

第19次東京都消費生活対策審議会
第1回部会
議事録

平成18年5月16日(火)

都庁第一本庁舎42階特別会議室B

午前10時00分開会

○齋藤部会長 定刻になりましたので、ただいまから消費生活対策審議会第1回部会を開催します。

最初に、事務局から、定足数のご報告と本日の配付資料についてご確認をお願いしたいと思います。よろしく申し上げます。

○取引指導課長 それでは、事務局からご報告を申し上げます。

本部会は、委員10名と専門員1名で構成されております。本日は、鈴木委員が遅れておりますが、ご出席の予定でございます。現在のところ、出席者10名ということで定足数に達しております。

次に、本日お配りしております資料を確認させていただきたいと思います。

まず資料1が部会委員名簿。資料2が部会書記名簿。資料3が審議会の諮問事項。資料4として「事業者規制強化のための検討課題イメージ図」。資料5として部会検討スケジュール。資料6として部会審議事項の一覧。資料7として「不当勧誘行為の規制強化」が3枚の資料になっております。

以上ですが、漏れはございませんか。

○齋藤部会長 もう一度お手元の資料を確認させていただきたいと思います。もし、漏れがあれば事務局のほうにお声かけください。

続きまして、岳野消費生活部長がご出席ですので、ご挨拶をお願いいたします。

○消費生活部長 総会でお世話になりました消費生活部長の岳野でございます。

本日から部会を開催させていただきますが、かなりハードなスケジュールでお忙しい皆様ばかりで恐縮でございますけれども、どうか私どもにお付き合いいただきまして、忌憚のないご意見をいただきたいと思っております。

そもそも、私が昨年7月に赴任いたしまして、二十数年前に消費生活行政に携わっていたのですが、最初に驚きましたことは、消費者被害が件数的にも量的にも多くなっておりまして、質的にも深刻化しているという現状でございました。そういう中で、私ども東京都として、都民のため、私どもがやったことで国民のためにもなると思うのですが、どんなことをしていかなければならないかということで、早速、中でPTをつくりましていろいろな検討をいたしました。その中でこのようなテーマが浮かび上がってまいりまして、今回ご諮問をさせていただいたわけでございます。

国は、金融庁、経産省で近年の法改正をかなりスピーディにやっておりますけれども、

そういうことと伍して東京都の消費生活条例も改正していきたいというのが、私どもの一つの思いでございます。その中で、皆様各界の専門家の方のご意見をいただきたいと思っております。

あわせて、事業者規制は、こうした改正された条例を武器としまして、ツールといたしまして、どんな事業や施策を行っていくかということでございます。今回は、条例改正とあわせまして、事業者規制についての私どもの施策についても、ぜひ新たにこういう視点からこういうことをやったほうが良いというようなご意見をちょうだいいたしまして、今後の消費者被害を未然に防ぐ、拡大を防ぐというようなことでがんばっていききたいと思いますので、どうかよろしく願いいたします。

簡単でございますが、挨拶とさせていただきます。ありがとうございました。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

本日は第1回ですので、総会でご指名を受けました私から一言ご挨拶をさせていただきますと思います。

今回の審議会の諮問事項は、資料3にありますけれども、「消費者被害防止のための事業者規制のあり方について」でございます。ここに含まれている意味は、「諮問の趣旨」をご覧になっていただくとおわかりだと思いますが、資料4の横長のもので、現状がどうなっているのかということが左の縦長の枠の中にあります。とにかく被害が急増している、手口が悪質化して巧妙化している、こういう実態があるわけでありまして、こういうものを踏まえてこういう諮問を東京都知事からなされたと理解しております。

したがいまして、すでに皆様にスケジュールをご案内してありますけれども、非常にタイトで、なおかつ大変中身が多い、また、中身の濃いご議論をいただかなければいけないことになっておりますので、少しご無理を申し上げることがあるかもしれません。なるべく議論の対象を絞って、効率よく審議を進めていきたいと考えておりますので、ぜひご協力をいただければと思います。

続きまして、運営要綱の第7の4によりまして、この部会の部会長代理を指名することが決められております。これにつきましては部会長が指名する内容になっておりますので、私のほうで池本委員に部会長代理をお願いしたいと考えておりますけれども、いかがでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

○齋藤部会長 それでは、池本委員、部会長代理の席へお移りいただきたいと思っております。

(池本委員、部会長代理席へ移動)

○齋藤部会長 池本委員、一言ご挨拶をお願いしたいと思います。

○池本部会長代理 池本でございます。ご指名がありましたので引き受けさせていただきますと思います。

部会長からもお話がありましたように、今回は、事業者規制についての条例改正を含む一般的な見直しをすることが予定されております。その意味では、消費者被害を未然防止するためにどのようなことをしたらいいのかという非常に重要な議題だと思いますので、ぜひ皆さん全体で活発な議論ができる形で補佐していきたいと思います。よろしくお願ひします。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

それでは、審議に入っていきたいと思いますが、その前に、部会の公開についてでございます。東京都消費生活対策審議会運営要綱第11を見ますと、部会は公開にすることが原則として定められておりますので、部会につきましては公開の扱いとさせていただきたいと思ひます。また、部会審議の議事録についても公開する予定でございますので、この点もご了解いただきたいと思いますと思ひますが、よろしゅうございませうか。

(「はい」の声あり)

○齋藤部会長 ご異議ないと理解いたしますので、よろしくお願ひいたします。

続きまして、先ほどからいろいろ申し上げていることでもありますが、かなり盛りだくさんで、また、条例本体の内容についてもご審議をいただくことでもありますので、少し専門的なことにもわたるご議論も必要かと思ひます。そういうこともございませうので、ぜひ、小部会を設置していただいて、小部会と部会をうまく連携させながら、短いスケジュールで答申をまとめていきたいと考えております。

小部会の設置及び人選につきましては、部会長のほうで、事務局とも相談をいたしまして原案を考えてまいっております。これをこれから配付させていただきますので、まずご覧になっていただきたいと思います。

資料の配付をお願いします。

よろしゅうございませうでしょうか。ご覧になっていただくとおわかりのとおり、まず小部会のメンバーといたしましては、池本委員、鹿野委員、橋本委員、亀井専門員と私齋藤の5名で小部会を構成させていただきたいと考えております。

小部会の取りまとめをお願いする小部会長には、部会長代理の池本委員をお願いしたい

と考えておりますが、いかがでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

○齋藤部会長 ありがとうございます。

それでは、諮問事項についての審議に入ってまいりたいと思います。繰り返しになると思いますけれども、諮問の中身が「事業者規制のあり方について」でございます。中身の具体的なところは別にして、このような諮問事項ですので、審議の対象として、大きく分けて2つ考えられると思います。

一つは、条例の条文を整理し、事業者規制のあり方として、先ほどご紹介したような、現実の消費者被害に対応できるようなものにするにはどうしたらいいだろうか。具体的には、不適正行為として挙げられている25条の要件、その効果にわたる条文をどうするか。いわゆる条例改正の問題になります。

それから、もう一つは、これは条例を執行する東京都の担当の事務局になりますけれども、ここで具体的に条例の執行のあり方、それから、条例執行そのものではないですが、具体的な消費者被害救済の観点から、事業者規制に対してどのような対応をどのようにとっていく必要があるか、また、とっていくべきかという観点。大きく分けると、その2つの枠組みが検討の対象になるのではないかと考えられます。

大変申し訳ないのですが、それ以外にも事業者規制のあり方についていろいろなご意見やお考え方があるかと思っておりますけれども、審議時間、審議期間もタイトであるということもありますので、とりあえず、そのような観点で私のほうで整理させていただくことがあります。それについて、事務局から、この論点の整理についての内容のご説明をしていただきたいと思いますので、よろしく願いいたします。

○取引指導課長 それでは、説明させていただきます。資料4をお開きいただきたいと思います。資料4は「検討課題イメージ図」と書かれておりますが、まず全体の説明をいたしますと、左側が主な被害の状況、真ん中が具体的な被害の事例や課題を列挙したもの、右側がその対応策として条例改正あるいは行政施策を推進するという観点から整理してあります。

まず左側ですが、被害の急増、悪質化・巧妙化するその手口によりまして、高齢者の被害、若者、個人情報の悪用、IT技術の悪用、さらに事業者の悪質化が顕著になっているという状況でございます。具体的な例を申し上げますと、高齢者の加齢や認知症等の判断力不足に乗じて高額な契約をさせる。それから、生活保護受給者や収入のない学生等に高

額な契約をさせる。突然始まる勧誘に対してはつきり断れない高齢者や若者が多い。全く知らない事業者から突然来るメールや電話による勧誘等による被害が広がっている。高齢者は自分の被害を話したがらず、被害が潜在化しやすい。従前の取引情報を利用した2次勧誘による被害が広がっている。インターネット取引によるトラブルの増加。さらに、架空・不当請求におけるワンクリック型から、さらに巧妙な誤操作を招くサイトが増加している。条例には公表以上の措置がなく、事業者に対する牽制効果が弱い。調査拒否する事業者の出現など、事業者からの資料提供だけでは迅速な処分に有効な情報が得にくい。取扱い商品や社名を変えて悪質行為をくり返す事業者等が見られる。

そうした実態を踏まえて、今後ご検討いただきたい項目として整理したものを右側に掲げてございます。まず、「不当勧誘行為の規制強化」として、ちょっと専門的な言葉になりますが、適合性原則違反の勧誘の禁止、判断力不足者への勧誘の禁止、消費者の望まない再勧誘の禁止、個人情報の不適切な取扱いの禁止、法定書面の不備・不交付の禁止、契約成立を誤認させるウェブサイトによる勧誘の禁止、契約成立を誤認させるハガキ等による勧誘の禁止、押売行為の禁止。

それから、「悪質事業者への処分強化等」といたしまして、事業者への立証責任の転嫁、業務停止命令の新設、罰則規定の新設。

さらに下になりますが、「行政施策の検討」として、行政指導から行政処分へのシフト、相談情報の収集・調査機能の強化、福祉行政などとの連携強化等に整理されるかと思えます。

以上でございます。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

ご説明いただきました資料4の左側、真ん中につきましては、東京都の消費生活相談の情報その他を整理していただいておりますとおまとめいただいておりますとご理解いただいておりますが、ご説明のような実態を踏まえて事業者規制のあり方を検討する場合には、やはり条例の内容を整備していく。その整備事項について、考えられるものとしてはこういうものがあるのではないかということが幾つか挙げられているとご理解をいただければと思います。

申し訳ないのですが、審議の進め方といたしましては、大きく分けると、まず条例改正の問題と行政施策のあり方の問題の2つに分けられると思えます。部会のスケジュールといたしましては、お手元の資料5にありますように、本日が第1回目でございます。第3

回目にヒアリングを予定しておりますので、非常に申し訳ないのですが、実質的な審議は、本日、第2回目、第3回目の一部ができるかどうかというような非常にタイトなスケジュールになっております。4回目、5回目につきましては、中間報告の内容についてご検討いただかざるを得ないことになっております。

したがいまして、短期間に効率よく審議を進めるためには、小部会での積極的なご議論をいただく必要がありますことと同時に、全体の進め方といたしましては、まずは条例改正として挙げられている論点について、部会の委員の方々のご意見をいただき、次に、行政施策のほうの検討をするという順番にさせていただきたいと思っておりますので、まず、議論の対象と順番についてはこのような整理を私のほうでさせていただきたいと思っておりますけれども、よろしゅうございますでしょうか。

(「はい」の声あり)

○齋藤部会長 そういたしましたら、今のような順番で審議を進めさせていただきたいと思っておりますので、部会審議のスケジュールと条例改正に係る審議事項について、事務局からあわせてご説明をお願いいたします。

○取引指導課長 それでは、資料5をご覧いただきたいと思っております。資料5は部会の検討スケジュールでございますが、本日、5月16日が第1回の審議ということで、「不当勧誘行為の規制強化」についてご審議いただきます。第2回として、6月1日は「悪質事業者への処分強化等」に関する条例改正について。それから、6月15日は「行政施策」に関する検討、さらには、事業者団体からの意見聴取。第4回は、中間報告に関する骨子案。第5回は中間報告案ということで、ここで結論を出していただきたいと考えております。その後、パブリックコメントを募集いたしまして、第6回として8月下旬には答申の素案を検討いただきます。それから、第7回には、答申案を決定していただきたいというスケジュールでございます。

条例改正にかかわる審議事項につきましては、資料6をご覧いただきたいと存じます。

先ほど来から申し上げておりますが、まず、本日はかなり盛りだくさんの検討内容となっておりますが、左側に書いてありますように、「不当勧誘行為の規制強化」についてご検討いただき、次回が「悪質事業者への処分強化等」をご審議いただきたいと思っております。

まず本日の分ですが、大きく3つに分けてご説明を申し上げたいと思っております。

一つは、「消費者の自主性を害する不当勧誘行為」として、「適合性の原則」、「消費者の望まない勧誘の禁止」、「個人情報に関する不適正取扱いの禁止」ということで、そ

れぞれ右側に、その背景等について掲げてございます。「適合性の原則」については、生活保護受給者や、そうした収入がない人への不適切な事例が多く、被害が深刻化している。

「望まない勧誘」については、突然の来訪で、断っても拒否できず、そうしたことが高齢者等に被害を拡大させている。「個人情報」については、保護法施行に伴っていろいろと問題が出てきておりますが、その保護法には具体的な事業者の行為に対する規制がないということ。

続いては、「消費者に対する情報提供義務違反」ということで、本来、事業者は消費者に適切な情報を提供しなければいけないことから、まず、「書面の不備、不交付の禁止」を掲げております。これは特商法等の法律では掲げておりますが、条例では規定されていません。それから、「広告表示事項の記載不備による誘引の禁止」ですけれども、特に通信販売等において広告表示の不備によるトラブルが多発しております、これも都の条例には規定がありません。それから、「通信手段を用いた誤認惹起勧誘行為の規制」としまして、インターネットを通じて、主に架空請求に絡むようなアダルトサイトの問題ですが、確認画面がないとか、消費者の誤操作を招くような画面構成によりトラブルが発生しております。

さらに、「威迫・困惑による勧誘」として、「押売行為の禁止」。これは、消費者の意思が固まらないうちに、勝手に、施工なり設置をして、それで既成事実化して契約を迫るといふ押売行為に対する禁止を盛り込みます。「次々販売の禁止」については、判断力が低下した高齢者に対して、不必要なリフォーム等による被害が相当数あります。

さらに、今回の検討事項ですが、「悪質事業者への処分強化等」として、まず「事業者の立証責任」を問うべき、転嫁すべきであるということ。事業者は、情報を常に持っているわけですけれども、事業者が「誤認を招く情報を提供」した場合には、事業者に立証責任があるのではないだろうかということ。それから、「情報提供基準の明確化」ということで、27条による事業者名の情報提供を行っておりますが、より迅速な公表のための規定を整備してはということ。さらに、「改善命令と業務停止命令」につきましては、現在、指導、勧告、勧告に従わない場合の公表となっておりますが、現状では牽制効果が弱いのではないかと。 「罰則規定の新設等」については、過去に勧告した事業者の禁止行為を見ますと、不実告知、重要事項不告知、威迫困惑が6割を占めて悪質な状況を見せております。

以上でございます。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

ご審議をいただく前に、ちょっと頭の整理をお願いしたいと思います。まず資料6を今ご説明いただきましたけれども、「区分」の縦の3行目、例えば「適合性の原則」とか「消費者の望まない勧誘の禁止」ということで項目がずっと並んでおります。先ほどご説明しております、都のほうで把握している消費者被害の実態を踏まえて、現在の条例の規定の中で、どうもこの点が足りないのではないかと整理していくと、項目で考えていくと、この12項目ぐらいに、大まかな一つの考え方として整理ができるのではないかとご紹介をさせていただいております。

では、足りないものを整理して類型化していくと、「区分」の真ん中、似た者同士をまとめるとこのように整理ができるのではないかと。それをもっと施策全体として見ると、不当勧誘行為の条例の構成要件を整理する問題、それから、行政の処分強化等の対応の問題に分けられる。このような構成で整理させていただいております。

その上で、それぞれの項目ごとに皆さん方のご意見をちょうだいする対象が「審議事項とする背景」ということで、引き続き中身についてのご説明をさせていただきたいと思えます。お手元に「消費生活対策審議会関係資料」というものがあると思えます。この中の「東京都消費生活条例で禁止している不適正取引行為」というものがあります。まずこれをお開きいただきたいと思います。

これの2ページ目に、本日ご説明いただきました「不当勧誘行為の規制強化」の対象として、東京都消費生活条例が定める不適正取引行為が類型化されて7つ書いてあります。これと本日の資料6の関係ですが、細かい議論をしていくといろいろありますけれども、本日のところは、先ほど、最初に私が資料6のご説明を申し上げた観点で整理しておりますので、25条との関係で何がどういう位置づけになるかということにつきましては、条例をつくるという技術的な側面もありますので、この辺は小部会のほうで少し時間をかけてご議論いただくことにさせていただきたいと思えます。

いずれにしても、皆さんに見ていただいている2ページのような整理の中で、類型がないのではないかと、少し足りないのではないかと、現実の被害からするとこういう問題を検討する必要があるのではないかとご指摘をさせていただいたものが資料6になっております。

ということですので、部会のほうでは、対象事項として検討すべき事項についてご意見をいただき、それを踏まえて小部会のほうで少し専門的な観点から議論をし、その結果を

もう一度部会にご報告申し上げて、皆さん方のご意見を最終的にちょうだいするという形で進めさせていただきたいと考えております。

一応そういうことを前提にいたしまして、個別の問題についての審議に入りたいと思います。

まず「不当勧誘行為の規制強化」についてご審議をいただくわけですが、資料6の最初、「消費者の自主性を害する不当勧誘行為」について、どういう論点があるか、事務局からご説明をお願いしたいと思います。

○特別機動調査担当副参事　それではご説明させていただきます。

今、齋藤部会長から、資料編のところを開いていただきましたが、ここを簡単に触れさせていただきます。2ページの上から、1号として、「不当勧誘行為（不実告知・情報提供義務違反等）」。2号として、「不当勧誘行為（威迫・困惑等）」がございます。言ってみれば、これが勧誘段階における規制になります。

次に、「不当な取引内容を定める行為」というものがありまして、これが契約締結。以下、「不当な履行強制」が4号、5号とございますが、これが履行関係。それから、6号、7号で解約関係等を整理しております。

本日は、上の2つ、1号、2号の「不当勧誘行為」の中で、私どもが職務執行上必要であるというところで、相談情報とかを加味して整理したというところでございます。

それでは、資料7の1枚目ですが、第1「消費者の自主性を害する不当勧誘行為」でございます。まず一番上に「消費者の自主性を害する不当勧誘行為」として整理しました。この事項については、「具体的方向性」にありますように、既存の7類型と区別して、新たに「消費者の自主性を害する行為」の項目を設けたいということでございます。

「現状及び分析」のところをご覧いただきたいと思います。現行都条例は、勧誘段階で、具体的に事業者が商品売り込みに入るとか、勧誘のセールストークを始めるとか、そうしたところの消費者を誤認させる勧誘、あるいは、困惑させる勧誘を規制しております。

しかしながら、そもそも勧誘に適さない高齢者や若者に対する勧誘、勧誘を拒否する者への勧誘、それから新たに、個人情報不正利用した勧誘については、勧誘を開始する以前の段階での規制が現状はありません。一方、最近、ほかの法律でもそうした視点での規制を強化しているというところで、「具体的方向性」にありますように、新類型を置いて規定を定めたいというところでございます。

中を見ていきますと、その下のところに、1点目として「適合性の原則」がございます。

「現状及び分析」のところにありますように、「知識・判断力不足に乗じて」、いわゆる「つけ込み型」については規制を設けておりましてこれを運用しているわけですが、付加的な要件が課されております。この「付加的」のところは、「取引の内容等必要な説明をしないまま」というところで、これを削除して運用しやすくしたいというところがございます。

また、生活保護受給者や学生への高額な契約の勧誘など、事業者が目の中の消費者に対して、返済能力とかを考えれば明らかに適合しないことがわかる状況において契約を強いる行為があるという現状を捉えております。これにつきましては、「具体的方向性」のところで、「判断力の不足に乗じて」契約締結の勧誘すること自体を禁止し、付加条件をつけない。それから、消費者の知識・経験や経済状況の程度に対する一定の配慮をするというのは、それを知り得るという立場で言うておりますが、そうした場合に、適合しない契約の締結勧誘を禁止することで消費者の保護を図っていきたいということがございます。

続いて、「消費者の望まない勧誘の禁止」。これは、訪問販売とか電話勧誘などが考えられますけれども、消費者に購入の意思が全くなくても、事業者が不意打ち的に接触し、一方的に勧誘を開始した場合、まさに「不意打ち」ということもありまして、消費者が冷静に判断する余裕がなく、対応するだけで目いっぱいということで、結果的に不本意な契約に至るといった事態がございます。特に高齢者につきましては、一方的に勧誘を開始されますと、はっきりと勧誘を拒否できない場合が多くて、この点を何とかできないかということがございます。

これにつきましては、勧誘段階で拒絶の意思表示をした者への勧誘を禁止する。「オプトアウト」と書いてありますけれども、再勧誘の禁止を明確にすること。それから、拒絶の意思表示をなかなか言えない消費者が多いということもありまして、消費者に対して拒絶の機会を与えることを明記するような形で整理していただけないかというところがございます。

3点目。「個人情報に関する不適正取扱いの禁止」でございます。関連する法律としては、個人情報の保護に関する法律が平成17年4月から施行されております。内容は、ここに書いてあるとおり、5,001件以上の個人情報を扱う場合は個人情報保護法の対象になっております。それから、都の条例におきましては、5,000件以下についても適正取得や適正利用を求めています。つまり法律に準じた取組みをなさいと、一応、事業者に対してはそういう規制をしているのですけれども、具体的に利用して勧誘なり契約を締結すると

いったところは規制がないので、その部分を条例で何とかできないかということで、事業者の「利用目的を逸脱しての利用」及び「不正な手段によって取得した個人情報の利用」をした勧誘とか契約の締結を、不適正取引行為としてできないかというところで考えております。

以上でございます。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

今のご説明にもありましたように、先ほど見ていただいた2ページの上の2つ、「不当勧誘行為」のうち不実告知的なもの、威迫困惑的なものが今規定されているわけですが、これとは別の類型で「消費者の自主性を害する不当勧誘行為」という類型が必要なのではないか。それについての具体的な中身は、「適合性の原則」、「消費者が望まない勧誘の禁止」、「個人情報の不適正な取扱いの禁止」が考えられるのではないかというご説明をいただきました。

まず、この点から皆さん方のご意見、ご質問を受けたいと考えておりますので、どうぞ活発なご議論をお願いしたいと思います。

○池本部会長代理 今、これは要領よく整理して提示していただきました。特に資料7の1ページ目「自主性を害する不当勧誘行為」というのは、従来の、先ほどご覧いただいた緑色の不適正取引行為の不実の告知とか情報提供義務違反のような、現実の勧誘を始めた後の勧誘の中身、あるいは、威迫困惑のように、現実の勧誘の仕方の問題のもう一歩前で、そもそも勧誘をスタートするとき、消費者の属性に配慮したり、断っている人にはそれ以上は勧誘しないように、あるいは、個人情報に配慮せよという、もう一歩前のところで不当な行為を未然防止するといいますか、その意味では非常に大事な観点ですし、そういうところから事業者がきちんとルールを守っていけば被害防止ができるのかなと思います。

こういう規定が必要だという観点での現状分析や方向性を事務局から提起していただいたのですが、これは、現在の国の法律とのバランスから見ても、そういう意味では穏当な提案であると感じますので、その点をちょっと発言させていただきます。

まず「適合性の原則」というのは、消費者の知識や経験、財産の状況に照らして、不適合な勧誘をしないようにと。これは消費者の属性を配慮せよということですよね。実は、これは、消費者基本法の中に明記してあります。ただ、消費者基本法は、それ自体では行政処分などはついていないので、そのルールを具体的な法律や条例の中でルール化していこうというのが今回の狙いだと思います。実は、国の法律でも、特定商取引法で、訪問販

売業者とか電話勧誘販売業者など、もうすでに、行政処分の対象になるぞということで「適合性の原則」が入っているということですから、その意味では、法律のレベルと概ね同等のところを条例の中にも具体化しようということで、穏当であるということが一つ言えると思います。

次の「消費者の望まない勧誘の禁止」ですが、「オプトアウト規制」ということが書いてあります。これと対比される言葉で「オプトイン規制」と言って、消費者が積極的に望んだ場合に限り勧誘を始めてよいというもの。一番厳しいのはそれだと思います。ただ、そうしてしまえという意見もなくはないと思いますが、それでいくと、ちょっと行きすぎると、例えば、訪問販売とか電話勧誘販売は原則禁止であるみたいになって、今そこまで必要不可欠かという、もう少し議論しないと、いきなりそこまで行くのは議論の混乱を招くのかなという気がします。

オプトアウト、つまり消費者が断っているのにさらに勧誘を続けてはならないというのは、現行法で言うと、国の法律の特定商取引法で、電話勧誘販売と通信販売の中の電子メールの送信、そのあたりではもうすでに入っています。そういう意味では、これも国の法律のレベルと概ね同等のもの。全く同じではなくて、先ほどもそうですし、ここもそうですが、特定商取引法だと指定商品性とか何とかこまごました制約があるのに対して、もう少し使いやすいという意味では、条例のほうが少しだけ横に広いだらうと思います。これも、オプトインではなくてオプトアウトということで、ほぼ国の法律レベルと同水準かなと思います。

3番目の「個人情報に関する不適正取扱いの禁止」は、個人情報保護法や都の個人情報保護条例とほぼ共通のものを、もう少し具体的な行為規制として入れよう。先ほど事務局のご提案にあったとおりで、それを使いやすいものとして条例の中に入れようということだから、同水準のものを導入するということなので、これもその意味では、必要性和相当性というときの相当性の点でも、以上の3つについてはいずれも相当の範囲内の問題提起かなと感じました。

とりあえず以上です。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

ほかの委員の方、ご意見をお願いします。

○池山委員 私も、基本的に、この「現状及び分析」、「具体的方向性」については賛同いたしますけれども、今、池本先生もおっしゃいましたように、「消費者の望まない勧誘

の禁止」のところで、現状ではオプトアウト規制かなと思うのですが、高齢者の場合、一たんドアを開けてしまったときに、そこでオプトアウトができるのかどうか。

私も消費者団体のところで、消費者契約法の改正について議論を重ねているのですが、そのときに、相談員の方が、訪問販売そのものを禁止しないともうだめなのではないかという意見まで出ました。そのときに、ドアの前に「訪問販売お断り」ということで、何か行政が決まりをつくって貼っておいたらいいのではないかという意見も出ましたが、そうするとかえってそこをまた集中的に悪質業者に訪問されるのではないかとかいう意見も出ました。

私は、このところは、とにかく、一たんドアを開けてしまった後で、高齢者などがオプトアウトすることが有効なのかどうかということは、少し議論を詰める必要があるのではないかと考えております。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

ほかに。

○後藤委員 私も、今、池山委員がおっしゃったことに似た感想を持ちました。今、ご説明いただいて、特に池本委員から、法律ですでに認めていることと同等レベルといいましょうか、そういう話でしたが、やはり現時点で条例をつくる場合、目玉といいますか、東京都だからこそ先進的なことをやるという部分が、全体としてどこかにある必要があるように思いました。

きょうはまだ審議が始まったばかりですので、ここで目玉をつくる必要があるかということはまた別問題ですけれども、全体を通じてどこか、例えば規制強化のあたりでも、どこかで、先進的なことを、当然、必要性があることを踏まえてですが、そういうことが出てくる方がいいのではないかという感じを持っております。

きょうの項目の中では、「消費者の望まない勧誘の禁止」のところがやはり一番ウエートが大きいと思ひまして、オプトインにするかオプトアウトにするのかという問題はまた詰める必要があるかもしれませんが、ここで何かそれなりのものが出てきたらという感じを持ちました。

それから、「適合性の原則」のところで、「判断力の不足に乗じて」という部分ですけれども、高齢者とか若者ということがよく類型として出てきまして、特に高齢者が出てきます。高齢者は、認知症と結びつけられて判断力が低下しているということが出てきますけれども、別に高齢者でなくても、若い人でも、結構、病気その他で判断力が不足してい

るというのは、福祉の領域だといろいろあると思いますので、あまり高齢者に特化した表現は、それはその部分で必要なことは確かですが、もう少し、判断力に問題があるということを一一般化した形で盛り込むほうが実情に合っているのではないかという感じがしております。

以上です。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

○長田委員 私も、この「勧誘の禁止」のところで、不招請再勧誘の禁止ではなく、もう少し厳しく禁止できないかと考えます。1回目の勧誘でなかなか断れなくてずるずるといつてしまっている被害が多いというご説明をいただいたばかりですので、それで言えば、勧誘をされたときに拒絶の機会を与えられたとしても、そのままずるずるいつてしまう可能性がやはり高いと思います。それがどれだけ効果的なのか、私も不勉強でよくわかりませんが、アメリカでされているようなDO-NOT-CALLリストみたいなものを東京都で採用していただいて、電話の場合ですけれども、少なくともそこへ登録しておいた電話には勧誘の電話はかけないとか、そういうことをぜひやっていただければと思います。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

ほかにいかがでございますか。

先ほどの池本委員のご発言にありましたけれども、国の法律レベルですと、なかなかオプトインまではいっていないのですが、それを仮に条例がオプトインにすると、法律と条例の関係がどうかとか、憲法論的にはどうかという論点が出てくると思います。その辺はいかがでしょうか。問題点として小部会でも検討させていただきたいと思いますが。

○橋本委員 条例と法令の関係が出ましたので、私から簡単にコメントさせていただきます。

現状は、法律の規律密度がいろいろな分野で高くなってきています。したがって、条例と法令の古典的な関係は、いろいろと法令の先占があるけれども、法令に反しない条例であればつくれると、こういう議論をしていたわけですが、結局、これだけ国の法律もどんどん変わっていくし、条例のほうも以前よりは速いスピードで政策がどんどん実施されると、社会における規律密度が上がっていくことになると、あまり横出しとか上乘せとか、個別に見て、これがこう、あれがこうという話ではないと思います。これは分権改革が行われたということも、細かいことは申し上げませんが、入っています。

したがって、各個別法令が明確に、これは国が独占していることであって、地方公共団体がそれ以上のことをやってはいけないということが各個別法の解釈論上出てくることについては、恐らく、これは法令と条例が抵触するからだめだということになると思います。それを越えて、何か一般的に、この分野はこうだとか、そういう議論はできない状態になっていると思います。

それはもちろん、各個別法を見て、例えば特商法なら特商法を見て、それぞれの規律というか、国がその規律を独占するつもりでその規律を置いているのかという、それぞれの個別法をいちいち細かく解釈して行って、本当にそれが自治体がやることを除外しているのであれば、それは条例はつくれないという議論にたぶんなると思います。

しかし、大きく見ると、実際、解釈論上そこまではっきり言えることがあるかどうかは精査する必要があるわけですが、きょう挙がっているような話については、恐らく、一般論としてはそういうことは言えないということがあり、仮に条例の目的とか定義の部分が、都条例の目的や定義の部分がこのままであるとすると、それは一つの説明としては、都条例の場合は、消費者であるとか、取引であるとか、事業者であるということはかなり大きくくりぎにざっくり定義して、それで規制をかけるということをやっております。

そうすると、例えば商取法にしる、特商法にしる、それぞれ法律上はもう少し対象が限られて、法目的が限られる形で規定していますから、そういう意味では、一般論としても少しずれがあると言えます。もちろん、そこは、特に規制強化、オプトインあたりをやるとなると、これはかなり詰めた解釈論が必要ということが一般的に言えると思いますけれども、とりあえず、今のレベルでは議論することは許されていて、その上でもう少し煮詰まった段階で、本当にどこか問題があるかどうかは法令の解釈論として精査する形になるのではないかと考えております。

以上です。

○齋藤部会長 ありがとうございます。大変わかりやすいご指摘をありがとうございます。

ほかにいかがでございますか。

この類型を一つ新たに、「自主性を害する行為」というものを、「東京都消費生活条例で禁止している不適正取引行為」の2ページのものとは別に設けるという整理ですが、指摘されている3つの具体的な中身からして、考え方としては、これで特に委員の皆様方のご意見としてはよろしいということでもまとめさせていただいてよろしいでしょうか。

もっと違う観点があるのではないかとか、もし、こういう自主性を害する行為ということであれば、ほかにもこういうものがあるのではないかとということもご意見としてはあるかなと思ってお尋ねしているわけですが。

○後藤委員 その関係では、後でまた出てくるところだと思いますが、資料7の3ページ目に「押売行為の禁止」という項目がありまして、こういうものとの線引きといいますか、なぜ別個にするのかとか、そういう細かいところの詰めは、今ここで、この文言でどうかということではなくて、もう少し詰める必要があるのではないかと思います。

○齋藤部会長 わかりました。ご指摘を踏まえて、小部会でも少し議論していただければと思います。

よろしいでしょうか。もしあれば、小部会の検討の結果を踏まえてもう一度ご意見をいただける機会をなるべく設けたいと思っておりますので、またありましたら、第1の項目についてはご意見をいただければと考えております。

大体、ご報告をいただいたこと、委員の皆様方からご発言をいただいたことで、方向性としては大まかなご了解をいただいたということでよろしゅうございましょうか。さらに細かいことは小部会でも検討させていただいて、ご報告させていただきたいと考えております。

よろしゅうございますか。

○長田委員 確認です。今のお話だと、小部会で議論していただいたことをご報告いただいて、そこでの議論はどのくらい保証されているのでしょうか。

○齋藤部会長 それをおっしゃられると非常に難しいのですけれども、少なくとも、きちんとご意見をいただいて、議論が分かれるところ、検討しなければいけないところがあると判断されれば、それは少し時間を取りたいと思いますが、小部会でこうなりましたということだけではなく、もう一度それを踏まえてご意見をいただく機会はずいぶん設けたいと思います。ただ、先ほどのご紹介のとおりですので、そこはぜひご配慮いただければと考えております。

○長田委員 はい、わかりました。

○齋藤部会長 ということで、次に移らせていただきます。

引き続きまして、資料7の2ページ目をおめぐりいただきたいと思います。この内容について、事務局からご説明をお願いします。

○特別機動調査担当副参事 それでは、2枚目の「消費者に対する情報提供義務違反」と

ということで整理した表でございます。これも、項目的には既存の類型から外れるということで、「具体的方向性」にありますように、新たに「消費者に対する情報提供義務違反」として類型立てしたいと考えております。

中身としては、「現状及び分析」にありますように、現行条例には、契約書面に記載されるべき事項や書面交付の義務づけなど積極的な、要するに、事業者が作成しなければならないとか、そういう法律で定められたもの、そういった情報提供義務違反に関する規定がないということでございます。

ちなみに、特定商取引法などは、トラブル防止の観点から、書面記載等の義務違反を不公正取引行為と定めて消費者保護を図っております。こういったところで新類型を立てたいということでございます。

まず1点目ですが、「契約書面の不備、不交付の禁止」。これも特定商取引法を事例に出して恐縮ですが、これには法定契約記載書面の記載不備や不交付が見られるところで、考え方としては、こういった交付義務は、これを行わない場合は、情報提供に関する不公正取引行為として捉えたいというところであります。

一般論としまして、都知事に法に基づく規制権限があれば、例えば特商法では訪問販売とかありますので、そうした場合は適用してその点を指摘できるのですけれども、規制権限が都知事に下りていないものは取り上げることができません。書面交付義務を課していれば、その不履行を不公正取引行為として規制対象にできますので、それを考えてはどうかというところでございます。

これにつきましては、勧誘段階ではなくて、契約締結の意思決定後の情報提供であること、一方、記載事項とかそういうことですので、契約内容そのものではないことから、独立の不公正取引行為として新設したい。そういう考え方でございます。これが契約書面の関係でございます。

2点目に「広告表示事項の記載不備による誘引の禁止」。これは、法定で定められた事項を行っていない場合の扱いでありまして、特に、これは事例として書いてありますが、インターネット取引における広告記載事項の不備によるトラブルが多発しています。現行条例では、誇大広告による勧誘については規制できるが、要するに、都知事に規制権限がない部分は取り上げることができない。これはちょっとわかりづらいので、恐縮ですが、資料編をご覧いただきたいと思います。

最後の部分に「不適正な取引行為の防止」というものがありまして、現行の特商法だけ

ですけれども、法体系を書いたものがありますので、参考までにこれでご説明いたします。

その89、90ページをお開きいただきたいと思います。これは、特定商取引の通信販売、これについては都知事に規制権限が現在ありませんけれども、ここに、「通信販売についての広告」ということで、左のほうに「法第11条」とございます。「通信販売について広告をするときは、次の事項を表示しなければならない。」とあります。条例上に、法に定めるこういった広告の規制がある場合は、そういった行為をきちんとしていない場合は不適正取引行為として位置づけて指導に活用したいという考え方でございます。くくりとしては同じような考え方で、新類型ということでもあります。

3点目が、「通信手段を用いた誤認惹起勧誘行為の規制」でございます。これは、端的に言って架空請求対策が大きなところであります。「現状及び分析」にありますように、通信販売に関して契約意思の訂正・確認画面がないために誤操作を招くサイト、ワンクリックとかそういったものがありますが、そうしたトラブルが増していることは周知の事実ですけれども、そういったところを対策として考えたいと。それから、郵便物を利用した手口もまだありますので、こういったところも対象にしたいと考えております。

現行条例におきましては、こういった勧誘段階における契約をするか、しないかの意思表示の内容確認、あるいは、誤ってクリックしたら、そうした状況を訂正するための規定がないので、もう少し踏み込んだ形で取り締まることができないという現状にあります。

これにつきましては、今見ていただきました89、90ページの「通信販売」の右下の囲みで「省令第16条」がございまして、「顧客の意に反して契約の申込みをさせようとする行為」ということがありまして、これを読み上げます。

①「販売業者等が電子契約の申込みを受ける場合に、契約に係る電子計算機の操作が契約の申込みとなることを、顧客が当該操作を行う際に容易に認識できるように表示していないこと」、②が「販売事業者等が、電子契約の申込みを受ける場合に、申込みの内容を顧客が契約に係る電子計算機の操作を行う際に容易に確認、訂正できるようにしていないこと」、この2つがいわゆる電子契約のことです。③は郵便物を指していますけれども、「販売事業者等が、申込みの様式が印刷された書面により契約の申込みを受ける場合において、当該書面の送付が申込みとなることを、顧客が容易に認識できるように、当該書面に表示していないこと」。この3点について条例で盛り込んで、架空請求対策、誤認して契約に至ってしまうところを防いでいきたいので条例の中で整理していけないかという提案でございます。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

やはり類型として、新しい情報提供義務違反を考えてはどうかと。その具体的な中身は、とりあえず検討の対象としては、「書面の不備、不交付の禁止」、「広告表示事項の記載不備による誘引の禁止」、「通信手段を用いた誤認惹起勧誘行為の規制」、こういう3つのご説明をいただきました。委員の先生方のご意見をちょうだいしたいと思います。いかがでございますか。

○後藤委員 情報提供義務違反ということですが、25条の第1項第1号に、「不実告知・情報提供義務違反等」という項目が現在の条例にあるのではないかと思います。そうすると、ここでの現在ある情報提供義務違反に新たに入れることとの違いといいますか、そのようなことははっきりしておかないと、現在ではどこまでの規制ができて、今後規制できるのはこういうところが加わるというところをはっきりしておく必要がある。特に、項目として、「消費者に対する情報提供義務違反」という大きな項目を名乗るとすると、そこは一般の印象だと、契約締結の段階における情報提供義務違反であって、先ほど、契約締結の意思決定がなされた後の情報提供義務違反だというお話があったのですけれども、書面交付をする場合の書面の意味も、契約締結の段階で相手方にきちんと意思表示させるために、ちゃんと理解した上で意思表示してもらうために書面を交付すると理解すると、これはまさに契約締結の段階の情報提供義務になります。この部分については、少し詰めた議論をする必要があるかなという印象を持ちました。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

今の点も含めて、ほかにはいかがでしょうか。

○池本部会長代理 今の後藤委員からの問題提起についての私の感想が1点と、国の法律との関係についての発言と、2つ申し上げたいと思います。

後藤先生がご指摘のとおり、この緑色の25条の1項1号が「不実の告知・情報提供義務違反」ということで、まさに情報提供義務違反で、今、提起があったところも情報提供義務違反というところでは、契約締結過程における情報提供義務違反という意味では、広い意味では共通だろうと思います。

問題は、1号の中に、情報提供義務違反で今回提起されたような、他の法令での書面交付を尽くさないもの、あるいは、広告表示義務を尽くさないもの、申込み画面の設定をきちんと尽くさないものも、全部入れてしまうということも一つの考え方もしれませんが、どちらかという、現行条例の1号の情報提供や不実告知というのは、個別勧誘場面の勧

誘の中身という色彩が強いのではないか。

それに対して今回提起されているのは、法令等で書面・広告あるいはネットの画面などで積極的な記載事項の義務づけをしているもの、それを形式的にまず守ることを、個別の勧誘の中で判断をゆだねたりすることプラスアルファの要素があるということは、情報提供義務違反に一段踏み込んだ類型だとしたほうが、むしろ社会に対するインパクトが強いのかなという印象です。だから、これは情報提供義務違反というものの概念を個別勧誘場面と、もう少し広い場面というふうにあえて切ってみてはどうかという考え方の提案だろうと思います。広い意味での情報提供というところでは共通ですので、第1項の中に列挙することでも決して間違いではないだろうと思います。その点が1点です。

それから、第2点目は、先ほど橋本委員から指摘された国の法律と条例との関係で、もっと密接に関連する論点になるだろうと思います。というのは、書面交付義務も国の法律などで、他の法令で書面交付義務があることに違反している状態を条例上の処分の根拠に借用するといえますか、国の法律上は書面交付義務がないものを条例で新たな書面交付義務を課すとなると、明らかに法の水準を超えた全く新しい規制の形になるので、借用しながら、国の法律と同水準、あるいは、広告の記載事項も、ネットの画面設定も同じだと思います。このあたりは、本当は、例えば特商法で言えば、通信販売とか電話勧誘販売も都道府県に権限が付与されていれば、多くの場合はそれで賄われる。

実は、クレジットの書面は、割賦販売法で、これも権限が来ていないので特商法だけで済むわけではない。ほかの幾つかの法律の中で、現実の被害が発生しているものについて、都が行政指導などに入っていくときに権限が来ていないところを利用するという意味では、これは必要になるかなと思いますが、国の法律で定めているものを借用する形でここに入れる。こういうやり方は許されるのかというところの理屈も含めた議論をしておく必要があると思います。

その点について私なりに申し上げますと、たしか特商法の電話勧誘販売とか通信販売は、電話や郵便その他の通信手段を使うから、多くの場合は都道府県域を越えて広範囲に取引が行われる。したがって、被害もまた広範囲になる場合が通常であろうと。だから、現状を前提にすれば、国だけに権限があればよい。それに対して、訪問販売などは地域で起こることだから都道府県にも権限が必要であるとか、そういう実情に照らして、国だけにする、都道府県にもわたる、こういう選択だったはずですよ。

ということは、先ほど橋本先生が指摘されたように、性質上、国だけが権限を独占する

ことで、都道府県はやってはいけないという性質のものではないはずですが、だとならば、事務局から提案されたように、被害実態からして電話勧誘販売の実態が多いと、国の対応だけではなく、地域で現実には多発しているものに対応が必要だということが明らかにできれば、十分に条例の中にもこういう規定の仕方を導入することは可能なのかなという気がします。

とりあえず以上です。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょう。

今の点は結構悩ましい問題ですね。

○消費生活部長 事務局が言わなければいけないことを、今、池本先生にかなりフォローしていただきまして恐縮でございます。

まさに今おっしゃったことは、私ども、審議会のご意見をいただいた方向としては、応援団として後押しをしていただきたいと思いますけれども、実際にこのご答申を受けて、今度、条例をつくっていく部門との折衝なり、私どもが上程をしていく中では、かなり悩ましい問題でございます。ある意味では、本当にそういうことをやった例がほとんどないと思います。ですから、どういう理屈の構成の中で、立法論の中でやっていくかということは、お知恵を拝借しながら訴えていかなければならないなど。かなり厳しい部分でございます。あえて事務局としては、現実として私どもがやっている部分もございまして、この中で整理させていただきたいと考えているところでございます。

○齋藤部会長 悩ましいといたしましたのは、今のようなことなども聞いておりますので。

橋本先生に先ほどご整理いただいたような大きな考え方を前提にして、池本委員がおっしゃったような個別の法律の趣旨との対比で何とかこういう形での条例の規定が置かれるような方向にしていくことがいいのかなと、私個人としての意見ですけれども、思っております。

先ほど後藤先生が指摘されていましたが、目玉ということであれば、これが目玉だよ、これを東京都ができなかったらほかはどこができるんですか、ぐらいの押し出しをしていただくといいかなと。そのためには、審議会の委員の先生方のかなり強いご意思があらわれるといいのではないかと思っておりますので、もう少し積極的にご意見をちょうだいできればと思います。

今の点に限りませんで、この2番目の問題についてさらにご意見をちょうだいしたいと思いますが、いかがでしょうか。

これは確認ですけれども、特商法みたいに対象が限定されていないので、条例のほうが適用範囲が少し広がることになりますよね。ですから、その意味では使い勝手はいいのかなということと、あと、先ほど、被害の実態のご説明にありましたけれども、消費生活部長が就任されてびっくりされたということでしたが、これにかかわるような被害、不当請求、架空請求、迷惑メールなども含めて大変多いので、国が全部できるかと。確かに特商法で権限を独占しているけど、国が全部おやりになれますかと。やはり地方公共団体が、先ほど分権改革と橋本委員がおっしゃっていただいたと思いますが、地方公共団体の権限・役割の重みが憲法論的にもかなり増しているのではないかと。すると、できないのであれば、こっちにできるところがあるからと。少し大まかな議論ですけれども、そういうこともあるのではないかと思います。ぜひここは何かご意見をまとめていきたいと思っております。

いかがでしょうか。ほかに、2番目の「情報提供義務違反」と言葉の上では整理させていただきましたが、後藤委員のご意見もありますので。この辺の論理関係とか枠組みは小部会で議論させていただきたいと思いますが、もう少し具体的な中身についてご意見ございますか。

それでは、また時間がありましたら再度ご意見をちょうだいしますけれども、資料7の3ページ目をお開きいただきまして、「威迫・困惑による勧誘」ということで、新たな不適性取引の類型について検討すべき問題を整理させていただいておりますが、この点について事務局からご説明をお願いします。

○特別機動調査担当副参事 それでは、3ページ目ですけれども、第3として「威迫・困惑による勧誘」ということで整理しております。これは既存の類型の不当勧誘行為の2号のところに入れたいと思っております。2つとも、実際に運用をしている中でこういう事実があるというところがありまして、何とか指導あるいは処分のほうに活かさないかというところで整理しております。

1点目は「押売行為の禁止」でございます。相談のなかには、悪質リフォーム工事や浄水器の販売の過程で、消費者が契約の締結を明確に承諾していない段階で、商品の設置、点検等、事業者がどんどん既成事実を先行してしまう事実がありまして、結果的に契約の締結を迫る手口が見受けられます。こうした場合、消費者は、販売業者の履行といえます

か、設置とかが終わってしまうと、拒絶することができないのではないかという心理的な、まさに消費者心理を悪用したものがございます。

この点は、従来の「威迫困惑」というところで規定はあるのですがけれども、こうした消費者心理を悪用されると、悪質事業者の中には、表面的には威迫的な勧誘を事実上は行っていないということで不当勧誘行為の存在を否定するところがある。こうしたところを現行条例の中に盛り込めないかということでありまして、「具体的方向性」にありますように、まさに「押売行為」で、表現はともかく、こうした勧誘段階の威迫困惑類型の不適正取引行為として位置づけたい。これがありますと、特に高齢者被害に対応できるのではないかと考えております。

次に、「次々販売の禁止」でございます。これもかなり一般的な言葉になっておりますけれども、内容的には、一たん契約した消費者のうち、判断能力や拒絶能力が低い、断われない消費者を狙って、必要性がない商品などを次々と勧誘して販売し、消費者の支払い能力を無視するような高額な契約をさせてしまう。まさに悪質な販売方法であると言えます。こうした「次々販売」の形態として、一つは、同一業者が同種の商品を次々と販売する形態があります。それから、別の業者が次々とあられて勧誘して販売する被害例とか、表面上はそういう形でケースとしては分けられます。

この辺につきましては、「次々販売」という定義で整理することは難しいということもありまして、「具体的方向性」にありますように、既存の規定を活用することで整理したいと考えています。例えば、9ページの規則8条5号をご覧ください。中段にあります、「消費者にとって不当に過大な量の商品若しくはサービス又は不当に長期にわたって供給される商品若しくはサービスの購入を内容とする契約を締結させること。」が一つです。同じく規則8条7号に、「商品又はサービスの購入に伴って消費者が受ける信用がその者の返済能力を超えることが明白であるにもかかわらず、そのような信用供与を伴った契約を締結させること。」、戻りまして、6ページの規則7条7号「消費者の取引に関する知識又は判断力の不足に乗じて、取引の内容、条件、仕組み等について必要な説明をしないまま、消費者に著しく不利益をもたらすおそれのある契約締結を勧誘し、又は契約を締結させること。」、この3つが複合的に適用されるのではないかというところがございます。

ただ、実際に現場で、運用する場合で明確に解釈論として出してあれば使いやすいということもありまして、次々販売の事例及び解釈方針を具体的に掲げておき、適用可能性があることを明確化することを考えております。具体的には、今見ていただいているところ

の下に「事例」が書いてございますが、ここに書き込む形で運用していきたいと考えております。

以上でございます。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

この3点目の「押売行為の禁止」と「次々販売の禁止」についての論点のご説明をいただきました。この点について皆様方のご意見をちょうだいしたいと思います。

○後藤委員 先ほどの1枚目のところで、「押売行為の禁止」とどう違うのかというお話をいたしました。その関係で、第1の問題と第3の問題は、はみ出す問題もありますけれども、大きくくくると、いわゆる不招請勧誘の禁止の問題の中に入ってくると思います。

第1の問題は、資料7の1ページ目の2、「消費者が望まない勧誘の禁止」のところの説明として、「現状及び分析」のところで、「事業者が不意打ち的に接触し」という文言があります。この不意打ち的に接触することの被害の本質は、むしろ第3の「威迫・困惑」という類型を広く捉えて、そういう形で、求めてもいないのに、その人の人格権侵害のような、そんな形でアプローチしてくる。そういうことであって、第1で考えているところの「不意打ち」とかそういう文言が出てきていることを含めて考えても、第1と第3は重なるところがあるので、一緒にして大枠をつくるか、あるいは、例えば現在の条例に後から入れていく場合、整合的なやり方だと2つ分けておいたほうがいいのかどうか、そんなことを考える必要があって、少なくとも、基本理念が同じものはワンセットにするほうがわかりやすいのではないかと思います。その点を検討していただく必要があるのかなと思いました。

○齋藤部会長 ありがとうございます。後藤委員は前回の条例改正にも深く関与していただきまして、条例の組立て方がどうなっているかご理解いただいて、当然それを前提にご指摘をいただいております。この点も少し小部会で議論させていただきたいと思いますが、強いて言うと、押売行為の場合、入り口の段階では招き入れたけれども、そのうち知らない間にどんどん既成事実が積み重なっていくという場合ですと、類型的には違う可能性もあって、その辺の整理は必要かなと思いますので、ご指摘を踏まえて少し検討させていただきたいと思います。

ほかにいかがでしょうか。

○鈴木委員 次々販売について類型化が難しいというお話があって、これについてはどうかなという感じがしておりましたが、今、部会長さんのご説明でわかりました。

先ほどから、不当な行為の類型化という議論で、次に来る効果といいますか、類型化したことの結果なり効果がどうなってくるのかという議論ができないので、ある意味で、類型化することの意味がどこにあるのかという感じをずっと持っていました。

ある意味で、東京都の条例で、こういう被害の実態があって、こういうものはみんな不当な取引だと明らかに認知されて、関係者がそれに向かって、消費者も含めて、こういうものはおかしいからというパーセプションなりコンセプトが世の中に広がっていくということの一つの類型化の効果と考えますと、後で、処分とかいろいろなことにつながってくるのでしょうけれども、そういうことからすると、こういう類型があって、被害が出ていることを前提にすると、何とか工夫されたらいいのではないかという感じがします。

○齋藤部会長 ありがとうございます。鈴木委員におっしゃっていただくと非常に力強く感じます。

○御船委員 第3の類型になった、いわゆる押売行為と次々販売は、ちょっと雰囲気が違うなという印象をもちます。先ほどからの委員のご意見もありますが、押売行為というのは押し付けです。「押売行為」という言葉を、今、括弧付きでお使いになっていますけれども、押し付けとか、もっと強い打ち出し方のほうがいいのではないかと思います。

ですので、これが類型の3になるのか、それとも、後藤委員がおっしゃったように、1との関係で整理されるのか、どちらか法律論の中で整理されたほうがいいのかと思います。条例の組み立てにもかかわるようですので、その辺のご検討をお願いしたいと思います。

先ほどと関係するのですが、同じように、言葉の使い方で、第1にあります、「自主性を害する」という弱い言い方でいいのかなということが気になります。「自主性を害する」という言葉、あるいは、先ほどからも議論になっている「情報提供義務」ということの中身と、その段階を整理していただければと思います。

以上です。

○特別機動調査担当副参事 説明したつもりでしたけれども、第3の「威迫・困惑による勧誘」という表題は、既存の類型の「不当勧誘行為」の2号類型にあり、ここで整理するという意味で説明しました。類型自体を新しくつくることではありません。

○齋藤部会長 確かに言葉は重要ですので、適切なものがあれば、ご意見を踏まえて検討していただいたほうがいいかなと思います。

私が皆さん方の議論の対象を絞ってしまったので、先ほど鈴木委員からせっかくご意見

をいただきましたように、やはり少し効果もにらんだ議論をしていただいたほうが本当はよかったかなと思います。その点は次回にもう少しきちんと皆さん方にご議論をいただきたいと思いますが、効果の点も少しにらんでさらにご意見をいただければと思います。いかがでしょうか。

○橋本委員 今の類型化と効果というご議論ですけれども、私は東京都のこういった条例のことは初めてですが、国の法律ですと、例えばこういうことが禁止行為ということで、これこれをしてはならないと。あるいは、例えばこういう書面を交付しなければならないと、そういう行為類型があって、こうしろ、あるいは、これをしてはいけないという形で、行為規範を法令上は書き切っていますので、そうすると、どの類型に当たるかということをはっきりしておかないと、一体、法律が何をどう規律しているのかわからなくなりますから、これはかなり厳格な類型論をしなければいけないことは、これはそうだろうと思います。

ただ、条例25条のつくりはそういうことではなくて、規制対象となる行為類型が25条に列挙されていて、義務を課す部分は、2項があって、まとめて、消費者と取引を行うに当たってはこれをやってはならないということを、最後に、バスケットクローズといいますか、そういう形で義務を課するという条文のつくりになっております。これは、これまでの条例の立案といいますか、お詳しい先生もいらっしゃるということなので、こういう、そもそも事業者が規制の縄取りになるとして、その事業者が行為義務を課す部分がこういうバスケットクローズになっているということは、その前の類型化のところは多少重なり合っているけれどもあまり問題はないのではないかと。

むしろ、抜け落ちていると、こういう構造になっていると、本当にそこはがっばり抜け落ちて、あるいは、事業者側からすると、抜けているじゃないか、その解釈に争いがあるのではないかとという形で争われてしまったときに、むしろ、そこで抜けていることに問題が起きるのではないかとという感じがします。したがって、ここでわかりやすく類型化されているわけですけれども、あまり厳密に、Aの類型、Bの類型という議論を、都条例25条の書きぶりだと、やることよりも、むしろ、多少重なっていても漏れをなくすといえますか、そういう議論のほうが有効なのではないかという印象を持ちます。ここはいかがでしょうか。質問という意味も兼ねてお伺いしたいと思います。

○池本部会長代理 次々販売は、要素からすると従来の条例規則の中にほぼ吸収されるという事務局提案である。確かに、次々販売は、例えばリフォーム工事とか呉服とか、次々

販売というと、大体、拒絶困難な人を狙ってまた次々とやっている。しかも、なぜそれが不当かという、必要がないものをたくさん買わせるし、支払い能力を無視してたくさん買わせる、だから深刻になるというように、要素を分析していけば、資料7にあるような、過量販売、支払い能力・判断力不足ということで、ほぼ包括されるような気がします。

その意味では、これも非常に整理された提起かなと思いますし、他方で、鈴木委員から指摘されたように、こういうことをしてはいけないのだということの事業者に向けた、まさに行動準則としてこういうことをやってはいけないということのアナウンス効果と申しますか、そういうことを考えれば、昨年来の次々販売が悪質商法の典型として報道されているところに、まさにそれは条例上もやってはいけないことをアピールする効果があるという意味では、橋本委員がおっしゃったように、多少重複してもいいのかなという気も申しなくはありませんが。むしろ、皆さんのその辺のご意見を伺いたいと思います。私自身ここは揺れているものですから。いかがなものでしょうか。

○齋藤部会長 橋本委員のご質問とまとめられましたけれども、事務局から何か補足してお答えしていただけることがありますか。

○取引指導課長 類型の話になっているので、その辺ちよつとご説明したいと思います。

今は7類型でやっていますが、結局、25条の1号から7号に入らないものが出てくるとすると、何らかの方法でここに盛り込まなければいけないという問題があります。例えば、今までの「望まない勧誘」であるとか、「自主性を害する不当勧誘行為」などで幾つかありますけれども、これらは威迫にも入らないし、1号の誤認類型にも入らない。つまり、1項1号、2号で、もしここに無理やり入れると、膨大な条文が出来上がってきて非常にわかりにくいと。むしろ、その類型をさらに加えれば、もっと整理された形になってわかりやすくなるのではないかということがあります。

○消費生活部長 補足いたします。

今のことは、漏れと重複の話についてのご質問だと思います。ご案内のように、消費生活というのはあらゆるところにありまして、商取引も、悪質商法について言っても、次から次へと考えられないものが出てきますので、法律という考え方で言えば重複がないことが当たり前で、特に規制行為ですから限定列挙するのは当たり前ということもあるのですが、ある程度抽象的な言葉、条文で書いた中で、予想できないところ、考えられる範囲以上で重複が出てしまうというのは、橋本先生がおっしゃいましたような部分がございます、致し方ない部分がございます。そこは、考えられる限り重複がないようにする

のですが、私ども取り締まる側から言うと、漏れがあるよりは重複があったほうがまだいいなということで考えていきたい、条例をつくっていきたくて思っております。逆に、立法する側から言うと、そういうところで私どもの考えをご理解いただくのがかなり厳しいという現実、条例改正時にいつも私どもがぶちあたっている悩みどころでございます。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

質問ということなので、私が答えるのがいいかどうかということもありますけれども、消費生活条例にこの不適正取引行為規制が入ったときの考え方は、その当時の条例の制定にかかわった先生方のお話とか、論文の形でも少し発表されているものがあります。特に、明治大学の伊藤進先生が、たしか「法律時報」か何かに書かれていたと思いますけれども、そういうものを拝見しますと、まずは具体的な被害の種類で、〇〇商法、△△商法というものをまず想定して、それに対する条例の規制を検討するというので、まず行為類型を考えていった。それを類型化して条例の本文に当てはめていく。こういう作業をなされたということです。

そうしますと、重複がかなりあるのが、最初にできた東京都消費生活条例の行為規制の考え方になっています。ですから、わかりやすくといいますか、大ざっぱに申しますと、規則に引用されていますけれども、考え方のパターンは規則のほうから考えていったと。そういう感じですか。ですから、最初はずいぶん重複がありました。それが前回の改正のときに、あまりにも重複が多すぎるということで、これを少し整理しようということで現在のよう形にまとめてあります。

それは2つの要請があります。一つは、あまり重複があると、事業者から争われたときに、やはり規定の合理性、もうちょっと言いますと構成要件の明確性ということになると思いますけれども、特に不利益処分をする場合に、あっちにもこっちにも該当するということは、結局は要件が不明確ではないかという反論が当然出てきます。それに対する対応としては、類型を整理し、きちんと明白にその規定の守備範囲をはっきりさせておくという要請が一つです。

反面、この条例の不適正取引行為が、私が最初に申し上げたような形で入ったのは、都民にわかりやすくということが条例の基本であるという考え方が一方にあります。したがって、そのバランスの上に成り立ってきたものが東京都消費生活条例の不適正取引行為の規制であると。このようにご理解していただくと、少しわかりやすいかなと思います。

そうしますと、今問題になっているのは、後でお話をしますが、特に今回の諮問は「事

業者規制の強化のあり方」ですので、先ほどから言っているように、もう一方の観点、すなわち処分の対象になる事業者の側から見て、当然、反論を予測し、それに対する対応も考えていかなければいけない。これは次回以降の議論になりますけれども、仮に制裁の問題として、現状よりも少し厳しいものを考えていった場合には、なおさらその観点を考えていかなければならないことと、先ほどから申し上げているような、都民から見てわかりやすいということとの兼ね合いをどこで整理していくか。恐らく、こういう議論の整理ができるのではないかと考えております。

したがって、制裁のことは、先ほど議論を絞ったためにご意見がそこまで行かなかったということで、私、反省していますけれども、今のようなことも含めて、要件の整理をどのようにしたら適切かということをご理解いただく必要があると思います。そういう意味では、重複することはやむを得ない場合もあります。ただし、それをあまりルーズにやってしまうと、規制を強化していった場合に、そのことによって規定の実効性が担保されないことになってしまっても困る。その辺をどう整理したらいいかということ、ぜひご意見をいただいて、きちんとした内容の答申をまとめたいと思っております。

ほかにいかがでしょうか。

○池山委員 次々販売につきましては、現場では「次々販売」は当たり前のように使われていて、これが非常に大きな被害を生んでおります。条例は使いこなさなければいけないのですけれども、例えば規則とか、そういう問題まで一般の都民が目を通すかということになると、これはなかなかそこまでということはないと思います。やはりこうやって新たに、言葉はいろいろとあるかもしれませんが、「自主性を害する行為」などの項目などを設けるときに、やはり「次々販売」という言葉を何らかの形で、難しいことはよくわかりますけれども、条例改正の中で入れていただきたいと思っております。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

○鹿野委員 私も、次々販売について一言申し上げたいと思います。次々販売は、既存の類型で一応カバーできるのではないかという説明があったのですが、これによると「不当な取引内容を定める行為」の中で処理することになります。しかし、次々販売は不当な勧誘行為として捉えられる部分があるのではないかと思います。ただ、そのときに、要件をどこまで精密に定めることができるか、そこは十分に検討しなければならないと思いますけれども、要するに、結果的に過量でなければいいのではないかとか、あるいは、結果的にこの人は支払い能力があるからいいのではないかという話とは、ちょっと違う側面も

あるのではないかと思います。ですから、これについては、不当な取引内容を定める行為とは別の、不当勧誘の問題として検討する余地があるのではないかと考えております。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

○長田委員 ほぼ同じ意見ですけれども、次々販売というのは非常に悪質なわけです。それに対して、きちんと条例で対応するという姿勢を示すことは必要だと思いますし、現行の条例で対応できるということであれば、今どれだけ次々販売の被害が防げているのかということもありますので、何とか罰則も厳しくしていただきたいし、被害をより少なくするために働くような形で条例の改正をしていただければと思います。

○齋藤部会長 ありがとうございます。この点については、やはりさらに検討が必要かなと思いますので、また小部会のほうで議論させていただきたいと思います。

ほかにご意見ございますか。

少し時間の余裕がありますので、第3番目に限らず、本日の議論の対象である資料7の第1、第2を含めてご意見をいただければと思いますし、場合によっては小部会でここを検討しておけということをおっしゃっていただいても結構ですが、いかがでしょうか。

○後藤委員 制裁等の問題は後で扱うということでしたので、きょうは出さないつもりでしたが、時間があるということですので。

これは、公表までの段階しか今までやっていないのはどういう理由なのかがわからなくて。例えば、罰金を科するとか、そういうようなことが無理だとすれば、どんな理由で無理なのかということを知っておきたいと思います。

○齋藤部会長 それは事務局からお答えできますか。

○取引指導課長 罰則については、現在、ほかの条例の中などでは相当規定されております。ですから、特に立法事実があれば可能であるのではないかと我々は考えております。

ただ、先ほど部長がちょっと申し上げておりましたけれども、法規担当との立法事実の関係でのやりとりは厳しいものがあるかと思います。

○齋藤部会長 橋本先生、条例の罰則のことで補足してご紹介いただけることがありますか。

○橋本委員 地方自治法上の100万円以下の罰金がつくれるわけですから、それをここでつukらない理由はないだろうと思います。抽象的にはなくて、もちろん、それは立法政策として、どういう構成要件のものに100万円以下の罰金を科すことは、立法事実がなければいけないことだろうと思います。これは刑罰ですけれども、それ以外に、いわゆる行政

罰といますか、いわゆる過料などをうまく使ってコントロールするといいますか、そういうことはまた別途当然考えられてもいいだろうと思います。

○齋藤部会長 亀井先生、構成要件と立法事実との関係で何かご紹介いただくことがございますか。

○亀井専門員 立法事実との関係もあるのですが、ちょっと注意が要るなと思うことがあります。私は別に刑罰規定を一切つけるなど言うつもりは全くないのですが、他方で、例えば特商法と比べてみると、特商法は一定の取引についてこうやれという形で、かなり絞り込んだ形で書いています。それと比べるとこの条例の書きぶりは、一般的な取引について特段の絞りをかけないで広く網をかける形でやっているのです、恐らく、特商法と同じようなものを、取引対象を絞らないで同じような処罰をするとすると、ちょっと慎重な検討が要るだろうという感じがします。

そうだとすると、どんな取引に対して規制しても差し支えがないだろうといったようなことがはっきりしている行為類型についてだけ規制を置く、罰則をつけることにならざるを得ない。あるいは、違うやり方をするとすれば、技術的な問題ですが、構成要件の書き方を相当注意しなければいけないという感じがいたします。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

後藤委員、よろしいですか。

○後藤委員 ありがとうございます。

○齋藤部会長 制裁のところにも少し踏み込んだご発言をいただきましたので、今のようなことを前提にして、次回以降はご議論をいただければと思います。

そういたしますと、いわゆる不適正取引行為の類型と制裁との関係は、ある程度慎重にご議論いただいたほうがいいということも、今の亀井委員や橋本委員のご指摘からもわかると思いますので、ぜひ、次回以降、活発なご議論をいただければと思います。

ほかに、本日の議題についてご発言をしておきたいことはございませんか。

○池山委員 スケジュールについて要望があります。実は、中間報告が7月に案ということで、パブリックコメントがその間求められると思いますけれども、事業者規制の問題につきましては意見を述べたい方が大ぜいいらっしゃると思います。それで、パブリックコメントを求められるのが、国でも都でもそうですが、夏休みとかお正月にかけてということで、意見がなかなか出づらいということがあります。本当にタイトなスケジュールで、これは我々の責任でもありますが、パブリックコメントを求める期間は少し融通を持って

していただくように、これは私どもも活発な論議をきちんと責任を持ってやらなければいけないことも、私自身の決意も含めまして、パブリックコメントの募集につきましては少しご配慮いただきたいことをお願いします。

○齋藤部会長 資料5では具体的な日にちなどが入っていないのですが、今のようなご意見もありますので、事務局のほうで何か補足してお答えすることがありますか。

○消費生活部長 先生方のご日程がかなりタイトでございまして、実は、中間の総会も、その後の部会も総会も、日程が1日しかないとか、2日しかないという条件の中でパブコメを行いますので、今の池山委員のお話を踏まえながら、広く都民の方々からご意見をちょうだいしたいと思います。そのような制約条件の中でも、なるべく長い期間、多くの方々からいただけるような形で考えたいと思っております。

○齋藤部会長 そのようなことで、当審議会での議論をしていることは、すでに新聞などにも、諮問の中身、それから、大まかな論点は報道されたりしておりますので、ぜひ、委員の先生方のご関係で意見を述べたいということであれば、あらかじめご準備をさせていただくようにお伝えしていただくと効率的かなと思います。

ほかにご意見ございますか。

○鹿野委員 細かい点ですけれども、確認でお聞きしておきたいと思えます。資料4のところで、右側に「条例の改正」と「行政施策の検討」があって、「条例の改正」の中の6番目と7番目の*印に、「契約成立を誤認させる」云々ということが書かれています。これは、誤認を惹起して契約締結を勧誘させる行為の禁止という意味ですか。「契約成立を誤認させる」というと別の意味を含むことになって、そうすると別の項目を検討する必要があるようにもとれます。

○特別機動調査担当副参事 趣旨はそのとおりで、「誤認惹起」のところを書いたつもりです。

○消費生活部長 表現が悪くて、先生がおっしゃるとおりでございます。

○齋藤部会長 趣旨は、鹿野委員のご指摘のとおりだということです。

○消費生活部長 ちょっとわかりにくい表現で申し訳ございませんでした。

○齋藤部会長 ということでご理解をいただければと思います。資料の文言が少し不適切だったかもしれないということで、よろしいでしょうか。

○鹿野委員 はい。

○齋藤部会長 ほかにございますか。

なければ、大体時間が参りましたので。

申し訳ありません。きょうのご議論で、小部会のほうで検討したほうが良いということだけ、確認の意味で整理させていただきます。

まず、資料7の1枚目の第1「消費者の自主性を害する不当勧誘行為」につきましては、オプトイン規制についてももう少し検討してもらってはどうかと。特に高齢者などは、ドアを開けてしまったら断ることがなかなか難しいので、その点を検討したほうが良いというご意見をいただいております。

それから、「適合性の原則」について、高齢者に限らず、都民一般について問題になるような形で考えたほうが良いのではないかと。これは書きぶりなどとの関係で検討が必要だということだと思います。

それから、条例と法律の関係の整理とか、類型をどのように新設していくか、いわゆる論理的な割りつけ、その他相互の関係などについての技術的なところを小部会でももう少しきちんと検討しろということでもあります。

第2の「消費者に対する情報提供義務違反」の点ですけれども、先ほどの最初のところにも関連しますけれども、「情報提供義務違反」という形で類型を新しくつくると。ことだと、現行の条例のほかの規定との関係をもう少しきちんと整理して、論理的な枠組みを明白にする必要があるのではないかと。ご指摘がありましたので、この点も小部会で検討していきたいと思っております。

第3の「威迫・困惑による勧誘」の点でございます。これは第3に限りませんが、言葉づかいを再検討していただいたほうが良い問題が幾つかあって、例えば「押売」、「押し付け」、「自主的な判断」など、その辺は言葉をよく練って検討していただきたいということですね。

それから、押売行為は不意打ち勧誘的な側面もあるので、不招請勧誘との関係の整理をする必要があるというご指摘もいただきました。

それから、次々販売については、事務局のご説明では、新たな規制の条文を立ててということまではなかなか難しいのではないかと。説明があったけれども、さらにこの次々販売を不適正行為としてきちんと要件を立てて、これを規制していくことをもう少し検討すべきではないかと。ご意見をいただいております。

いただいたものを整理しますと、大体今のようなことになりましたが、何か、ここはまだ足りないではないか、自分の発言のここはくみ取っていないということがあれば、最後に

伺っておきたいと思います。いかがでしょうか。

ということで、今のような整理でよろしいということであれば、小部会の課題としてご指摘いただいたもの以外については、細かい内容はさらにご意見をいただく機会を持ちたいと思っておりますけれども、資料7の「具体的方向性」の内容については、委員の皆様方の基本のご賛同をいただいて次に進めていくということによろしゅうございましょうか。

(「はい」の声あり)

○齋藤部会長 どうもありがとうございました。

それでは、時間も参りましたので、本日の第1回部会の審議はこれで終わらせていただきます。

次回以降の日程等につきまして、事務局よりご連絡をお願いしたいと思います。

○取引指導課長 それでは、第2回の部会は、6月1日の6時から、場所は、この隣の隣になりますけれども、特別会議室のCで行いたいと思っております。審議内容につきましては、先ほど申し上げましたけれども、「悪質事業者への処分強化等」についてでございます。正式には後で開催通知を差し上げたいと思っておりますので、よろしくご審議のほどをお願い申し上げます。

以上でございます。

○齋藤部会長 ありがとうございます。

本日はお忙しいところ、どうもありがとうございました。審議にご協力いただきまして、大変感謝しております。

引き続きまして、今ご紹介がありました第2回部会の開催が予定されておりますので、活発なご議論をいただきたいと思っております。

本日はどうもありがとうございました。これにて閉会いたします。

午後12時00分閉会