

*supra* note (54), 42-43では、同規則導入により、消費者被害による損失を現在よりも3,000万ポンド削減できるとの積算が示されている。

(56) *OFT v Purely Creative Industries* [2011] EWHC 106 (Ch).

(57) *Law Com No 332*, 87-88.

(58) Iain Ramsay, *supra* note (41), 196.

まで車を返却しないという行為などである<sup>(59)</sup>。

また、自動音声電話やスパムメールなど一方的に電話を掛けたり、メールを送信するものは同法7条には該当しないが、電話やFax、Eメールなどによる執拗な勧誘は、ブラックリスト26に該当する可能性がある<sup>(60)</sup>。この場合、消費者の経済活動における決定の自由を損ねる可能性があることを消費者は証明する必要はない。

### (3) CPRs の改正

CPRsの関心が、民事的救済の方法よりも公的執行による消費者救済の方法に寄せられていたこと、また、先述のとおり、民事的救済の導入による他の既存法への影響を懸念して、CPRsには制定当初、消費者個人に被害回復手段は付与されなかった。しかしながら、CPRs制定後も、攻撃的取引行為により消費者及びイギリス経済に損失が生じているとの結果が示され、改正の必要性が唱えられた。実際、2009年にConsumer Focusが示した積算によれば、イギリス人口の60%が不公正な取引行為の標的になっており、そのうち7%が500ポンド以上、3%が1000ポンド以上の損失を被り、国内の経済的損害は、33億ポンドと示された。これにより、適法な取引活動を行う事業者は不利な立場に置かれ、とりわけ弱者である消費者は危険にさらされていることが明らかになった<sup>(61)</sup>。また、CPRsの導入前より、攻撃的取引行為の被害者は、既存の立法や法理論を行使することで救済を受けられたものの、「専門の弁護士や消費者法の領域で活動する数少ないイギリス法学者たちはかろうじて対応することができたが、消費者や事業者に助言をする者たちは法を理解するのに苦勞し、個々の消

(59) Department for Business, Innovation and Skill, *Misleading and aggressive commercial practices new private rights for consumers Guidance on the Consumer Protection (Amendment) Regulations 2014* [Hereinafter Guidance], 6.

(60) Hugh Collins, *supra* note (55), 110では、こうした勧誘方法は、法的な観点とは別に、事業者にとって非生産的な方法であって望ましいものではないと指摘している。

(61) Guidance, 4.

費者にとってはイギリス法でどのような保護を受けることができるのかを理解することがほとんど不可能であった」との指摘がされていた<sup>(62)</sup>。

さらに、改正議論があった2010年には、一人暮らしをしている85歳以上の高齢者は63万人で、2033年までに140万人に増加するであろうとの見通しが示された。そして、政府は、この数値とともに、ある訪問販売業者が、契約に同意するまで退去しないとして、自宅から自由に動けない高齢者の自宅に3時間滞在し、3,000ポンドの整形外科用のベッドを購入させて、契約した翌日に当該高齢者は、クーリング・オフを申し出たにもかかわらず、当該事業者はそれに応じず、ベッドを設置し、契約代金相当の小切手を持って行った例を挙げて、一人暮らしをしている高齢者の身内が高齢者本人が締結した契約を発見したときには、契約から14日を過ぎていることが多く、現行の14日間のクーリング・オフ期間では十分でない場合があるという見解を示していた<sup>(63)</sup>。

こうした立法事実を踏まえ、2013年8月6日に、Department for Business Innovation and Skills (BIS) から同法改正案が提出され、民事的救済の手段が消費者に付与されることとなった<sup>(64)</sup>。

消費者に付与された救済手段には、契約解除 (27F条, 27G条, 27H条)、減額請求 (27I条, 27H条)、損害賠償請求 (27J条) の3つがある。これらの手段を用いることができるのは、事業者が禁止されている行為 (誤認惹起行為または攻撃的取引行為) を行った場合で (28B条)、①消費者が商品・サービスを事業者から購入する場合、②消費者が事業者に対して商品を販売する場合、③消費者により支払いを行う場合と規定されている (27A条2項)<sup>(65)</sup>。そして、救済手段の行使が認められるために、消費者

(62) Christian Twigg-Flesner 教授「2015年イギリス消費者権利法に学ぶ消費者法改正」龍谷大学法学会主催講演会(2015年11月8日開催)での配布資料10頁参照。

(63) *Law Com No 332*, 36.

(64) The Consumer Protection (Amendment) Regulations 2014 (SI 2014/870). なお、同法及びConsumer Rights Act2015の概要については、菅富美枝「2015年イギリス消費者権利法の新体制 (1)」消費者法ニュース106号202-207頁 (2015年) 参照。



は当該行為が契約を決定する際に重要な要素であったということを示す必要がある<sup>(66)</sup>。

#### 4. 日本法への示唆

以上、UCPD及びCPRsを概観したが、これを踏まえ、以下、日本法へ示唆を与えると考えられる点につき、いくつか指摘していく。

第一に、UCPD及びCPRsに規定されている攻撃的取引行為への規制は、事業者から何らかの影響を受け、平均的消費者が自由な決定を著しく阻害された場合を想定しており、詐欺的勧誘とは問題の側面が異なる。そのため、UCPD及びCPRsでは、不招請勧誘自体を違法な行為として位置づけではおらず、頻繁な不招請勧誘により、消費者の自由な決定が歪められた場合に限り、規制される仕組みがとられている。

ところで、消費者の特性や状況につけこんだ取引行為を規制する点は日本法にも見出すことができる。例えば、UCPD及びCPRsのブラックリストにおいて、契約するまで事業所から退去させないような印象を与える勧誘方法(24)は、消費者契約法4条3項2号、特定商取引法3条の2第2項に相当し、消費者の退去してほしい要求を無視して居座り、契約するまで消費者の自宅を退去しないような勧誘方法(25)は、消費者契約法4条3項1号、特定商取引法3条の2第2項に相当する。そして、執拗または望まない電話やEメールによる勧誘(26)に関しては、特定商取引法12条の3

---

(65) 具体的な権利の行使については、拙稿「ヨーロッパでの攻撃的取引行為への規制—消費者契約法、特定商取引法の改正議論に向けて—」消費者法ニュース107号143頁(2016年)参照。

(66) Guidance, 7-8では、建築業者が消費者宅を訪問し、「自分は近所で働いているが、お宅の屋根からタイルが剥がれている」と告げ、修理を割引価格で行うというので消費者はこれに同意し、修理代を払ったが、剥がれたタイルは存在していなかった場合、事業者が虚偽的勧誘をしなければ消費者は料金を支払わなかったという関係が成り立つならば、消費者の決定における重要な要素に影響を及ぼした場合に該当するとしている。

第2項、17条、36条の3、54条の3、58条の6第3項に同様の規定が設けられている。

しかし、我が国では、詐欺的行為への規制と比較して、度の過ぎた不招請勧誘への規制は十分なものとはいえないだろう<sup>(67)</sup>。すなわち、UCPDでは、規制の実効性を確保するために、執行方法（11条）や罰則（13条）の導入を加盟国に義務付けている。これに対して、我が国では、電子メール広告の提供の禁止の規定に反してメール広告を送った場合には罰則があるが（特定商取引法72条4号）、再勧誘の禁止に違反した事業者に対しては、行政処分の対象となるだけで、罰則は設けられておらず、UCPDやCPRsのように法遵守の実効性が確保されているとはいえない。CPRsで、一般条項違反に対して罰則（8条）が設けられていることは、参考にすべきであろう。

また、CPRsの改正について、立法当初、既存の方法により十分な消費者救済が可能であるとして、民事的救済手段の導入が見送られたものの、CPRs運用後、数年で改正の必要に迫られたという事実は、注目に値する。すなわち、刑事法や行政処分のみでは、十分な消費者保護策にはなりえなかったということの意味することになる。なお、改正が迅速に行われた一因として、規制の導入は、公正な市場を整備することにつながるとの事業者の理解、すなわち、公正な事業者にとって規則の導入は自身の活動に対して追い風になるとの理解があったのではないだろうか。この点については、未だ推測の域を出ないものなので、こうした事業者の発想が存在するかは、今後明らかにしていきたい。

第二に、イギリスでは、全国の地方自治体においてNo Cold Calling Zoneが導入されており、Zoneに認定された住居のドアには“Don't Call”といった文言のステッカーを貼り、訪問販売業者に勧誘を控えるよう求める制度

---

(67) なお、詐欺的勧誘を行った企業に対する罰金刑の強化（特定商取引法74条1項2号）が改正案として提出されている。

が存在する。これは、我が国における「訪問販売お断りステッカー」に相当するものである。消費者庁では、このステッカーについて「意思表示の対象や内容、表示の主体や表示時期等が必ずしも明瞭でない」として、特定商取引法3条の2に規定されている「契約を締結しない旨の意思表示をした」ことにはならないとしている<sup>(68)</sup>。これとは対照的に、イギリスの地方自治体の中には、No Cold Calling Zoneで貼っているステッカーは、ブラックリスト25の「退去要請」に該当すると明示しているところもあり、ステッカーの貼付により事業者からの訪問販売を一切受けつけないようにすることができる<sup>(69)</sup>。なお、No Cold Calling Zoneの制度概要及び運用効果については、今後の研究課題とする。イギリスでの状況を踏まえ、かつ、消費者の中には、販売員が勧誘を始めると断ることのできない者がいることを考慮すれば<sup>(70)</sup>、先の消費者庁の見解は改める必要があるのではないだろうか<sup>(71)</sup>。

第三に、UCPD及びCPRsでの攻撃的取引行為という概念の外延は、繰り返しになるが、事業者が何らかの影響を消費者に与えることで、平均的消費者が自由に決定することを著しく阻害する行為となる。そのため、不招請勧誘にとどまらず、例えば、消費者がある店舗に向いた際に、契約をしてくれなければ、自分の職または生活が危うくなると販売員が明示し、消費者を勧誘する場合も、攻撃的取引行為に含まれることになる（ブラッ

---

(68) 消費者庁・取引物価課「改正特定商取引法における再勧誘禁止規定と『訪問販売お断り』等の張り紙・シール等について」（平成21年12月10日公表）。

(69) Wales Heads of Trading Standards, ‘Cold Calling Control Zones’, (<http://www.tradingstandardswales.org.uk/help/nocoldcalling.cfm>) accessed on 1st April, 2016).

(70) 池本誠司「勧誘規制の強化について」（2015年11月1日）特定商取引法専門調査会資料3-33頁。

(71) なお、各地方自治体の中には、訪問販売お断りステッカーを拒絶の意思表示とするものが見られる。例えば、大阪府消費者保護条例（大阪府『訪問販売お断りステッカー』について」（平成27年3月25日更新）<<http://www.pref.osaka.lg.jp/shouhi/topics/211211.html>>（最終検索日2016年4月1日））、生駒市（生駒市「訪問販売お断りステッカーについて」（2015年7月25日）<<http://www.city.ikoma.lg.jp/0000001715.html>>（最終検索日2016年4月1日））、北海道白老町（苫小牧民報社「訪問販売お断り！白老町が全域にシール配布」（2015年6月1日）<<http://www.tomamin.co.jp/20150626201>>（最終検索日2016年4月1日））。

クリスト30)。一般条項の概念はやや明確性を欠いていることから、これを日本法に導入することは難しいと思われるが、我が国でも、消費者の同情心をあおり勧誘する例が見られることを考慮すれば<sup>(72)</sup>、CPRsのブラックリストに示された要素を規制対象として取りこむべきかを検討する余地はあるだろう。

第四に、UCPD及びCPRsは、消費者に影響を与えるものとして、様々な取引形態を想定して、規制対象範囲に含んでいる一方、我が国では、例えば、消費者契約法4条規定の「勧誘をするに際し」について、広告が含まれるかが争われている。インターネットなどの情報通信技術の発展により、勧誘と広告の垣根があいまいになっており、消費者が広告から直接影響を受けることが容易に想定される状況では、広告を除外するという解釈には合理性がないと言えるのではないだろうか。

第五に、UCPD及びCPRsでは、契約締結後の消費者の自由な決定を妨げる行為も規制対象に含んでいる。例えば、消費者が煩雑な手続きのために、請求できる保険金を断念するような行為は規制対象となっている。我が国でも、現在、一定期間の役務提供契約が、一回限りの売買契約と同様に重要な契約となっている。例えば、携帯電話契約やインターネットプロバイダー契約等が想起されるが、これらの契約締結後、更新時期に消費者が更新を望まないにもかかわらず、事業者側が煩雑な手続きを課して、契約を無理やり継続させることが想定される。以上のことから、我が国でも、契約締結前だけでなく、契約締結後の事業者の取引行為を規制することを視野に入れる必要があるだろう。

以上、指摘した点を踏まえ、引き続き、我が国での不招請勧誘の規則のあり方について検討していくこととする。

---

(72) 東京都福祉局「高齢者の消費者被害防止」<<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/zaishien/gyakutai/higaiboushi/>> (最終検索日2016年4月1日)。

