

第2 意見の理由

1 今般、県では、「特定商取引に関する法律」（以下「特定商取引法」という。）の改正や消費者教育推進法の制定、また、加速する高齢化やインターネットの普及等により、消費者問題が一層多様化、複雑化する社会状況を踏まえ、審議会において、条例見直しの論点整理を行ったうえ、知事から審議会に条例改正の方向性について諮問を行うとされている。

このように、県民の安心安全な消費生活にとって、もっとも身近な法規範である条例が、法改正や社会状況等を踏まえて見直されることについては、当会としても大いに賛同するところである。

しかしながら、現在、県が条例改正の論点として掲げている事項及びそれぞれの項目において示している検討の方向性は、消費者被害の多様化、複雑化、また、高齢者被害の増加している現状からして、甚だ不十分であると思料される。

当会は、今般の条例見直しが、消費者被害の未然防止に繋がり、消費者の安心安全な消費生活のため、実効性あるものとなるよう、とりわけ重要と考える以下の3項目に絞り、意見を述べる。

2 不招請勧誘の禁止について

(1) 被害の実態

P I O—N E Tに登録された相談件数によれば、2008年（平成20年）特定商取引法改正以降、家庭訪問販売や電話勧誘販売については増加傾向にある（内閣府消費者委員会特定商取引法専門調査会（第4回）における消費者庁からの配布資料「訪問販売・電話勧誘販売等の勧誘に関する問題についての検討」（2015年4月28日））。

現行条例は、飛び込み訪問勧誘や無差別電話勧誘の着手は許容したうえで、具体的な拒否の意思表示があった場合に再勧誘が禁止される仕組みであるため、巧妙な話術によって拒否できないケースが多いと考えられる。とりわけ、断る力が低下する60歳代以上の高齢者の相談件数が、訪問販売では約53.6%を占め、電話勧誘販売では70.8%を占めている。

県内の被害実態を見ても、高齢者の年度別相談内容の上位10位のうち、家庭訪問販売は平成25年度から平成27年度まで4位であり、電話勧誘販売は、

平成25年度、平成26年度ともに1位、平成27年度は5位と依然として高い割合を占めている（平成27年度神奈川県内における消費生活相談概要）

（2）現行条例の問題点

ア 勧誘拒絶の意思表示に加え、勧誘態様を要件としている点について

現行条例においては、勧誘拒絶の意思表示をした消費者に対する事業者の勧誘を制限する規定は第13条の2、別表第1に定められており、同条項は、規制の対象となる事業者の訪問販売・電話勧誘販売を、消費者が拒絶の意思を示しただけでなく、事業者の勧誘が「目的を偽り若しくは秘匿して、又は迷惑を覚えさせるような方法」で行われる場合に限定している。

しかしながら、前記（1）で述べたとおり、訪問販売・電話勧誘販売という勧誘方法は、断る能力が低下した高齢者が狙われるため、目的を偽り秘匿しなくとも、または、平穏な勧誘態様であったとしても、勧誘に着手された結果、本来必要のない商品やサービスを購入させられる可能性が高い。また、事前に勧誘を拒否しているにもかかわらず、繰り返し訪問勧誘や電話勧誘を受けることは、消費者にとって非常に迷惑であり、私生活の平穏な生活を送る権利を侵害されることになる。こうした被害を防止するためには、事前に勧誘拒絶の意思表示をした消費者に対しては、勧誘態様を問わず一切の訪問販売・電話勧誘販売を禁止しなければならない。

したがって、同条項の「目的を偽り若しくは秘匿して、又は迷惑を覚えさせるような方法」という文言は不要であり、削除すべきである。

イ 勧誘拒絶の意思表示の明確化について

（ア）訪問販売について

断る能力が低下した高齢者にとっては、実際に訪問し、または架電してくる事業者に対し、その場で明確に勧誘拒絶の意思を表示することは困難であり、また、拒絶の意思を表示することができたとしても、口頭での意思表示では、録音等しなければ、実際に拒絶の意思表示がなされたかどうかは検証することは困難であり、事業者に対し言い逃れをする余地を与えてしまうことになる。

現在、全国各地で「セールスお断り」「訪問販売お断り」のステッカーが

作成されており、こうしたステッカーは、玄関やマンションの入り口に貼付できるようになっている。こうしたステッカーは、高齢者であっても貼付することは容易であり、かつ、事業者にとっても勧誘拒絶の意思表示がなされていることは明確である。また、訪問販売お断りステッカーを玄関ドアや門扉などに貼っている場合、特定商取引法3条の2第2項の拒否の意思表示にあたるかについては解釈上争いがあるものの、地方自治体が消費生活条例において勧誘禁止を定め、その解釈として「お断りステッカー」も拒否に該当するという解釈を採用することは当然に可能であると解されている（消費者庁平成21年12月10日付通知書、特定商取引法ハンドブック第5版161～163頁・資料1）。

現行条例では、このようなステッカーを貼付することが、「消費者が拒絶の意思を示した」場合に該当するかどうかについては明確に規定されておらず、解釈上争いの余地を残している。

しかしながら、このようなステッカーを貼付する行為は、訪問販売を拒絶する意思表示であることは明らかであるから、解釈上争いの余地をなくすべく、条例の文言上こうしたステッカーの貼付が訪問販売の勧誘拒絶の意思表示に該当することを明記すべきである。

具体的には、別表1. 1及び2について、「消費者が拒絶の意思表示を示したこと（訪問販売お断りのステッカーなどにより意思を表示している場合を含む）に反して…」という文言を追加すべきである。

(イ) 電話勧誘販売について

電話勧誘販売についても、訪問販売と同様の問題が残されている。現在、電話勧誘販売に対応するため、自動音声により勧誘お断りのメッセージが流れる機能を持つ電話機が販売されている。

こうしたメッセージが流れる場合には、訪問販売お断りステッカーと同様、勧誘の意思表示がなされていることは明確であるのであるから、条例の文言上、勧誘拒絶の意思表示に該当することを明記すべきである。

具体的には、別表1. 3について、「消費者が拒絶の意思表示を示したこと（自動音声メッセージにより意思を表示している場合も含む）に反

して…」という文言を追加すべきである。

(3) 他の地方公共団体の取り組み

拒絶の意思を表示している消費者に対し、事業者の勧誘を規制する条例は、各地の地方公共団体では、積極的に盛り込まれている。

たとえば、北海道消費生活条例では、施行規則において、消費者が勧誘拒絶の意思表示をした場合には、勧誘態様を問わず、事業者が勧誘を行うことを禁止している。また、北海道は、上記施行規則の解釈に関し、玄関やマンションの入り口に「セールスお断り」「訪問販売お断り」というステッカーを貼付することは、消費者が勧誘拒絶の意思表示をした場合に該当すると説明している（資料2乃至4）。

また、京都府消費生活条例においても、施行規則において、消費者が勧誘拒絶の意思表示をした場合には、勧誘態様を問わず、事業者が勧誘を行うことを禁止しており、京都府は、上記施行規則の解釈に関し『「訪問販売お断り」と門扉に掲示し…たにもかかわらず、訪問販売の業者が訪ねてくる」ケースが、拒絶後の勧誘に該当すると説明している（資料5乃至7）。

さらに、葛飾区消費生活条例や、国分寺市消費生活条例においては、条例で規定する不適正な取引行為の他に、区長ないし市長が、被害救済委員会の意見を聴いた上で不適正な取引行為の基準を定めるとし、その不適正な取引行為の基準の中で「消費者の拒絶の意思表示（訪問販売お断りステッカーなどにより意思を表示している場合を含む）にもかかわらず、消費者を訪問し、契約の締結を勧誘し、または契約を締結させること」と定めており、訪問販売お断りステッカーが勧誘拒絶の意思表示に該当することを明記している。

県においては、これらの地方公共団体に後れることなく、積極的に、拒絶の意思を表示している消費者に対する事業者の勧誘を規制する条例を盛り込むべきである。

3 適格消費者団体との連携の位置づけについて

(1) 現状

現行条例は、団体を明文で位置づけてはいない。消費者団体との連携につい

ては、同条例5条の4の2項に規定されてはいるものの、同規定は、一般的かつ抽象的な努力規定にとどまっている。そして、実際に行われている県と県内の消費者団体との連携は、普及推進分野が中心であって、消費者被害相談に関する情報の共有はあまり行われていないのが現状である。

(2) 情報提供を可能とする条項を新たに創設すべきこと

団体が差止請求権や財産的被害を回復するための業務を遂行するにあたっては、消費者被害の状況を適切に把握することが必要である。そのため、消費者や団体の会員（構成員）からの情報提供の受付、110番活動の実施、消費者団体相互間のネットワーク等を通じた情報収集など、団体自らが消費者被害の情報収集を行うほか、団体の会員（構成員）たる弁護士や司法書士、それぞれが属する団体、消費者団体などにおいて実施されている消費者被害相談等も、消費者被害情報収集の端緒になり得るものではある。しかしながら、これらによって集約される情報は限定的であり、かつ恒常的に行われる情報収集手段ではないものも存在することから、団体自身の情報収集能力には限界がある。

一方、平成27年度において、県及び県内の市町村に寄せられた消費生活相談は、苦情、問い合わせを含めて7万1615件にもものぼり、団体が入手し得る消費者被害情報とは量において格段の差がある。しかも県が蓄積する情報の中には、あっせん過程等で得られた事業者情報、契約書や約款、パンフレット等の勧誘資料などがあり、これらは団体が業務を遂行するのに必要不可欠な情報と言えるものである。そのため、団体の差止請求や財産的被害を回復するための業務が有効に機能するためには、県内の消費生活相談に関する情報が集中している県及び県内の市町村から、団体の業務遂行に必要な情報提供が効果的になされることが必須である。

また、消費生活センターのあっせん等により、特定の相談者の被害救済が図られたとしても、相手方事業者が、不当な契約条項や約款を是正することなく引き続き使用する場合や不当勧誘行為を継続する場合には、将来的に新たな同種の消費者被害を生む可能性がある。そのため、被害の未然防止、拡大防止の観点からは、こうした不当な契約条項や約款の使用差止、不当勧誘行為の差止を請求できる権能を有する適格消費者団体と消費生活センターが連携するこ

と、具体的には、差止請求権の行使の対象となる情報の共有が図られることが望ましいと言える。

そもそも団体の業務遂行の基礎となる消費者団体訴訟制度や集团的消費者被害回復訴訟制度は、従来、公的機関が果たしてきた事業者の不正行為の是正、不特定多数の被害者の利益擁護という役割の一端を、それを担うのにふさわしい適格を備えたと認められる適格消費者団体、特定適格消費者団体に対して、差止請求権の行使という権能を、あるいは訴訟追行当事者としての適格と権能を与えることで、これを実質的に担わせる制度であるとも言える。そのため、団体の活動は、行政における監督機能、法執行を補完するものとも言えるのであって、その意味では、条例において団体を明文で位置づけて、県と団体との連携を情報提供、情報共有の側面から推し進めていくことは要請されこそすれ、反対されるべきものではない。

なお、現在、県内には適格消費者団体は存在しない。しかしながら、既に適格消費者団体の認定を獲得すべく継続的に活動している消費者団体が存在するため、近い将来において、県内に適格消費者団体が立ち上がる見通しである。県内における適格消費者団体創設の暁には、県と適格消費者団体との間でスムーズな連携、情報共有が図れるよう、条例において団体を明文で位置づけ、情報提供、情報共有を中心とした連携を可能とする条項を早急に創設すべきである。

(3) 広範な情報提供を可能とする内容にすべきこと

消費者契約法、消費者裁判手続特例法は、団体が差止請求権や財産的被害を回復するための業務を適切に行使するために必要な限度において、P I O - N E Tに蓄積された当該地方公共団体にかかる情報を、地方公共団体より団体へ提供することが出来る旨を定めている（消費者契約法40条・同施行規則31条1項2号、消費者裁判手続特例法91条1項・同施行規則25条1項2号）。したがって、県から提供されたP I O - N E T蓄積情報について、県が県内の団体に提供することを定める条項は、消費者契約法や消費者裁判手続特例法の確認規定にすぎないことから、これを新たに創設して条例化することには何ら障壁はないと言える。

また、P I O－N E Tに蓄積された情報のみでは、事業者の用いる実際の契約条項の内容、不当な勧誘行為の内容が明らかにならず、情報の具体性や特定性に欠けるおそれがある。そのため、団体が差止請求権や財産的被害を回復するための業務を適切に行わせるためには、P I O－N E T蓄積情報のみならず、県内に寄せられた消費生活相談におけるより広範な情報（例えば問題となっている契約書面、約款、勧誘時に配布されるパンフレットなど）が提供されることが必要である。したがって、消費者被害情報の提供を可能とする条項を創設する場合には、P I O－N E T蓄積情報以外の情報であっても、団体の適切な業務遂行に必要なと認められるものについては、県が団体に提供することができるよう定めるべきである。

この点につき、消費者契約法や消費者裁判手続特例法は、団体が差止請求権を適切に行わせるために必要な場合には、地方公共団体が条例等を定めることによつて、P I O－N E T蓄積情報以外の情報を提供することを妨げるものではないと規定しており（消費者契約法施行規則31条2項、消費者裁判手続特例法施行規則25条2項）、条例で団体への情報提供を定めることの意義は、まさにこの点にある。

（4）情報提供にとどまらない支援を可能とする内容にすべきこと

団体の活動は、不特定多数の消費者の利益擁護、被害救済という公益的保護的な側面があり、その意味では行政における監督機能、法執行を補完するものとも言える。そのため、県と県内との団体の連携はより強固なものとするべきであつて、県が団体に対して、情報提供にとどまることなく、その時々の実情に応じた適切な支援を行うことが出来るような内容の条項を定めるべきである。

（5）他府県での前例があること

適格消費者団体に関するものではあるものの、消費生活条例において、適格消費者団体を明文で位置づけ、団体に対する情報提供、その他必要な支援を可能とする条項を設けている前例としては、京都府消費生活安全条例及び同施行規則（資料5，6）、長野県消費生活条例及び同施行規則（資料10，11）、熊本県消費生活条例（資料12）が存在する。

特に、京都府消費生活安全条例では、29条において「適格消費者団体に対し、

消費生活相談に関する情報で規則で定めるものの提供その他必要な支援を行うことが出来る」と定めた上、同施行規則において、P I O - N E T 蓄積情報以外の情報についても、適格消費者団体が差止請求権を適切に行使するために必要と認められる範囲での提供を可能とする旨を規定している。

また、同条項は、「その他必要な支援を行うことが出来る」として、府による適格消費者団体への支援は情報の提供に限られない旨も規定しており、条例において、団体との連携に関する条項を創設するにあたっては、大いに参考になると思われる。

4 消費生活に関する情報の収集と提供について

(1) 県の中核的役割の明記の必要性

「平成27年度神奈川県内における消費生活相談概要」（資料13）によれば、県内の消費生活相談件数は、ここ10年、7万件前後を推移しており、特に平成25年以降3年間の相談件数は増加の一途を辿り、平成27年度は7万1615件（前年比0.9%増）となっている。

中でも、「デジタルコンテンツ」（前年比10.6%増）や「インターネット接続回線」（前年比50.8%増）など、特定の商品、役務につき、増加率が目立つものが見受けられ、同時期に集中して、同種事業者による、同種被害が多発する傾向が見て取れる。

このような同種被害の拡散に歯止めをかけ、被害の未然防止へと繋げるためには、県が市町村の区域を越え、県及び市町村に寄せられる苦情相談のほか、県民の消費生活の安全確保のために必要な情報を幅広く収集すると共に、広域的かつ専門的な見地から、これらの情報に分析を加え、県内各消費生活センターに対して提供するほか、統一的な相談処理方針や消費者施策（注意喚起、啓発等）の指針を示すなど、中核的な役割を担うことが必要である。

現在、県内には、県の中央消費生活センターのほか、18の市に消費生活センターが設置され、消費生活センターをもたない自治体においても、近隣センターに相談業務を委託し、また、消費生活相談窓口を設置して、相談対応や情報の収集及び消費生活にかかる施策の実施に当たっている。しかしながら、自治体によっては、消費生活相談担当者が他の業務と兼務であったり、週1～2

回の相談日しか開設されないなど、その対応能力は区々であり、県民全ての消費生活の安全が等しく確保されているかは疑問であると言わざるを得ない。

現行条例4条2項は、県は市町村が行う施策について、必要な情報の提供、技術的助言その他の支援を行う旨規定されているが、同条は、前述した県の中核的役割を正面から明記した規定ではない。現行条例において、かかる県の中核的役割を明記することにより、消費者被害の未然防止を促進し、県内全ての地域において、県民の安心安全な消費生活を等しく確保することが必要である。

また併せて、県自ら、直接県民に対し、的確かつ迅速な情報提供を行い、広域のかつ専門的な観点に基づく施策を積極的に推進し、被害の未然防止に努めるべきことは当然であり、現行条例3条は、かかる趣旨がより一層明確なものとなるような表記とすべきである。

以上の点は、消費者安全法8条2項イが、都道府県が行う事務として、「各市町村の区域を越えた広域的な見地から、消費者安全の確保のために必要な情報を収集し、及び住民に対し提供すること」と定めていること、また、消費者基本法17条「啓発活動及び教育の推進」が、消費者の自立を支援するため、消費生活に関する情報提供等啓発を推進していることに鑑みても、今般の条例見直しにおいて、是非とも対応が必要である。

(2) 情報提供の実効性について

ところで、県民への情報の提供や公表に関し、現行条例においては、消費者の健康や身体への安全性に疑いのある商品の認定や事業者による立証の内容(6条)、危険な商品の認定の内容(7条)、商品の欠陥による消費者の生命又は身体に重大な危害を防止するため緊急の必要がある場合(8条)、不当な取引行為の禁止(13条の2)に違反している疑いがある場合(13条の5第1項)、当該事業者の取引行為により消費者に重大な被害が発生し、又は発生するおそれがあり、かつ、その被害を防止するため必要があると認めるとき(13条の5第2項)、事業者が条例の定める要求や勧告などの措置に応じず、また、調査妨害等をした時(20条)に、県民への情報提供、もしくは公表が認められる旨規定されている。

このうち、事業者名称等、事業者を特定する情報の提供、もしくは公表が可

能である旨を条文上明記し、あるいは可能であることが明らかである規定は、8条、13条の5第2項、第20条の各場合であるが、8条は「商品の欠陥により消費者の生命又は身体に重大な危害を及ぼすこととなる場合」であって、かつ「危害を防止するため緊急の必要性があると認めるとき」、13条の5第2項は、「当該事業者の取引行為により消費者に重大な被害が発生し、又は発生するおそれ」が要件とされており、いずれもその適用範囲が厳しく限定されている。また、20条は、県の措置や調査に応じない事業者への制裁的意味合いをもつ規定であって、被害発生の早い段階での公表、未然防止を可能とする規定ではない。

前述のとおり、県内の消費生活相談件数が7万件前後で推移し、昨今は増加傾向が見られること、昨今の複雑化、多様化する消費者被害の状況からして、抽象的な情報提供では、とりわけ増加の一途を辿る高齢者の被害を差し止めるのは困難である。被害を察知した早い段階で、具体的な事業者名、不適正な取引行為の内容等を、消費者に対し情報提供、もしくは公表できるようにし、その実効性を図ることが急務である。

この点、東京都消費生活条例26条（資料14）は、不適正な取引行為が行われている疑いがあると認める場合、知事は、その取引の仕組み、実態等につき必要な調査を行うとし、同27条は、事業者の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ため必要があると認めるときは、調査の経過及び結果を明らかにすることができる」と規定しており、実際に同条に基づく事業者名の公表等が行われている。同条では、「重大な被害」の要件までは要求されていない。

今般の条例見直しにおいては、商品の欠陥や不適正な取引行為により、消費者に被害が生じる恐れがある場合には、県が速やかに調査に着手し、県民に対し、事業者名称を含めた具体的な情報を、簡易な手続のもと、被害発生 of 早期の段階において、速やかに提供、もしくは公表しうる旨を定めた統括的な規定を設けることにより、被害の拡大を防止し、消費者が主体的かつ適切な選択をなしうるようにするべきである。

以上