

はじめに

当審議会は、平成13年7月10日に、知事から諮問された「社会経済状況の変化に対応した東京都消費生活条例・規則等の改正について」を審議するため、条例・規則の改正にむけた見直しについて基本問題部会を設け、さらに部会での検討課題を審議する条例改正小部会及び取引適正化小部会を設けた。基本問題部会では7回、条例改正小部会及び取引適正化小部会ではそれぞれ10回にわたり、東京都消費生活条例（平成6年東京都条例第110号。以下「条例」という。）全体の見直し、及び東京都消費生活条例施行規則（平成6年東京都規則第225号。以下「規則」という。）の第4章不適正な取引行為の見直しについて審議を行ってきた。

条例・規則の見直しにあたっては、都民の消費生活の安定と向上を図ることを目的として、消費者の6つの権利の確立のために、東京都が実施する施策について必要な事項を定めるといふ本条例の基本的な考え方を、今後も維持することを前提とした。

そして、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・規則であること、的確かつ迅速に、効果的な行政措置ができるための諸規定であること、この二つを条例・規則の見直しの基本的な考え方として、検討を行ってきた。

平成13年10月31日の第2回総会において、基本問題部会より中間報告が提出され、その後、中間報告についてパブリックコメントの募集や、消費者団体等との意見交換を行うなど、多くの都民の意見を参考にしながら審議を重ねた。

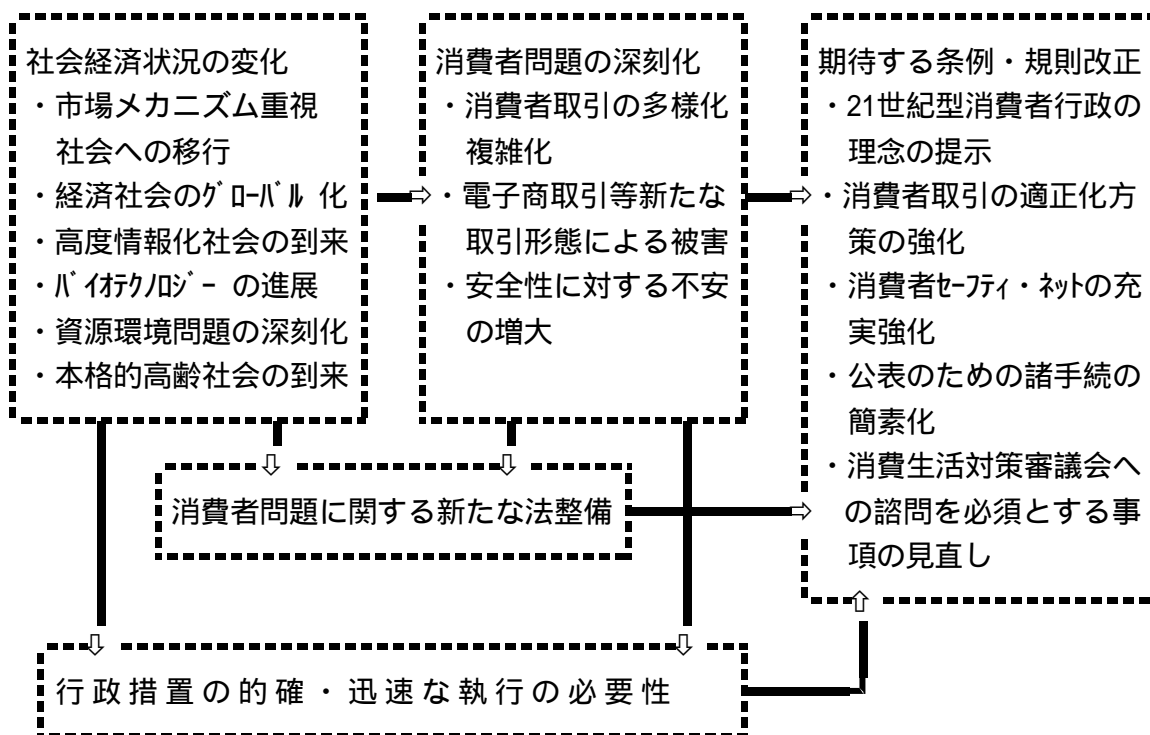
このたび、条例・規則の改正等に関し、検討すべき事項とその方向性について結論を得たので、次のとおり答申する。

第 1 条例・規則見直しの基本的考え方

条例は、東京都が都民の参加と協力の下に実施する施策について必要な事項を定め、都民の自主的な努力と相まって、消費者の6つの権利を確立し、もって都民の消費生活の安定と向上を図ることを目的としている。条例・規則の見直しにあたっては、この基本的な考え方を、今後も維持することを前提とした。しかし、条例制定後約26年、前回の改正から約7年が経過し、この間ITの進展や資源環境問題の深刻化、経済構造改革と市場メカニズムを重視した経済社会への移行等、社会経済状況の変化は激しく、消費者を取り巻く環境は急速に変化している。こうした背景を受け、新たな消費者問題が現出し、消費者被害は増加している。

そこで、条例・規則の見直しにあたっては、前回の改正後に著しく変化した社会経済状況を背景に、新たな消費者被害の実態と、消費者契約法等新たな法整備の状況を捉えた。これらに対応すべく新たな行政課題があり、その課題に対応するための確かつ迅速に消費者行政施策を講じる必要があると考え、条例・規則改正の必要性について審議した。概要は下図に示すとおりである。

条例改正の背景とその必要性（概要図）



なお、審議にあたっては、これまでの当審議会の答申、特に、第16次の「社会経済システムの変化と消費者行政のあり方について」の具体化を図ることも検討内容とし、条例・規則の充実を図るための見直しを行った。

条例・規則の改正にあたっては、次の二つを基本的考え方とした。

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

条例の前文は、条例制定の必要性を示す背景を述べ、条例が何をめざすかを示している。そして、条例の根幹をなす消費者の権利の確立を図るため、東京都及び都民の不断の努力によって、実効性ある方策を講じることを宣言している。

しかし、市場メカニズムを重視する社会への移行、経済社会のグローバル化、社会の情報化・ネットワーク化や資源環境問題の深刻化、高齢社会の到来等、社会経済状況は大きく変化している。旧来の発想や枠組みだけでは解決できない課題も発生しており、時代に的確に対応した取組が求められる。特に、消費者・事業者・行政のパートナーシップによる取組は従来にも増して重要であり、現状を的確に捉えた21世紀型消費者行政の展開が求められている。

一方、消費者も社会の一員として、消費者の権利確立のため主体的に行動することにより積極的な役割を果たす必要がある。消費者は、多様化している商品を選択する際に、自らも情報を収集し自己の価値観にそった適切な判断ができるようになるなど、主体的行動を行うために努力することが求められる。また、適切な商品等の選択や適正な条件で取引を行うこと、製品開発等の意見を述べることなど、社会経済に影響を与え又は動かす等、能動的役割があることを認識する必要がある。

こうした社会経済状況の変化と社会的要請を踏まえ、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や多様化・複雑化する消費者取引により、消

費者被害が増加している。また、規制緩和の流れの中で、公正かつ自由な競争が行われる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消費者のための新たなシステム作りが求められており、既に消費者契約法や金融商品の販売に関する法律（以下「金融商品販売法」という。）等が制定・施行されている。悪質な事業行為については、特定商取引に関する法律（以下「特定商取引法」という。）等の業法を改正するなど規制が強化され、新たな法整備が図られている。

消費者取引による消費者被害の未然・拡大防止のため、条例第25条及び規則第6条から第12条までに規定のある不適正な取引行為の禁止規定を見直し、改正、又は追加規定を行う必要がある。

(3) 消費者のセーフティ・ネットの充実・強化

消費者取引は、多様化・複雑化しており、関連する消費者被害は深刻化している。消費者被害の救済及び未然・拡大防止を図り、また、消費者契約法等の新たに整備された法の実効性を確保するために、消費生活相談業務を充実・強化する必要がある。条例の規定を補完する必要がある。

東京都消費生活総合センターの消費生活相談の受付・処理は、消費者と事業者との間にある情報力や交渉力の格差を是正し、公正かつ円滑な解決を図る役割に加え、苦情相談処理過程から得られた情報を、消費者行政施策に反映させ、都民全体の利益につなげる役割も果している。

さらに、東京都消費者被害救済委員会（以下「被害救済委員会」という。）についても一層の活性化を図り、並行して複数事案の審議が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。被害救済委員会の審議経過や結果は解決指針として活用し、同種被害の救済等に反映させることが求められており、このための諸規定についても見直す必要がある。セーフティ・ネット整備の必要性は高まっており、裁判外紛争処理機関として、東京都消費生活総合センターの消費生活相談処理及び被害救済委員会の役割は大きく、今後一層充実・強化する必要がある。

2 的確かつ迅速に、効果的な行政措置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、被害の未然・拡大防止のために迅速に行政措置を執行する必要から、この手続を簡素化することが求められる。

このため、例えば、不適正取引行為を行う事業者の是正勧告の前に義務づけられている「公開による意見の聴取」について、「意見を述べ、証拠を提示する機会を与える等」の手続に改める等、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、価格に関する不適正な事業行為の認定等、緊急性を要する事項を、東京都消費生活対策審議会（以下「審議会」という。）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、安全性の立証の認定、表示適正化のための商品・サービスの指定、包装の一般基準や規則の制定・改正等については、社会的影響が大きく、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、審議会に諮問しなければならない事項として残す必要がある。ただし、現行条例では具体的表示事項や表示方法等についても審議会に諮問しなければならないとなっている。審議会と行政との責任分担を明確にし、迅速で機動的に行政施策を実行するという観点から、この部分については審議会に諮問しなければならない事項からは削除することが適切である。

なお、具体的表示内容等の改廃にあたっては、必要に応じてより専門的な助言や意見聴取機能をもつ助言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

条例は、「6つの消費者の権利」を宣言し、その権利確立のための具体的施策を中心に、都民の消費生活の安定と向上を図ることを目的としている。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。このような社会経済状況の変化に対応し、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、消費生活に便利さや快適さをもたらす一方で、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きている。こうした格差を是正するための行政施策が講じられたり、事業者が格差を縮める努力がみられるものの、さらなる経済社会の進展の結果、常に新たな消費者問題が発生してくるなど、消費者問題が構造的に発生することを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。

現行の「大消費地である東京における消費者問題」に加え、グローバル化が進展していることを述べることにより、地球規模の環境問題、国境のない電子商取引の問題、規制緩和等による輸入商品の多様化、遺伝子組換え食品等の問題、外国人の消費生活の問題等が消費者行政施策の射程に入ってくることが明確になり、消費者政策の国際的連携や調和が必要であることを示すことにもなる。

また、本条例は、年齢や国籍を問わず、全ての都民に適用することを明確に示すことが必要である。

(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。**

市場メカニズムが有効に機能し、公正かつ自由な競争が行われる社会が強く求められている。消費者・事業者双方の自己責任を問い得るための環境整備が必要であり、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が求められる。また、深刻化している資源環境問題への対応として、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、弱者救済のための整備等を広く一般化させたバリアフリー等のノーマライゼーションの推進は、消費者・事業者・行政による連携が不可欠である。

このように、社会経済の要請に応え消費者問題を解決するためには、社会を構成する主体が、それぞれの責務や役割を果たすだけでなく、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。**

市場メカニズム重視社会をめざした法整備等が進むなかで、消費者にも自己責任が問われるようになってきており、自律した行動が求められてきている。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。

一人ひとりの消費者が、適切な商品等の選択を行う、適正な条件等で取引を行う、エコ商品の開発等について意見を述べる、商品や取引等に係わる苦情を事業者へ申し入れる、悪質事業者の誘いに応じない等の消費行動は、社会経済に影響を与え、さらに社会を動かし、公正かつ自由な競争が行われる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、持続的な発展が可能な社会へと変革していくためには、全ての人々が全ての行動において、環境に対する責任を持つことを認識する必要がある。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。このため、消費者にも環境に配慮した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積極的に果たすことが求めら

れることを、前文に明確に示すことが望ましい。消費者の自立を積極的に支援するためには、事業者において、消費者が商品等の適切な選択が行え得るための当該商品等に関する正確な情報提供はもとより、企業の理念や経営状況を開示するディスクロージャー等の積極的な情報の開示が不可欠である。

そして、東京都は、条例第39条から42条に規定されている消費者への情報提供や消費者教育の推進、学習条件の整備等に関する施策をこれまで以上に展開し、消費者が、「消費者の役割」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、新たな消費者問題が現出し、消費者被害が増加している状況の中で、消費者被害を減少させるためには、消費者の資質の向上がより一層求められており、このため、消費者への情報提供や消費者教育等を充実・強化する必要がある。そのなかでも、小さい時から生活者としての基本をしっかり身につけるために、消費者教育の指導者を養成するなどの施策の強化が急がれる。

2 「消費者」の定義、「消費生活」の解釈の検討

不安定な経済状況や雇用形態が多様化している中で、在宅による就業の拡大、個人ビジネスに対する関心の高まりに便乗した、マルチ商法や内職商法、モニター商法等のトラブルが増加している。特定商取引法においては、これらの取引に対し厳正な取引ルールが必要であるとして規制している。このような勧誘・取引形態を用いている事業者の多くは、事業的に成り立つ裏付けもなく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、結果的に損害を被らせているため、特定商取引法においては、こうした個人は消費者と同視できるとして保護している。

先物取引や金融商品取引等の投資取引についても、商品等に関する重要事項を告知しない、複雑な取引の仕組み等を理解させない、不確実であるのに利殖が得られると過大な期待感をもたせる、などの不当な勧誘によるトラブルが多くみられる。

これらの問題において条例の消費者の定義規定等からみて、消費生活相談の処理や被害救済委員会への付託、事業者調査・指導の場面等で、「消費者問題ではない」という事

業者側からの意見や申出があるなど、行政執行上支障が生じる場合がみられる。このため、定義は現行のままとし逐条解説での説明で足りうるか、消費者契約法等を参考に定義の見直しが必要か等を検討した。

条例第2条の定義は、不適正な取引行為に関するだけでなく、安全、表示、消費者教育等を含めた条例全体の共通の定義であり、契約だけを対象とした消費者契約法における消費者の定義を条例に入れることは困難であること、また、この条例では、「消費生活」が極めて重要な概念であることなどを踏まえて検討した。

検討の結果、以下の理由により、現時点では定義規定の改正を行わず、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との結論に至った。

(理由等)

条例第2条第1号の消費者の定義は属人的なものであり、自然人ということをはっきりさせ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。このようにみれば、現行条例上、保証や寄付も個人がするものであるかぎり消費者としての契約であり、個人が非事業的目的で事業者に対し保証したり、寄付したりする場合には、「消費生活」の一部とみることができる。

「消費生活」の範囲には、投資取引、マルチ商法、内職商法、モニター商法等についても含む場合がある等、広い概念であることを逐条解説などの解釈で明確化することにより、実務上支障がないようにする。

ネットオークションについては、ネットオークションを対象とするために、条例の定義規定を変えたり、消費者間(C to C)取引一般を条例の適用範囲とするのは適切ではないこと、また、ネットオークションの場合だけ消費者間(C to C)取引を不適正取引行為規制の対象とすべき理論的根拠が明確でないことなどから、この問題から定義規定を変更することは、現時点では適切でない。なお、こうした消費者間取引については、現行条例でも、消費者啓発や消費者教育等の対象とすることができる。

3 不適正取引行為の禁止規定の追加・改正

条例第25条は、事業者が消費者との間で行う勧誘、契約締結から解約までの一連の取引行為等を類型化し、不適正な取引行為と定め、それらを具体化した40の取引行為を規則で禁止行為として定めている。

近年、高度情報通信技術が飛躍的に発展したことに伴い、インターネットショッピングに代表されるいわゆる「電子商取引」等の新たな取引形態に係わる消費者被害が急増している。また、法規制を意図的に脱法した悪質事業者による消費者被害も増加している。

国は、公正かつ自由な競争が行われる経済社会を実現するため、市場メカニズムを積極的に活用するとの観点から、様々な分野で規制緩和を推進する等政策運営の転換を図っている。こうした消費者被害の実態と構造改革の状況を受け、消費者取引に関しても、事業者と消費者との情報力、交渉力等の構造的格差を踏まえたうえで、双方が自己責任に基づいた行動を求め得るように、消費者契約法や金融商品販売法等の新たな法整備を図っている。また、規制緩和の中でも、悪質な事業行為や販売形態にはこれまで以上に厳しい規制が必要であるとして、特定商取引法や割賦販売法等を改正している。

都として、都民を新たな消費者被害にあわせないため、また事業者に不適正な取引行為を行わせないために、社会経済状況の変化と消費者被害の実態を的確に捉え、新たな法令等を参考に、条例第25条及び施行規則第6条から第12条までの不適正取引行為の禁止規定を改正する必要がある。

条例・規則の見直しは、不適正取引行為の禁止規定すべてを対象に行った。その検討の結果、不適正取引行為としての要件を満たしている新たな取引行為を含めた改正が必要な条項、文言の整理が必要な条項、規則の追加規定が必要である事項がみられた。以下は、追加規定を中心に改正が必要である主な事項について記述した。

(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

電子商取引に係わる被害の内容をみると、プロバイダー等とのインターネット接続やその解約に係わるトラブル、誇大・虚偽広告等で、不当景品類及び不当表示防止法（以下「景品表示法」という。）や特定商取引法の規定を遵守していない問題、商品

が届かない、又は消費者の思っていた商品と異なる等のトラブル、パソコンの操作ミスによるトラブル、クレジットカードなどの名義を勝手に使われた等のなりすましによる被害、ねずみ講の被害、マルチ商法等で電子メールを利用した執拗な勧誘等での被害、出会い系サイト等の無秩序な迷惑メールの問題、携帯電話のコールを1回で切り、着信履歴で電話をかけ直すよう誘導し、出会い系有料情報サービス等に接続して高額な請求をする、「ワン切り」を悪用した迷惑電話のトラブル、インターネットを悪用した個人情報の不正取得・不正利用などの新たな消費者被害が現出している。

電子商取引は、通信販売の一形態であり、その被害の一部については、特定商取引法、電子消費者契約及び電子承諾通知に関する民法の特例に関する法律等や現行の条例・規則でも対応が可能である。また、なりすましやねずみ講等は、不正アクセス行為の禁止等に関する法律や無限連鎖講の防止に関する法律等により、犯罪としての対応が求められる。

しかし、急増している電子商取引等に係る被害の実態を鑑みると、消費者被害の未然・拡大防止のためには、インターネットなどの電気通信手段を介した悪質な取引行為を、条例、及び規則で不適正取引行為として禁止することが急がれる。

特に、近年、パソコンや携帯電話等に、一方的に広告や宣伝等を送りつけて、商品の購入などを勧める、いわゆる「不当な迷惑メール」が、社会問題化している。このため、広告や宣伝等を送信するにあたり受信者の事前承認を要する「オプト・イン」の方策や、受信者から送信拒否の手続きが取られれば以後の送信を禁止する「オプト・アウト」等、様々な措置が考えられる。

そこで、条例第25条第1項第2号の不当な勧誘、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。

商品やサービスの販売に関し、消費者の拒絶の意思表示にもかかわらず、又はその意思表示の機会を与えることなく、パソコン端末や携帯電話、FAX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することにより、契約の締結を勧誘し、又は契約を締結させる行為を、いわゆる「不当な迷惑メールによる勧誘」等として規

制する。

また、次の具体的事項についても、規則を改正し、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などと債務の履行を迫る行為も不当行為と明確にする必要がある。

現行条例・規則は、電子商取引を想定していない時代の規定であるので、「威圧的な言動等」による勧誘や契約の履行を迫る行為などに、電子メールも含まれるなど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

消費者が従前に行った取引に関する情報を用いて、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等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主な事項

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

法令の規定による消費者の閲覧権、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において、正当な理由もなく、一方的取引条件の変更、又は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

将来における変動が不確実な事項について、断定的判断を提供して契約の締結を勧誘し、又は契約を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

法律の規定が適用される場合に比し、消費者の権利を制限し、又は義務を加重し、

信義誠実の原則に反して消費者の利益を一方的に害する条項を設けた内容の契約を締結させる不当行為

以上の 〇の行為を現行規定に追加し改正、 〇 と 〇 は追加規定する必要がある。

(5) その他

不適正な取引行為の禁止規定は、事業者に対して、不当な取引行為の類型を示し、ルールを遵守した適正な取引を求めたものでなければならない。また消費者に対しても不当な取引行為の例示として、消費者被害を未然に防止するための情報提供として活用するなどの予見可能性を高めたものでなくてはならない。そのため、わかりやすい条例・規則である必要がある。各条項においてもこうした視点で見直す必要があるが、特に、条例第 25 条第 1 項第 7 号の、三者間以上の取引におけるクレジット業者等の不当与信行為を定めた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と充実・強化

(1) 消費生活相談

近年の社会経済状況の変化や科学技術の進展は、都民の消費生活に様々な影響を与えている。消費者ニーズも多様化し、消費生活の質の向上を求める意識の高まりも相まって、様々な商品やサービスが登場している。販売形態も多様化・複雑化し、消費者取引による消費者被害が増加しており、特に、新手商法や電子商取引等、取引による被害が急増している。

都内の消費生活センターには、平成 12 年度に 98,422 件の消費生活相談が寄せられており、前年度より約 6 千件増加している。そして、その約 82% が苦情の相談で、相談内容別にみると「契約（解約）」が圧倒的に多く全相談件数の約 68% を占めている。国民生活センターの国民生活動向調査によると、苦情がある消費者が、消費生活センターに相談するという比率はわずかに 2.9% 程度である。消費生活センターに寄せられた相談は氷山の一角を表しているにすぎないと捉える必要がある。

このため、個別の消費者の紛争解決のための支援や救済としての相談処理を行うば

かりでなく、相談を通して得た情報を整理・分析して、都民全体の利益に貢献するものとして、行政施策に活用する機能を担っている。常に変動している消費者問題に適切かつ迅速に対応するセンサー機能、インフラ機能を果たすために、消費生活相談を受付、処理することが重要である。

特に、東京都消費生活総合センターにおける消費生活相談の受付・処理には、消費者と事業者との情報力や交渉力等の格差是正のための消費者支援として被害の救済を図ることを前提に、他に 広域的、専門的問題に対応できる相談処理が必要である。

区市町村の相談処理体制の未整備と情報収集の限界等を補完するためなど、センター・オブ・センターズとしての機能が必要である。

このように消費生活相談は、消費者被害を救済するだけでなく、健全な市場システムを円滑に機能させるためルールが守られているのかどうかをチェックし対策を講じる情報源として、重要な役割を担っている。

取引に関わる苦情相談処理においては、勧誘から契約に至った経緯、契約の内容、契約の条件、約款等の状況等を聞き取り、確認したうえで整理・検討し、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による被害がみられたり、新しい悪質な手口による被害と思われる場合、また、消費者自身が高齢等で自主交渉が困難な場合などは、消費者の同意を得て事業者に状況等の調査や紛争解決への対応等の申入れを行う。それでも解決が望めそうもない場合は、紛争の原因、内容等について事業者の責任の度合い、あるいは消費者にも問題がある場合はその度合いも考慮するなど、双方の意向や紛争の要因等を配慮しながら、公正な解決に向けて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。東京都消費生活総合センターはこれまで消費者支援行政の中心として消費生活相談処理に取り組んできているが、消費者取引は多様化・複雑化しており、消費者が事業者と対等な立場で交渉することがますます困難になっている。消費者被害の救済のために、専門性を高めた積極的なあっせん等の相談対応が、今後一層求められる。

このような話し合いによる紛争解決の方法は、裁判より簡素・迅速である。そこで、条例第 28 条に規定されている、「被害からの速やかな救済のために必要な当該消費者への助言その他の措置を講じるものとする。」に「あっせん」を加えることにより、

相談処理において、増加している消費者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ことを明確にするべきである。

また、消費者契約法等の新たに整備された法の実効性を確保しつつ、消費者被害の救済を図るためにも、裁判外紛争処理機関としての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いる。このためには、職員・相談員の増員や相談処理能力の向上が欠かせない。また、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、相談を通じた消費者への教育を行う役割も担っている。例えば、相談処理において相談者に、実際に被害にあった当事者等としての体験をもとに、消費者問題への関心を深め、契約等の責任を認識するように助言を行うなど、今後のトラブル防止のための貴重な消費者教育として積極的に活用していく必要がある。

一方、トラブルの相手方の当該事業者等に対しても、事業活動の適正化を要請する機会として捉えた対応が必要である。例えば、当該事業者の不適正な取引行為がトラブルの要因である場合は、その不当性を指摘し、紛争の解決を求めるとともに、同様の被害が発生しないように事業活動を見直し、是正するように要請する。このように当該被害者への対応ばかりでなく、適正な事業活動を行うことを求めることは、消費者被害の未然・拡大防止を図るうえで必要である。

(2) 被害救済委員会

被害救済委員会に係わる組織、仕組み等の規定を見直し、機動的に紛争解決にあたるための方策を講じ、今後一層充実・強化することが必要であると考え、以下の検討を行った。すなわち、都は、消費生活条例に基づき、消費生活センタ - 等に寄せられた苦情、相談等のうち、都民の消費生活に著しく影響を及ぼし、又は及ぼす恐れのある紛争について、知事の附属機関である「東京都消費者被害救済委員会」に付託して、あっせんや調停を行っている。被害救済委員会は、個別紛争を解決するのみならず、先例形成を目的とした提言などを行って、類似紛争の解決ばかりでなく法改正にも影響を与えるなどの役割を果たしている。さらに都では、付託案件の概要、審議経過や

結果を広く都民に周知しているが、これは、同種被害の防止及び救済を図るという目的であり、そのことを条例上も明示し、被害救済委員会の役割を明確にすべきである。

今後は、新たな消費者被害への対応や消費者契約法の実効性確保などのため、より多くの個別紛争を解決するとともに、同種紛争の解決の基準等を示すという被害救済委員会機能の充実・強化への期待がますます高まっていくと考えられる。それに対応して、多数案件をより迅速に処理するためには、被害救済委員会を機動的に運営する必要がある。これまで、複数案件の並行処理はわずかであったが、今後は原則として少人数で構成される複数部会が、多数案件について並行的に処理を行い、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、部会における集中的な審議がますます重要となるので、部会の根拠、権限を条文上、明確にすべきである。

また、被害救済委員会の委員構成については、総会・部会とも被害救済委員会の中立的性格から学識経験者、消費者、事業者の三者構成であるべきである。被害救済委員会の委員の内訳数の上限が条例に記載されているが、複数部会が並行処理を行うことになると、特に高い専門性を必要とする案件があった場合など、より多くの学識経験者が加わる必要が生じる。このため、被害救済委員会機能を充実・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、条例に明記することが必要である。なお、迅速化する審議においても、被害救済委員会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な、被害救済委員会運営が望まれる。

このほか、被害救済委員会の機能強化を図るためには、第一に、専門員を活用して、専門化、多様化した紛争に対応を図ることがますます重要になると考えられる。第二に、相談の案件から委員会に的確、迅速に付託が行われるよう具体的な基準作りが有効である。また、区市町村とも十分に連携をとって、付託が適当と考えられる案件は積極的に審議にかけるような体制を整備することが必要である。

今後、被害救済委員会においてより多くの紛争解決が図られるとともに、先例形成を目的とした案件や解決困難な案件について、都における相談の現場等において参考となる解決の指針が多数示されていくこと、さらに区市町村にも情報提供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

条例で規定している安全の立証、不適正事業行為の是正勧告や表示事項、包装基準、不適正な取引行為の禁止を定める規則等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は、その旨を公表し、都民に広く周知させるという手段を用いている。公表の規定は、制定の趣旨、規定内容から行政手続法、東京都行政手続条例の「行政指導」にあたる。

勧告又は勧告に不協力の事実がある場合の公表の性格は、国民に事実を徹底する趣旨の場合、制裁的機能を付加し勧告の実効性を確保する趣旨の場合との二通りあるとされる。行政手続法制定時点の整理によると、後者の趣旨に立脚した立法は、任意の協力を建前とする行政手続法の精神に照らして適当でなく、前者の趣旨であれば、行政手続法の精神に反しないとされた。他方、地方公共団体の行う行政指導である公表については、地方自治行政の特殊性（地域社会の自律的な秩序維持の側面、実効性確保手段の限定等）から、実効性確保の手段として、前者・後者の区別なく、広く公表が必要であるとの見解があり、実務においても公表規定を設けている例は多い。

公表を定めた国の立法例において、手続規定に統一的なルールはない。行政処分の場合、処分後に処分内容を公表する場合には、その処分の軽重に着目した手続がおかれていることはいうまでもないが、行政指導である勧告又は勧告に従わない事実の公表については、勧告そのものについて手続が要求されていないケースがほとんどであるので、公表についても特別な手続を置く例は少ない。もっとも、学説上では、法令違反行為等の事実の公表は、不測の不利益を及ぼすことが多いので、少なくとも勧告又は公表前のいずれかに弁明の機会等の手続を設ける必要があるとの見解があり、条例においてもこのような手続を設けるべきである。

一方、現行条例においては、勧告の前に、「公開による意見の聴取」を設けており、非常に慎重な手続を規定している。行政指導の一環としての公表であっても、実質的には当該事業者の不利益を被らせることになるので、民主性、公正性、妥当性を確保するため、事前手続が重要な意義をもつことが理由であると考えられる。

しかし、公開による意見の聴取、勧告、公表までの手続を踏む間に、危害や被害の拡

大が予測される。 条例による公表を行った実績はなく、その理由のひとつとして手続の慎重さがあると考えられる。そのため、社会経済状況の変動に対応し、公正性・公平性を担保しながら機動的に行政措置を講じる必要がある等の課題が生じている。

行政手続法等は、「不利益処分」における「聴聞」として、意見陳述の手続を必要としているが、この場合の要件は許認可等を取り消す不利益処分であり、公開は要件としていない。また、特定商取引法での「不利益処分」は、業務改善の指示に対する「弁明の機会の付与」、業務停止命令に対する「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。

そこで条例の勧告・公表に関する手続規定の改善方向を検討すると、勧告と公表については、行政手続法及び東京都行政手続条例の保護のレベルに比較すると、かなり慎重な手続となっており、特に公開の意見の聴聞は必要なく、公表についてある種の権利保護機会を設けるべきであるという学説の存在を踏まえるならば、「弁明の機会の付与」と同様の「意見を述べ、証拠を提示する機会を与える。」手続は最少限度の保障レベルであるので、それにある程度の手続保障を上乗せした仕組みを設けることが適当と考えられる。

具体的には、書面による意見提出機会の付与、申立てがある場合には口頭の意見陳述機会の付与、その際、代理人・補佐人の帯同を認める、意見録取職員の指名、意見録取書の提示、相手方の署名、捺印等の制度を設ける等、が考えられる。

勧告前にこうした手続が設けられていれば、勧告後に改めて手続を設ける必要はなく、勧告後、条例規則の定める期間内に協力が得られなかった場合には、公表できる旨の規定を設ける等が考えられる。この勧告・公表までの手続規定は別表に示したとおり、危害の防止、表示・包装の適正化、不適正な事業行為の是正に設けられているが、勧告等に対する不協力の事実の公表という仕組みは基本的に同じである。したがって、不適正な取引行為における仕組みと他を区別して設計するなどの必要は基本的になく、条例全体の見直しを図り改正する必要がある。改正等が必要と考える条項別の事項等は、別表に示した。

また、危害に関する調査や表示等の調査、価格等の調査や不適正な取引行為に関する調査等において消費者被害の未然・拡大防止を図る等を目的に、調査結果等を迅速に情報

提供する規定が設けられているが、これらについても今後積極的に活用する必要がある。特に、条例第27条に不適正な取引行為を行っている疑いのある事業者の調査結果等を情報提供できる規定がある。これまでも計画的事業者調査・指導等で業態の問題点等を同業者や消費者等に情報を提供し、同種被害の未然・拡大防止や業界への適正な取引の要請等を行ってきたが、新しい業態も次々に生まれており、また、複雑化・多様化する取引に対応するため、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

条例第45条第1項により、審議会の目的は、「知事の附属機関として」、「都民の消費生活の安定と向上に関する基本的事項を調査審議させる」と規定しており、第2項で、第1項の基本的事項のうち、「審議会に諮問しなければならない」事項を明記している。条文の趣旨は、行政施策を講じるにあたって、専門性の高い事項や公正な執行が望まれる事項等につき、学識経験者や広く各界の意見を聴くために審議会を設置し、審議事項のうち、その決定にあたって、特に慎重かつ公平を期するに必要な事項について、審議会に委ねることとしたと思われる。

例えば、安全性確保のために「危害を及ぼす等の疑いのある場合（予防的措置）」は、安全立証と安全再立証等の二段階に分けて、また、「危害を発生させることとなる等の認定（危険な商品又はサービスの排除）」についても審議会に諮問しなければならない事項となっている。他方、「重大な危害の恐れ認定（緊急危害防止措置）」については、手続が省略されている。また、危険な商品又はサービスの排除については、勧告前に公開の意見聴取が規定されていない。安全性については、迅速性を重視して、予防的措置以外については公開の意見の聴取規定を置かなかつたものと考えられる。他方、予防的措置については、迅速性に関する要請がさほど強くなく、慎重な手続による事実認定の必要性が勝ると考えられる。ただし、審議会諮問手続と公開による意見聴取（5に指摘した「意見を述べ、証拠を提示する機会を与える。」に変更しても同じ）との二本立ての手続を存在させる必要があるか検討の余地があり、いずれかを削除するという選択肢は十分にあり得る。

このように、条例による施策の決定等において、審議会に諮問し、答申を得ることが必須となっているため、危害防止や価格に関する不適正事業行為の是正勧告など、緊急性を必要とする場合は、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。表示の適正化についても、条例制定以降、法令を補うなどの目的で指定を行ってきたため、審議会における慎重かつ公平な審議が求められた。現在、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律等の法令の整備が進み、それに伴い整合性を図るための軽微な具体的表示事項の変更、解除がみられるが、機動的な対応が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、以下の観点から見直し、改正する必要がある。なお、改正等が必要と考える条項別の事項等は、別表に示した。

- (1) 安全性の再立証を求める認定や、欠陥により健康を損なう危害の発生等の認定、包装の一般基準を守っていないことの認定、円滑な流通を妨げる異常な価格の認定の事項は、被害の未然・拡大防止のため、迅速に対応する必要から、審議会に諮問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) 安全性の立証を求める認定、単位価格及び販売価格の表示の指定、包装の一般基準、不適正な取引行為を定める規則等の制定・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、対応の遅れる懸念もあるが、基本的には諮問は必須と考える。
- (3) 消費者が商品等を選択する際、内容を容易に識別し、かつ適正に使用するために必要な「商品表示事項等」の指定などについて、現行では具体的表示事項や方法等細かい内容も含めて諮問が必須となっている。しかし、法令の改正による具体的表示事項の改正、軽微な修正も審議会に諮問し、答申を得なくてはならないなど、機動的に行政施策が講じられない状況がみられる。

そこで、商品表示事項等の指定について検討を行った結果、商品やサービスの指

定・解除は、社会的にも利害関係事業者への影響も大きいので、前記(2)と同様の理由により、現行どおり審議会への諮問事項として残すことが適当であると考え。ただし、具体的表示事項等については、必ず審議会に諮問しなければならない事項から削除し、審議会における指定等をめぐる審議経過や指定理由などを踏まえて内容を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ようにすることが必要と考える。

なお、審議会への諮問が必須であることを削除した事項についても、社会的影響が大きく幅広い議論が必要な場合は、審議会での審議を経たうえで決定することが望ましい。また、審議会にかえて、必要に応じて委員会を設置したり、既存の助言制度等を積極的に活用し、当該事項について、より高い専門性を有する学識経験者や当該事業の関係者・関係事業団体、及び消費者団体等から意見を聞き、助言を得ることが重要である。

このような方策を講じることで、公正・公平性が担保され、かつこれまで以上にきめ細かく、より専門性を高めた対応が図られると考える。

第3 今後の課題

1 被害救済委員会等の今後のあり方について

規制緩和や経済社会のグローバル化等を背景に、消費者被害は増加している。消費生活センター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。こうした被害からの救済に関しては、消費者契約法や金融商品販売法等の民事ルールが整備され、司法による対応が期待されるが、司法制度改革はまだ整備途上である。その中でも裁判を補完するものとしての裁判外紛争処理機関（ADR）の意義が重要視されてきている。

地方自治体は、住民自治を体現するものであり、コミュニティにもともと内在している紛争解決機能も、近時再評価されてきており、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。また、少額の消費者トラブルは、裁判によっても、民間ADRによっても、その解決がコストに見合わず、これを消費生活センター等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。行政の民事不介入の原則を弾力的に考え、むしろ民事紛争における裁判所や弁護士会との連携が必要であると認識されてきている。

都は、消費生活相談とそれに連携した被害救済委員会によって、消費者被害について裁判外紛争処理を行っている。現在の被害救済委員会は、都民全体の公共の福祉を確保するという観点から、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る知事の附属機関としての位置づけであり、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、このことについても議論のあるところである。

市場メカニズム重視社会において消費者の自己責任を問う環境として、セーフティ・ネットの充実・強化が求められていることを踏まえ、今回の見直しにおいては現在の被害救済委員会を効率的かつ効果的に運用していくことにしぼり検討した。

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、東京都消費生活総合センターにおける相談機能と被害救済委員会における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、また、不当な契約条項そのものについての改善や使用停止を求める場合など、個人での対処に限界がある案件は、団体の提案も被害救済委員会への付託の対象とすべきかなど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

条例第15条は、消費者の商品又はサービスの適切な購入、適正な使用若しくは利用、又は消費生活上の被害の防止のために、必要があると認めるときは調査を行うものとする規定し、その調査の経過及び結果を明らかにするものと規定している。さらに、条

例第16条では、法令に定めがある場合を除き、商品ごとに、その成分、性能、使用方法、事業者名等の表示すべき事項や表示の方法等、「商品表示事項等」を指定することができるように定めている。また、サービスについても、その内容や取引条件を容易に識別し、適正に利用し、または消費者被害を防止するために必要があると認めるときは、サービス内容や取引条件、事業者名等表示すべき事項や表示の方法等を「サービス表示事項等」として定めている。これらの表示規定は、消費者が商品等を購入するにあたりその内容を容易に識別しかつ適正に使用するために必要があると認めた時等と、限定した場面での表示規定となっている。近年は情報化が急速に進展し、情報の収集が容易である反面、情報の波の中で本当に必要な情報を入手し、それらを的確に見分けるにはかなりの知識と努力が必要になってきているが、現行条例の規定は、消費者が選択等を行う場面においては、有効に活用されるものとする。

ところで、新聞・雑誌、新聞折り込み広告、テレビコマーシャル、そして最近ではインターネットを利用したバナー広告等、あらゆる媒体を利用した様々な広告等がプロモーション活動の一つとしてあふれている。こうした広告表示の中には、誇大広告であったり、客観的事実がない虚偽の表示等もみられるものもあり、不当な表示によって消費者の商品等の選択を誤らせるとともに、事業者の公正な競争も阻害することになっている状況もみられる。しかし、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は必ずしもなっていない。

東京都は、景品表示法に基づき、第4条第1号の「優良誤認」、第4条第2号の「有利誤認」、さらに、第4条第3号の「その他の不当表示」として、事業者指導等を行っている。しかし、景品表示法の優良誤認の要件は、品質、規格、その他の内容に対する規定であり、有利誤認も、価格、取引条件に限定されているが、どのような表示が不当表示であるかは、具体的事案毎に判断することが求められ、公正取引委員会がこれまでに景品表示法違反として排除命令した事項等をよりどころとせざるをえない。このため、新しい商品等について、新たな表示が不当表示にあたるかどうか、判断することが難しい場合があり、また、個別の商品・サービスについての表示の虚偽・誇大性の判断基準が定まりにくいという問題もある。

さらに、第4条第3号の「その他の不当表示」の適用対象は、公正取引委員会が指定す

ることとされており、現在、無果汁の清涼飲料水等についての表示など、五つの表示事項が規制されているのみである。

こうした状況を捉え、条例による広告の適正化の規制を設ける必要があるのではないかという観点から検討した。その結果、広告規制を行う場合には、広告の対象となる商品やサービスが多様でかつ異質であり、また、広告の媒体も様々であり、一律に規定するのは困難である。また、事業者への広告の適正化を求める規定を設けても調査・指導・勧告・公表等の規定を整備しなければその実効性が確保されない。

そこで、東京都は、現在の景品表示法の運用における問題を整理し、不当表示の疑いの高い商品、サービスについて個別、又は業種・業態毎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ことなどを検討し、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た上で、現行条例に追加規定が必要かという問題を、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。

おわりに

東京都消費生活条例は、昭和50年に制定され、以降、平成元年に、経済のサービス化の進展に対応して、条例の対象を生活物資からサービスにも対象を拡大し、また、悪質商法の増加に鑑み、不適正な取引行為の規制を新設している。平成5年には、塩素ガス死亡事故発生等を契機に、安全に関する調査の条項を充実した。さらに、平成6年には、前文を新設して消費者行政の理念を改めて明らかにするとともに、新たに消費者の権利を追加し、条例の名称もわかりやすく現行の「東京都消費生活条例」に改称するなど、全面改正を行っている。

今回は、4回目の見直しにあたるが、この間、IT革命やグローバル化の進展は著しく、また、構造改革と市場メカニズム重視社会への移行、資源環境問題の深刻化、急速な高齢社会の到来等、社会経済の状況は大きく変化している。このように、消費者を取り巻く環境は、急速に変化しており、旧来の発想や枠組みでは解決できない消費者問題も生じている。

この度の条例・規則改正の見直しにあたり、当審議会は、こうした社会経済状況に対応し、東京都が21世紀型消費者行政を先進性をもって展開し、的確かつ効果的に行政措置が講じられるための条例・規則であることを重点に審議した。

なお、今回の審議過程において、中間報告について、都民意見の募集や消費者団体や区市町村等に対する説明会等を行ったが、都民や団体から多くの熱意ある意見が寄せられ、「東京都消費生活条例」に対する関心の高さや改正に対する期待がうかがえた。この貴重な意見は、審議の参考として活用したところであり、この答申は、都民との協働の結果といえる。

今後、東京都においては、この答申を十分検討され、条例・規則の改正が、全国の消費者行政をリードし、消費者被害の防止と救済を迅速かつ的確に実施できるものとなるよう期待する。