

第 1 7 次 東 京 都 消 費 生 活 対 策 審 議 会

社会経済状況の変化に対応した
東京都消費生活条例・規則の改正に関する答申

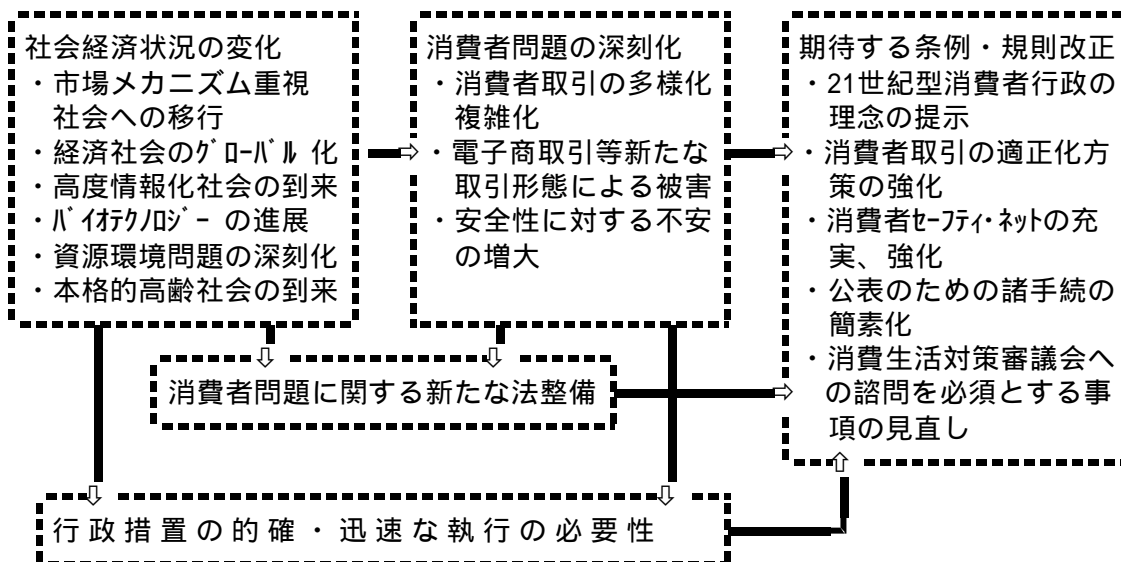
(概 要)

平成 13 年 12 月

第1 条例・規則見直しの基本的考え方

条例・規則の見直しにおいて、本条例の基本的考え方は、今後も維持することを前提とした。しかし、前回の改正後約7年経過し、その間の社会経済状況の変化等を背景に、下記のように条例・規則改正の必要性について審議した。

条例改正の背景とその必要性（概要図）



1 社会経済状況の変化と消費者問題の動向に対応した条例であること

(1) 21世紀型消費者行政を展開する理念のあり方

社会経済状況は変化し、旧来の発想や枠組みだけでは解決できない課題もあり、21世紀型消費者行政の展開が求められる。特に、消費者・事業者・行政のパートナーシップによる取組が重要になっている。

一方、消費者も主体的行動が求められ、適正な取引を行うなどにより、社会経済に影響を与える能動的役割があることを認識する必要がある。このような社会経済状況の変化を踏まえ、前文の見直しが必要である。

(2) 消費者取引適正化の方策の強化

電子商取引等新たな取引形態の現出等により、消費者被害が増加している。また、公正かつ自由な経済社会を実現するため、消費者と事業者との格差を踏まえた新たなシステム作りとして消費者契約法等が施行され、さらに悪質な事業行為は、特定商取引に関する法律（以下、「特定商取引法」という。）等の業法を改正し規制を強化している。このため、条例及び規則の不適正取引行為の禁止規定を見直し、改正、または追加を行う必要がある。

(3) 消費者のセーフティ・ネットの充実・強化

消費者被害の救済、未然・拡大防止を図り、消費者契約法等の実効性確保のため、相談業務を充実・強化する必要がある、条例の規定を補完する

必要がある。さらに、東京都消費者被害救済委員会の一層の活性化を図り、複数事案の審議が並行して行える体制を整えるなど、紛争解決機能を高める必要がある。また審議経過や結果は、同種被害の救済等に反映させることが求められており、規定を明確化する必要がある。

2 的確かつ迅速に、効果的な行政ができるための諸規定であること

(1) 迅速な公表のための諸規定の見直し

条例には、行政施策の実効性確保のため、勧告・公表に関する手続が規定されているが、迅速に行政措置を執行する必要から、手続を簡素化することが求められる。勧告の前に義務づけられている「公開による意見の聴取」にかえて「意見を述べ、証拠を提示する機会を与える等」に改める等、諸規定を見直す必要がある。

(2) 消費生活対策審議会への諮問が必須となっている規定の見直し

危険な商品の排除の認定等、緊急性を要する事項は審議会に諮問しなければならない事項から削除し、迅速に対応できるようにする必要がある。他方、表示適正化のための商品・サービス指定等は社会的影響が大きく、幅広い観点から慎重かつ公平に対処する必要から審議会に諮問しなければならない事項として残し、具体的表示事項や表示方法等は、機動的に行政施策を実行する観点から、審議会に諮問しなければならない事項の削除が適切である。なお、具体的表示事項等は、より専門的な助言や意見聴取制度を積極的に活用することも必要である。

第2 条例の問題点と期待する改正内容

1 前文の見直し

前文は、条例の理念や消費者行政の基本を都民にわかりやすく示すものとして、平成6年の改正で新設された。しかし、社会経済状況の変化は著しく、新たな消費者問題も現出している。この条例が基本に据えている、都民の参加と協力を前提に、21世紀型消費者行政の展開を図ることを示すために、以下の視点を導入し、前文を改正する必要がある。

(1) 消費者問題が構造的に発生してきていることを明確に示す。

経済社会の進展は、消費者と事業者の間に情報力、交渉力等の構造的な格差を生み出し、さまざまな消費者問題を発生させている。常に新たな消費者問題は発生しており、消費者問題が構造的に発生することを前文に明確に示す必要がある。

(2) 東京の消費者問題はグローバル化等により変容していることを加筆する。

「大消費地である東京における消費者問題」に加え、グローバル化の進展を述べることにより、地球規模の環境問題、電子商取引の問題等、消費

者政策の国際的連携や調和が必要であることを前文に示すことになる。本条例は、年齢、国籍を問わず適用されることを明確に示す必要がある。

(3) **消費者・事業者・行政のパートナーシップによる取組が必要であることを示す。**

自由・公正な経済社会をめざして、消費者問題の動向や消費者被害の実態を踏まえた新たな取組と、環境への負荷の少ない活動・行動が求められる。さらに、高齢社会への対応やノーマライゼーションの推進等は、消費者・事業者・行政による連携が不可欠である。各々は、それぞれの責務や役割を果たすとともに、情報の共有化などにより、信頼関係を高めつつ、パートナーシップによる取組を推進することが、今後一層求められる。

(4) **「消費者の役割」を前文に明示する必要がある。**

消費者は、自ら情報を収集し、学習し、適切な判断ができるような主体的行動が期待される。消費者の適切な商品等の選択やエコ商品開発等について意見を述べるなどの消費行動は、社会経済に影響を与え、公正で自由な市場づくりに寄与することになる。消費者はこのような能動的役割があることを認識する必要がある。また、環境問題については消費者は被害者であり、かつ加害者にもなりうる。消費者にもライフスタイルの見直しや省エネルギー行動、リサイクルの取組等が求められる。

このように、消費者は、社会の一員としての役割を果たすことを前文に示すことが望ましい。そして、消費者の自立を積極的に支援するため、事業者は、正確な情報の提供や積極的な情報公開が不可欠である。また、東京都は、消費者教育の推進、学習条件の整備等の施策をこれまで以上に展開し、消費者が役割を果たすことができるための環境の整備を図る必要がある。特に、小さいときから生活者としての基本を身につけるための消費者教育の強化が急がれる。

2 「消費者」の定義、「消費生活」の解釈の検討

マルチ商法や内職商法、モニター商法等では、欺瞞的な意図をもってビジネスに不慣れな個人を収入が得られる等と勧誘し、結果的に消費者に損害を被らせている。先物取引や金融商品取引等でも、商品等の重要事項を告知しない等の不当勧誘によるトラブルが多くみられる。

こうした取引は、条例の消費者の定義等からみて「消費者取引でない」とする事業者側からの申出が相談処理等でみられる。しかし、このための定義の変更は不要である。消費者の定義は属人的なものであり、自然人ということはいかえているにすぎないと考え、「消費生活」の概念によって条例の適用範囲を捉える。逐条解説等で「消費生活」という概念を狭く解釈してはならないと周知徹底する方法が妥当である。

3 不適正取引行為の禁止規定の追加 改正

近年、「電子商取引」等の新たな取引形態や脱法的商法による被害が急増している。国は、消費者契約法や金融商品の販売等に関する法律等の立法化や特

定商取引法等の改正を行った。都は、社会経済状況の変化と消費者被害の実態を捉え、新たな法令等を参考に、以下の行為を、不適正取引行為として条例・規則を改正、または追加規定する必要がある。

(1) **電子商取引等、新たな取引形態を捉えた改正、追加規定の必要な事項**

急増している電子商取引に係わる被害実態等を捉え、条例・規則の改正、追加規定が必要である。特に、不当な迷惑メールが社会問題化しており、条例の不当勧誘及び不当な契約締結行為の中に、新たに「電気通信手段を介して消費者に迷惑を覚えさせる方法で、一方的に広告宣伝等を送信する行為」を追加し、不適正取引行為として禁止することを条例で明確に示す必要がある。それに従って、当面、次の事項を規則で新設する必要がある。

消費者の拒絶の意思表示にもかかわらず、または意思表示の機会を与えないで、インターネット等の電気通信手段を介して一方的に広告宣伝等を反復して送信し、商品等の契約を勧誘、または契約締結させる行為、いわゆる「迷惑メール」による不当行為を追加規定する。

また、次の具体的事項についても、規制を強化する必要がある。

インターネットで情報を流す等と債務の履行を迫る不当行為

その他、「威圧的な言動等」に電子メールも含まれる等、条文の解釈を広げたり、文言の修正等が必要である。

(2) **個人情報の悪用による被害の実態を捉えた追加規定の必要な事項**

従前に行った取引情報を用いて、心理的に不安な状態に陥らせて新たな契約を締結させるなどの二次被害や次々販売による被害を防止するために新たな規定が必要である。

(3) **脱法的な取引行為や不当な履行行為等を捉えた追加規定が必要な事項**

事業者の氏名等を明示せず、又は偽って履行強要させる不当行為

法令の規定による閲覧権、開示請求権を拒否する等の不当行為

継続的に商品等を供給する契約で、一方的取引条件の変更や事前告知無しで履行を打ち切る不当行為

クレジットカードを不正に利用された等、消費者に帰責事由がない取引について、消費者に責任を負わせる旨の条項を定める不当行為

以上の行為を、追加規定する必要がある。

(4) **消費者契約法で取消できる不当勧誘行為、及び無効条項を踏まえた改正、追加規定が必要な事項**

不確実な事項について、断定的判断を提供して勧誘し、または契約締結させる不当行為

不当な免責を定めた内容の契約を締結させる不当行為

消費者の権利を制限し、または義務を加重し、信義誠実の原則に反し消費者利益を一方的に害する条項を設けた契約を締結させる不当行為

以上の行為を現行規則に追加規定、または新設する必要がある。

(5) その他

不適正取引行為の禁止規定は、事業者に不当な取引行為を示し、消費者に不当な取引行為の例示として、被害の未然防止のために予見可能性を高めたもので、わかりやすい規定である必要がある。各条項をこうした視点で見直す必要があるが、特に、三者間以上の取引を対象とした、信販会社等の不当与信行為の規定内容は改正する必要がある。

4 消費生活相談、被害救済委員会の役割の明確化、充実・強化

(1) 消費生活相談

都内の消費生活センターには、契約（解約）に関する相談が多く寄せられている。相談処理は、個別の紛争の解決を図るだけでなく、都民全体の利益に貢献するものとして、情報を行政施策に活用する機能を担っている。特に、都は、広域的、専門的問題に対応し、区市町村の相談体制を補完する機能も必要である。

苦情相談処理は、消費者が自主交渉できるように助言等を行う。その中で事業者の悪質性の強い行為や新手商法による被害、また、高齢等で自主交渉が困難な場合などは、実質的なあっせんができることを明確にする必要がある。このような話し合いによる紛争解決は、裁判より簡素・迅速であるので、条例第28条の被害救済のための助言に「あっせん」を加え、被害を迅速かつ的確に救済する仕組みを積極的に活用するべきである。

また、消費者契約法等の実効性を確保するためにも、東京都消費生活総合センターを充実・強化することが急がれており、職員・相談員の増員や相談処理能力の向上、幅広い人材育成、外部専門家の活用、区市町村や専門関係機関との恒常的な連携・連絡体制の確保が必要である。さらに、消費生活相談は、被害にあった体験をもとに契約の責任を認識するよう助言するなど消費者への教育を行う役割も担っており、積極的に活用していく必要がある。一方、相手方の当該事業者に対しても、トラブルの要因を指摘し紛争解決を求めるばかりでなく、同様の被害が発生しないように事業活動の適正化を要請するなどの対応が必要である。

(2) 東京都消費者被害救済委員会

被害救済委員会の充実強化のために、組織等の規定を見直す必要がある。先例形成を目的とした委員会の提言などは、類似紛争の解決や法改正にも影響を与えてきた。さらに審議経過や結果は広く都民に周知しているが、条例上もその目的を明示すべきである。

今後は、より多くの個別紛争を解決するとともに、同種紛争の解決基準を示すため、少人数の複数部会で、多数案件を並行的に処理し、迅速な紛争解決を図っていくことが望ましい。そのために、部会の根拠、権限を条文上、明確にすべきである。

また、委員構成は、総会・部会とも中立的性格から学識経験者、消費者、事業者の三者構成を維持し、充実・強化することを踏まえ、現条文の三者構成の内訳委員数を現行以上に確保できるように、条例に明記する必要がある。

ある。委員会運営も全委員の情報の共有化を図り、三者それぞれに期待される役割が適切に果たされるようにすることが望まれる。

この他、充実強化のために、専門員の活用、付託に関する基準作り、区市町村との連携等が必要である。今後、解決指針が多数示され、それらが活用されることを期待する。

5 悪質事業者等を迅速に勧告・公表する等の諸規定の見直し

条例の規定の実効性を確保するため、是正指導及び勧告等に従わない場合に公表できる手段を規定している。現行条例は、勧告の前に「公開による意見の聴取」を設け、慎重な手続を規定している。しかし、手続を踏む間に、危害や被害の拡大が予測される。公表を行った実績はなく、理由のひとつに手続の慎重さがあると考えられる。このため、社会経済状況の変動に対応し、公正性・公平性等を担保しながら機動的に行政措置を講じる必要がある。

行政手続法等は許認可等を取り消す「不利益処分」の場合、「聴聞」を要件としている。また、特定商取引法は、業務改善の指示と業務停止命令に「弁明の機会の付与」を設けているが、聴聞の手続を執る規定はない。

現行条例は、東京都行政手続条例に比較しても、慎重な手続となっている。

勧告の前に「意見を述べ、証拠を提示する機会を与える。」手続は学説を踏まえると最少限度の保障レベルで、それに口頭の意見陳述機会の付与、代理人・補佐人の帯同を認める、意見録取書の提示等の制度を設ける手続が考えられる。勧告前にこうした手続を設ければ、勧告後、定めた期間内に協力が得られなかった場合には公表できる。勧告・公表までの手続規定は多くの条項に設けられており、条例全体の見直しが必要である。

また、調査結果等を迅速に情報提供する規定があるが、消費者被害の発生・拡大防止等のため、積極的に活用することが今後一層求められる。

6 消費生活対策審議会諮問・答申が必須となっている事項の見直し

行政施策を講じるにあたり、専門性が高く公正な執行が望まれる事項等は、審議会への諮問が必須となっている。しかし、危害防止や不適正事業行為の是正勧告など、緊急性が必要な場合は、審議会諮問を経ることで、対応が遅れ被害が拡大する恐れがある。また、法令の整備が進み、軽微な表示事項の変更、解除も機動的に対応できない等の課題がある。公平性、公正性を確保した上で、行政責任を明確にし、迅速な行政措置を行うために、以下の観点で改正する必要がある。

- (1) 安全性の再立証、危害の発生、包装の一般基準を守らない、異常な価格のそれぞれの認定の事項は、審議会への諮問をしなければならない事項から削除し、機動的に執行することが求められる。
- (2) 安全性の立証の認定、単位価格表示の指定、包装の一般基準、規則の制定・改正、基本計画の策定等に関わる事項は、社会的影響も大きく、各界の幅広い観点から慎重かつ公平に対処する必要があるため、基本的には諮問は必須と考える。
- (3) 商品表示事項等の指定については、商品等の指定・解除は、利害関係事

業者への影響も大きいので、審議会への諮問をしなければならない事項として残し、具体的表示事項等は、諮問は行わず、指定理由などを踏まえて、行政が決定し告示することにより、機動的に行政施策が講じられる。

なお、審議会への諮問を削除した事項は、審議会での審議を妨げるものでなく、また、必要に応じて専門性の高い学識経験者や当該事業の関係者・関係事業団体、消費者団体等から意見を聞き、助言を得る等の委員会で、きめ細かくより専門性を高めた対応が迅速に図られると期待される。

第3 今後の課題

1 消費者被害救済委員会等の今後のあり方について

消費生活センター等に寄せられる相談は年々増加しており、その多くが被害の回復や紛争の解消を求めた相談である。消費者契約法等の民事ルールが整備され、裁判外紛争処理機関（ADR）の意義が重要視されてきている。地方自治体による消費者紛争の代替的紛争処理手続運営は、自治体本来の存在目的にかなうものといえる。消費生活センターで簡素かつ迅速な解決ルートをもって処理することは、消費者と事業者との格差を是正し公正な処理を図る方策として、公益性も認められる。現在の被害救済委員会は、公益性につながる事案について、判断基準を示しながら具体的な解決を図っているが、消費者や事業者あるいは消費者団体からの直接申立てを受け付ける仕組みはなく議論のあるところである。

今後、東京都がどのような紛争処理機関を整備していくべきかは、大きな課題である。例えば、相談機能と被害救済機能をより有機的に結びつけて裁判外紛争処理機関として十分に機能しうるための新たなシステムをどのように構築するか等の課題をさらに検討していくことが必要である。

2 「広告・宣伝」を含む表示規制のあり方について

現行条例では、表示については、調査を行うこと、商品、サービスごとに事業者が表示すべき事項や表示の方法等の指定について規定している。しかし、雑誌、新聞折り込み広告、コマーシャル、インターネットを利用したバナー広告等の中には、誇大広告や虚偽表示等もみられるが、現行の規定はこうした対象を広く捉え、消費者の誤認を積極的に防止しようとする規定になっていない。

東京都は、不当景品類及び不当表示防止法（以下「景品表示法」という。）に基づき事業者指導等を行っているが、新たな商品等の表示が不当表示にあたるかの判断が難しく、また表示の虚偽・誇大性の判断基準が定まりにくい。

そこで、東京都は、景品表示法の運用問題を整理し、不当表示の疑いの高い商品・サービス別に、または業種・業態別に表示のガイドラインを作成することや、業界の自主基準作成を支援するなどを検討し、広告・宣伝を含む表示の適正化を進めることが望まれる。これらの運用状況を踏まえて、現行条例に追加規定が必要かという問題は、実効性を確保するための方法とあわせて、今後十分検討する必要がある。