

訪問販売の原則的禁止

横 田 貫 一

目次

はじめに

- I 規制されている取引の種類
- II 規制の概要
- III 問題点
- IV 訪問販売の原則的禁止

はじめに

訪問販売 (home solicitation sales, door-to-door sales, direct selling, Haustürgeschäft) とは、セールスマンが消費者の家庭を戸別訪問して行う販売方法である。訪問販売法では、販売業者が営業所等以外の場所で売買契約の申込を受け、又は売買契約を締結して行う指定商品・権利の販売又は指定役務の提供をいう。巡回販売 (travelling salesman による Reisegewerbe)、無店舗販売ともいう。訪問販売は、特別の契約形態ではなく、販売方法による区別にすぎない。日本での起源ともいえる行商、富山の薬売り (薬事法25条は伝統的な薬売りを医薬品の配置販売として認めている) に見られるように、訪問販売は古くから存在した。ヨーロッパでは、消費者保護よりも地域小売商保護の見地からの規制が先行している。巡回販売は限られている地域的需要を奪ってしまうから、地域小売商にとっては脅威なのである。もちろん

ん、先祖代々の店舗をかまえる地域小売商に比べて、巡回販売業者に悪質業者が多かったことも事実であろう。他方で、訪問販売は消費拡大機能を果たすといわれる。消費者にとって訪問販売は自宅で購入でき、中間経費が節約されているから店舗購入よりも安く購入できるし、販売業者にとって需要の積極的開拓が可能であって、当然に販売促進につながるからである。日本では、この点が強調され、「消費者の利便の増進及び流通近代化の観点から見て、積極的に評価し得る面も大きい」と述べられ（産業構造審議会流通部会・中間答申（1974））、また「訪問販売のすべてが悪いわけではない」（田島裕・ジュリ808号21頁（1984））との立場から、訪問販売の弊害を是正し、健全化を図るため、訪問販売法が制定されている。訪問販売業は、新規参入が容易（信用を要せず、資本が少なくてよい）であるから、悪質業者や悪質セールスマンによる消費者被害が後を絶たないが、それら一部を規制すれば充分であると考えられている。

これに対して、本稿は訪問販売による被害はすでに交通事故被害に匹敵する国民的被害であるとの認識から、訪問販売の原則的禁止を提案するものである。消費者からの事前の要請を得ない訪問販売はそれ自体私的な静穏を確保するという消費者の権利、すなわちプライバシー権を侵害するものであって違法であり、ただちに禁止されるべきである*。今日の訪問販売による被害の状況はクーリング・オフ権の拡張などの部分的手直しでは解消しえないという認識に基づいている。以下では、訪問販売に対する日本の規制の現状を概観したあとで、具体的な提案を試みたい。

* 本稿は消費者からの事前の承諾を得ない訪問販売に対し刑事罰ないし行政処分を要求するものであるが、もちろん民事責任の成立も認められる。それは私的な静穏を確保するという消費者の権利を侵害するものであり、その違法な侵害に対して消費者は慰謝料等の損害賠償を請求できると解される。たとえば、不当な債権回収に対して不法行為の成立を肯定する下級審判決が続出している（横田「裁判外の私的な債権回収と法規制〔I〕」山口経済学雑誌36巻1・2号59頁，71頁以下（1986））。しかし、悪質な訪問販売に対しては民事的救済は迂遠であるとの認識から、訪問販売の原則的禁止を提案しているのである。

I 規制されている取引の種類

1 狭義の訪問販売

狭義の訪問販売、すなわち戸別訪問販売は当然に規制されているが、その他の無店舗販売はどうか。昭和63年の訪問販売法の改正および政・省令の改正でかなり規制されることとなった。

路上等で呼び止めて営業所等で契約する、いわゆるキャッチセールスは、法2条1項2号で明文で規定された。

電話等により営業所等へ呼び出した消費者と契約する、いわゆるアポイントメントセールスは政令1条で規定された。政令1条1号は「電話、郵便若しくは電報により、若しくはビラ若しくはパンフレットを配布し若しくは拡声器で住居の外から呼び掛けることにより、又は住居を訪問して、当該売買契約又は役務提供契約の締結について勧誘をするためのものであることを告げずに営業所その他特定の場所への来訪を要請すること」と規定されているから、アポイントメントセールスだけでなく、いわゆるSF商法やホームパーティも規制されている。

露店・屋台等での販売は省令で「営業所等」に含められたため、規制されない。もちろん、キャッチセールで露店・屋台等に連れて行き契約させた場合は規制されている。

職場販売は、職場管理者の書面による承認を受けた場合、主要な消費者保護規定は適用されない。ご用聞き販売、店舗販売業者が過去一年以内に取引（無店舗販売業者の場合は過去一年間に二回以上の取引）のあった顧客に対して行う顧客販売も同様である。

2 通信販売

通信販売は訪問販売ではないが、訪問販売法で規制されている。法上通信販売とは、郵便その他の通産省令で定められた方法で申込を受けて行う指定商品・権利の販売又は指定役務の提供である。省令では、電話機、ファクシミリ装置その他の通信機器又は情報処理の用に供する機器を利用する方法が規定されている。通信販売の実態を考慮したものである。

規制としては、通信販売広告における表示義務（価格、代金の支払時期、商品の引渡時期および返品特約の有無など）、誇大広告の禁止、代金前払いの場合の承諾通知義務、主務大臣の指示権および業務停止命令に限られている。通信販売でも、結婚情報サービス、アルバイト、タレント、モデル、コンパニオンなど役務取引が増加している。このうち、結婚情報サービスを除き、指定役務であるかどうか明確ではない。

3 連鎖販売取引（マルチ商法）

マルチ商法は、multi-level marketing plan（pyramid sellingともいわれる）の略称であり、アメリカで発明された販売方法である。マルチ商法は構造的に破綻する商法であるから、かなりの州が取引自体を禁止している。ヨーロッパ諸国でも、フランスが早くも1953年に「boule de neige（雪玉）」を禁止するなど、禁止措置を採っている国が多い。日本は、合法的マルチ商法がありうるとの立場から、外資系企業によるトラブルが昭和48年に社会問題化したにもかかわらず、禁止措置を採らなかった。昭和51年の訪問販売法の制定で、不適正勧誘を禁止し（12条）、広告における表示を義務付ける（14条）など開示規制を行ったにすぎない。

現行の訪問販売法におけるマルチ商法とは、「商売の経験に乏しい者を、他の加盟者の取引料や商品購入から利益（特定利益）が得られることで誘ったうえ、取引料や商品購入等多額の負担（特定負担）をさせて取引を行う事業」であって、物品の再販売（狭義のマルチ商法）、受託販売または販売の

あっせん（いわゆる「マルチまがい商法」）をいう。物品の販売でなく役務の提供を行う場合も定義に含められている。特定利益とはいわゆるリクルート料であり、特定負担とは組織への加入料であり、政令で二万円以上と定められている。

法律および省令でマルチ商法について禁止されている行為として、

- ① 重要事項についての故意による事実の不告知または不実告知、
- ② 契約締結または契約解除の妨害のための威迫・困惑、
- ③ 契約上の債務または解除によって発生する債務の履行拒絶または不当遅延、
- ④ 契約を締結する意思がないと表示している者に対する迷惑を覚えさせるような仕方での勧誘、
- ⑤ 契約締結の勧誘にさいし、特定利益が得られることが確実であると誤解させる断定的判断の提供、
- ⑥ 書面交付義務違反および
- ⑦ 自己の組織の者に対する書面交付義務違反の教唆、が挙げられている。

これらの違反に対しては、通産大臣の指示権および一年以内の業務停止命令が出されうる。①、②の違反に対しては一年以下の懲役または百万円以下の罰金が、③以下の違反に対しては50万円以下の罰金のみが課される。

このように現行の訪問販売法においても、マルチ商法に対しては原則許容、例外禁止の態度が採られている。昭和63年の改正で、「マルチまがい商法」が規制され、違反に対する罰則が設けられるなどの一定の前進が見られるものの、不十分であると言わざるをえない。欧米のように原則禁止とすべきである。より露骨な pyramid 商法であるネズミ講に対しては、昭和53年の無限連鎖講の防止に関する法律で禁止措置が採られたが、実質的にネズミ講と違わないマルチ商法も禁止されるべきである。もちろん、マルチ商法は構造的に詐欺商法であり、裁判では詐欺による契約の取消、不法行為にもとづく損害賠償および刑罰が適用できるが、詐欺の証明は困難である。欧米ではこのために禁止措置が採られているのである。日本では、さらにネズミ講に関

する判決のように公序良俗違反を使用したり（名古屋高判昭和62.8.31 判時1254・76）、契約締結上の過失の利用が考えられるが、マルチ商法に対しては民事的救済は迂遠のように思われる。現在でも被害が多発しており、禁止措置が急務である。

4 ネガティブ・オプション

ネガティブ・オプションとは、売買契約の申込をしていない消費者に対して商品を送付し、その代金を請求するという商法である（法18条）。消費者の法の無知につけこんで、購入を強制するものであり、極めて不当な販売方法である。欧米では、unsolicited goods（要求なしに送付された、または注文のない商品）、inertia sales（怠惰販売）、envoi forcé（強制的送付）とも言われ、刑事罰を伴った原則的禁止が一般的である。これに対し、日本では、ネガティブ・オプションによって契約は成立せず、また返送義務も生じないから、民法で充分に解決できる問題であるが、消費者の保管義務が問題になるので、一定期間経過後の販売業者の返還請求権を否定したものである、とされる（通産省編・訪問販売法解説153頁）。当初は、原則3カ月、引取請求の場合1カ月と長かったが、昭和63年の改正で原則14日、引取請求の場合7日と短縮された。しかし、これでは法を知らずに購入したり、使用してしまった消費者を保護することはできないので、ネガティブ・オプションは原則的に禁止すべきであろう。書籍など問題がないものは例外的に許容すればよい。

II 規制の概要

1 氏名・商品・権利・役務の明示義務（3条）

訪問販売では、「アンケートに答えて下さい」、「消防署からきた」といっ

た販売目的を隠して交渉を開始する例が多いことから設けられた規制である。しかし、このような明示義務は民法上当然であるから、この義務付けは行政上また刑事上意義があるに過ぎない。現在、この違反に対して刑事罰は課されていないが、昭和63年の改正で通産大臣の指示権および業務停止命令の対象となった。

なお、これと関連して自主規制による訪問販売員登録制が実施されており、訪問販売協会研修を受けた販売員に対して写真付登録証が交付されている。しかし、訪問販売に関するトラブルの多くは協会に加入していない販売業者およびセールスマンによって惹起されているのだから、この自主規制は実効性に乏しい。生命保険外務員の登録制（保険募集の取締りに関する法律3条）にならい、法律上の登録制を導入すべきであろう。

2 書面の交付義務（4，5，14条）

申込書、契約書または領収書の交付が消費者保護のために義務付けられている。書面の交付はクーリング・オフ期間開始の要件である。違反は指示権、業務停止命令および50万円以下の罰金の対象となる。

3 禁止行為（5条の2，12条）

12条については既述したが、法律および省令で訪問販売について禁止されている行為として、

- ① 重要事項についての故意による事実の不告知または不実告知、
- ② 契約締結または契約解除の妨害のための威迫・困惑、
- ③ 契約上の債務または解除によって発生する債務の履行拒絶または不当遅延、
- ④ 契約を締結する意思がないと表示している者に対する迷惑を覚えさせるような仕方での勧誘、
- ⑤ 契約締結または契約解除の妨害のための重要事項についての故意による事実の不告知、

- ⑥ 老人その他判断力の不足した者に対する、その不足に乗じた契約締結、
- ⑦ 契約書面への年齢、職業その他の事項についての虚偽記載の教唆、
- ⑧ 道路その他の公共の場所における契約締結勧誘のための顧客進路への立ちふさがり、またはつきまとい、および

⑨ クーリング・オフ権の行使を妨げるために購入者に商品を使用・消費させること、が挙げられている。マルチ商法の場合と同様、これらの違反は通産大臣の指示権および業務停止命令の対象であり、①、②の違反に対しては一年以下の懲役または百万円以下の罰金が、③以下の違反に対しては50万円以下の罰金のみが課される。

禁止行為の類型のうち、⑤は①、②と重なっているように思われる。どうして別に類型化されたか分からないが、⑤の構成要件充足は同時に①、②の充足をともなうから、罰則としては重いほうが課されると解してよいか。

4 通産大臣の指示権（5条の3，9条の2，15条）

訪問販売法の主要規定が違反された場合、通産大臣が取引の公正および購入者等の利益が害されるおそれがあると認めるときは、通産大臣は販売業者等に対し必要な措置をとるべきことを指示することができる。指示の具体的内容は明らかにされていないから、積極的に行使されれば、有効な消費者保護手段となりうると思われる。

5 業務停止命令（5条の4，9条の3，16条）

訪問販売法の主要規定が違反された場合、通産大臣が取引の公正および購入者の利益が著しく害されるおそれがあると認めるとき、または販売業者等が通産大臣の指示に従わないときは、その販売業者等に対し一年以内の期間を限り、訪問販売に関する業務の一部または全部の停止を命じることができる。通産大臣がこの命令をしたときは、この旨を公表しなければならない。

この規定からすると、4の指示権は業務停止命令の前段階として位置付けられるのであろう。違反に対して直ちに業務停止命令が発せられるのではな

く、その前段階として通産大臣の指示がなされ、この行政指導に販売業者等が従わないときに初めて、業務停止命令という強力なサンクションが販売業者等に課されるのである。

6 クーリング・オフ（6，17条）

クーリング・オフとは、訪問販売におけるセールスマンの強引で詐欺的な売り込みに対して、冷静さを失った消費者がふたたび冷静さを取り戻して落ち着く期間 (cooling-off period) を保障し、その期間内であれば消費者は無条件で申込の撤回または契約の解除をなしうる権利である。イギリスのハイヤーパーチェス法の1964年の改正で初めて規定され（第二の契約書の写しを受け取ってから3日間）、その後各国に広がっていった。日本では、割賦販売法の昭和47年（1972年）の改正で初めて導入された（当初は4日間であった）。ヨーロッパ諸国の導入もこの時期に集中している（フランス—1972年7日間、オランダ—1973年8日間、西ドイツ—1974年7日間）。イギリスで導入された理由は訪問取引によるハイヤーパーチェスの増加であり、その際 switch selling（安い商品で釣って高い商品売りつける）が不当な商法として問題となったからである（新井・池上訳「消費者の保護」190頁（1975））。

クーリング・オフは割賦販売法および訪問販売法に規定されているが（その他宅建業法など若干の法律に規定されている）、その行使の条件として、

① 指定商品・役務・権利——ただし、自動車、運搬車は除外されている。理由は、自動車は他の耐久消費財に比して交渉期間が長く、消費者の理解度も高いためである。昭和63年改正では、指定商品として豊田商事事件で問題となった貴金属などが追加され、53品目となった。指定権利としてはリゾートクラブ会員権、ゴルフ会員権、スポーツ会員権、語学教室会員権が規定され、指定役務としてはエステティックサロン、結婚情報サービス、資格取得講座などが規定された。昭和47年に割賦販売法にクーリング・オフが導入されたさい、衆議院商工委員会では次のような附帯決議がなされている。「第

四条の三の規定によるいわゆるクーリング・オフ制については、消費者が購入意思不安定のまま契約するおそれのある商品はすべて対象とすることとし、政令によって除外する商品は必要最小限にとどめること。』

② 書面の交付およびクーリング・オフの告知から8日間（マルチ商法の場合は14日間）——当初、4日間であったが、昭和59年の割賦販売法の改正で7日間に、さらに昭和63年の訪問販売法の改正で8日間に延長された。当初、4日間とされた理由は、「クーリング・オフ期間については、短かすぎれば消費者保護に欠けることになるが、一方、長すぎると、購入者にとって商品の引渡しを受けるのが遅くなり、かえって不利益を招くことも考えられ、また、取引の安定を害することにもなる。これらを勘案して、四日間と定めたものである。ちなみに、英米の法制では、クーリング・オフ期間は三日ないし四日とされている」（衆議院商工委員会における本田企業局長答弁）からである。

クール・オフする期間という本来の趣旨からすれば、短期間でもよいわけだが、実際問題としては色々と時間がかかるものであるから、現在の8日間は適当な気がする。日曜日でないといくつと考へられないという説明もあり、また苦情処理の現場ではクーリング・オフがもっとも簡易な紛争処理手段であるために、期間の延長を求める現場の声が大きかったこともあって、延長されたものである。しかし、長ければ長いほどよいというものではなく、答弁で述べられているように、長すぎると販売業者は商品・サービスの給付をその間控えるであろうから、早く給付を受けたい消費者にとって利益とならない。

日本やイギリスでは、クーリング・オフの期間はその間に申込の撤回または契約の解除をなすうる期間であるが、その期間中は消費者の意思表示の効力が停止されるという考え方もありうる。実際に、西ドイツの立法がこれにあたり、西ドイツの通説はこれを不確定無効と扱っている。意思表示により、確定的に無効とされるわけである。もっとも、その期間中の撤回権の不行使という停止条件が消費者の意思表示に付けられていると解することもできる

(この点を紹介するものとして、岡・山本「西ドイツ訪問取引法の批判的検討(1)」判タ648号53頁、62頁以下(1987年)がある)。このような考え方はクーリング・オフというよりも、むしろヒート・インというべきものであり、不要な消費を抑制するという働きを有するであろうから(欧州諸国でよく見られる割賦販売における頭金規制もこの働きをする)、検討に値するであろう。訪問取引はさもなければ存在した消費者の熟慮というチャンスを奪ってしまうことに問題があるのだから、訪問勧誘の後に一定期間のヒート・イン期間を設けて、熟慮するチャンスを回復することは合理的である。なお、クーリング・オフの意思表示については、発信主義が採られている。民法の到達主義を変更したものである。

③ 消耗品を使用・消費していないこと——これは当然の条件であるように思われるが、その要件としては、政令で指定された消耗品の使用・消費であること(コンドーム、化粧品、履き物などが指定されている)、使用・消費によってクーリング・オフができなくなる旨を告知されていることがある。さらに、使用・消費の程度が問題となるが、使用・消費によって商品価値の回復が困難になったときには、もはやクーリング・オフができないと解されている。従って、消費者が容易に再生できる包装紙を破いた場合や化粧品セットの一部だけを消費した場合などでは、なおクーリング・オフが本体について、後者では残部について可能である。

④ 3,000円以上の現金取引であること——現金取引(現実売買)にクーリング・オフが適用可能かどうか争いがあり、契約が終了してから、契約の解除ということはないから、クーリング・オフは適用できないというのが昭和63年改正前の立場であり(旧施行規則6条1項1号)、これを認めた判例もある(大阪高判昭56.9.30 判時1035・68)。これに対し、学説はより悪質な販売業者が有利になるのはおかしいと主張し(セールスマンのセールスアタックがより強力であるから、現金を取れる)、相談現場からの要求もあって、昭和63年改正で現金取引にもクーリング・オフの適用が認められたものである。金額の決定は現金取引トラブルの実態調査に基づいてな

された(丸木強「訪問販売法改正に伴う政・省令改正のポイント」NBL415号24頁(1988))。たいていの被害はこれで救済されるだろうが、はたして下限が必要かどうか疑問である(なお、イギリスの訪問販売自主基準では、「会員は注文のさい全額の支払を要求してはならない」(第8条)とされている(Braun, Administration of the Direct Selling Code in the U. K., 7 Journal of Consumer Policy 203, 207 (1984))。

⑤ 消費者の方から訪問販売を請求したのでないこと——「このような場合は、①購入者と販売業者の間に平常取引関係があり、また、②購入者の側に予め訪問販売の方法によって商品を購入する意思があると考えられる」(通産省編・訪問販売法解説)ので、適用除外とされた。常識的であるが、デンマークではこのような場合にも商品を受け取ってから開始する7日間のクーリング・オフが認められている。

⑥ 書面による権利行使であること——書面が要求されているのは、後日紛争が生じないようにされたものである。電話による解除を認めなかった判例がある(大阪地判昭62.5.8判タ665・217)。しかし要は証明の問題であるから、電話の内容が録音されているなどで証明可能であれば、認めてもよいのではないか。書面といっても、証明可能であるのは内容証明郵便であり、標準約款に記載されているような葉書による行使では証明ができない点では同じであるからである。

7 契約の解除等に伴う損害賠償等の額の制限(7条)

民法420条は損害賠償額の予定を規定しており、それが公序良俗や強行法規に反するものでないかぎり、原則として有効とされ、裁判所はその額を増減することはできない。民法は、損害賠償額の予定をその履行確保機能および損害立証軽減機能から許容しているわけだが(伊藤・小川編・逐条民法特別法講座⑤債権総論104頁(1988))、訪問販売では約款によって不当に高額な損害賠償が予定されることから、消費者保護のためにそれを契約解除等から通常発生する損害に制限したものである。割賦販売法も同旨の制限規定を

おているが、割賦販売では脱法目的から販売業者が契約を解除せず損害賠償額の予定を請求する事例が急増したため、昭和59年の改正で契約が解除されない場合も規制されることとなり、それとの横並びで訪問販売においても同じ規制が導入された。7条によると、

- ① 商品・権利が返還された場合——商品の通常の使用料の額または権利行使により通常得られる利益に相当する額、
- ② 商品・権利が返還されない場合——商品・権利の販売価格に相当する額
- ③ 役務提供契約の解除が役務提供の開始後である場合——提供された役務の対価に相当する額または
- ④ 解除が商品の引渡し、権利の移転または役務提供の前である場合——契約の締結・履行に通常要する費用の額に制限される。

Ⅲ 問題点

1 指定制度

昭和63年の改正で権利・役務が指定され、商品の指定も増やされたが（前出Ⅱ6①）、指定制度そのものが問題である。指定制度を採るかぎり、悪質業者が指定されていない商品・権利・役務を捜しだして訪問取引を開始し、消費者が被害を被ることになる。また、指定が増えれば増えるほど指定の有無の確認が困難になり、法律関係の把握もやりにくい。たとえば、豊田商事等の「現物まがい商法」を規制するものとして「特定商品等の預託等取引契約に関する法律」が昭和61年に制定されたが、これにも特定商品制度が採用され、当初指定された金・銀など貴金属やゴルフ会員権などの特定商品の中に、施行後すぐに問題化した英会話教室会員権が含まれていなかったために、あわてて追加指定するという失態を演じている（池本誠司「現物まがい商法」法セ1987年11月号33頁）。また、昭和63年の訪問販売法の改正で金・銀やゴルフ会員権など同種の商品が指定されたため、規制の重複が生じてきて

いる。元もと、指定商品制度を採っていなかったならば、このような後追い立法・行政は避けられたはずである。

訪問販売法で指定商品制が採用された理由として、「民間の取引に対する規制というのとはできることならば過剰にならない方がいいことも、きわめて明瞭な原理かと存じます。本法の目的は言うまでもなく消費者保護ということですから、訪問販売、通信販売がほとんど行われなような商品を何も規制する必要はないのではなからうか。消費者の日常生活にきわめて関係の深い商品で、現に訪問販売や通信販売が行われている商品についての販売を取り締まるということにすれば、過剰規制にもならず、消費者の保護という目的も達成できるのではなからうかと考えた次第です」と答弁されている（衆議院商工委員会における天谷通商産業審議官の答弁）。また、「特定商品等の預託等取引契約に関する法律」についても、「本法の規制対象は業者と顧客との間の私契約に基づく権利・義務関係であり、これは『私的自治』、『営業の自由』という大原則が適用される分野である。そこで、規制のあり方も、この点に十分配慮したものである必要がある」と説明されている（村永佑司「特定商品等の預託等取引契約に関する法律について」月刊クレジット352号30頁（1986））。このような理由付けに説得力が無いことはいうまでもない。およそ消費者保護法ないし消費者法というものを理解していない者の発言である。これだけの理由ならば、指定制度はあっさりと廃止すべきである*。

* 通産官僚の説明は古典的契約法の形式的「契約の自由」に依拠したものであり、消費者保護の担い手であるべき彼らが少なくとも消費者保護法ないし消費者法の基本的理念である実質的「契約の自由」の回復という観点さえ自覚していないのはたいへん残念なことである。かかる観点からの批判として、本田純一「西欧諸国の立法例と日本での法改正のあり方」ジュリ901号18頁（1988）がある。消費者からの事前の承諾を得ない訪問販売がそれ自体プライバシー権の侵害であるとする本稿の立場からすれば、訪問販売法は訪問勧誘による権利侵害を予防ないし救済するための法律であって、対象とされる商品・権利・サービスは何でもよいことになる。日弁連はかかる趣旨から指定商品制の廃止を提言していた（たとえば三木俊博「改正訪問販売法の立法過程と日弁連の役割」自由と正義40巻4号40頁（1989））。

2 登録制度の導入

昭和63年の改正では、消費者および弁護士サイドの強い要求があったにもかかわらず、登録制の導入は見送られた。その理由は、不定期に訪問販売を行う小売業者や主婦にも開業規制を課すことになり対象が広汎になりすぎることで、一部の悪質業者のために多くの健全な事業者にも負担を課し、行政事務が膨大になることなどである（産業構造審議会「訪問販売及び通信販売並びに連鎖販売取引に類似した取引の適性化のための方策の在り方について（答申）」昭和63年1月）。いずれも今日の被害実態の認識に乏しい業界利益優先の理由付けであり、説得力を欠くといわざるをえない。

3 訪問販売の原則的禁止

訪問販売に関するトラブルは増え続けており、その内容は深刻化してきている。訪問販売法施行後5年を経過した時点での調査（行政管理庁および横田・NBL240号18頁（1981））によれば、施行後かえって訪問販売に関する苦情相談が増加しており、その原因は悪質業者・悪質セールスマンによる広汎な法律の無視によると指摘されている。それからさらに9年後の現在にいたるまでの間に、豊田商事による現物まがい商法、マルチまがい商法、靈感商法などありとあらゆる悪徳商法による被害が多発し、その被害も重大化・深刻化してきているのが現状である。訪問販売による被害はすでに交通事故被害に匹敵する国民的被害であるといっても過言ではない。「民間の取引に対する規制というのはできることならば過剰にならない方がいい」とか「訪問販売のすべてが悪いわけではない」といって、規制を控えているような状況ではなく、早急に訪問販売を原則禁止とすべきである。

デンマークでは訪問販売は原則的に禁止され、違反に対しては刑事罰が課されている（Dahl, Consumer Legislation in Denmark 50（1981））。消費者契約法第二条一項は「企業は事前の要請なくして契約に関する申込または承諾を直ちにまたはその後取る目的で、消費者の自宅、仕事場またはその他

の一般に解放されていない場所で対面してまたは電話で接触してはならない」と規定している。訪問販売は消費者による事前の要請があって初めて許されるのである。この要請は明示的なものでなければならないので、反対の意思表示がないかぎり、近いうちに訪問販売を行うという企業の通知は当然この要件を満たさない。「その他の一般に解放されていない場所」とは病院、学校、クラブなどである。例外的に訪問販売が許されているのは、本の注文、新聞・雑誌の購読、保険、生鮮食品および救急サービスである（法2条2項）。このような訪問販売の原則的禁止は消費者のプライバシー権の保護の要請によって正当化される。消費者の明示的要請によって訪問販売が許される場合でも、訪問販売で消費者がなおプレッシャーを受けることが予想され、また比較のチャンスが少ないことから、クーリング・オフ権が消費者に与えられている。しかも、この権利は新聞・雑誌の購読、継続的サービス（本の定期購読など）にも適用される。クーリング・オフ権が適用されないのは、消費者の注文に応じて特に準備され調整された商品、競売品、行商による生鮮食品および市場での購入にかぎられる。もちろん、通信販売の場合にもクーリング・オフが認められている。クーリング・オフの期間は通信販売の場合は商品を受け取ってから7日間、訪問販売の場合は対面した日から7日間である。しかし、訪問販売で消費者が購入した商品を対面した日までに検査できなかった場合には、7日は商品を受け取った日から開始する。

デンマークのような規制は日本では無理なことであろうか。日本国民が訪問販売についてどう思っているかについてたいへん重要な調査がある。総理府が昭和60年2月に実施した「消費者問題に関する世論調査」（生活行政情報1985.8.25）である。これは全国の20歳以上の者を対象として層化二段無作為抽出法で選んだ3,000人について調査員による面接徴取がなされ、有効回収数は2,356人となっている。これによれば、「この1,2年くらいの中に、あなたや家族が訪問販売の勧誘を受けたことがあるかどうか」という質問に対し、「ある」と答えた者は59.4%であり、そのうち商品を購入したことが「ある」者は26.2%である。また、訪問販売で商品を購入したことがあると

答えた者(1,399人)で、被害を受けたことが「ある」者は58.9%に昇る。クーリング・オフ制度があることを「知っている」者は61.3%、「聞いたような気がする」が16.5%、「知らない」が22.2%である。クーリング・オフを知らない者がまだ二割強いることに驚かされる。最後に、たいへん重要な質問であるが、「訪問販売についてどのように考えているか」という質問に対して、「利用したくない・必要ない」と答えた者が84.2%を占め、「便利である」と答えた者は僅か8.8%にすぎない。「利用したくない・必要ない」の理由は「業者やセールスマンが信用できないので利用したくない」、「買物は近くの店で十分なので必要ない」などである(最近、総理府は「消費者問題に関する世論調査(昭和63年12月調査)」を公表したが(生活行政情報1989.6.25)、そこでも同じ質問に対し「利用したくない・必要ない」と答えた者が88.1%を占め、増加している)。国民のほとんどが訪問販売は必要ないと考えている*のに、政府はまだ「消費者の利便の増進及び流通近代化の観点から見て、積極的に評価し得る面も大きい」と強弁して訪問販売を許容しつづけるのであろうか。原則禁止はデンマークのような小国はできても、日本のような大国ではできないと言うのであろうか。私は日本がこれまでの「経済大国」から「福祉大国」へと転換すべき時期がすでに到来していると考え、訪問販売の原則的禁止を提案したい。原則的禁止によって「得られるもの」は「失われるもの」よりもはるかに大きいと私には思われるのである。

* これに対して、訪問販売業者は一部の悪質業者のイメージが業界全体のイメージにすりかえられていると反論するであろう。西ドイツでは「良い忠告—家庭購入」協会という訪問販売の業界団体があるが、以前その協会に関与していたザイターという弁護士は独自の意識調査を引用し、訪問販売に対する否定的な世論は「偏見であり、否定的な個別的経験を全産業に不当に一般化している。この業界は顧客が再利用し、他の消費者にも紹介するのでなければ、長期的にその基礎を維持できない業界だからである」と主張している(Seytter, Social Order as a Collective Achievement-Practical Experiences of a Direct Selling in Germany, 7 Journal of Consumer Policy 253, 256 (1984))。協会加盟の大手2社が行った意識調査によれば、質問を受けた者の90パーセントが訪問販売を利用したくないと答えているが、その内の50パーセントは何度か訪問販売を利用しており、その90パーセント以上が取引に満足しているという結果から、彼は訪問販売を利用したくないとの回答は否定的な世論に影響されたもので

あると結論付けている。西ドイツの現状が彼が言うとうりだとしても、日本には当てはまらないだろう。訪問販売の利用者で被害を受けたことがある者は58.9パーセントにも昇っているからである。

訪問販売の原則的禁止はなにも個人的な独善的見解ではない。デンマークはもちろんのこととして、西ドイツでもアイケ・フォン・ヒッペルがその著書・消費者保護（好美・円谷訳・消費者の保護188頁（1986））の中で1974年以来訪問販売の原則的禁止を提案している。アメリカでは、コロンビア大学のシュラーグ教授が「私は顧客によって開始されない訪問信用販売における詐欺の頻繁さから、この種の取引が、少なくともすべての訪問販売ではないにしても、廃棄されるべきであると信じている。その効用はわずかである。ほとんど家を出ないアメリカ人もいるだろうが、たいていの訪問販売は店舗、通信販売カタログあるいは少なくとも売り主に電話して真実の需要を満たすことができる人々に押し付けられている」と述べている。日本では、正田教授が訪問販売と市民生活の自由の調和という観点から「訪問販売のための訪問は、消費者からの書面による要請ないしは書面による明確な訪問についての同意を得て行うという方向に進むことが必要とされる」（正田・消費者運動と自治体行政60頁（1989））と主張されている。もちろん、これらの原則的禁止論に対しては、キャンベラのクランストンが「人口の少ない地域では訪問販売は債権回収と結び付いているので、消費者の側に偏見があると言われている。訪問販売を禁止することは貧しい消費者への信用を拒絶することであり、同等かそれ以上に厳しい別の債権回収手段の費用を増加させ、または促進するものである。すべての訪問販売が禁止されるべきか否かを検討するにさいしては、一定の地域および一定の階層にとってそれがどれだけ重要か、また財貨、サービスおよび信用の別の供給源が適切か、工夫されているかの調査が必要である。確かに、デンマークのような国では訪問販売を禁止してもさほど困ることはないであろう」（Cranston, Consumers and the Law 350（1984））と指摘していることも考慮すべきである。クランストンの指摘はもっともであるが、デンマークにおける規制は例外を認めているの

だから、一定の地域・階層にとってなんら不利となるものではないと考える。国民的被害であるとの認識、さらにはプライバシー権の保護の要請は訪問販売の原則的禁止を正当化するものである。

日本において訪問販売を原則的に禁止した場合、おそらく一番問題となりうるのは失業問題であろう。これに対しては代替的販売方法の普及が必要であろうが、近時増大しつつあるカタログによる通信販売を活用してはどうか。さらには、登録（許可）を受けた訪問販売業者を予めリスト・アップしておき、カタログ化し、それを消費者がタウン・ページのように利用して、訪問販売を受けたい業者に電話するという方法も考えられる。フリーダイヤルにすれば消費者の費用負担もなく、消費者は訪問販売のメリットだけを享受できる。このような方法を採用すれば、失業問題を回避しつつ、事前の要請を受けた訪問販売を普及させることができるであろう。要請が書面によることを要求するのは、電話による注文が一般化している現状に照らして不便であろう。ファクスがほとんどの一般家庭で普及するまでは、登録（許可）における審査を厳しくすることで足り、無理に書面化する必要はない。

事前の要請を受けた訪問販売であっても、デンマークで認められているようになお相当な期間のクーリング・オフが保障されるべきである。依然として少なからずのセールス・プレッシャーを消費者が受けることが予想されるからである。

さて、このような提案は非現実的で、無謀なことであろうか。