

イギリスでの不招請勧誘による 被害と消費者保護法制の変化

——金融商品の不適切販売への補償をめぐる
Claims Management Company による不招請勧誘をもとに——

上 杉 めぐみ

1. はじめに
2. Claims Management Company の登場と横行する違法行為
3. PPI の不適切販売と Claims Management Company による不招請勧誘の被害
4. 不招請勧誘に対する規制の変容
5. むすびにかえて

1. はじめに

イギリスには、Claims Management Company (以下「CMC」と表記する。)と呼ばれる事業者が存在するが、近年、この事業者による執拗な電話勧誘が横行し、電話を受ける者に大きなストレスを与えるなどして、国民を辟易させる事態を招いている⁽¹⁾。さらに、CMCによる執拗な電話は、

(1) The Independentでは、PPI (Payment Protection Insurance) と呼ばれる保険の不適切な販売 (詳細は、後述する。)を受けた被害者が、これまでに不招請な電話勧誘やメールを受け取った件数総数は、約27億件であり、一人あたり約50件という記事が紹介されている (Lizzie Dearden, 'Nuisance calls ban: People must now opt in to receive PPI and accident telephone contact from cold-calling firms' *The*

電話を受ける者に対してストレスを与えるにとどまらず、必要のない契約を締結させる詐欺的勧誘問題にまで発展しており、政府は、法改正を行い、原則、CMCによる不招請勧誘を禁止する形をとるに至った。

電話勧誘などの不招請勧誘の問題は、わが国でも検討すべき課題として取り上げられており、規制導入の是非、また、規制をする場合には、いかなるシステムを採用すべきかが問題になっている⁽²⁾。こうした問題点を念頭に、本稿では、イギリスにおけるCMCの成り立ち・被害状況とそれに対する規制の変化を整理し、これまで消費者が望まない意思表示したら不招請勧誘を認めないとするオプト・アウト方式から、消費者の事前同意がなければ不招請勧誘を認めないとするオプト・イン方式に移行した理由について検証していく。

2. Claims Management Company の登場と横行する違法行為

(1) Claims Management Company とは

① Claims Management サービスとは

イギリスの補償法 (Compensation Act 2006) では、ある請求 (claim) ができる者に対して、請求方法に関する助言を与える、または、助言を行い、かつ、代わりに請求を行うというサービスを提供することを業とし

Independent (8 September 2018) 〈<https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/ppi-calls-personal-injury-ban-fines-government-laws-a8528591.html>〉 accessed 20 September 2018)。

(2) 内閣府消費者委員会 消費者契約法専門調査会「消費者契約法専門調査会報告書」(平成29年8月公表) 8頁では、「電話勧誘に限らない執拗な勧誘行為等の場合を新たな規定として困惑類型に追加するか否かについては、平成27年報告書において取りまとめられたところに従い、今後の課題として、必要に応じ検討を行うべきである」としている。

ている者を“Claims Management Company”として規制している（4条2項b号）。ここでいう“claim”とは、損失を受けたり、被害が生じた際に、訴訟や規制の枠組みに則って行われる補償（compensation）、弁償（restitution）、返金（repayment）または救済（remedy or relief）を求めることと定義付けされている（4条2項c号）⁽³⁾。ただし、CMCが関与できるのは、人身傷害に伴う claim（personal injury：事故や病気による怪我や死亡を招来した者への賠償請求）、金融商品・取引における説明義務違反や適合性原則違反などの不適切な販売に対する claim（mis-sold financial products and service）、雇用関係における claim（employment and redundancy：賃金の未払い、不当解雇、ハラスメントに対する賠償請求）、犯罪被害者の加害者に対する claim（criminal injury：犯罪により生じた身体的・精神的損害への賠償）、悪質リフォームに対する claim（housing disrepair）、労災申請に伴う claim（industrial injury）の6分野に限定される（補償法規則：Compensation (Regulated Claims Management Services) Order 2006 4条3項a号からf号）⁽⁴⁾。

② 認可制の導入

請求権行使の代行といったサービスについて、弁護士法（Solicitors Act 1974）や法的サービス法（Courts and Legal Service Act 1990）が規制して

(3) claimの「他人の債権を代わりに行使する」という側面を見れば、一見、わが国での「債権管理回収業」にも類似していると思われるが、債権管理回収業者は、金融機関等の不良債権処理への対応を目的になされるもので、その対象は、特定金銭債権となっており（債権管理回収業に関する特別措置法1条）、両者は似て非なるものである。

(4) 金融ガイダンス請求法（Financial Guidance and Claims Act 2018）の制定により、CMCは、金融サービス市場法（Financial Service and Market Act 2000）で対応することになったため、補償法の同部分は廃止される予定である（Explanatory Notes to the Financial Guidance and Complain Act 2018, para 24）。詳細は、3. 参照。

いたが、これらの法律は、規制対象を限定しており、CMCはその適用から外れていた。そのため、CMCには各団体による自主規制の適用がなく、CMCによる不適切な活動が目立つようになっていった。

こうした状況を改善するために、2007年から、法務省（Ministry of Justice）を規制当局と位置付けて（5条）、規制当局による認可制（Authorisation）が導入された。これにより、CMCが活動するためには、弁護士である場合や、他の特別法においてCMCとしての認可を受けている場合を除き⁽⁵⁾、法務省の一部局である Claims Management Regulation Unit の認可を受けなければ営業できないこととなった（補償法4条1項a号～d号）。認可の方法は、一度の申請によって先述した6分野において活動することが認められるのではなく、取扱うサービスごとに認可を受けることが求められている。規定に反して認可を受けずに営業をした場合、2年以下の懲役もしくは罰金または両者の併科となる（補償法7条2項）。

(2) Claims Management Service というビジネスモデルの誕生

本人訴訟の認められるイギリスでは、弁護士報酬は敗訴者負担とされている。そのため、裁判において訴えが認められなかった場合には、相手方の弁護士費用をも負担しなければならないが、民事法律扶助制度によって

(5) 適用除外は、補償法6条において大枠が規定されており、詳細は、補償法規則（Compensation (Exemptions) Order 2007 (SI 2007/209)）において規定されている。具体的には、イギリス国内の弁護士資格を有する者といった法律専門家（Legal Practitioner）（4条1項）、金融サービス市場法において既に認可を受けている金融機関（5条）、消費者に対して助言を与える慈善団体や非営利組織（6条）、苦情を審査する独立行政機関（7条）、自動車保証基金（Motor Insurers Bureau）（8条）、医療賠償責任協会（Medical Protection Society）や医師の弁護組合（Medical Defence Unions）（9条）、自主労働組合（Independent Trade Unions）（10条）、学生自治会（Students' Unions）（11条）が挙げられている。

市民に対して訴訟費用の補助が行われていたおかげで、低所得の市民⁽⁶⁾にも裁判へのアクセスが確保されていた。しかし、民事法律扶助制度の額が財政上膨れ上がり、同制度は縮小せざるを得ない状況に陥ったことから、1999年の司法アクセス法（Access to Justice Act 1999）によって法律扶助の対象事件が3類型（①家事事件、②EU人権事件、③医療過誤事件）に限定された⁽⁷⁾。そのため、訴訟費用の負担は公的部門から民間部門へ移行しなければならなくなった。そこで、司法アクセスを保障するための代替策として、「勝たなければ料金の支払いは不要」（no-win, no-fee）という方式が提案された⁽⁸⁾。しかし、弁護士や法律事務所は、受け取る報酬に響くため、この方式になかなか移行することができずにいた。

そうした状況のなかで、CMCが、「勝たなければ料金の支払いは不要」という方式を採用し、それを大々的にアナウンスして、顧客を獲得していったことで、Claims Management サービス市場において存在感を強めていった。CMCが弁護士と異なり、すんなりと「勝たなければ料金の支払いは不要」という方式を受け入れたのには、次のような訳がある⁽⁹⁾。まず、CMCは、顧客と直接契約して、手数料（commission）の名目で報酬を得ることができるほかに、顧客と法律事務所の仲介人として活動し、法

(6) 民事法律扶助規則（Civil Legal Aid (Financial Resources and Payment for Services) Regulations 2013）は、対象者について、世帯月収が2,657ポンド以下の者であって（7条4項）、可処分所得が月700ポンド、利用可能な資産が8,000ポンドを超えない者（8条2項）としている。

(7) 我妻学「イギリスにおける近時の民事法律扶助および訴訟費用の改正」都法54巻1号256頁（2013年）。

(8) Better Regulation Task Force, 'Better Routes to Redress' (2014) 21; 小島武=小林学「司法アクセスの新たな地平—法テラスの波紋、弁護士業務モデルの刷新、プログラム年次報告—」総合法律支援論叢第4号10-11頁（2014年）

(9) Better Regulation Task Force (n 8) 7.

法律事務所から紹介料 (referral fee) の名目で報酬を受け取ることもできる。このため、CMC には、報酬が全く得られないということがないことになる。もっとも、何らサービスを提供することなく、むしろ、弁護士に紹介するだけで紹介料を搾取している事業者が目立つようになったことから⁽¹⁰⁾、政府は、それを問題視し⁽¹¹⁾、2013年4月1日から紹介料の請求を禁止することにした (法律扶助改革法 : Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012 56条~60条)⁽¹²⁾。なお、2013年に紹介料受領の禁止を行ったところ、2012年度に2,693社あった認可業者が、2015年度には、1,610社まで減少しており (表2参照)、紹介料の受領禁止が違法な行為への歯止めをかけたといえるだろう。

また、通常、CMC は、特別法に基づき形成された補償スキーム (compensation scheme)⁽¹³⁾での代行に特化している。CMC が提供するサー

(10) 例えば、保険仲介業者から被害者を紹介してもらった際に法律事務所が支払う紹介料が、各保険仲介業者の実質的な収入となっていた時期があった。Richard Lewis, 'Compensation culture reviewed: incentives to claim and damages levels' (2014) 4 J.P.I. Law 214によれば、紹介料は、1件当たり700ポンドとなっていて、例えば、Admiral 保険会社の2012年に受領した紹介料は、1,800万ポンドであることが示されている。

(11) Ministry of Justice, 'Referral fee ban guidance note' (2015) (<https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/443487/CMR_Referral_fee_ban_guidance_note_June2015.pdf> accessed 20 September 2018).

(12) Better Regulation Task Force (n 8) 8.

(13) 金融サービス法 (Financial Service Act 2012) の part 6, 金融サービス市場法の part 18, 銀行法 (Banking Act 2009) の part 5において、補償スキームの構築が規定されている。補償スキームにおける苦情の申立てには2つの段階がある。1段階目では、規制当局が補償スキームの要件に合致しているすべての苦情の内容について調査し、解決に相当と解される措置を講じる。大抵は、1段階目で解決する。し

ビスの手数料相場は、税込みで25%程度となっているが（ただし、業務の難易度に応じて40%程度までは変動する。）⁽¹⁴⁾、この補償スキームは、請求が認められないというリスクがほとんどないことから、CMCは、確実に収入を得られることができることになる。

こうして、CMCのビジネスモデルが定着し、現在、60人に1人がCMCを利用して補償請求を申し出ており、1970年代と比較すると、その件数は4倍に増えている⁽¹⁵⁾。しかし、その一方で、金融オンブズマンに寄せられるCMCに関する苦情件数も増加している。例えば、CMCが、Claims Management サービスになじむ事例を集めて、テストケースとして補償請求を行い、実際に補償請求が認められた場合に、大げさな広告を打って顧客を募ったり、金融商品における不適切な販売により被害に遭った者のリストを取得して⁽¹⁶⁾、電話勧誘などで、金融機関から補償を得られると相手をたきつけて契約を締結するという問題行為が見られるようになった。こうした問題行為は、もともと補償スキームでの救済には、

かし、苦情を申し立てた者が、1段階目の決定に満足していない場合に、2段階目に進み、第三者機関である苦情委員会（Complaints Commissioner）により、苦情の内容を再調査し、規制当局による対処が適当であったかを判断することになる。補償スキームの詳細については、Financial Conduct Authority, 'Complaints against the regulators (The Bank of England, the Financial Conduct Authority and the Prudential Regulation Authority)' (PS 14/16) (2016) 参照。

(14) Richard Thomas CBE, 'The impact of PPI mis-selling on the Financial Ombudsman Service' (2016) para 2.12 (<https://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/pdf/Impact-of-PPI-mis-selling-report.pdf>) accessed 20 September 2018.

(15) Lewis (n 10) 211-212.

(16) なお、EU指令を受けてデータ保護法（Data Protection Act 2108）が2018年5月25日から施行されている。これにより、電話勧誘や個人情報の取引などが規制対象となり、顧客リストなどの売買については処罰の対象になっている（170条4項、5項）。

CMC を利用する必要がないのだが、そうした状況で、CMC が、無理矢理顧客を獲得しようとするためである。このため、一部の事業者は、顧客に対して提供するサービス内容や、代替手段の有無について十分に説明をすることなく、サービスに見合わない代金を請求するようになった。

3. PPI の不適切販売と Claims Management Company による 不招請勧誘の被害

(1) PPI の不適切販売と補償スキームの構築

近年問題になっている CMC による執拗な電話勧誘の内容は、PPI (Payment Protection Insurance : 債務返済保証保険) の不適切な販売に対する補償を、保険契約者に代わって処理するというものである。

PPI とは、1990 年から発売された金融商品で、住宅ローンなどを組んだ際に、怪我、病気、失業などの理由でローン返済が困難になった場合を想定した保険で、これらの事由が生じた場合に保険金が下りて、ローンの返済に充てることができるというものである。これまでに約 440 億ポンドもの売り上げがあった。その反面、金融機関は、顧客にとって不必要な取引・商品であるかを考慮することなく、また、顧客に対して商品内容やリスクを十分に説明することなく販売したため、保険事故が生じた際にも適用除外であるとして保険金が支払われないという事態がイギリス各地で起こった。こうして、PPI の不適切販売は、金融スキャンダルの一つとして位置付けられている。保険金の支払われなかった者が個別に行った補償請求のうち、70% は金融オンブズマンに認められており、金融機関による被害者への払戻額は、2011 年までに 197 億ポンドにまで達したと報告されている⁽¹⁷⁾。さらに、金融機関が保険会社の仲介人として PPI を契約させた

(17) Becky Rowe, Jenny Holland and Ruby Wootton, 'Understanding PPI Redress

際、手数料の内訳を顧客に開示しないことが常態化しており、結果的に過剰な手数料を徴収していたことも問題視された。こうした金融機関の対応につき、最高裁は、2014年に、消費者信用法（Consumer Credit Act 1974）140A条に基づき、不公正な関係を形成しているとして事業者の責任を認める判決を下した⁽¹⁸⁾。これら一連の動きを受けて、監督官庁である金融行為監督機構（Financial Conduct Authority：FCA）は、PPIの不適切な販売に対する補償への対処方法に関するガイダンス（最終版）⁽¹⁹⁾を公表し、補償スキームが構築された⁽²⁰⁾。

これに伴い、CMCは、被害者である消費者に向けて、PPIの不適切な販売に対して補償が認められるとうたい、補償を求めるよう促す広告を展開し、また、直接的に電話勧誘などによって積極的な働きかけを行ったことから、被害者である消費者を代行するCMCによる補償件数が急激に増加していった⁽²¹⁾。金融スキャンダルとしてPPIの不適切販売が広く知ら

from a Consumer Perspective' (2015) 4 <<https://www.fca.org.uk/publication/consultation/understanding-ppi-redress-consumer-perspective.pdf>> accessed 20 September 2018.

(18) イギリスでの金融スキャンダル及び2014年に下された最高裁の内容については、拙稿「イギリスにおける Payment Protection Insurance の mis-selling による被害の実態と規制の遷移—手数料開示義務に焦点を当てて—」生命保険論集201号155頁以下（2017年）参照。

(19) Financial Conduct Authority, 'Payment protection insurance complaints: feedback on CP16/20 and final rules and guidance (PS17/3)' (2017).

(20) Financial Ombudsman Service, 'annual review 2017/2018' (2018) 31, 52-53によれば、Plevin 判決の影響を受けて、2017/18年度のPPIの相談に関する件数の増加率は、前年度比47%（11万8,000件の増加）ということが説明されている。2017/18年度の新規相談は、34万件で、そのうち55%がPPIに関するものとなっている。

(21) Financial Conduct Authority, 'Redress for payment protection insurance (PPI) mis-sales Update on progress and looking ahead (TR14/14)' (2014) 10.

れだした2006年当初、CMCによる各金融機関への補償の請求割合は14%であったが、2010年頃には50%に増加した⁽²²⁾。現在では、金融オンブズマンに寄せられるPPIの不適切な販売に関する相談件数は、全相談件数(約145万件)の45%を占めており、その約80%がCMCを経由して行われている(なお、前年度は85%であり、割合としては多少減少している)⁽²³⁾。

(2) PPIの不適切な販売に対する補償期限の設定による影響

金融機関によるPPIの不適切な販売が社会問題化した2011年1月以降、金融機関は、1,840万件を超える消費者からの申入れに対処し、260億ポンドの救済金を負担している(2018年9月15日時点には、累計323億ポンド)⁽²⁴⁾。PPIの不適切な販売に対する補償金の支払いは、ピーク時よりも減少しているものの、未だに金融機関にとって重い負担となっている(表1参照)。

長引くPPIの不適切販売への補償請求問題に区切りをつけようと、金融行為監督機構は、補償スキームに関して、消費者が不適切な販売に気づいてから6ヶ月、規則の運用時から2年以内にPPIの苦情を当該販売金融機関または金融オンブズマンに対して行わなければ、権限が喪失する(Dispute Resolution: Complaints (DISP) 2.8. 2R (1) (2))とした。すなわち、金融機関のPPIの不適切な販売による被害者は、2019年8月29日までに、契約当事者である金融機関または金融オンブズマンに補償の申立てをしななければ、補償スキームによる請求権は消滅することになった。

⁽²²⁾ Geraint Howells, 'The consumer credit litigation explosion' (2010) 126 L.Q.R. 633.

⁽²³⁾ Financial Ombudsman Service (n 20) 31.

⁽²⁴⁾ Financial Conduct Authority (n 19) para 1.2.

イギリスでの不招請勧誘による被害と消費者保護法制の変化

表1 PPIの mis-selling に対する請求を申し立てた消費者への払戻金・補償金の総額⁽²⁵⁾

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1月	£36.0m	£405.4m	£439.3m	£389.2m	£424.5m	£377.6m	£239.9m	£415.8m
2月	£36.1m	£473.1m	£409.0m	£329.5m	£361.0m	£423.9m	£235.3m	£361.2m
3月	£32.4m	£501.6m	£375.9m	£349.8m	£399.1m	£456.4m	£246.4m	£389.6m
4月	£28.6m	£572.0m	£424.0m	£410.3m	£410.1m	£405.8m	£205.3m	£398.3m
5月	£39.8m	£735.3m	£422.0m	£407.4m	£390.4m	£266.8m	£260.0m	£403.4m
6月	£66.4m	£614.6m	£498.0m	£390.3m	£406.7m	£262.2m	£262.5m	£383.0m
7月	£103.2m	£512.3m	£528.0m	£383.2m	£327.9m	£244.6m	£250.5m	£353.0m
8月	£244.5m	£601.4m	£446.0m	£312.8m	£300.5m	£259.8m	£271.5m	
9月	£225.3m	£516.4m	£444.0m	£353.8m	£329.7m	£247.6m	£298.8m	
10月	£321.9m	£578.2m	£524.0m	£391.1m	£366.0m	£223.7m	£324.8m	
11月	£464.4m	£410.8m	£425.0m	£349.0m	£393.8m	£242.1m	£398.0m	
12月	£535.5m	£360.1m	£324.0m	£408.6m	£365.7m	£213.1m	£366.9m	

(m=million)

もちろん、新たに補償請求の申立期限を設けることは、これまでに、補償の対象になっているにもかかわらず申立てを行っていない消費者の権利を喪失させることになり、強い批判もある⁽²⁶⁾。2015年時点において、金融行為監督機構が、不適切な販売を受けた可能性があるものの未だ金融機関

⁽²⁵⁾ Financial Conduct Authority, 'Monthly PPI refunds and compensation' (<https://www.fca.org.uk/consumers/payment-protection-insurance/monthly-ppi-refunds-and-compensation>) accessed 18 September 2018.

⁽²⁶⁾ Financial Conduct Authority, 'Rules and guidance on payment protection insurance complaints: feedback on CP15/39 and further consultation (CP16/20)' (2016) Annex 3 paras 15-16によれば、PPIの不適切な販売の補償に関する情報の多くは、インターネット上で公表されているが、75歳以上の高齢者は、インターネットの利用に関する知識が低く、そもそも、高齢者は、金融に関する知識や技量について十分に備えていない状況にあることからすれば、PPIの補償に関する苦情を申し出ず、自分の知らないうちに補償に関する請求権を喪失してしまうおそれがあるとす。

に補償の請求をしていない顧客に対して、同旨の文書を430万通送付していることに鑑みれば⁽²⁷⁾、不適切販売の被害者である消費者が、自分に権利があることを認識せずに、権利を喪失させてしまうおそれがあることは否めない。

そこで、金融行為監督機構主導の下、大手金融機関が金銭的負担を負い⁽²⁸⁾、PPIの補償問題に関して、信頼できる情報源を通して正しい知識を身につけ、自ら補償スキームを利用して、PPIの不適切販売に対する補償を得るようにと啓発する大規模なキャンペーンを行っている。例えば、以前、金融機関とPPIを契約した者に向けて、補償を求める権利があるという可能性を示し、自分でその可能性を判断するよう促すことを金融行為監督機構のトップページで行っている⁽²⁹⁾。また、インターネットを利用する機会が少なく、補償の請求権を有するもののそれを認識していない潜在的請求者への呼びかけをするために、インターネットとは異なる媒体（新聞やテレビで広告を打ち出し、ヘルプラインなどで対応する。）でもって、その旨周知するということが行われている⁽³⁰⁾。

上述した各金融機関へ補償を求める請求は、それほど複雑ではないた

(27) Financial Conduct Authority, 'Rules and guidance on payment protection insurance complaints (CP15/39)' (2015) para 1.5.

(28) 金融行為監督機構が2011年以降蓄積した情報を分析したところ、PPIの不適切な販売の補償に対する苦情の96%は24の大中企業（6の大企業が80%、18の中企業が16%を占めている。）となっている（Financial Conduct Authority (n 21) 10）。そこで、Financial Conduct Authority (n 27) para 1.22では、PPIの不適切な販売の補償について、90%を占める18の企業に2年間でかかる約4,420万ポンドを負担させるために、DISPにAnnex 2 Fee manual (FEES)を導入することが提示されている。

(29) Financial Conduct Authority, 'PPI Deadline 29 Aug 2019' <<https://www.fca.org.uk/ppi/>> accessed 14 September 2018.

(30) Financial Conduct Authority (n 26) Annex 3 para 19.

め、被害者である消費者が自分自身で十分対処できるとして金融行為監督機構は請求の方法をホームページで公表し、自ら請求するよう促している⁽³¹⁾。しかし、金融機関によるPPIの不適切な販売をめぐる補償請求では、補償スキームが採られていることから、確実に収入が見込まれるとして、CMCが、大々的に広告を出したり、積極的に電話勧誘を行って、顧客獲得に身を乗り出した。

表2 近年の認可業者数と認可業者に対する執行件数⁽³²⁾

	2009/10	2012/13	2015/16	2016/17	2017/18
認可業者の数(3月末)	3,367	2,693	1,610	1,388	1,238
新たな申請数		544	186	107	133
認可の却下	7	4	7	7	3
認可の取消し(強制)	35	211	66	69	45
認可の放棄(自主的)	448	677	266	242	199
制裁金	NA	NA	4	7	6
警告	140	285	247	196	252

表2は、CMCの認可業者の総数及び違法な行為への執行件数をまとめたものである。ピークであった2009/10年度以降、全体の登録業者数は減少傾向にある。それに伴い、金融商品・取引に関するclaimを取り扱うことのできる事業者も、2015/16年度に790社、2016/17年度に674社、2017/18年度に597社と減少している⁽³³⁾。それにもかかわらず、金融商品・

(31) Financial Conduct Authority (n 29).

(32) Ministry of Justice 'Claims Management Regulation Annual Report 2009/10' (2010) 9-10, Ministry of Justice 'Claims Management Regulation Annual Report 2012/13' (2013) 14, Ministry of Justice 'Claims Management Regulation Annual Report 2017/18' (2018) 15に基づき作成。

(33) Ministry of Justice, 'Claims Management Regulation Annual Report 2017/18' (2018) 18. なお、他の認可業者の内訳について、2018年度は、人身傷害：630社、犯

取引に関する請求を取り扱っている CMC の売上高は、2015/16年度に 5 億 3,210 万ポンド、2016/17年度に 5 億 4,600 万ポンド、2017/18年度に 6 億 3 万ポンドとなっており、全 CMC の売上高が例年 7 億 5,000 万ポンド前後であるのと比較しても、突出した額となっている⁽³⁴⁾。法務省の年間報告書によれば、統計のはじまった 2009/10 年度における売上高が 104 万ポンドであったことから⁽³⁵⁾、近年の収益は急激に増加しているといえる。

こうした急激な売上げ拡張の裏には、先に述べた Plevin 判決の影響を受け、補償スキームが構築されたことに加え、金融行為監督機構が、補償請求の申立期限を設けたために、CMC が駆け込みで収入を得ようとしているからということになるだろう。

(3) Claims Management Company による不招請勧誘と被害者像

金融機関による PPI の不適切な販売に対する補償の請求は比較的容易なもので、本来であれば、CMC を必要としない。そのため、顧客を獲得したい CMC は、一方的に電話で勧誘を行ったり、テキストメッセージを送信するといったマーケティング手法をとり、PPI の不適切な販売の補償等の請求を行うことについて気が進まない消費者や、不安に思っている消費者に付け込む形で勧誘を行うことになる⁽³⁶⁾。そして、なかには、契約縮

罪被害：195社、雇用問題：175社、労災：78社、悪質リフォーム146社となっている。

⁽³⁴⁾ Ministry of Justice (n 33) 17. なお、他の認可業者の売り上げの内訳について、2018年度は、人身傷害：15億7,100万ポンド、犯罪被害：250万ポンド、雇用問題：80万ポンド、労災：40万ポンド、悪質リフォーム150万ポンドとなっている。

⁽³⁵⁾ Ministry of Justice, 'Claims Management Regulation Annual Report 2009/2010' (2010) 22.

⁽³⁶⁾ Times によれば、イギリスでは、Claims Management 産業のせいで、不招請な電話勧誘に関して、欧州のなかでも最も悲惨な状況にあると報じている。また、

結後に適切なアドバイスを行わなかったり、もうからないと判断した場合、請け負った業務を一時的にやめてしまうという問題行動をとる CMC もある⁽³⁷⁾。

ところで、消費者の予期していない状況において、一方的に手順の困難さを過剰に説明されれば、あらゆる者が被害者になる可能性がある。一般的には、詐欺的取引の被害者になりやすい脆い消費者（vulnerable consumer）の典型的なタイプとして、高齢者、女性、精神・身体障がい者、黒人や少数民族（特に、英語を母国語としていない者）、低収入で金融的な知識に乏しい者が挙げられている⁽³⁸⁾。しかし、CMCによる電話勧誘では、被害が高齢者（65歳以上、75歳以上はさらに危険が増す。）に集中している。この理由として、次のことが指摘できる。まず、若年層よりも高齢者の方が固定電話を所有しており、日中自宅にいることが多いため、CMCからの不招請な電話を受ける機会が多いという点である。そして、PPI補償に関する情報のほとんどがインターネット上で公表されており、高齢者の多くは、若年層や中間層と比較すると、インターネットの利用が低く⁽³⁹⁾、PPIの補償に関する情報を入手する機会が低いことから、一方的

PPIの最高裁判断を受け、CMCによる電話は、記事当時と10ヶ月前を比較すると180%の増加となっていることが報じられている（Andrew Ellison, 'Britain's cold call nuisance is the worst in Europe' *Times* (14 July 2017) 12）。

(37) Open Government Licence, 'Independent review of claims management regulation (PU1918)' (2016) para 2.12.

(38) Financial Conduct Authority (n 26) Annex 3 para 12によれば、Equality Act 2010 149条に基づいて、提示されたグループの例である。

(39) Financial Conduct Authority, 'Payment protection insurance complaints: feedback on CP16/20 and final rules and guidance (PS17/03)' Annex para 15によれば、PPIの不適切な販売問題に限って言えば、若年層はインターネットに関して高い利用能力があることから、特別に保護する必要はないとする。

な電話勧誘によって不安をあおられ、勧誘に応じてしまう傾向が強いとされている⁽⁴⁰⁾。そもそも金融スキャンダルにまで発展したPPIの不適切な販売では商品内容を理解できずに契約を締結させられた高齢者が多く、PPIに関する情報を収集していない状況では、CMCが手続きの困難さを誇張してきた場合、事業者の勧誘に従って契約を締結させられてしまうのは必然と言えるだろう。2017年時点で、イギリスにおいて65歳以上の高齢者が1,160万人以上、75歳以上の高齢者が550万人以上存在していることから、金融行為監督機構における補償請求の申立期限の設定は、この層に大きな影響を与えることが予想されており⁽⁴¹⁾、従来の規制のほかに、対策を講じることが求められた。

4. 不招請勧誘に対する規制の変容

(1) 準則による対応

一部のCMCが、インターネットに詳しくない高齢者を狙い、電話勧誘などで無理矢理請求を代行するという内容で契約を締結して、必要以上の費用を請求するなど違法な活動が見られたことから、補償法規則22条に基づき、認可業者に向けた準則（Conduct of Authorised Persons Rules 2013 (2)）が策定された。同準則は、2013年7月8日から施行されており、高圧的な販売方法（client specific rule 3）や、不招請勧誘の禁止（client specific rule 4）が盛り込まれている。

CMCは、補償スキームが構築されたことを契機として、補償を得ることが、あたかも難しい手続きであるかのように消費者に電話をしたり、既に苦情の申し出を管理したのでその代金を払うようにといった内容で消費

(40) Financial Conduct Authority (n 26) Annex 3 para 16.

(41) Financial Conduct Authority (n 39) Annex para 17.

者に対して勧誘を行っていた。もちろん、電話を受けた消費者はその勧誘を断ることもできるが、様々な理由により、断ることを躊躇して、勧誘に対して毅然と断ることができない者もいる。そして、CMCと契約をした消費者は、平均でPPIの補償金額の35%を手数料として支払い、なかには52%といった高額な手数料を払わされた者もいたという⁽⁴²⁾。

そこで、CMCへの規制としての準則が年々強化され⁽⁴³⁾、2018年4月1日にも、①広告やマーケティングの方法、②オンブズマン制度に関する説明、③料金の透明性、④サービス提供前の費用徴収（up-front-fee）の禁止について、新たな規定が導入された⁽⁴⁴⁾。

①について、すべての広告・マーケティングについては、まず、関連する各業界の規則を遵守しなければならないとした。そのうえで、例えば、「私達は65,000人以上の人を助け、1億5,500万ポンド以上の補償金を得た」「私達は700以上の銀行から補償金を得ることに成功している」などという内容で広告を出す場合、この内容に関して根拠や証拠を提示しなければならず、それができない場合には、虚偽広告として捉えることになることとした（client specific rule 2）。そして、「勝たなければ料金の支払いは不要」との表現は、一切手数料をとらない場合にのみ用いてよいとした（client specific rule 7）。

②について、オンブズマンのスキームによって解決できる事案の場合において、CMCを利用すれば、より有利な結果が得られると告げてはなら

(42) Citizen Advice, 'Rules and guidance on payment protection insurance complaints Citizens Advice's response to the Financial Conduct Authority' (2016) 2.

(43) Michael Isaacs and Jasem Alanizy, 'The new powers of the UK claims management regulators or regulator without bite is given its teeth' (2015) 30(8) J.I.B.L.R. 459.

(44) Ministry of Justice, 'Claims Management Regulation Conduct of Authorised Persons Rules 2018' (2018).

ないとし、また、オンブズマンの利用に関する情報については、顧客に対して、文書を提供する必要があるとした (client specific rule 1(e))。

③について、不透明な料金体系をとっていることが多いことから、顧客にどのくらいの費用がかかるかを説明する際には、「手数料」「他の手数料」「法的費用」などの名目をもって説明することを避けなければならないとした (client specific rule 11(e))。そして、PPIの補償請求によって得られた金銭から税金等を控除した結果、金融機関から受領した補償金よりも高額報酬を請求することを禁止した (client specific rules 1(b)(f))。

④について、Claims Management サービスについては、14日間のクーリング・オフ期間が設定されていることから、PPIの補償請求を代行する前に一切の費用を請求してはいけないとした (client specific rules 15)。

ただし、これら準則は、法解釈の指針とされていることから、違反した場合に、直ちに規制当局による処分の対象となる訳でなく、また、直ちに賠償責任が発生する訳ではない。

(2) 制裁金賦課による対処

① 法務省による認可業者への対応

認可されたCMCが、規則に反して違法な活動を行った場合、補償法が新設された当初は、活動停止や資格はく奪といった処分が科せられていた。しかし、金融機関によるPPIの不適切販売をきっかけとしたCMCの補償請求をめぐる不招請勧誘に対して、これらの処分では不十分ということから⁽⁴⁵⁾、金融サービス(銀行改革)法(Financial Services (Banking Reform) Act 2013) 139条により、補償法16条が新たに挿入され、2014年

(45) 少数ではあるが、無責任な活動を行うCMCが存在しており、その者のために、システムの適正な機能が妨害されていることから、改正の必要性があると担当大臣により説明された(HL Deb 27 November 2013 c1476)。

12月より、法務省に金融制裁金（financial penalty）を科す権限が付与されるようになった。（補償法16条により）金融制裁金の対象となる違法行為とは、例えば、違法に収集した顧客情報に基づいて一方的に電話勧誘やメール送信をする場合、偽の請求や実体のない請求により、消費者の時間や金銭を無駄にした場合、消費者を勘違いさせるようなマーケティングを行った場合が該当する。

制裁金の額については、当該業者の売上高が50万ポンド未満の場合には、0から10万ポンドとし、売上高50万ポンド以上の場合には、売上高の20%を上限とした制裁金を当該業者に対して科すことができるようになった⁽⁴⁶⁾。2016/17年度に法務省が行った制裁金の賦課につき、CMC全体に関するものは、先に挙げた表2によれば、7件であるが、そのうち、PPIに関する事業者については、2件と報告されている⁽⁴⁷⁾。そして、違法なダイレクトマーケティング活動を行った事業者に対して科された制裁金額の合計は、2,100万ポンドと報告されている⁽⁴⁸⁾。2017/18年度の状況については、PPIに関する業務を行った事業者については1件である（制裁金賦課の理由及び制裁金の額は不明である）⁽⁴⁹⁾。

(46) 民事制裁金を科す基準については、Ministry of Justice, 'Financial Penalties Scheme Guidance' (2014) <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388298/CMR_-_Financial_Penalties_Guidance_-_17_December_2014__WEB_.pdf> を参照。

(47) Ministry of Justice, 'Claims Management Regulation Annual Report 2016/2017' (2017) 30.

(48) *ibid* 28.

(49) Ministry of Justice, 'Claims Management Regulation Annual Report 2017/2018' (2018) 15.

② ICOによる非認可業者への対応

もっとも、こうした一方的な電話勧誘は、自社の身分を隠して行われることが多く、非認可業者が詐欺的な電話勧誘を行っている場合もある。このような事業者の活動は、法務省の所管にはないことから、Information Commissioner Office（情報通信局。以下「ICO」とする。）により取り締まられることになる。ICOの所管は、Telephone Preference Service⁽⁵⁰⁾に登録した電話勧誘を望まない番号への架電（プライバシー及び電子通信規則（Privacy and Electronic Communications Regulations 2003）21条）と、受取人の事前同意がないのに一方的に送信されるテキストメッセージ（プライバシー及び電子通信規則22条）である。規定に反して、非認可業者であるCMCが電話勧誘をした場合やテキストメッセージを送付した場合、ICOは民事制裁金（civil money penalty）を科すことができる⁽⁵¹⁾。これまでに、ICOが、PPIの不適切な販売に関する補償をめぐって違法な電話勧誘やテキストメールを送信した事業者に対して出した処分は、1件である⁽⁵²⁾。

また、2016年4月より、勧誘する企業に対して電話番号表示の義務付けが新たに追加されるようになり（プライバシー電子通信（EU指令）（改正）規則（Privacy and Electronic Communications（EC Directive）（Amendment）Regulations 2016）⁽⁵³⁾、ダイレクトマーケティング業者が正式な電話番号を

⁽⁵⁰⁾ Telephone Preference Servicesの概要については、拙稿「イギリスにおけるダイレクトマーケティングの規制」愛知大学法経論集201号1-28頁（2014年）参照。

⁽⁵¹⁾ ICOによる取締りの仕組みについては、拙稿「イギリスでのNuisance Callsへの取組み」愛知大学法経論集204号229-250頁（2015年）参照。

⁽⁵²⁾ ICOは、Keurboom Communications Ltdが、9950万件の不招請な電話勧誘を行ったとして、2017年5月10日に、40万ポンドの制裁金を科す処分を決定している（<https://ico.org.uk/action-weve-taken/enforcement/keurboom-communications-ltd/>）参照。

⁽⁵³⁾ ダイレクトマーケティング業者に対する電話番号表示の義務化については、拙稿

相手の電話機に表示しなかった場合、コミュニケーションプロバイダなどに対して、当該電話をブロックするなどの措置が求められるようになった。

(3) 金融ガイダンス請求法の導入

2015年夏に政府から調査委任を受けた議員と勅撰弁護士によって行われた調査において、CMCの行った不正行為により、国民のCMCへの信頼が低いという結果を受け、2016年に、政府がCMCに対するより強固な監督体制を築こうと⁽⁵⁴⁾、金融ガイダンス請求法（Financial Guidance and Claims Act 2018）の法案について審議・可決され、2018年6月1日から同法が施行された。なお、同法は、年金受給年齢前に、年金を受給する権利があり、その手伝いをするという年金詐欺に対して、規制当局に不招請勧誘を禁止する権限を付与する規定を導入しているが、この問題についての言及は、他日を期すこととする。

① 監督権限の移譲

大きな変更点は、まず、CMCに関する監督権限を法務省から金融行為監督機構に移管したことである（金融ガイダンス請求法27条、金融サービス市場法1H条⁽⁵⁵⁾）。そもそも法務省がCMCへの監督を行っていたが、当初から暫定的な措置として予定されていたもので⁽⁵⁶⁾、被害が増大してからは、本腰を入れて被害回復にあたる必要があるとして、監督権限を移行した。

「イギリスでの Calling Line Identification をめぐる規制について」消費者法ニュース 302号68-70頁（2018年）参照。

⁽⁵⁴⁾ HM Treasury, Budget 2016, HC 901, March 2016.

⁽⁵⁵⁾ Explanatory Notes to the Financial Guidance and Claims Act 2018, para 15.

⁽⁵⁶⁾ *ibid* para 13.

金融行為監督機構に移管された理由として、新たな組織を創設するには予算が十分でなく、これまでの経験（金融オンブズマンが苦情相談を処理してきたこと、クレジット取引について公正取引局から権限を移管した経験があること）、消費者からの信用が高いということから、金融行為監督機構が選ばれたと説明されている⁽⁵⁷⁾。

また、金融サービス市場法において、金融行為監督機構が監督する範囲を示す419A条が挿入されることになった（金融ガイダンス請求法27条11項）。419A条では、1項で、Claims Management サービスとは、「助言や請求（claim）に関連する他のサービス」といい、2項で、他のサービスには、「(a) 金融サービスや金融支援（financial services or assistance）、(b) 法定代理（legal representation）、(c) 他者への照会・紹介（referring or introducing one person to another）、(d) 問い合わせ（making inquiries）」を含むとし、証拠の提示や証拠提示のための準備は、これに含まれないとする。

これに伴い、消費者から寄せられる苦情処理の責任もリーガル・オンブズマン（Office for Legal Complaints）から、金融サービスオンブズマン（Financial Service Ombudsman）に移譲することとなった（附則13条）⁽⁵⁸⁾。

② 不招請勧誘への規制強化

(i) 現行法の条文

金融ガイダンス請求法35条により、プライバシー及び電子通信規則に21A条が新たに挿入されることになった。同規則21A条では、原則として、何人も、CMCに関するダイレクトマーケティングを目的とした不招

⁽⁵⁷⁾ Djuna Thurley, Timothy Edmonds, Daniel Harari and Richard Keen, 'Financial Claims and Guidance Bill 2017-19- debates in Parliament (No. 8033)' (2018), 28.

⁽⁵⁸⁾ Explanatory Notes to the Financial Guidance and Claims Act 2018, para 17.

請勧誘を行うために、公共の電子通信サービスを利用してはいけないとしたうえで（1項）、例外的に、電話をかける者が、事前に電話を受ける者から同意を得ている場合には、上記の不招請勧誘を認めるとするものである（2項）。これにより、認可業者、非認可業者は、いずれも原則、不招請勧誘が禁止されることになる。なお、補償法では、イングランド及びウェールズ内で活動している CMC のみを規制の対象としていたが、金融ガイダンス請求法36条各項により、北アイルランド、スコットランドも対象に含まれることとなった。

(ii) 法案成立の過程

結果的に、CMC による不招請勧誘を全面的に禁止することになったが、上院が初めて提出した法案段階⁽⁵⁹⁾では、不招請勧誘を禁止する予定ではなく、その理由は議事録から窺える⁽⁶⁰⁾。担当大臣は、既に契約関係にあり、事業者が勧誘することを顧客の方で想定できる場合には、事業者が突然電話勧誘を行っても不招請勧誘に当たらないと説明したうえで、既存の関係は、どのような場合にまで認められるかとの問題はあがあるが、その範囲を明確化するのは複雑であり慎重に対応しなければならないということ、また、行為規制を強化することで、不招請勧誘による問題を減らすことができると信じていたので、不招請勧誘を全面的に禁止することは控えていた

(59) Financial Guidance and Claims HL Bill (2017) [1].

(60) HL Deb 5 July 2017, vol 783, col 912. Sharkey 議員が「CMC に関して金融行為監督機構の厳格な対応により、問題は解決されつつあるが、依然として不招請勧誘の問題が続いている」と述べ、「金融行為監督機構は、不招請勧誘による詐欺的な活動が、我々の社会に金銭的ダメージを与えていることを理解している。…CMC による不招請勧誘を許容すべきではない」「しかし、法案ではその点について何ら言及していない。この点は、遺憾な不作為（omission）である。この不作為について、大臣は説明することができるのか」と糾弾し、保守党のマニフェストでもあることから、不招請勧誘の禁止を導入することを主張している。

という説明があった⁽⁶¹⁾。

これに対して、自由民主党の Sharkey 議員は、不招請な勧誘の件数に関するここ10ヶ月の推移は、180%増となっており、市民は、1ヶ月間に260万件もの不招請な電話に攻撃されていると述べたうえで⁽⁶²⁾、大臣の示す、禁止する方法をとらずに規制を強化するという方法だけで、不招請勧誘による被害を防ぐことができるという成功の兆しがどこにあるのかと疑問を呈した⁽⁶³⁾。また、自由民主党の Kramaer 議員は、「たとえ無料の情報提供だとしても、不招請な電話は、プライベートな空間の侵害である」と主張して、不招請勧誘を禁止することに賛成している⁽⁶⁴⁾。

その一方で、禁止に対する反対意見も見られた。保守党の Buscombe 議員は、「CMC による不招請勧誘の問題は、そのほとんどが非認可業者によるものである。例えば、ICO は民事制裁金を科しており、非認可業者に対して取り組む手段は既に存在しているので、全面的な禁止は必要としない。また、年金詐欺問題と異なり、CMC による不招請勧誘は、単なる迷惑行為であり、行為規制の強化によって減少させることができる」として、全面的に不招請勧誘を禁止する必要はないと反対していた⁽⁶⁵⁾。

こうした議論を踏まえ、上院では、同法案に対して、賛成283票、反対201票という結果となり、同法案において、CMC に対する不招請勧誘の禁止が盛り込まれることとなった⁽⁶⁶⁾。

その後、下院においてさらに審議された。11月23日に提出された法

(61) HL Deb 5 July 2017, vol 783, col 944.

(62) HL Deb 19 July 2017, vol 783, col 1674.

(63) HL Deb 19 July 2017, vol 783, col 1686.

(64) HL Deb 13 September 2017, vol 783, col 2496.

(65) HL Deb 13 September 2017, vol 783, col 2497-8.

(66) HL Deb 24 October 2017, vol 785, cols 865-868.

案⁽⁶⁷⁾には、4条に「cold calling」という項目が導入された。そこでのポイントは、CMCが不招請勧誘によって契約をすることを禁止するだけでなく、不招請勧誘によって個人情報を取得することも禁止するべきであることが法文として示された（法案4条3項）。もっとも、同法案では、不招請勧誘を禁止する規定を作成するには、規制当局の意見を聞いたうえで、大臣が作成することとされていた。

これに対して、規制当局の意見を聞くのを待たなければならないとするのでは、不招請勧誘の禁止が実行されるのに時間がかかりすぎることになると指摘された。このことは、上院でも指摘されていた。すなわち、現在の年金詐欺問題やCMCによる不招請の問題状況からすれば、早急に対応しなければならないにもかかわらず、規制当局の意見を聞くという段階を踏むことで、規制当局の性質によって不招請勧誘への規制の実効性に影響が出ること、そして、金融ガイダンス請求法に新たに規制を導入したとしても、同法における新たな規制の施行は2020年であるため、それまでは効力が生じないとして、同法による不招請勧誘の禁止は理想的ではないとされていた⁽⁶⁸⁾。

そこで、プライバシー及び電子通信規則への新たな規定の導入が提案され⁽⁶⁹⁾、審議・採択の結果、政府案が支持され、現行法の35条が可決された。ただし、例外として、不招請勧誘が認められる事前の同意について、多くの脆弱な消費者は、不招請勧誘への同意をしたことがわからないこと、または、自分が何に同意をしたかわからなくなることがあるとして、どのように同意を得た場合に有効になるのかを示すべきことが指摘された⁽⁷⁰⁾。こ

(67) Financial Guidance and Claims Bill HL (2017) [131] .

(68) HL Deb 24 October 2017 vol 785 col 861.

(69) HC Deb 6 February 2018 c95.

(70) HC Deb 6 February 2018 c102.

れを受け、担当大臣が、同意が有効であるための条件を書簡により公表した⁽⁷¹⁾。そこでは、同意があったといえるためには、不招請勧誘を受ける者が承知したうえで、進んで、明瞭かつ具体的に同意をしていることが必要であり、そして、事業者などの組織は、いつ、どのようにして相手から同意を得たのかを記録しておかなければならず、それにより、顧客から苦情があった場合には、法令を遵守していることを証明することができる、とされている。このことから、例外的に不招請勧誘が認められるための同意については、厳密に判断されることが見込まれるだろう。

4. むすびにかえて

(1) 不招請勧誘が発生する要因とその被害者

CMCによる不招請勧誘は、そのビジネスモデルに問題があるといえる。すなわち、補償スキームを通じた場合、確実に金融機関から補償を得ることができるため、CMCが補償する権利を有する者の代理人となった場合には、確実に報酬を得ることができることになる。もっとも、それは、CMCを利用する必要がないことをも意味する。そのため、CMCは、自ら補償の手続きをとっていない者を掘り起こしていかなければならず、手っ取り早い方法として不招請勧誘が選択されることになる。

ところで、不招請勧誘は、一般的に、不意打ちにより十分に判断できない状況を作り出すため、あらゆる層の消費者が被害に遭う可能性があると考えられる。しかし、CMCに限っては、高齢者の被害者が多いことが指摘されている。この理由として、高齢者の置かれている環境が原因の一つとして指摘できる。すなわち、携帯電話を所有しておらず、固定電話しか有していない状況において、固定電話で呼び出し音が鳴れば、必ず出る

(71) Letter to Committee members from John Glen 23 February 2018.

ことになり、相手の話を聞いてしまうという環境に高齢者がいるためである。また、高齢者は、インターネットにそれほど精通していないため、インターネット上で、PPIの不適切な販売に対する補償については、CMCと契約する必要はないことが周知されていても、そうした情報が高齢者まで行き届いていないことになる。よって、正確な情報や知識がない状態で事業者から一方的に説明されたならば、CMCから説明された内容を信じてしまい、被害に遭うということにつながっているのだろう。そうすると、ある程度情報を有していることが、不招請勧誘による被害を防ぐことにつながると考えられる。ただし、高齢者などの脆弱な者は、判断能力の衰えなどから、かかってきた電話を断って切るのが難しいということも指摘されており⁽⁷²⁾、情報を十分に有していることだけで、不招請勧誘からの被害を完全に断ち切ることができる訳ではないことに注意するべきであろう。

(2) オプト・アウト規制からオプト・イン規制への移行

CMCに対して認可制を導入した頃は、認可業者に対して準則により不招請勧誘が禁止されていたが、実際には、Telephone Preference Serviceに登録していない者への不招請勧誘は許容されていた。それが一転して、法律において不招請勧誘を禁止することになったのだが、こうした改正は、議会で全面的に賛同されたものではなく、下手すれば、実現していなかった可能性も高い。

しかし、そうした状況において禁止の導入が実現できた要因について検討してみると、次の2点が指摘できるだろう。まず、現行法の規制では、現在の被害を十分に防ぐことができないということである。

CMCの違法行為を抑止するための工夫として、準則のほかに、法務省

⁽⁷²⁾ HL Deb 24 October 2017, vol 785, col 853.

による認可制をとっていた。これは、認可を受けた事業者であれば、適正な活動を行うことが予想され、認可業者であれば規制当局が違法な行為を容易に取り締まることができるとしていたためである。しかし、認可業者であるということだけで、違法な行為をしないという保証はない。実際、先に挙げた表2からも、明らかであろう。また、非認可業者による電話番号を登録している顧客への不招請勧誘については、ICOが対応しているが、金融行為監督機構によって補償請求の申立期限が設定された後に、不招請勧誘が増加していることに鑑みれば、既存の規制は十分に機能しているとは言い難い。さらに、高齢者については、Telephone Preference Serviceに登録する方法を知らない者の中には存在することも想定できるため、オプト・アウト規制では、十分ではないと言えるだろう。

そして、2つ目の要因として、不招請な電話が迷惑行為というにとどまらず、消費者に財産的被害が生じているということが指摘できるだろう。例えば、金融サービス市場法では、原則、不招請勧誘の禁止を認める方式を採用しているが、これは、消費者への財産上の被害が明らかであり、また、一度被害に遭った者の被害回復が困難であるという立法事実があったからである⁽⁷³⁾。このことは、先に述べた年金詐欺問題にも当てはまる。すなわち、通常を受給年齢よりも早く年金が受けとれるとして、金銭を支払ったものの、一度支払った金銭を取り戻すことができないという被害が生じていた。そして、PPIの不適切販売をめぐるCMCの不招請な電話勧誘でも、消費者がサービスに見合わない対価を支払われたという財産上の被害が生じている。

この2つの要因が、いずれか一方だけしか存在しない場合には、不招請

(73) 拙稿「金融取引における不招請勧誘の禁止—イギリス金融サービス市場法を手がかりとして—」『市民法の新たな挑戦 加賀山茂先生還暦記念』188頁以下（信山社、2013年）。

勧誘の禁止が認められないだろう。したがって、イギリスにおける不招請勧誘の禁止は、消費者被害を生じさせないために用いられる切り札として位置付けられるものといえるだろう。

(3) 課題

全面的に不招請勧誘を禁止した後も、規制を遵守しない事業者は少なからず存在するだろう。そこで重要になるのは、消費者相談の窓口がきちんと機能していることだろう。

CMCに関する消費者からの苦情を受け付ける相談窓口については、2015年1月28日より、リーガル・オンブズマンが担当しており、規制当局である法務省は、情報共有という形でサポートを行っていた（補償法改訂規則23条c項, Complaints Handling Rules 2015）。それとは別に、金融オンブズマンがCMCによる深刻な問題を見つけた場合、法務省に通報する流れになっていた。例えば、ごくわずかな情報しか載っていない標準書式を用いているCMCに関する苦情が金融オンブズマンに寄せられたところ、法務省の通達により、2010年に契約に関する業界の標準書式が改良されている⁽⁷⁴⁾。また、この問題については、金融オンブズマンのほかに、ICO、金融行為監督機構、英国旅行協会（Association of British Agents）、事務弁護士規制委員会（Solicitors Regulation Authority）とも協力関係にある⁽⁷⁵⁾。

このように、CMCの不招請な勧誘における被害を救済することに関係する組織が多く、各組織間で相互に連携しているが、その反面、消費者には、どこに相談をすればよいのかという混乱も生じている。CMCに関し

⁽⁷⁴⁾ Howells (n 22) 633.

⁽⁷⁵⁾ Ministry of Justice, 'Claims Management Regulation Annual Report 2017/2018' (2018) 34.

て、金融行為監督機構に所管が移行したので、いずれ窓口も一元化されることになる予想されるが、PPIの不適切な販売に対する補償請求の申立期限は2019年8月29日までであり、この間、最も不招請勧誘の問題が起こりうる。その間、消費者が被害に遭わないよういかなる手段を講じていくのが、この問題では重要になるだろう。

そして、これはCMCの不招請勧誘に限られないことだが、不招請勧誘の禁止を立法化する際には、「不招請勧誘」の定義を明らかにする必要がある。金融ガイダンス請求法での立法化の際にも、電話勧誘は含まれるが、手紙を送る手段やFacebookによる通信手段は含まれないが、そのほかの行為については、微調整を行っていく必要があるとの指摘があった⁽⁷⁶⁾。すなわち、その範囲を明らかにしなければ、あらゆる営業の手段を封じることになり、法案化する際に、賛同を得ることができず、結果的に不招請勧誘の禁止を導入することが難しくなってしまうだろう。この点につき、今後の検討課題として研究を続けていく。

付記：本研究は、科研費（18K01397）の助成を受けた研究成果の一部である。

(76) HL Deb 6 September 2017, vol 783, col 2053.