

東京都における今後の消費生活行政の展開について

答申（案）

平成 26 年 12 月

第 23 次東京都消費生活対策審議会

目 次

答申に当たって	1
序章 東京都における消費者被害の現状と課題	2
1 消費生活相談から見た消費者被害の現状	
2 手口の悪質化・巧妙化による消費者被害	
3 今後の消費生活行政の展開に向けて	
第1章 悪質事業者への対応強化	5
1 不適正な取引行為による被害の現状と都の取組	
(1) 不適正な取引行為に対する都の取組	
(2) 依然として多い消費者被害	
(3) 東京の消費者被害の特徴	
(4) 近年の法改正	
2 不適正な取引行為に対する基本的対応方針	
(1) 条例に基づく事業者処分等の権限の強化	
(2) 条例改正に当たっての視点	
3 条例改正を行うべき事項（現状と課題、検討の方向性、具体的な改正点・整理）	
(1) 禁止命令についての整理	
(2) 消費者が売り主となる取引における事業者の不適正な取引行為への対応	
(3) 立入調査における関係事業者の整理	
(4) 立入調査拒否における公表要件の整理	
(5) 条例の適用除外についての整理	
4 不適正な取引行為による被害の防止に向けて	
第2章 消費者教育の展開	23
1 消費者教育を取り巻く現状	
(1) 消費者教育の重要性	
(2) 消費者教育に係る現状	
2 消費者教育に係る課題とその検討に当たっての考え方	
3 条例において明示すべき内容について	
(1) 消費者教育の目的及び基本的事項について	
(2) 消費者団体、事業者・事業者団体、消費者の役割について	
4 消費者教育の推進をさらに実効性のあるものとするために	

第3章 消費者被害救済の充実・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 27

集団的消費者被害回復訴訟制度の主体である特定適格消費者団体との連携等のあり方

- 1 集団的消費者被害回復訴訟制度
 - (1) 制度創設の背景
 - (2) 制度の概要
 - (3) 法施行までの国の動き
 - (4) 被害回復訴訟の追行主体
- 2 被害回復訴訟制度の円滑な実施に向けた課題
 - (1) 情報面における課題
 - (2) 体制面における課題
 - (3) 財政面における課題
- 3 特定適格消費者団体との連携等のあり方
 - (1) 基本的な考え方
 - (2) 情報面における連携について
 - (3) 財政面における環境整備について

今後の消費生活行政の展開に関する東京都への提言・・・・・・・・・・・・・・・・ 34

- 1 高齢者を見守る仕組みづくりと支援策の充実
- 2 事業執行に当たっての体制強化

付属資料・・ 36

- 1 諮問文
- 2 東京都における今後の消費生活行政の展開について（中間のまとめ）に対する意見募集結果
- 3 第23次東京都消費生活対策審議会委員名簿
- 4 第23次東京都消費生活対策審議会検討部会及び小部会委員名簿
- 5 第23次東京都消費生活対策審議会部会（東京都消費者教育推進協議会）委員名簿
- 6 第23次東京都消費生活対策審議会審議経過

本答申における相談件数は、消費生活相談情報が蓄積されているPIO-NET（※）のデータベースをもとに平成26年12月1日までの登録データにより算出した件数である。都内の相談件数は、いずれも都及び区市町村の消費生活センターに寄せられ蓄積された相談件数の合計である。

（※）PIO-NET(全国消費生活情報ネットワークシステム)

独立行政法人国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費者から消費生活センターに寄せられる消費生活に関する苦情相談情報（消費生活相談情報）の収集を行っているシステム

答申に当たって

東京都消費生活対策審議会は、平成26年6月3日、都民の消費生活の安全・安心を実現していくために取り組むべき方向性を明らかにするため、悪質事業者への対応強化、消費者教育の展開、消費者被害救済の充実の三つの観点を中心に「東京都における今後の消費生活行政の展開について」審議し、意見をまとめるよう、知事から諮問を受けた。

審議会は、社会経済状況や近年の国の消費者関連法の整備の動きを踏まえ、これらの事項を検討するために部会を設置した。

特に、悪質事業者への対応強化に関しては、いわゆる劇場型勧誘や法のすき間を狙うものなど、事業者の手口がますます悪質・巧妙化しており、現行の法律や条例では、必ずしも十分に調査・指導できないなど、対応が困難になっている現状を踏まえ、小部会を設置して機動的、専門的な審議を行ってきた。

部会、小部会では、「悪質事業者への対応強化」及び「消費者教育の展開」について、都の今後の対応のあり方を踏まえた基本的な視点と方向性について、条例等に規定することを視野に入れ、議論してきた。「消費者被害救済の充実」については、集団的消費者被害回復訴訟制度が新たに導入されたことを受け、消費者被害の救済が実効性の高いものとなるよう、特定適格消費者団体との連携のあり方等について議論を重ねた。

平成26年9月9日の総会において、検討部会から報告を受け、更に審議を行い、「中間のまとめ」をとりまとめた。その後、この中間のまとめに対して、都民意見の募集を行い、都民や消費者問題に取り組む団体などから提出された意見を参考にしながら審議を重ねた。

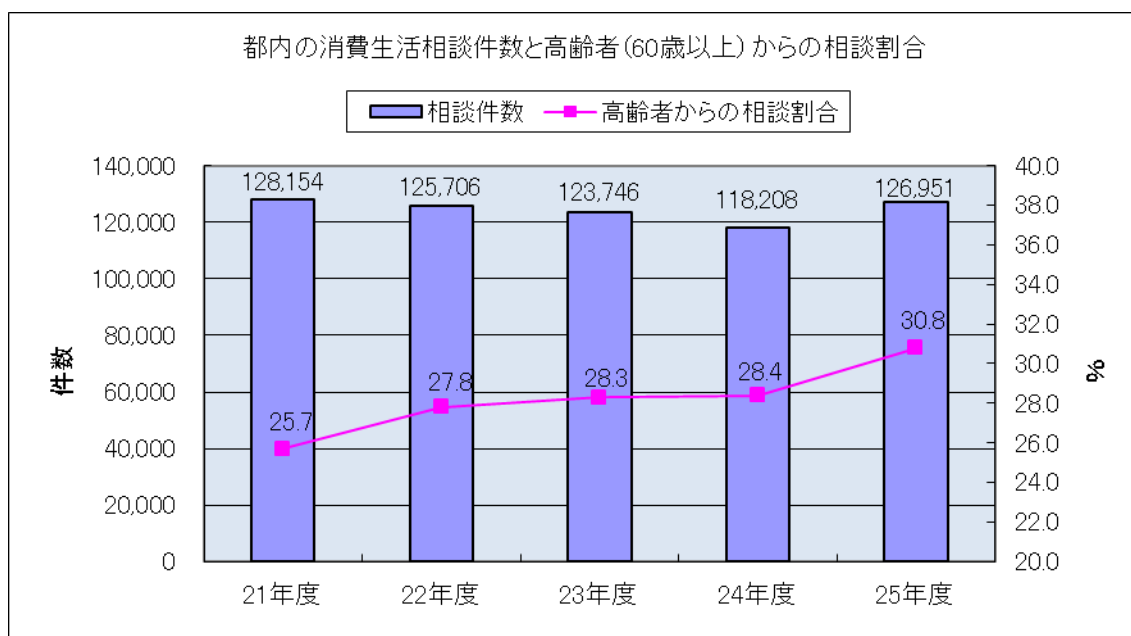
このたび、東京都における今後の消費生活行政の展開について、次のとおり答申する。今後は、この答申をもとに、消費生活行政を更に積極的に推進していくことを期待する。

序章 東京都における消費者被害の現状と課題

1 消費生活相談から見た消費者被害の現状¹

東京都内における消費生活相談件数は、平成25年度には12万6951件となり、前年度より7.4%増加した。この5年間を見ると年間約12万件で推移しており、消費生活相談件数に減少の兆しは見えていない。特に60歳以上の高齢者からの相談件数は、年々増加傾向にあり、平成25年度には、初めて相談件数全体の3割を超えた。件数は、約3万9千件となり、前年度より16.6%増加し、過去最多となった。高齢者の消費者トラブルは、ファンド型の投資商品など、高額な契約によるトラブルが多いことから、契約平均金額は211万円となっており、高齢者以外の平均金額117万円と比べ高額である。

また、東京都は高齢者の一人暮らしが多く、平成22年には、65歳以上の都民のおよそ4人に1人に当たる65万人が一人暮らし²であり、20数年後には100万人を超えると予測されている³。一人暮らしの高齢者は、周囲の目が行き届かず、地域でも孤立しがちのため、悪質事業者狙われやすく、また被害があった場合も発見が遅れる傾向がある。このような東京都の特性から、今後、高齢者の消費者被害のさらなる拡大が懸念される場所である。



¹ 記載の消費生活相談件数は、東京都消費生活総合センター「平成25年度消費生活相談年報」(平成26年9月)及び東京都報道発表資料「平成25年度消費生活相談概要」(平成26年7月9日)(<http://www.metro.tokyo.jp/INET/CHOUSA/2014/07/60o79100.htm>)を参照

² 総務省「国勢調査」(平成22年)

³ 東京都総務局統計部「東京都世帯数の予測一概要一」(平成26年3月)

29歳以下の若者からの相談件数は、平成25年度は1万5289件であり、前年度より6.8%増加した。若者からの相談の占める割合が多いものとして、タレント・モデル内職等の内職・副業（245件）やエステティックサービス等の理美容（780件）が挙げられ、それぞれの相談件数に占める若者の割合は4割以上となっている。また、若者からの相談は、インターネット取引に関するものが多く、最近ではSNS（ソーシャルネットワーキングサービス）をきっかけとした被害が増加している。

2 手口の悪質化・巧妙化による消費者被害

相談件数から見ると消費者被害については依然として減少の兆しは見えない中、その内容としても、悪質化、巧妙化した手口による消費者被害が目立つようになっている。

最近の新たな手口として、消費者から注文を受けたと嘘を告げて、強引に健康食品の買い取りを契約させるような「送り付け商法」が平成24年度下半期から平成25年度にかけて急増した。

また、外国の不動産所有権など、実態の不明な権利への投資に関する被害も急増しており、被害額が高額となっているケースが目立ち、被害の深刻さがうかがえる。

さらに、SNSを悪用して交友関係を持ちかけて呼び出し、強引に商品やサービスを契約させる手口が出現し、特に若者が被害に遭うケースが多くなっている。

3 今後の消費生活行政の展開に向けて

こうした消費者被害に対して、東京都ではこれまで、不適正な取引行為を行う事業者に対して、法や条例に基づく処分・指導を行うとともに、消費者に対しては、被害に遭わないための教育や啓発活動に取り組んできた。また、被害に遭ってしまった消費者には、相談窓口でトラブル解決のための助言及びあっせんを行うとともに、都民の消費生活への影響が懸念される事案については、消費者被害救済委員会でのあっせん、調停などの救済措置を行うなど、様々な取組を行ってきた。

しかしながら、減少の兆しが見えない消費者トラブルの現状に加え、ますます悪質化、巧妙化する手口による消費者被害の実態を踏まえると、東京都としてさらに踏み込んだ対応が必要である。

これら深刻化する消費者被害に対しては、まず、不適正な取引行為等を行う悪質な事業者に対して、より一層対応を強化し、悪質事業者の市場からの排除を図ることにより、消費者被害の拡大を防止するとともに、健全な市場の形成を目指す必要がある。

次に、消費者が消費生活における必要な知識や判断力を身に付け、主体的に行動

できるよう、消費者教育をより一層推進し、消費者被害の未然防止や拡大防止につなげるとともに、持続可能な社会の形成に積極的に参画する消費者の育成を目指す必要がある。

また、仮に、消費者が不適正な取引行為による被害を受けた場合にも、何らかの救済措置が得られるよう、より一層の救済措置の充実を図る必要がある。折しも国では消費者に簡易・迅速に被害の回復を図る機会を提供する集団的消費者被害回復訴訟制度が創設された。消費者被害を回復するため、都としてもこの制度をより実効性のあるものとする方策を検討していく必要がある。

高齢化、情報化、国際化を背景に深刻化する消費者被害の現状と課題を受けて、今後、都が消費生活行政を展開していく上で、「悪質事業者への対応強化」、「消費者教育の展開」、「消費者被害救済の充実」の三つの観点から、審議を進めてきた。今般、答申としてこれを三つの章立てとし、考え方の方向性をとりまとめた。

第1章 悪質事業者への対応強化

1 不適正な取引行為による被害の現状と都の取組

(1) 不適正な取引行為に対する都の取組

都は、昭和63年度から不適正取引防止対策事業を開始し、特定商取引に関する法律（以下「特商法」という。平成13年5月までは、訪問販売等に関する法律。）及び東京都消費生活条例（以下「条例」という。）に基づき、不適正な取引行為を行う事業者への処分・指導を実施してきた。

平成18年10月に、当審議会は「消費者被害防止のための事業者規制のあり方について」を都知事に答申し、不適正な取引行為を行う悪質な事業者への規制強化を図る観点から、従来の指導中心の事業者規制から処分重視に方針を転換し、規制手法の見直しや事業者規制部署の強化等を提言した。

これを受けて都は、平成19年に条例を改正し、別表に掲げる取引において、不実告知、故意の重要事項不告知及び威迫困惑という重大不適正取引行為が行われた場合には1年以内の契約締結等の禁止を命ずる規定（禁止命令）を新たに設けるなど、事業者規制対策について再構築を行った。

また都は、平成13年度から、消費生活部に特別機動調査班を置き、機動的な事業者指導・処分に実績を上げてきた。平成25年度は、不適正な取引行為について、業務停止命令等の行政処分16件と行政指導81件を実施している。

表1【東京都の処分・指導実績】

区分	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度
特商法に基づく業務停止命令・指示	17件	33件	18件	12件	16件	7件
条例に基づく禁止命令・勧告	8件	9件	—	2件	—	4件
行政指導	83件	77件	93件	92件	81件	58件

「平成26年度」は、平成26年4月1日から11月30日までの件数

(2) 依然として多い消費者被害

東京都内の消費生活センターに寄せられる消費生活相談件数は、この5年間、約12万件で推移しており、依然として、不適正な取引行為により、多くの被害が生じている状況にある。

表2【都内の消費生活相談】

区分	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度上期 ⁴
相談件数	128,154件	125,706件	123,746件	118,208件	126,951件	66,190件

しかも、いわゆる「劇場型勧誘」のように複数の事業者が勧誘・販売活動に関与する手口や、SNSで知り合いになった上で事業所に呼び出して高額な商品・サービスを契約させる手口、海外の事業者が日本の事業者を装った通信販売サイトを運営し消費者が代金を支払っても商品を送付しない手口など、新たな手口が次々に現れ、悪質化、巧妙化が進んでおり、深刻な消費者被害が数多く発生している。

中には、行政規制を逃れようとして、半年から1年程度の短期間で法人を解散させてしまい、別の新たな法人を次々と作って、同様の不適正な取引行為を行う事業者や、特商法やその他の業法の規制対象に該当しないよう取引類型や取引商品を設定する事業者も現れている。

さらに、近年、消費者が不要となった物を売って新しい物を購入する行動が一般化し、中古品売買市場が形成されて、それとともに、売り主としての消費者がトラブルに巻き込まれる事例が生じている。特に、平成22年度以降、買取業者が消費者宅を訪問して貴金属等を強引に買い取る、いわゆる「押し買い」によるトラブルに関する相談件数が全国的に急増した。

(3) 東京の消費者被害の特徴

消費者被害のうち、特に高齢者や若者の被害は、序章でも述べたとおり、大都市東京の特性を反映したものとなっている。

高齢者については、都民のおよそ4人に1人が一人暮らしであり、周囲の目が十分に届きにくい状況にある中で、高齢者の保有する資産は悪質事業者の格好の標的となっている。

今後も一人暮らしの高齢者世帯の増加が見込まれるため、被害がさらに拡大するおそれがある。

表3【高齢者の消費生活相談⁵（都内）】

区分	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度上期 ⁴
高齢者の相談	32,886件	34,903件	35,011件	33,541件	39,094件	19,935件
相談全体に占める割合	25.7%	27.8%	28.3%	28.4%	30.8%	30.1%

若者については、大学や専門学校が集積し、各地に繁華街が広がるなど、東京には若者が多数集まることから、悪質事業者による被害に遭う可能性が高くなっている。

⁴ 平成26年4月1日から9月30日までの期間に受け付けた件数

⁵ 契約当事者が60歳以上である相談

表4【若者の消費生活相談⁶（都内）】

区分	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度上期 ⁷
若者の相談件数	19,030件	16,697件	15,674件	14,316件	15,289件	8,362件
相談全体に占める割合	14.8%	13.3%	12.7%	12.1%	12.0%	12.6%

また、テレビ局や雑誌社が集中している東京の特性上、モデルやタレントを夢見る若者が多く集まり、タレント養成所や芸能事務所のうち、悪質な勧誘等を行う事業者による被害に遭うことが多い。

さらに、美容医療クリニックが数多く存在している東京では、その中で高額な美容医療契約を強引に勧誘する悪質な事業者に関する苦情が消費生活センターに多数寄せられている。

（4）近年の法改正

不適正な取引行為による消費者被害に関しては、国も法改正を行って、規制を強化してきた。

従来、特商法では、被害の生じている取引に対し、商品やサービスを限定して指定をする体系が法の基本構造であったが、消費者取引の対象となる商品やサービスの細分化、多様化に伴い、規制が後追いとなる体系から転換すべく、平成20年6月に特商法を改正し、指定商品・指定役務制の廃止を行った。

また、貴金属の訪問買取りによる被害の激増を受けて、平成24年8月、特商法を改正して、新たに「訪問購入」取引を規制対象とした。

さらに、法のすき間事案における消費者の財産的被害の増加に伴い、平成24年9月、消費者安全法を改正して、多数消費者財産被害事態に関する国の勧告・命令権限等を新たに設けた。

こうして法による規制が強化され、不適正な取引行為を行う事業者への調査・指導の根拠規定が充実された反面、条例については、法との関係で新たに整理を行わなければならない課題が発生している。特に、条例に定める禁止命令に関しては、法と条例が競合するのではないかとの疑義を解消する必要がある。

2 不適正な取引行為に対する基本的対応方針

（1）条例に基づく事業者処分等の権限の強化

特商法やその他の業法は、対象となる業態や取引類型を細かく規定しており、それに該当しない場合、不適正な取引行為があっても、法による規制権限を発動することはできない。特に最近では、脱法的手法をとる悪質事業者が出現していて、法では対応できない状況にある。

⁶ 契約当事者が29歳以下である相談

⁷ 平成26年4月1日から9月30日までの期間に受け付けた件数

権利の取引など現行の特商法で対応できない事案については、都は、国に特商法改正を要望しているが、法改正に向けた動きは起きていない。また、法のすき間事案に対応する消費者安全法について、都は、地方自治体に対する処分権限等の移譲を要望しているが、実現は厳しい状況にある。

したがって、早期に、消費者被害の拡大防止を図るため、特商法や消費者安全法で対応できない事案については、積極的に条例に基づく事業者処分・指導を実施すべきである。

条例による処分・指導をより一層、迅速かつ適切に実施できるよう、処分等の権限を強化する方向で、条例を改正する必要がある。

(2) 条例改正に当たっての視点

まず、平成19年に条例上に新たに導入した「禁止命令」について、その後の特商法及び消費者安全法の改正を受けて、考え方を整理する必要がある。それとともに、禁止命令対象となる取引を規定している「別表」について、消費者被害の現状等を踏まえた修正を検討する必要がある。

第二に、「消費者が売り主となる取引」が社会に一般化している現状を踏まえ、「消費者が売り主となる取引」においても買い手となる事業者による不適正な取引行為が禁止されることについて、条例における位置づけの明確化を検討すべきである。

第三に、販売事業者だけでなく関係事業者に対する調査を行わないと、不適正な取引行為の実態解明が困難な状況が生じていることを踏まえ、関係事業者への調査権限規定について検討する必要がある。

第四に、不適正な取引行為を行う事業者の中には、立入調査等の拒否の公表を巧妙に逃れようとする者が現れており、拒否の公表規定について、検討する必要がある。

第五に、美容医療事業者の不適正な取引行為による消費者被害の増加を受け、医療に関する条例の適用除外の見直しについて、検討する必要がある。

3 条例改正を行うべき事項

(1) 禁止命令についての整理

<現状と課題>

都は、平成19年の条例改正で、重大不適正取引行為に対する禁止命令を導入し、悪質事業者への対応強化を進めてきたところであるが、その後、禁止命令制度を取り巻く環境は大きく変化した。

条例では、事業者の重大不適正取引行為に対する禁止命令に関して、第51条第1項において、「法律に定めがある場合を除き、その事業者に対し、1年以内の期間を限り、契約の締結について勧誘すること又は契約を締結することを禁止することを命ずることができる」と規定している。これは、事業者が法と条例により二重の

処分を受けることになってはならないので、条例による処分は法律に定めのない場合に実施するものであるとの考え方による。

平成19年の禁止命令導入時には、「法律」は、主に特商法を念頭に置いていた。当時、特商法の対象とならず、しかも他の業法の対象ともならない「法のすき間」が大きかったため、条例によりすき間に対応するとの考え方を明確にしたものである。禁止命令の対象取引として別表で指定したのは、当時、特商法の適用がなく、法のすき間にあった商品・役務の取引のうち、東京の地域特性に起因して多くの消費者被害が発生した類型、つまり東京特有のすき間事案であった。

一方で、平成24年9月の消費者安全法改正により、財産被害に関する「法のすき間事案」に対して、国（消費者庁）が消費者安全法に基づき、消費者への注意喚起や事業者に対する勧告、命令を行う仕組みが設けられた。

具体的には、消費者安全法第40条（事業者に対する勧告及び命令）第4項で「内閣総理大臣は、多数消費者財産被害事態が発生した場合において、多数消費者財産被害事態による被害の発生又は拡大の防止を図るため必要があると認めるときは、当該多数消費者財産被害事態を発生させた事業者に対し、消費者の財産上の利益を侵害することとなる不当な取引の取りやめその他の必要な措置をとるべき旨を勧告することができる」と規定し、第5項で「前項の規定による勧告を受けた事業者が、正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかった場合において、多数消費者財産被害事態による被害の発生又は拡大の防止を図るため特に必要があると認めるときは、当該事業者に対し、その勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる」と規定された。

この消費者安全法改正によって、第一に、理論上、法にすき間がなくなったと考えられる状況で、東京特有のすき間事案に対して条例に基づく禁止命令の仕組みが必要であるかについて、検証が求められている。

第二に、法と条例との関係に照らして、条例に行政処分の規定を置くことができなくなるとも考えられるため、国の消費者安全法が、自治体の条例による処分規定の制定を許容しているかの観点から、禁止命令を継続することの正当性についても検証する必要があるが生じている。

第三に、消費者安全法が条例による処分規定を容認していると考えられる場合であっても、消費者安全法に基づく行政処分が「改善勧告を守るように命じること」に留まるにもかかわらず、それを超えて、条例に基づく禁止命令（業務停止命令）を行うことはできないのではないかとの疑義についても、同様に検証が必要となっている。

次に、平成20年6月の特商法改正により指定商品・役務制が廃止されたことから、禁止命令の対象取引を定めている「別表」の一部についても法が適用されることとなり、特商法との対象の重複を避けるためには、現行の別表の取引のいくつかは削除・修正する必要が生じた。

さらに、消費者被害の現状を見ると、東京に集中的に被害が発生していて、都が

事業者の不適正な取引行為に対応しなければならない取引として、モデル・タレント事務所との契約（平成25年度都内相談件数78件。以下同じ。）や、就活等に係る講座の契約（115件）、原野の取引（193件）などがあり、これらについては事業者規制を強化する必要がある。

<検討の方向性>

はじめに、東京特有のすき間事案に対する条例対応の必要性については、以下のとおり論証する。

消費者安全法が勧告・命令の対象とする「多数消費者財産被害事態」とは、事業者が消費者に示す取引対象の内容又は取引条件が実際のものとは著しく異なるものと規定されている。具体的には、取引の対象そのものが存在しない架空の権利等が想定されている。平成25年度に消費者安全法に基づき国が実施した勧告等の実績は、勧告2件、注意喚起7件で、対象のほとんどは実態のない事業等に関する未公開株や社債、土地・施設等の権利を装ったものである。

また、「多数消費者財産被害事態」の多数については相当数を意味し、具体的な数値基準により判断されるものではないとされているが、勧告・命令を講ずるべきかについては、地域的な広がり等についても考慮して判断するものと考えられている。

以上を踏まえると、東京特有のすき間事案すべてが、「多数消費者財産被害事態」に該当するかどうかは必ずしも明確でない。

また、消費者安全法では、法定受託事務として事業者への報告徴収・立入調査等を都が実施した時も、必要な場合には消費者庁が重ねて立入調査等を行い、当該事案が所管外のすき間事案であるかどうか各省に照会することとなっている。また、勧告に従わない事業者に対し命令を行うためには、消費者委員会の意見聴取が必要である。こうした手続きには、相当程度の時間を要することが見込まれ、この間に都民の財産被害が拡大するおそれがある。

したがって、東京特有のすき間事案について、迅速かつ確実に必要な措置を講ずるために、条例により対応していく必要がある。条例が平成19年の改正において、指導から処分重視へと事業者規制の方針を転換し、勧誘や契約締結を禁ずる禁止命令等の規定が新設されたことを鑑みると、不実告知などの重大不適正行為を行う事業者については、この禁止命令の対象としていく必要がある。

次に、消費者安全法が条例に基づく禁止命令の存在を容認していることについては、以下のとおり論証する。

まず、徳島市公安条例事件判決（最大判昭50.9.10）では、「特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも・・・両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例の間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえな

い。」としている。

そもそも、地方自治法上、「消費者の保護」は自治事務であり、例えば、特商法が都道府県に対し委任している業務停止命令までの事務は自治事務である。これに対し、消費者安全法では、財産被害の防止に関する事務を国が行うべき事務と位置付け、都道府県に対しては、立入調査等を法定受託事務として委任している。このような相違は、消費者安全法の対象範囲が広く、対象事案を特商法のように特定することが困難であることから、「国においてその適正な処理を特に確保する必要」があるためと考えることができる。

すなわち消費者安全法が対象とするすき間事案であっても、東京特有のものとして対象を特定することができれば、地域の実情に応じて処理する自治事務と考えることは、消費者安全法の趣旨に反するものとはいえない。

したがって、消費者安全法は、消費者の財産被害分野への条例の規制を容認していると解される。

次に、消費者安全法が、条例による何らかの処分規定を容認していると考えられる場合であっても、消費者安全法の「命令」と異なる禁止命令までを条例において規定できないのではないかと疑義については、以下のとおり論証する。

財産被害防止という観点から、その実効性を担保するためには、消費者安全法においても本来は、特商法と同様の業務停止命令を規定すべきであったと考えられる。しかしながら、消費者安全法は対象範囲が広く、特商法のように対象となる取引を具体的に特定することが困難であることから、取引自由の原則を前提とする場合、措置命令に比べ強い規制的な措置である業務停止命令は、事業者の予見可能性を害するものであるとして、消費者安全法には業務停止命令権限を与えていないと考えられる。

こうしたことから、東京特有のすき間事案に限定して、禁止命令の対象を規定するのであれば、事業者に対し十分な予見可能性を与えることができるといえるので、条例に禁止命令を規定することは、消費者安全法の趣旨に反するものとはいえない。

また、消費者安全法は、他の法律によってすき間事案への措置が取られていくことを想定しており、その場合、他の法律で業務停止命令が行われることも十分ありうる。したがって、消費者安全法は、すき間事案について業務停止命令を全面的に否定しているものではないといえる。

特商法や消費者安全法等が全ての不適正な取引行為に対応できるものでないことを踏まえ、東京特有の事情から生じる消費者被害に適切に対応するために、条例に基づく禁止命令を積極的に行使していくべきである。

<具体的な改正点>

以上により、禁止命令規定を維持する必要があるが、現行規定にある「法律の定めがある場合を除き」という文言では、消費者安全法が存在するがために、条例で処分規定を設けることが許容されないとの誤った解釈がなされる可能性がある。そ

の誤解を避けるためには、この文言については削除する必要がある。ただし、当然、同一の違反事実について法による行政処分と条例による禁止命令が二重に事業者に課せられるものではない。そのことを条文上に明確にしておく必要があるれば、別項を設けて、「第1項の規定による命令は、当該事業者に対して法律に基づく命令等が行われる場合を除き、実施することができる。」等と規定する方法も考えられる。

別表に掲げる禁止命令の対象取引については、平成20年6月の改正により特商法の対象となった次の

- ① 訪問販売及び電話勧誘販売による土地の広告に係る取引
- ② 訪問販売による調味料に係る取引

を削除する必要がある。

また、別表の「消費者の住居においてサービス提供契約の申込みをし、又はサービス提供契約を締結することを請求した者に対して行う特定商取引に関する法律第2条第1項に規定する訪問販売であって、次に掲げるサービスに関して契約締結前にサービスの提供を行うことにより、消費者が契約締結を断ることが困難な状況を作り出す取引（1）衛生設備用品の修繕又は改良（2）物品の回収」については、特商法対象外の招請訪販による取引であることが明確になるよう、文言の修正を行う必要がある。

新たに別表に追加すべき取引については、不実告知等の重大不適正取引行為（条例第25条の2）が事業者により行われている取引のうち、以下の考え方で選定する必要がある。

- i 特商法及び消費者取引に関係する業法（消費者安全法を除く。）の対象外のすき間事案の取引であること。
- ii 東京特有の事情から、消費者被害が東京に集中的に発生している取引であること。

消費者被害の現状を見ると、以下の取引を新たに別表に追加することが考えられる。

- ① 消費者が事業者の営業所等を訪問して契約の申込みをし、又は契約を締結する取引であって、次に掲げるもの
 - ア モデル・タレント等の芸能活動を行うための企画、広告宣伝の取引で不適正な取引行為が行われているもの
 - イ 就職、起業又は精神修養のための知識等の教授（就活講座、自己啓発セミナー等）の取引で不適正な取引行為が行われているもの
 - ウ 外国での留学、研修、就業等に係るあっせん又はその手続き代行（留学あっせんサービス、インターンシップあっせんサービス等）の取引で不適正な取引行為が行われているもの

①のア、イ及びウの取引に係る東京特有の事情については、学生・若者が多く、就活講座や留学あっせん等のサービスに対する需要があること、テレビ局や雑誌社が集中していてモデル・タレント事務所が数多くあること等が挙げられる。

② 非宅地の土地の取引で不適正な取引行為が行われているもの
(いわゆる原野商法)

非宅地の土地は宅地建物取引業法の対象とならない一方で、土地は商品でないため特商法の対象とならないという見解があるため、法のすき間が生じている。

また、②の取引に係る東京特有の事情については、本取引の対象となるような原野が遠方であって東京の消費者は開発可能性や価格の相場が分からないこと、別荘に対する需要があること等が挙げられる。

①及び②の取引では、以下の表に示すとおり、いずれも都内で多くの相談が寄せられており、しかも全国の相談件数の3割程度あるいはそれを上回る相談件数があるなど、東京に特有の被害であるといえる。

表5 【①-ア モデル・タレント等の芸能活動を行うための企画、広告宣伝⁸⁾】

区分	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度上期 ⁹⁾
都内相談(苦情)件数 ¹⁰⁾	93件	113件	100件	78件	78件	63件
店舗販売	76件	95件	85件	65件	55件	56件
不明等 ¹¹⁾	17件	18件	15件	13件	23件	7件
全国相談(苦情)件数 ¹⁰⁾	183件	239件	257件	198件	204件	113件
全国に占める東京の割合	50.8%	47.3%	38.9%	39.4%	38.2%	55.8%

(具体的相談事例)

- ・番組出演者募集広告を見て応募したところ、プロダクションから二次審査に来てほしいとの連絡があり出向いた。プロダクションと所属契約をかわせば、全力で売り込むので絶対に有名タレントになれると言われ、高額なお金を払って契約したが、実際には売り込み活動をしてくれない。
- ・副業を探してモデル事務所のオーディションに応募した。事務所から電話で呼び出され、宣伝のためのプロフィール資料を作成する費用を支払えば、必ずモデルの仕事を紹介すると言われ支払った。ところが、契約後、全く仕事は紹介されない。返金を求めたところ、プロフィール資料は作成済みなので返金できないと言われた。

⁸⁾ タレント・モデル内職又は仕事紹介登録が関連する相談であって、相談内容に「モデル」「タレント」等の言葉が含まれている相談(タレント養成教室に係る相談を除く。)の件数を都の算出方法により集計した。

⁹⁾ 平成26年4月1日から9月30日までの期間に受け付けた件数

¹⁰⁾ 「都内相談(苦情)件数」及び「全国相談(苦情)件数」は、全ての相談件数のうちの「苦情」の件数(特商法対象取引に係る相談件数を除く。)

¹¹⁾ 特商法対象取引であることが不明な相談件数

表6 【①ーイ 就職、起業又は精神修養のための知識等の教授¹²⁾】

区分	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度上期 ¹⁴⁾
都内相談（苦情）件数 ¹⁵⁾	130件	109件	111件	106件	115件	58件
店舗販売	87件	73件	74件	59件	66件	39件
不明等 ¹⁶⁾	43件	36件	37件	47件	49件	19件
全国相談（苦情）件数 ¹⁵⁾	428件	440件	408件	432件	444件	219件
全国に占める東京の割合	30.4%	24.8%	27.2%	24.5%	25.9%	26.5%

（具体的相談事例）

- ・パーティーで知り合った人に、確実に利益を出す手法を教える講座があると勧誘された。お金がないと断ったが、受講すればすぐに元が取れるから借金をして講座を契約しろと強要され、消費者金融からお金を借りて契約した。講座受講後に、必ず儲かるというものではないことが分かった。
- ・街頭でアンケートに答えたところ、就活講座の説明会があると言われた。出向いてみると、説明会ではなく1対1の説明だった。契約しないと断ってもしつこい勧誘が続き、当社の就活講座を契約しないと一生成功できないと長時間脅され、仕方なく契約した。

表7 【①ーウ 外国での留学、研修、就業等に係るあっせん又はその手続き代行¹³⁾】

区分	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度上期 ¹⁴⁾
都内相談（苦情）件数 ¹⁵⁾	94件	84件	73件	71件	79件	35件
店舗販売	74件	75件	57件	49件	58件	27件
不明等 ¹⁶⁾	20件	9件	16件	22件	21件	8件
全国相談（苦情）件数 ¹⁵⁾	329件	401件	220件	234件	250件	131件
全国に占める東京の割合	28.6%	20.9%	33.2%	30.3%	31.6%	26.7%

（具体的相談事例）

- ・マンツーマン授業が実施され、居室もシャワー付きのきれいな個室であると説明されて、高額な留学あっせん契約をしたが、現地で、マンツーマン授業はなくグループ授業のみだと言われた。また、部屋もシャワーのない汚い部屋だった。苦情を言うと、解約には高額な解約料がかかると言われた。
- ・免許取得のための日本人専用コースを開設していて、日本人スタッフが同伴するので、英語が話せなくても講習が受けられると言われ、高額な留学代金を支払った。現地に行ったところ、日本人スタッフはいないし、講習は英語なので英語力がなければ試験に合格するのは無理、今まで日本人合格者はいないということが分かった。解約を申し出たところ、一切返金しないとされた。

¹²⁾ ビジネス教室又は精神修養講座に関する相談の件数を都の算出方法により集計した。

¹³⁾ 留学等あっせんサービス又は外国留学に関する相談の件数を都の算出方法により集計した。

¹⁴⁾ 平成26年4月1日から9月30日までの期間に受け付けた件数

¹⁵⁾ 「都内相談（苦情）件数」及び「全国相談（苦情）件数」は、全ての相談件数のうちの「苦情」の件数（特商法対象取引に係る相談件数を除く。）

¹⁶⁾ 特商法対象取引であることが不明な相談件数

表 8 【② 非宅地の土地の取引¹⁷⁾】

区分	21 年度	22 年度	23 年度	24 年度	25 年度	26 年度上期 ¹⁸⁾
都内相談（苦情）件数 ¹⁹⁾	64 件	51 件	71 件	110 件	193 件	87 件
全国相談（苦情）件数 ¹⁹⁾	196 件	277 件	403 件	403 件	600 件	301 件
全国に占める東京の割合	32.7%	18.4%	17.6%	27.3%	32.2%	28.9%

（具体的相談事例）

- ・訪問してきた事業者に、あなたの保有する土地を高く買いたいという人がいると言われて、土地を売る契約をした。その際、その人の保有する山林と交換する形にした方がよいと事業者に勧められ、先にその山林の代金を支払ったが、その後、土地の売却代金を払ってもらえない。何度事業者に連絡しても担当者が不在で折り返し連絡させると言うだけで、話ができない。
- ・電話があり訪問してきた事業者から、数年後に価格が必ず倍以上になる見込みの土地があり、今がお買い得だと言われ、土地の購入契約をした。契約後になって、値上がりするはずのない原野だと分かった。

なお、当審議会では、実態の不明な権利への投資をうたった取引について、別表に追加することができるかどうかについても検討した。

権利への投資をうたう取引に係る被害については、都内での相談件数が多く被害額も大きいものの、全国で発生しており、東京特有の事情のある被害とは一概には言えない。また、これまでトラブルとなった取引での対象権利は、有料老人ホームの利用権、水資源の権利、社員権などとさまざまであり、しかも半年から1年程度の短期間で極端に相談件数が増減するなど、どのような権利の取引を禁止命令の対象にするのか、一般的な文言をもって定義付けることは容易ではなく、別表に追加するためにはさらに研究を重ねる必要がある。

実態のない権利の取引一般での被害に関しては、消費者安全法が勧告・命令の対象とする「多数消費者財産被害事態」の定義が該当することから、消費者安全法による積極的な対応を図るべきである。都は、引き続き、国に対して消費者安全法の権限移譲を求め、より迅速かつ機動的な事業者処分が可能となるよう権限の強化を図っていく必要がある。

（2）消費者が売り主となる取引における事業者の不適正な取引行為への対応 ＜現状と課題＞

条例は、昭和50年に、「東京都生活物資等の危害の防止、表示等の事業行為の

¹⁷⁾ 宅地を除く土地の取引のうち「原野商法」に関する相談の件数を都の算出方法により集計した。

¹⁸⁾ 平成26年4月1日から9月30日までの期間に受け付けた件数

¹⁹⁾ 「都内相談（苦情）件数」及び「全国相談（苦情）件数」は、全ての相談件数のうちの「苦情」の件数（特商法対象取引に係る相談件数を除く。）

適正化及び消費者被害救済に関する条例」として制定され、その後、平成6年の全部改正等の数度の改正を経て、現在に至っている。条例制定時には、消費者が売り主となり事業者に物品を販売する行為は一般的ではなく、条例による規制の必要性は認識されていなかった。しかし、現在では、「買って、使って、廃棄しないで買い取ってもらう」という消費者の行動類型が定着しており、中古市場の拡大とともに消費者が売り主となる取引が増加し、売り主としての消費者がトラブルに巻き込まれる事例が生じている。

表9【消費者が売り主となる取引²⁰】

区分	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度上期 ²¹
都内相談件数	25件	657件	1,441件	1,622件	1,505件	756件

平成24年8月の特商法改正により、消費者宅を事業者が訪問して消費者から物品を買い取る「訪問購入」が法の規制対象となった。しかし、消費者が事業者に対して自宅への来訪による買取りを要請した場合や、消費者が事業者の店舗を訪問して物品を売る場合など法の対象とならない取引においても、事業者の不適正な取引行為による被害が見受けられる。また、特商法では、規制の対象除外物品（自動車・家具・家電・書籍等）が規定されているが、これらの物品の取引においても事業者の不適正な取引行為がある。最近では売買ではない「交換」という新たな取引形態も発生している。

特商法だけでは十分な対応ができておらず、取引態様や物品等の種類にかかわらず全ての取引行為を対象としている条例により、対応していくこと、また対応可能であることを明確にする必要がある。

<検討の方向性>

条例前文では、「自由・公正かつ環境への負荷の少ない経済社会の発展を促進しつつ、消費者の権利の擁護及び増進に努めていくことが強く求められている。」としている。東京都消費生活基本計画でも、「消費者が自らの消費生活に関する行動が、現在及び将来の世代にわたって、社会経済情勢及び地球環境に影響を及ぼす可能性があることを自覚し、持続可能な社会の実現に向けた行動ができるように支援していく」と規定し、都は、ゴミの発生抑制（リデュース）、再使用（リユース）、再生利用（リサイクル）を普及する事業を推進しているところである。

持続可能な消費生活のため、自分の持ち物を無償で譲ったり、有償で販売したりして、商品の再活用を図ることは望ましい行動であり、消費者が売り主となる取引は、当然、消費生活に含まれるといえる。

業として買取を行っている事業者と、売り主となる一般消費者との間には、消費

²⁰ 全ての商品・サービスの相談のうち「売却」に関する相談の件数を都の算出方法により集計した。

²¹ 平成26年4月1日から9月30日までの期間に受け付けた件数

者が購入者となる場合と同様に、情報力、交渉力等の格差が存在しており、売り主となる場合にも消費者の権利を守る必要がある。消費者が売り主となる場合も、事業者の不適正な取引行為が禁止されることを明確にする必要がある。

条例においては、消費者を「事業者が供給する商品又はサービスを使用し、又は利用して生活する者」と定義しており、この定義では、事業者に物品を売る者が消費者であると解釈されないおそれがある。消費者が売り主となる場合にも事業者の不適正な取引行為に対して規制を行うことを明らかにするため、定義の見直しを検討すべきである。

また、消費者が売り主となる取引について、事業者による不当な取引行為を禁止する条例第25条を適用することを明確化するために、第25条においては、事業者から消費者に対して商品・サービスを売る行為を意味すると受け止められやすい「販売」という文言について、別の文言に置き換える必要がある。

<具体的な改正点>

消費者が売り主となる場合において事業者による不適正な取引行為を禁止することを明確にするためには、条例上の「消費者」の定義について見直し、第2条の「消費者」の定義の「事業者が供給する商品又はサービスを使用し、又は利用して生活する者」から「事業者が供給する」の文言を削除することが考えられる。

ただし、定義の変更は、条例の目的を含めて全体に影響を及ぼすため、各条項の検証を経た上での調整が必要となる。

また、不適正な取引行為を規定する第25条においては、「販売」ではなく「取引」という文言に変更すべきである。第25条に関連する規則においても同様に、「販売」や「購入」という文言を「取引」に修正する必要がある。

(3) 立入調査における関係事業者の整理

<現状と課題>

勧誘主体と契約主体が異なる等の複合的な仕組みを持った取引がますます増加しており、契約当事者の事業者に対する調査だけではなく、第三者である関係事業者に対する調査を行わないと、不適正な取引行為の実態解明が困難な状況が生じている。

しかし条例には、関係事業者に対する調査権限の規定がない。立入調査等について規定している第46条には「関係人に質問させ」という文言が含まれているが、事業者の事務所等に立ち入って帳簿等を調査する行為に続いて記述されており、逐条解説でも「関係人」は事業者の従業員等と解釈されている。

したがって、契約当事者の事業者とは別の事業者が契約締結の判断に重要な影響を及ぼす事項を告げて勧誘行為を行っている場合や、役務の提供事業者とは別の事業者が当該役務に関連する商品を提供している場合等であっても、それら取引に密接な関係を有する事業者（以下「密接関係者」という。）の事業所等（店舗や営業所

を含む。)に対する立入調査や報告徴収ができず、事業者の不適正な取引行為が認定できないおそれがある。

また、事業者の屋号や電話番号は分かっているが、法人名や事業所所在地が分からない場合等に、当該事業者と取引する関係事業者に対して、事業者の氏名・名称、住所その他の必要な情報の報告を求めることができない。そうした場合には、事業者の事業所等が突き止められず、立入調査等で不適正な取引行為の証拠を収集できなくなるおそれがある。

これに対し、特商法では、政令で定める以下の「密接関係者」に対する報告徴収・立入調査権限が規定されている。

- ① 特定継続的役務提供における関連商品の販売を行う者
- ② 業務提供誘引販売取引に係る業務の提供を行う者
- ③ 購入業者が訪問購入に係る売買契約の相手方から引渡しを受けた物品の引渡しを受けた第三者
- ④ 顧客若しくは購入者若しくは役務の提供を受ける者、連鎖販売取引の相手方、業務提供誘引販売取引の相手方又は訪問購入に係る売買契約の相手方の判断に影響を及ぼすこととなる重要なものを告げ、又は表示する者

また、特商法は、「この法律を施行するため特に必要があると認めるときは、販売業者等（販売業者、役務提供事業者、統括者、勧誘者、一般連鎖販売業者、業務提供誘引販売業を行う者若しくは購入業者を総称する。）と取引する者に対し、当該販売業者等の業務又は財産に関し参考となるべき報告又は資料の提出を命ずることができる」と規定し、電話会社やオフィス賃貸事業者等の第三者に対して、販売業者等の法人名や事務所所在地等の報告を求め調査権限を法執行担当部署に付与している。

<検討の方向性>

不適正な取引行為に係る調査においては、関係事業者に対する調査を可能とする規定を条例に設ける必要がある。

なお、現行条例に記載のある「関係人」については、事業者及びその従業員であることを明確にする。

関係事業者の定義と調査範囲は、特商法と同程度若しくは法よりも広く規定する必要があるとともに、特商法と同様に、不適正な取引行為に深く関わっている「密接関係者」と「その他の関係事業者」に区分し、それぞれ求めることができる内容を規定する。

「密接関係者」に対しては、立入調査を実施できる規定を条例に設ける。立入調査は強い公権力行使であり、拒否した者については都民への情報提供として公表の対象となるため、事業者には予見可能性を与える必要がある。したがって、「密接関係者」については、定義を明確にすべきである。

<具体的な改正点>

不適正な取引行為に関する調査に必要な限度において、関係事業者に対し、報告や立入調査を求めることができる旨を条例上に規定する。表示や価格等に係る調査では、関係事業者への調査の必要性はそれほど認められないため、本規定は不適正な取引行為に係る調査に限定するものとする。

立入調査を要求することができ、立入調査を拒否した場合には公表の対象となる「密接関係者」については、具体的には以下のようなものが考えられる。

- ① 消費者と事業者の取引に関する事項であって、消費者の判断に影響を及ぼすこととなる重要なものを告げ、又は表示する者
- ② 消費者と事業者が取引する商品・サービスに関連する商品・サービスを消費者に提供する者
- ③ 消費者と事業者の取引に関し、契約締結業務や解約業務等取引業務の一部を分担する者
- ④ 消費者と事業者の取引に関し、契約締結過程若しくは履行過程で、関係書類を保管する者
- ⑤ 事業者に対して、消費者との取引に関する勧誘方法を教授する者

密接関係者の定義については、事業者に予見可能性を与えると同時に、機動的に運用ができるよう、条例で概括的に規定し、詳細を規則で定めるべきである。

その他の関係事業者については「事業者と取引をする者」と規定し、報告を求めることができる事項については「事業者との取引に関する事項」と規定する。密接関係者ではない関係事業者が報告の求めに従わなかった場合、調査拒否の公表は実施しない。

(4) 立入調査拒否における公表要件の整理

<現状と課題>

立入調査等を規定する条例第46条は、不適正な取引行為を行う事業者に対する調査だけでなく、表示や価格等に関する調査を含む概括的な条項である。そのため、立入調査等の拒否に関して、以下のとおり規定している。

- ① 1回目の立入調査等の要求については、書面交付を要件としていない。
- ② 事業者が立入調査等の要求を拒否した場合に、書面により再要求を行う。
- ③ 再要求も事業者が拒否した場合に、第50条に基づく「公表」を実施する。

表示や価格についての立入調査を行う際は、事業者には、書面交付を要件としないう任意の調査に応じてもらえるのが通常であり、任意の調査を拒否した事業者に対して、書面により再要求を行い、それでも拒否された場合は公表を行う仕組みとなっている。

ところが、不適正な取引行為を行う事業者の中には、この仕組みの悪用を図る者がいる。最近では、1回目の立入調査要求に対して拒否をした後に、再度の立入調査要求時まで、証拠書類の廃棄を狙う事業者が現れている。このような悪質事業

者は、2回目の立入調査要求には応じて、公表回避を図る。

条例は、都民の積極的な参加や協力を前提として作られており、罰則によらずに、公表に基づく都民の行動によって、悪質な事業行為などを防止することを想定している。そのために、都には、立入調査拒否の事実を含め、調査経過等を都民に情報提供し、不適正な取引行為による被害の発生及び拡大を防止することが求められている。

調査拒否の事実を2回目要求の拒否時に公表する仕組みとしたままでは、都民への迅速かつ適切な情報提供という所期の目的を十分に果たすことはできない。

<検討の方向性>

不適正な取引行為に係る立入調査については、1回目から書面により、事業者に立入調査を要求する手続きをとった上で、その要求を事業者が拒否した場合には、都民に拒否の事実を速やかに情報提供して、不適正な取引行為による被害の防止を図る必要がある。

事業者に交付する書面においては、調査の目的や対象、拒否した場合にその事実が公表されること等を記して、事業者が立入調査の趣旨やその後の措置等を正しく理解できるようにするべきである。

なお、従来、再要求という手続きを定めてはいたものの、立入調査拒否という事実の公表に先立ち、弁明の機会を事業者に付与することは、条例は規定していなかった。公表は処分ではないため、処分性のある行為の前に付与されるべき弁明の機会は必要はないとの考え方による。再要求を要することなく、拒否の事実を公表する改正を行ったとしても、この考え方は変更しなくてもよい。

<具体的な改正点>

不適正な取引行為に関する立入調査等については、1回の立入調査拒否で公表を行うよう、条例を改正すべきである。表示や価格等に係る調査では、1回の拒否で公表を実施する必要性はそれほど認められないため、本規定は不適正な取引行為に係る調査に限定するものとする。

(5) 条例の適用除外についての整理

<現状と課題>

いまや美容医療は社会に広く浸透してきている。そうした中で、美容医療事業者の一部について、消費者被害に関する相談が多数寄せられており、長時間にわたる強引な勧誘で即日契約させたり、クレジット契約書に職業や収入について虚偽の記載をさせて消費者の収入に見合わない与信契約を強要する等、不適正な取引行為が疑われる事例が急増しており、看過できない問題となっている。また、こうした事業者の行為は美容医療の健全な発展の支障となるおそれがある。しかし、美容医療は、通常は店舗取引であるため、特商法による規制の対象外となっている。また、

脱毛や美肌等に係る美容医療は、エステティックサービスに類似しているが、医師が行う施術であって、エステティックサービスとは異なるものであるため、特商法に規定される特定継続的役務提供には該当しない。

表 1 0 【美容医療に係る相談²²⁾】

区分	21 年度	22 年度	23 年度	24 年度	25 年度	26 年度上期 ²³⁾
都内相談（苦情）件数 ²⁴⁾	433 件	401 件	329 件	450 件	588 件	307 件
全国相談（苦情）件数 ²⁴⁾	1,719 件	1,715 件	1,555 件	1,867 件	2,146 件	1,219 件
全国に占める東京の割合	25.2%	23.4%	21.2%	24.1%	27.4%	25.2%

（具体的相談事例）

- ・クリニックに行ったらカウンセラーから予約内容とは全く別の手術を長時間勧誘され、今日だけ値引きすると言われて、断りきれずに手術した。
- ・ホームページ上では数万円程度となっていたので手術を受けるためクリニックに出向いたら、高額な料金のオプションをつけるように言われた。学生なので支払えないと言うと、クレジット契約書に嘘の記載をして医療クレジットを組むように言われ、仕方なく契約書にサインした。

こうした美容医療に係るトラブルの急増を受け、厚生労働省は、平成 25 年 9 月 27 日付「美容医療サービス等の自由診療におけるインフォームド・コンセントの取扱い等について」²⁵⁾を発して、費用等も含めた適切な説明を行うよう医療従事者等に要請した。

一方、条例では、「医師、歯科医師その他これらに準ずる者により行われる診療行為及びこれに準ずる行為」については適用除外としており、美容医療に対しても条例の適用が除外されている。適用除外とした理由としては、医療行為は高度に専門的な科学分野であること、医療行為は当事者間の信頼を基礎とするサービスであり、個別の医療行為は患者の個別的条件に依存する代替性、反復性の極めて少ない行為であって、通常、同一行為が数度又は大量に行われることがないこと等が挙げられている。

<検討の方向性>

美容医療を含む医療サービスによる危害や施術結果の不满に関しては、患者の状態や疾病、怪我の状況により問題を一般化できず、高度専門的であるため、消費生活行政が取り扱うのは困難である。

²²⁾ 医療に関する相談のうち「美容医療」に関する相談の件数を都の算出方法により集計した。

²³⁾ 平成 26 年 4 月 1 日から 9 月 30 日までの期間に受け付けた件数

²⁴⁾ 「都内相談（苦情）件数」及び「全国相談（苦情）件数」は、全ての相談件数のうちの「苦情」の件数（特商法対象取引に係る相談件数を除く。）

²⁵⁾ 平成 25 年 9 月 27 日付医政発 0927 第 1 号「美容医療サービス等の自由診療におけるインフォームド・コンセントの取扱い等について」（厚生労働省医政局長）

一方、一部の美容医療事業者における長時間にわたる強引な勧誘等の不適正な取引行為と疑われるケースについては、消費者トラブルとして捉え、消費生活行政部署による調査・指導の対象と考える余地があるものといえる。ただし、その場合であっても、医療の特殊性や医師に与えられた広い裁量権等を勘案し、医療特有の事項と、消費者との契約に関する部分を整理するなど、消費生活行政部署が対象とできる範囲を慎重に考えていく必要がある。

また、ひと口に美容医療といっても医療脱毛や包茎手術、脂肪吸引など幅広いものであるため、対象とする美容医療の範囲についても不適正な取引行為が疑われる相談事例等を参考にして個別に検討するなど、慎重に考えていく必要がある。

以上を踏まえ、美容医療における消費者被害について消費者行政部署においてどのような対応が可能か検討する必要がある。

<具体的な整理>

厚生労働省が美容医療サービス等の自由診療において適切な説明を求める文書を発信したことを踏まえると、その取組を注視しながら、消費生活行政部署と医療行政部署等の間で、美容医療の対象範囲の検討、消費者被害等に係る情報の共有、事業者指導のあり方について調整を図っていく必要がある。

今後、各方面からの情報収集を図りつつ、美容医療に係る消費者トラブルについて、消費生活行政部署がどのように対応していくか、引き続き検討していくべきである。

4 不適正な取引行為による被害の防止に向けて

当審議会は、悪質事業者への対応強化の方策について諮問を受け、条例に基づく調査、指導、処分権限の強化を図ることを中心に、取りまとめを行った。特に、消費者安全法は、条例に事業者処分規定を置くことを許容していると論証した。各自治体は、法のすき間事案で、地域に特有の消費者被害がある場合には、条例に基づく処分規定を積極的に活用して、消費者被害の防止を図っていくべきである。

なお、禁止命令の対象となる別表の取引については、今後、消費者被害の状況の変化に伴い、必要に応じて、追加・削除すべきである。

一方、事業者に対して、条例等制度の十分な周知を行うとともに、より高いコンプライアンス意識を醸成するため、事業者団体と連携した取組が必要である。その際、小規模事業者や中小企業者の過度な負担とならないよう工夫すべきである。

また、不適正な取引行為による被害の防止のためには、事業者に対する規制だけではなく、消費者が当該取引の必要性等を適切に判断できるよう、情報提供及び消費者教育を行うことが重要である。都は、不適正な取引行為に関する情報提供等を積極的かつ効果的に実施して、消費者に注意を促すべきである。

第2章 消費者教育の展開

1 消費者教育を取り巻く現状

(1) 消費者教育の重要性

消費者教育は、高度経済成長に伴い消費者問題が社会問題化したことからその必要性が高まり、消費者トラブルをいかに対処するかといった消費者の被害救済に軸足をおいた対策として進められてきた。しかし、IT化やグローバル化の急速な進展など社会経済状況の変化とともに、消費者と事業者の取引形態が複雑になり、それとともに消費者トラブルも多発し、その内容も多様化・複雑化している。

消費者と事業者との間の情報の質や量、交渉力の格差等に起因するこうした消費者被害を未然に防止し、拡大を防止するためには、消費者が消費生活に関する知識を身に付け、これを適切な行動に結びつける実践的能力を育てていくような消費者教育を推進する必要が一層高まっている。

これまでの消費者教育は、被害に遭わない消費者、合理的決定ができる自立した消費者の育成という視点からその重要性が認識されてきたところであるが、今後は、さらに社会の一員としてより良い市場とより良い社会の発展のために積極的に関与する消費者を育成するという視点を持つことも重要であることを認識する必要がある。さらにこの視点は、子供や高齢者など周囲が見守っていく必要のある人になりつかりと目を向け、行動することができる人を増加させることも期待できる。加えて、安易に不適正な取引行為に加担してしまう人を抑制することにもつながる。

消費者教育を推進する際には、消費者被害の防止にとどまらず、消費者自らの消費生活に関する責任ある消費行動を促し、持続可能な社会の形成に寄与するという視点も重要となっている。

(2) 消費者教育に係る現状

都が、平成6年10月に「東京都消費生活条例」の全部改正を行った際、6番目の消費者の権利として「消費者教育を受ける権利」が追加された。また、それに伴い、新たな章が設けられ「消費者教育の推進」についての規定がなされた。

規定された条例第41条では、消費者教育の推進として「都は、消費者が消費生活を営む上で、必要な知識及び判断力を習得し、主体的に行動し、並びにその行動が経済社会及び環境に及ぼす影響についての理解を深めるため、消費者に対する教育に係る施策を推進するものとする。」として、消費者教育の理念及び目的を示すとともに、都が施策を推進すべき旨を明記している。また、第42条では、「都は、消費生活に関する消費者の自主的な学習の支援のために必要な条件の整備を行うものとする。」として、都が消費者の自主的な学習を支援するため、必要な諸条件を整備していくことを規定している。

本条例の規定を実現するために、平成9年2月に策定した「東京都消費生活基本計画」において、『消費者の自立支援と消費者意向の社会への反映』を実現するための施策の方向として「消費者教育・啓発の推進」を規定している。現在推進している計画である平成25年3月に改定した「東京都消費生活基本計画」においては、四つの重点施策のうちのひとつとして「ライフステージに応じた消費者教育の推進」を掲げ、積極的な取組を行っている。

一方、国においても、平成16年6月に消費者保護基本法を消費者基本法に改正した際、消費者を「保護の対象」から「権利の主体」へ位置づけを変更し、都条例と同様に「消費者教育を受ける権利」が明記された。

平成24年12月には、消費者教育を総合的かつ一体的に推進するための「消費者教育の推進に関する法律」（以下「消費者教育推進法」という。）が施行され、消費者教育の基本理念や消費者団体、事業者・事業者団体の努力義務が規定されるとともに、国と地方公共団体の責務と実施事項が明記された。

都では、この消費者教育推進法の趣旨を踏まえ、平成25年5月に「東京都消費者教育推進協議会」を設置するとともに、「東京都消費生活基本計画」の重点施策である消費者教育に関する施策・事業を具体的に推進する実施計画として「東京都消費者教育推進計画」を同年8月に策定した。また、都が年度ごとに実施する消費者教育の具体的な取組を掲載した「東京都消費者教育アクションプログラム」を策定し、消費者教育の一層の充実に取り組んでいる。

2 消費者教育に係る課題とその検討に当たっての考え方

都では、消費者教育の具体的な取組については、条例第41条の目的を実現するべく、前述のとおり、消費生活行政の重要課題として、社会情勢を勘案した事業を計画的に実施しているところである。

条例においては、前文で「消費者は、自らの消費生活において主体的に行動し、その消費行動が市場に与える影響を自覚して、社会の一員としての役割を果たすことが求められる。」と消費者市民社会に通じる内容を規定し、条例第41条及び第42条において、基本的な考え方等を明らかにしており、本条項が制定されて20年が経過した現在においても大きな意義を有しているものである。

しかし、近年、消費者教育の重要性が高まり、国で消費者教育推進法が制定された背景等を踏まえると、都においても、首都東京として、社会的、経済的状況に応じた消費者教育の更なる充実のため、消費者教育の理念、方向性、役割等について、現状に即した形で条例に規定する必要がある。消費者教育の基本的事項や消費者教育にかかわる多様な主体の役割等の明記が、計画に基づき実際に行われている消費者教育の取組に芯を通し、多様な主体と連携して行われる消費者教育に方向付けを与え、更なる充実に結びつくことが期待できる。

3 条例において明示すべき内容について

(1) 消費者教育の目的及び基本的事項について

消費者教育の目的や基本的事項については、経済社会の状況に応じて、消費者が身に付けておくべき知識は日々変化している現状を踏まえ、消費者が必要な情報を得て、自主的かつ合理的に行動できるよう、幼児期から高齢期までの生涯にわたり、それぞれの時期に消費生活の特徴や特性に配慮した方法で体系的に行われ、学校、地域、家庭、職場、その他の様々な場において、総合的かつ一体的に推進することが必要である旨を明記すべきである。

さらに、消費者教育を様々な場面で実施する際には、それぞれの場において消費者教育を実施する多様な主体の連携を確保し、効果的に実施する必要があることも明確にしておく必要がある。

具体的には、現行の第41条の消費者教育の目的に係る表記には、「被害に遭わない消費者」、「合理的決定ができる自立した消費者」、「自らの消費行動が市場や環境に与える影響を自覚して行動する消費者」に加えて、「公正かつ持続可能な社会の形成に積極的に参画する消費者」の育成など、一歩進んだ消費者教育の方向性を示していく必要がある。

また、同条における消費者教育についても、「消費者に対する教育に係る施策」とどまるのではなく、それに準ずる啓発活動も積極的に行うという考え方を盛り込むことを検討すべきである。

消費者教育の推進に当たっての基本的事項として、条例に新たに以下の内容を規定する必要がある。

- 幼児期から高齢期に至るまでの各段階に応じて体系的な消費者教育を実施すること。
- 年齢、障害の有無など消費者の特性や、学校、地域、家庭、職域その他の様々な消費者教育が行われる場の特性に応じて、適切な方法によって消費者教育を実施すること。
- 消費者教育を推進する多様な主体と連携を図り、効果的な消費者教育を実施すること。

(2) 消費者団体、事業者・事業者団体、消費者の役割について

第41条及び第42条に規定する都の責務や役割に加え、消費者教育を推進するためには、消費者の権利・利益の擁護・維持のために消費者によって自主的に組織され消費者のための活動を恒常的に行っている民間団体である消費者団体や、消費者に商品及び役務を供給する立場において消費生活に密接に関係している事業者及び事業者団体の協力も不可欠である。これら、消費者団体、事業者・事業者団体等の責務についても条例において以下のように新たに明示することで、消費者教育を

行政だけではなく、関係諸団体と連携して行うという機運を高める効果を期待できる。

- 消費者団体は、自主的な消費者教育に取り組むとともに、様々な場で行われる消費者教育に協力するよう努めるものとする。
- 事業者及び事業者団体は、自主的な消費者教育に取り組むとともに、都、区市町村等が実施する消費者教育施策に協力するよう努め、消費者へ消費生活に関する有用な情報提供及び啓発活動に努めるものとする。事業者は、その従業者に対する消費者教育の実施に努めるものとする。

消費者教育を受ける立場である消費者については、消費者教育の機会を積極的に活用することが期待される一方で、消費者団体、事業者・事業者団体における責務とは異なるものであり、消費者に努力義務を課すことで「消費者トラブルは消費者の自己責任である」といった誤解を生む危惧も踏まえ、努力義務としては規定せず、消費者に期待される役割として規定することが適切である。

また、消費者教育を受ける立場である消費者について、主体的に積極性をもって消費者教育に参画するよう消費者の役割として明示することは、消費者教育の効果を高める意義があるとの意見があった。一方で、消費者の役割を規定することは、消費者の権利の確立を目的とした条例の本旨になじまず、消費者に役割や努力義務を課すことで、消費者トラブルは消費者の自己責任であるといった誤解を生む危惧があるとの意見もあった。以上の意見を踏まえ、消費者の役割を条例に規定することについては、引き続き検討を行っていく。

- 消費者は、消費者の権利の確立や公正かつ持続可能な社会の形成に向け、年齢や障害の有無などその特性や様々な状況等に応じて、主体的に消費者教育に参画することが求められる。

当審議会において、都における消費者教育をさらに充実していくため、以上の事項について条例に規定し明示する等、今後、具体的に展開していくことを提言する。

4 消費者教育の推進をさらに実効性のあるものとするために

条例において、消費者団体、事業者・事業者団体、消費者の各団体の役割等について明記することを提言したが、それぞれの消費者教育の事業の実施に当たっては、都はそれぞれの団体に対する支援も併せて充実させなければならない。各団体の自己責任でと割り切るのではなく、連携を強化し、消費者教育の充実を図っていくべき施策を講じる必要がある。

さらに、消費者教育における重要な役割を占める区市町村に対する都の支援の充実も図る必要がある。現行の条例中には総論として、都は区市町村に対する協力をを行う旨が明記されている（第4条）が、消費者教育については、さらに一歩踏み込んだ支援に取り組むよう要望する。

第3章 消費者被害救済の充実

集団的消費者被害回復訴訟制度の主体である特定適格消費者団体との連携等のあり方

1 集団的消費者被害回復訴訟制度

(1) 制度創設の背景

消費者被害は一般に同種の被害が多数発生するという傾向がある。一方、訴訟にかかる費用や労力との兼ね合い等から、個々の被害者が自ら訴えを提起することにより被害回復を図ることが困難なことが少なくない。こうした状況を踏まえ、消費者に対し、簡易・迅速に被害の回復を図る機会を提供することを目的に、消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続きの特例に関する法律（以下「特例法」という。）が平成25年12月に制定され、集団的消費者被害回復訴訟制度（以下「被害回復訴訟制度」という。）が創設された。

(2) 制度の概要

被害回復訴訟制度²⁶は、国から認定を受けた消費者団体が消費者に代わって訴訟を進行し、消費者の財産被害を集団的に回復する制度である。

この制度の大きな特徴は、2段階型の訴訟制度にある。具体的には、第1段階の手続き（共通義務確認訴訟）では、内閣総理大臣の認定を受けた特定適格消費者団体が原告となり、「事業者が、相当多数の消費者に対して、これらの消費者に共通する事実上及び法律上の原因に基づき、金銭を支払うべき共通義務」の確認を求める。この共通義務確認訴訟で、事業者の共通義務が確認された場合には、第2段階の手続き（個別の消費者の債権確定手続き）に進むことになり、この段階から消費者が手続きに参加することになる。個々の消費者は、特定適格消費者団体に授権し、裁判所が簡易な手続きによってそれぞれの債権の有無や金額を決定することになる。

この制度の導入により、消費者は、第1段階の手続きの結果を待って、第2段階の手続きから参加することができることになり、その第2段階の手続きも特定適格消費者団体に授権して行うことになるため、通常の訴訟を提起することに比べて時間・費用・労力等における消費者の負担が大幅に軽減される。これまで財産被害にあってもいわゆる「泣き寝入り」をしていた消費者でも、この制度を活用することにより、集団的に被害を回復することが可能になると見込まれている。

(3) 法施行までの国の動き

平成25年12月11日に特例法が公布され、現在、国において、特定適格消費者団体の認定・監督に関する指針（ガイドライン）等について検討を進めている。

²⁶ 33 ページ記載の図1【訴訟制度の流れ】を参照

主な検討事項として、①特定適格消費者団体の責務、②特定適格消費者団体の認定基準、③通知及び公告の内容や手法、④報酬及び費用の基準があげられており、特定適格消費者団体の認定や今後の活動に当たって非常に重要な部分がこの検討会を経て、内閣府令やガイドラインに盛り込まれることになる。

なお、特例法は、公布の日から3年以内（平成28年12月10日まで）に施行されることとなっている。

（４）被害回復訴訟の追行主体

被害回復訴訟の手続き追行主体である特定適格消費者団体は、適格消費者団体²⁷の中から内閣総理大臣が認定する。

特定適格消費者団体としての認定を受けるための新たな要件として、①差止請求関係業務にかかる相当期間の活動実績、②被害回復関係業務を遂行できる体制・業務規程の整備、③被害回復関係業務を安定して継続可能な経理的基礎、④報酬及び費用に関する規程（ガイドラインで基準を規定）の整備などが定められた。

また、必要に応じて、適合命令・改善命令及び認定の取り消し等が可能となるなど、内閣総理大臣の監督を受けることになる。

2 被害回復訴訟制度の円滑な実施に向けた課題

（１）情報面における課題

被害回復訴訟制度を円滑に実施するためには、特定適格消費者団体による被害情報の的確な収集が必要不可欠である。

共通義務確認訴訟の提起に当たっては、相当多数の消費者に生じた財産被害事案にかかる共通義務の有無だけではなく、事業者に金銭の支払いを求める訴訟であることを踏まえたより詳細な情報を幅広く収集する必要がある。

債権確定手続きにおいては、消費者に手続きへの参加を促すための周知が大きな課題である。特例法では、特定適格消費者団体には、団体が既に把握している消費者への個別の通知や公告などが義務付けられており、この具体的な方法などについては、現在、国の検討会で検討され、内閣府令で規定される予定である。

消費者被害を救済することを目的としたこの被害回復訴訟制度の実効性を確保するためには、できる限り多くの消費者に周知されることが大変重要であることから、効果的かつ効率的な周知を図る必要がある。

（２）体制面における課題

特定適格消費者団体が被害回復関係業務を遂行するに当たっては、個々の消費者

²⁷ 消費者全体の利益擁護のために差止請求権を適切に行使することができる適格性を備えた団体として、内閣総理大臣の認定を受けたものをいう（消費者契約法第2条第4項）。

との関係が生じることから、例えば①授権を受けることや授権をした者の意思確認、②消費者の個人情報管理、③報酬・費用など金銭の管理や消費者への請求、④事業者から支払われた金銭の消費者への分配など、新たな業務が発生し、現在の差止請求関係業務に比べて事務作業量の大幅な増加が見込まれる。

このような新たに付加される業務をも安定的・継続的に遂行していけるような組織体制の整備、及び被害回復関係業務の円滑な遂行を支えるべく専門知識や経験を備えた人材の確保が必要となる。

(3) 財政面における課題

特定適格消費者団体には、被害回復関係業務の継続的・安定的な遂行に必要な資金の確保が求められる。

具体的には、被害回復訴訟制度は訴訟提起が前提の制度であることから、訴訟を遂行するために必要な費用が必ず発生する。また、団体は一定の要件の下、仮差押えの申し立てをすることができるが、このための担保金なども団体が負担する必要がある。さらに、第2段階の手続き、債権確定手続きにおいて実施が義務付けられている対象消費者への通知・公告にかかる費用についても、特例法は団体の負担としている。

一方、被害回復訴訟制度は、消費者被害の実効的な回復を図る制度であり、訴訟に参加した個々の消費者は、自らの被害を金銭的に回復するという具体的な利益を受けられる。そこで、特定適格消費者団体は、授権を受けた消費者から、費用及び報酬の支払いを受けることが可能となっている。

しかし、少なくとも個々の消費者からの授権を受ける前の段階においては、いったん団体が全ての費用を支出する必要がある、被害回復訴訟制度の実効性を確保するためには、資金の確保が大きな課題である。

3 特定適格消費者団体との連携等のあり方

(1) 基本的な考え方

消費者被害が一層複雑化・高度化している現状を踏まえると、行政だけではなく、多様な主体の力も活用しながら、消費者被害を救済していくことが求められており、特定適格消費者団体が消費者の財産被害の簡易・迅速な回復を目指す被害回復訴訟制度は、新たな救済制度として重要な役割を果たしていくことが期待される。

この点、東京都では、訴訟手続きによる消費者の被害回復を支援する仕組みとして、条例に基づく消費者訴訟援助があるが、この仕組みは、東京都消費者被害救済委員会によるあっせん、調停が不調に終わった場合であって、被害を受けた消費者が事業者を相手に訴訟を提起する場合等に、多数の消費者被害が生じ又は生ずるおそれがあること等を要件に、都が消費者個人に対しその訴訟資金の貸付け等を行うものである。

一方、被害回復訴訟制度は、第2段階の債権確定手続きでの簡易迅速な処理になりむ事案として、相当多数の被害者に共通する義務についての訴えであること（共通性）、共通義務以外に主要な争点が存在しないこと（支配性）、人の生命・身体に生じた損害や精神上的苦痛を受けたことによる損害でないことなどの制限があるため、条例に基づく消費者訴訟援助を行うことのできる事案に比べ、その対象は限定されることが想定される。しかし、本制度は、簡易・迅速に処理がされるため通常の訴訟より消費者の負担が少ないと考えられること、及び被害を受けた消費者に対し手続きへの参加を広く促すことができる点において、都民の消費者被害回復の機会を拡大させるものといえる。

この被害回復訴訟制度が有効に活用され、都内の消費者被害が速やかに救済されるようになるためには、被害回復訴訟の追行主体である特定適格消費者団体が継続的・安定的に業務を遂行できるような環境整備が欠かせない。

この点、国において、業務の適正な遂行に必要な資金の確保、情報の提供等の支援の在り方について、速やかに検討を加え、必要な措置を講ずることとなっている（特例法附則第4条）が、現状ではその具体的な内容は明らかになっていない。

法で創設した新たな訴訟制度の追行主体が継続的・安定的に業務を遂行できるような環境整備は、基本的には国の役割であると考えるが、都としても都民の消費者被害救済を図る観点から、特定適格消費者団体が被害回復関係業務を円滑に遂行できるよう、具体的な連携等を検討していく必要がある。

（2）情報面における連携について

被害回復訴訟提起の前提となる財産被害の情報収集については、特定適格消費者団体の自主的取組が重要であるが、被害事案の分析を進める中で、消費生活センターに寄せられる相談情報の提供を求めることが想定される。

この点、特例法第91条では、「独立行政法人国民生活センター及び地方公共団体は、内閣府令で定めるところにより、特定適格消費者団体の求めに応じ、被害回復関係業務を適切に遂行するために必要な限度において、消費者と事業者の間に生じた苦情に係る相談に関する情報で内閣府令で定めるものを提供することができる。」と規定している。

現在、都は都内にある適格消費者団体2団体と「消費生活相談情報の提供と利用に関する覚書」を締結し、適格消費者団体からの要請に応じて、差止請求関係業務に必要な範囲内において、都内の消費生活センターに寄せられた相談情報を提供している。差止請求関係業務が将来の被害の拡大防止・未然防止を目的としたものであるのに対し、被害回復関係業務は個々の消費者が受けた財産被害を回復することを目的としていることから、必要な情報に質・量ともに違いが生じる。すなわち、相当多数の消費者に生じた財産被害事案が当制度の対象であるかという観点のほか、実際に事業者による被害救済が行われていないのかといった観点等でも情報収集が必要になると考えられる。

現在、国においても、P I O - N E T 端末の配備も含めた特定適格消費者団体への情報提供の在り方についての検討を進めている。都は、国の動向を見据えるとともに、特定適格消費者団体が自主的に情報収集に取り組むことを基本としつつ、被害回復関係業務の遂行に必要な範囲での情報提供を検討する必要がある。

なお、消費生活センターが保有する消費生活相談情報には未確認情報や個人情報等が含まれることを踏まえると、提供する情報の範囲や提供された情報の取り扱いについては、新たな覚書を締結する等、差止請求同様、慎重な対応が求められる。

また、共通義務が確認された場合、特定適格消費者団体は、できる限りの多くの消費者に対し、債権確定手続きに参加してもらえるよう、判決の内容に加え、制度そのものについても周知を行わなければならない。都としても、都民の消費者被害救済を図る観点から、可能な情報提供について検討する必要がある。

例えば、特定適格消費者団体と個別に情報交換などを行い、共通義務確認訴訟や債権確定手続きにかかる情報を共有し、都の消費生活総合センターに相談した消費者に対し情報提供したり、都が運営する消費生活情報発信のためのホームページ「東京くらしWEB」等で広く都民に対し情報発信することなどが考えられる。

(3) 財政面における環境整備について

差止請求制度は裁判外での行使も可能であり、実際にほとんどが裁判外の行使により目的を達成しているが、被害回復訴訟制度は裁判を前提とした制度であるため、訴訟に必要な一定の費用負担が必要になる。

第2段階へ進めば、報酬や費用を消費者に請求でき、特定適格消費者団体が支出した費用を回収した上に報酬を得ることが可能な制度にはなっているが、少なくとも共通義務確認訴訟の提起から消費者への通知・公告までにかかる費用については一度団体が負担する必要がある。しかし、現在の適格消費者団体の財政状況を考えると、訴訟提起等にかかる費用の負担は厳しいものとなることが予想される。

制度はできたものの、財政的な問題により制度が活用されず、都民の消費者被害の救済が図られないという事態にならないよう、都は、特定適格消費者団体に対し、財政支援を検討していく必要がある。ただし、検討に当たっては、先にも述べたとおり、被害回復訴訟制度では、差止請求と異なり、第2段階の訴訟まで進めば、特定適格消費者団体は、消費者に対して報酬と費用が請求できることから、団体がこの訴訟追行を自主自立的に、運営することが本制度の基本であることを踏まえる必要がある。

このことから、財政支援の方法としては、訴訟に要する経費を一時的に行政が立て替えて事後に回収する訴訟費用や消費者への通知・公告の費用等の貸付が考えられる。貸付の対象とする費用や要件など貸付制度の具体的な内容については、現在、国が検討を進めているガイドラインや内閣府令の内容を踏まえた上で十分な検討を行う必要がある。

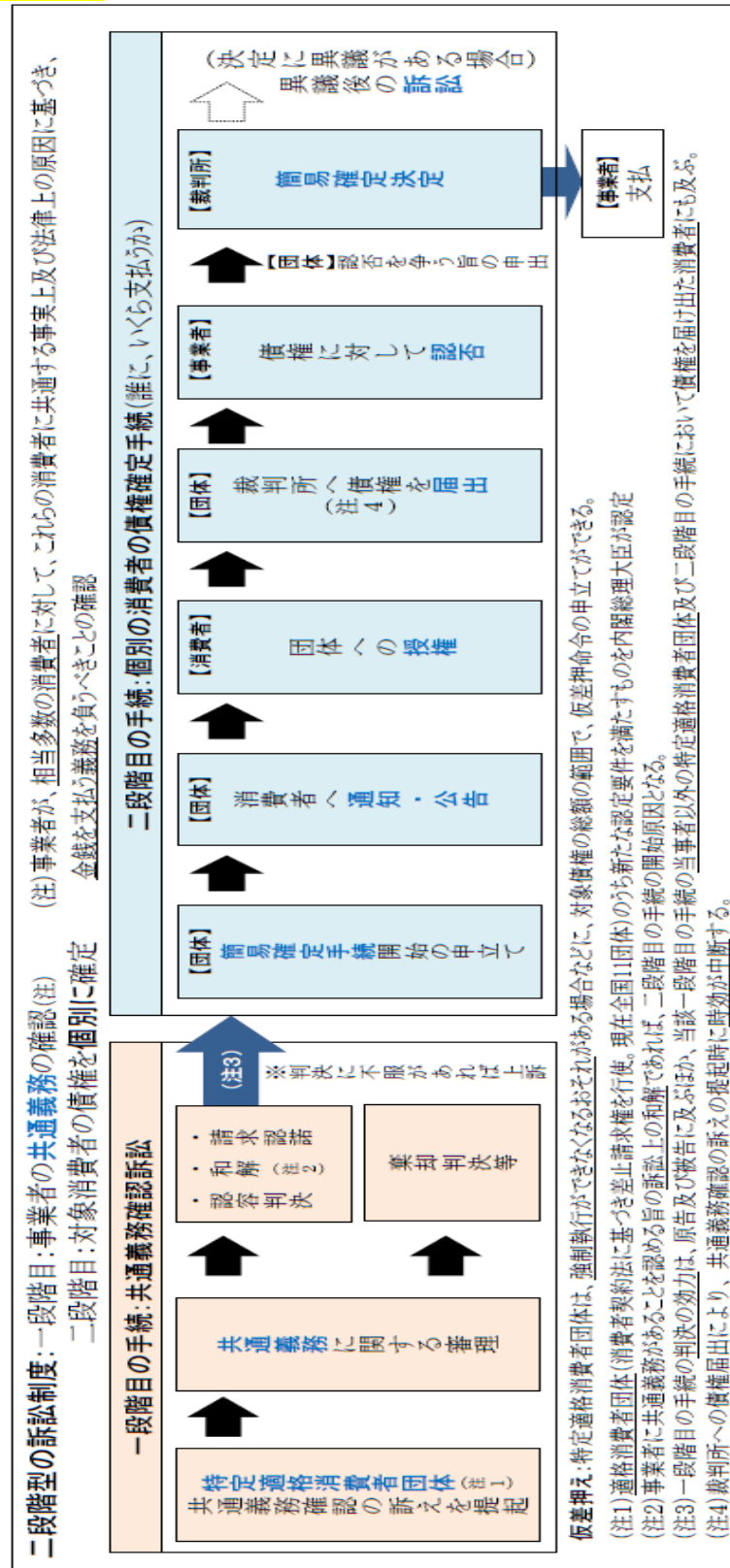
なお、その際、条例に基づく消費者訴訟援助では、訴訟の結果、訴訟等の費用を

償うことができない等の場合には、貸付金の全部または一部の償還の免除が規定されており、特定適格消費者団体へ訴訟費用等の貸付を行う場合にも同様の規定を設けるべきかが問題となる。この点、被害回復訴訟制度では、事業者団体等から濫訴のおそれについて指摘されてきた経緯があり、国が制度設計をするに当たりその点が配慮されたという背景を勘案した上で、減免措置を講ずる必要があるかどうかについて、慎重に検討していく必要がある。

また、都が財政支援等のため訴訟に関与することによって、かえって消費者の被害救済を困難にする可能性もあるという点に留意すべきである。すなわち、個別の紛争内容について都として検討し財政支援を決定した場合には、必ずその経過については公文書に明記されることから、情報公開請求された場合には、情報公開条例に基づく非開示情報を除き、原則開示することとなる。開示したことにより、特定適格消費者団体の訴訟追行にかかる情報の提供に繋がることも考えられ、それにより訴訟を不利にしてしまうおそれもある。

被害回復訴訟制度が、都民の消費者被害救済に有効に機能していくためにはこれまで述べてきたとおり、環境整備が重要な意味を持つものといえる。一方で、特定適格消費者団体の所在地に関わらず、全国の消費者を対象にしている制度であることを鑑みると、本来的には、まず国において環境整備が行われるべきである。そこで、都として国に対し、この制度が円滑に運用されるために必要な特定適格消費者団体への財政支援を始めとする環境整備を行うよう積極的に働きかけていくことも併せて行っていくべきである。

図1 【訴訟制度の流れ²⁸】



28 消費者庁「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続きの特例に関する法律について①」(平成25年12月)(http://www.caa.go.jp/planning/pdf/130419-0_131213.pdf)を加工して作成

今後の消費生活行政の展開に関する東京都への提言

当審議会では、東京都における今後の消費生活行政の展開に関する対策を進めるために、「悪質事業者への対応強化」、「消費者教育の展開」、「消費者被害救済の充実」という三つの観点について議論を重ね、**答申**としてとりまとめた。

都はこれまでも、当審議会の答申を踏まえ、罰則規定の導入など事業者規制強化に関する取組や消費者被害救済委員会の機能強化など、先駆的な対策を導入し着実に実績を上げており、高く評価する。

序章でも述べたが、今後は、どこの国でも経験したことがない超高齢社会を迎え、特に東京では高齢者の単身世帯や高齢者夫婦のみの世帯の増加が予測されている状況を踏まえると、さらなる課題が浮かび上がる。一人暮らしや夫婦のみの高齢者は周囲の目が届きにくく、地域でも孤立しがちであるため、悪質事業者に狙われて被害に遭いやすく、被害に遭った場合に発見が遅れる懸念がある。このため、高齢者を広く見守る仕組みづくりや高齢者の状況に応じた情報提供など、高齢者の消費者被害の防止に向けた取組の重要性が高くなる。

このような状況から、全国の消費生活行政を牽引する都として、以下の点に配慮した高齢者の被害防止対策を積極的に取り組むよう提言する。

1 高齢者を見守る仕組みづくりと支援策の充実

急速に高齢化が進む中、健康、孤独、財産などの不安、判断能力や記憶力の低下につけこむ悪質な商法による被害は、既に拡大傾向が表れている。高齢者の生活に関わる活動をしている方々などで地域の見守りネットワークを構築し、早急に対策を図るべきである。既に多くの区市町村で、高齢者福祉部門、民生・児童委員、町会・自治会、介護事業者などによる高齢者を見守りネットワークが形成されており、最近では、消費生活行政の視点も加味して運営されている地域も増えつつあるが、まだ限定的である。

一方、高齢者は健康状態や生活状況などにおいて個人差が大きく、福祉サービスの対象とならずに生活している人々も数多くいる。このような高齢者に対しても、高齢者の被害情報や新たな悪質事業者の手口など必要な注意情報を的確に届けるなど、被害を未然に防止する必要がある。

都は、区市町村の実態やニーズを把握したうえで、高齢者の消費者被害防止の観点を重視した消費生活部門と高齢者福祉部門の有機的な連携を実現する高齢者見守りネットワークの構築や適切な運営に関する支援を行うとともに、継続的なフォローアップに努めるなど積極的に推進すべきである。

また、地域で生活している多くの高齢者を見守りに加えて、よりきめ細かな情報を届ける手段として地域の民間事業者等と協働するなど、積極的にアウトリーチす

る仕組みも有効である。

2 事業執行に当たっての体制強化

高齢者の見守りネットワークの機能を拡充し、各区市町村のニーズに応じた支援を進めるためには、現場に足を運び、状況を把握した上で支援策の提案を行うなど、連携強化に関する高度な調整機能が必要である。

都内の全区市町村において、見守りネットワークを構築するとともに、高齢者被害防止の観点を含めた見守り機能を拡大し、さらに民間事業者とも協力を得るなど運用を展開できるよう、都が時宜に合った支援を積極的に実施するためには、センター・オブ・センターズとして区市町村支援機能を担い、これまでのノウハウを有している都の消費生活総合センターを拠点とすることが望ましい。そのためにも執行体制を強化し、支援の実効性を高めていく必要がある。

都は、本提言の実現に向けて積極的に取り組むよう、期待する。

付 属 資 料

- 1 諮問文
- 2 東京都における今後の消費生活行政の展開について(中間のまとめ)に対する意見募集結果
- 3 第23次東京都消費生活対策審議会委員名簿
- 4 第23次東京都消費生活対策審議会検討部会及び小部会委員名簿
- 5 第23次東京都消費生活対策審議会部会(東京都消費者教育推進協議会)委員名簿
- 6 第23次東京都消費生活対策審議会審議経過