

京都市消費生活審議会消費者苦情処理部会 会議録

【日 時】 平成23年3月22日（火）午後1時30分～午後3時

【場 所】 京都市 市民総合相談課（市民生活センター）研修室

【出席者】 消費生活審議会委員9名（五十音順）
池垣加織委員，糸瀬美保委員，大谷貴美子委員^{*1}，
川口恭弘委員，高田艶子委員，本政八重子委員，
森田政子委員，山本克己委員^{*2}，山本雅章委員

^{*1} 消費生活審議会会長 ^{*2} 消費者苦情処理部会長

京都市

文化市民局市民生活部

市民総合相談課長 上野壽世

市民総合相談課相談係長 竹中泰隆 ほか

【概 要】

1 開会

○ 京都市文化市民局市民生活部市民総合相談課長挨拶

本日は、お忙しい中、消費者苦情処理部会に御出席いただき、お礼申し上げます。

本部会は、消費者被害の防止に向けた取引行為に関する制度について調査・審議するため、消費生活審議会に設置しているものであり、今回は、平成21年3月以来の開催となる。また、第18期の委員による初回の部会となる。

本日は、不適正な勧誘行為に対する対応について審議いただくためにお集まりいただいた。具体的には、消費者が依頼や希望をしていないにもかかわらず、事業者が訪問や電話等により取引の勧誘を行う不招請勧誘に関する対応等について検討を行うものである。

本取組は、第1次京都市消費生活基本計画からの検討課題であり、これまで十分な取組ができていなかったものであるが、第2次計画の策定過程における審議会での意見やパブリックコメントを踏まえ、第2次計画において推進施策として明確に位置付けたところであり、当部会において審議をお願いしたい。

消費者被害の未然防止に当たっては、大きく分けて二つの方策があると考えており、その一つは、消費者教育の推進や見守りの仕組みづくりであり、もう一つは、事業者指導の強化や被害発生を抑止するためのルールづくり・制度の構築である。制度論については、特定商取引法の改正など、国においても進展が見られるところであるが、自治体として対応すべきこと、対応できることについて検討していきたい。

なお、内容によっては、事業者への影響もあるため、十分な議論を尽くしたう

えで、一定の方向性を見出したいと考えている。

委員の皆様の活発な御審議をお願いする。

○ 京都市消費生活審議会消費者苦情処理部会長挨拶

皆様、お忙しいところ、お集まりいただき、ありがとうございます。

今期の初めての部会であり、私にとっても部会長として臨む初めての部会となるので、不慣れな点もあると思うが、よろしくお願いします。

本日は、不招請勧誘に関する京都市としての対応について御審議いただく。不招請勧誘が望ましくないということについては大方の意見が一致するところであるが、どこからどこまでが望ましくないかという線引きや、不招請勧誘を行った事業者に対してどのような不利益を科すかということが非常に難しい。従来、問題点は意識されつつも、京都市として対応が明確になっていなかった。

今期中に、京都市としての対応を決定する所まで持って行けるかどうかは分からないが、本部会で十分審議して何らかの方向性を出したいと考えているので、御協力をお願いする。

2 議事

不適正な勧誘行為に対する対応について（資料１～３）

山本部会長 事務局からの説明の前に、参考資料として配布している京都弁護士会の意見書について、糸瀬委員から説明をお願いする。

糸瀬委員 弁護士会では、不招請勧誘に関するプロジェクトチームを設けており、プロジェクトチームで調査・検討した結果、京都市長宛てに意見書を提出した。私自身は、意見書の起案に関わっていないので、足りない点もあると思うが、できる限りの説明をしたい。

意見の趣旨として３点挙げている。１点目は、訪問販売を拒絶することができるよう、訪問販売お断りステッカーを作成し、市民に配布していただきたいということである。２点目は、京都市消費生活条例施行規則第２条別表ハで規定している「不招請執よう勧誘」について、資料１にも記載しているとおり、「執よう」の考え方が明確でなく、恣意的な指導になってしまう懸念があることから、ステッカーによる効果を実効的にするために、「執よう」という文言を削除する方向で改正をしていただきたいということである。３点目は、訪問販売、電話勧誘販売だけでなく、全般的な不招請勧誘を禁止するための実効的な条例の制定について議論していただきたいということである。

次に、意見書提出の理由を述べさせていただく。不招請勧誘規制の必要性については、共通認識であるという話が出たが、不招請勧誘の問題点として、消費者が冷静かつ自由に判断する機会を逸し、不利な契約の締結を誘発する勧誘方法で

あるということである。資料2に記載されているとおり、訪問販売及び電話勧誘販売における相談件数について、60歳以上が約半数に近い割合を占めている。社会問題となった悪質リフォーム被害や商品先物取引被害など多くの被害相談が寄せられているが、特に常時居宅にすることが多く、判断能力に衰えが生じている可能性が高い高齢者に対する消費者被害は、そのほとんどが不招請勧誘によるものであるという調査結果もある。また、不招請勧誘は、高齢者だけでなく、時間や状況を選ばずに無制限に消費者個人の生活圏に入り込むものである。私も電話勧誘を受けることがあるが、断っても勧誘をやめないとか、時間を問わず掛かってくるなど、平穏な生活が侵害されるという問題点がある。

このような問題点を踏まえたうえで、どのような行為を不招請勧誘として禁止するかについてだが、まず勧誘形態としては、自宅又は勤務先への訪問販売、電話勧誘販売、ファクシミリ勧誘、電子メールによる送信勧誘を対象とすべきであると考えている。

規制の類型としては、事前に消費者の要請又は同意のない限り勧誘してはならないというオプトイン規制と、事前に勧誘拒否を表明している消費者への勧誘を禁止するオプトアウト規制があるが、不招請勧誘は定型的に消費者の私生活や業務の平穏を害し、その冷静な判断を侵害する勧誘方法であり、消費者の冷静かつ自由な判断をする機会を阻害するものである以上、事前の勧誘拒否の表明を待つまでもなくこれを禁止するべきなので、オプトイン規制を採用し、これに反した勧誘に対して禁止する義務規定が望ましいと考えている。

審議会において、事業者関係の方から御用聞きはどうかという発言が出ることもあるが、消費者の要請に応じて住居等に訪問して販売することまで禁止するという趣旨ではないので、御用聞きや数年ごとのメンテナンスが必要な商品に関しては、消費者の要請があったと推定されるので、オプトイン規制で禁止される不招請勧誘ではないと考えられる。

我が国においては、既に不招請勧誘についての規制立法が行われており、資料1に記載されているとおりである。各自治体においても、不招請勧誘に関する取組が行われており、本意見書では、神奈川県、大阪府の取組について記載している。また、政令市を含む多くの自治体で訪問販売お断りステッカーを作成・配布しており、京都府でも同様の取組が行われている。条例による規制レベルでは、いわゆるオプトアウト規制であるが、ステッカーとセットにすることにより、実質的なオプトイン規制が可能となっており、実効的な不招請勧誘規制を行うことが可能となっていると言える。

ステッカーの文言については、例えば「迷惑な」といった言葉が入ると、「迷惑」の文言の解釈について争いになるので、端的に「訪問販売お断り」とすべきであり、実効性を持たせるために、京都市市民生活センターと京都府警察本部の名称・電話番号を表記してステッカーを活用することが有効であると考えている。

不招請勧誘をどのように禁止するかについては、一律に禁止するという方法も

考えられるし、オプトイン規制の対象とする契約形態や商品・役務の内容をあらかじめ条例で定めるということも考えられる。また、不招請勧誘を拒否する意思を表明した市民の電話番号を登録し、登録した市民に対する勧誘を禁止して実効性を高めるという方法も考えられるので、この部会において議論していただきたい。

山本部会長　　今の御説明について質問等はないか。かなり高度な内容の意見書で、直ちに意見、質問を頂くのは難しいかもしれないので、引き続き事務局から配布資料の説明をお願いし、そのうえで皆さんの御意見をお聴きしたい。

【事務局から説明】

〔資料１〕

- 不招請勧誘に関する国、本市、他の政令市、都道府県における対応を説明。
- 訪問販売お断りシールに関する消費者庁の見解、本市の対応、他の政令市における対応を説明。

〔資料２〕

- 本市に寄せられた消費生活相談の状況について説明。

山本部会長　　特定商取引法上の規制権限は都道府県にあるということだが、政令指定都市においては、違反に対する条例上の扱いはどのようなになっているのか。

上野課長　　条例に違反するような行為をした事業者に対しては指導し、指導に従わない場合は勧告し、それでも従わない場合は事業者名を公表することになる。なお、特定商取引上の権限が都道府県から委譲されている政令市もある。

山本部会長　　弁護士会はサンクション、つまり違反行為への対処についてはどのように考えているのか。

糸瀬委員　　不招請勧誘規制に実効性を持たせるためには、何らかの罰則規定が必要になるのではないかと考えられる。ただし、罰則はやむを得ない最終の手段であり、まずは指導・勧告を行い、従わない場合は行政処分を行い、それでも従わない場合は刑罰を科すというのが原則となる。

山本部会長　　どのようなものが禁止されるのかという問題と、違反した事業者に対してどのような不利益を科すのかという問題をセットにして議論すべきである。

多くの政令指定都市では、指導・勧告・公表を行うが、刑罰を科すことや、違反して締結された契約を無効にするといったことはしていない。それに対して、弁護士会は一步踏み込んで、刑罰という仕組みを考えるべきだという意見である。

川口委員 不招請勧誘の規制を議論することは非常に有意義なことであると思うが、金融商品取引法であれ、商品先物取引法であれ、全ての取引ではなく、政令で指定されているものが禁止されている。金融商品取引法では、店頭デリバティブに限定するというように、極めて投機的なものについて、被害が拡大する可能性があるので、やむを得ず不招請勧誘を禁止している。どのような被害が起きているのか、被害の度合いによって規制すべきかどうかを議論しなければいけないと思う。そういう意味では、まずは実態をきちんと把握すべきである。

また、飛び込み営業が全くできないことになるが、一方では憲法で保障している営業の自由がある。公共の福祉に反する場合であれば、営業の自由を制約してもよいということになっているので、守られるべき保護法益がどのようなものなのかをもう少し確認した方がよい。大きく二つあると考えられる。一つは、迷惑な時間に電話が掛かってくる、職場に電話が掛かってくるといった生活の安静を害するものを防止するという考え方である。ただし、従来、迷惑な方法による勧誘行為は禁止されているので、これに加えて更に不招請勧誘を規制することが果たして必要なのかを議論すべきである。もう一つは、不本意な契約を結ばされてしまうことを防止するという考え方である。ただし、脅迫を受けて契約してしまった場合は、後で取り消すことができるので、ある意味では法律上の保護がある。一定程度同意をしたうえで契約をしている場合に、一体どこまで保護すべきなのかを検討すべきである。金融の世界では、商品の中身も分からない人を勧誘してはいけない、株のことを全く分かっていない人に対して株の勧誘をしてはいけないことを適合性の原則と言うが、全般的に禁止するのか、不適合な人にのみ勧誘を禁止するのか、そして、不適合な人に勧誘をしてはいけないというルールを業者が守らないというのであれば、全面的に禁止せざるを得ないという流れになるのではないかと思う。

さらに、訪問販売や電話勧誘販売など、どういう行為が規制されるのかという問題がある。電子メール送信勧誘の規制という話もあったが、メールの場合、開封しなければいいわけで、そういう意味ではプレッシャーは掛からない。しかし、訪問や電話の場合、勧誘されるとかなりプレッシャーが掛かる。金融商品取引法や商品先物取引法などでは、訪問販売と電話勧誘販売だけが規制されているが、ファックスやメールは規制されていない。これは受けるプレッシャーが異なるからである。勧誘の範囲をどこまで規制すべきなのかということも確認が必要である。

話をまとめると、守るべき保護法益が何かということと、規制すべき行為の対象は何かということこれから検討していただければと思う。

山本部長 川口委員は、危険な取引の規制の専門家なので、非常に詳しく的確に問題点を整理していただいた。今の点について事務局から何か説明はあるか。

上野課長 資料2で本市の消費生活相談件数について説明をしたが、数値だけでは実態が見えてこないの、市民アンケートを実施したいと考えている。

山本部長 私も川口委員の説明に同感する所がある。何のために規制するのかということを抜きにしては、どういう行為を規制するべきかという問題に答えは出ないと思う。また、禁止された行為に対してどういうリアクションを取るべきかという点も答えが出てこない。お年寄りの自宅に何度も押し掛けて、嫌がっているところを何度も勧誘し、仕方なく契約する場合は典型的な例だが、こういうケースの場合は、本来、成年後見制度で対処すべきであり、行為規制で対処することは不向きであるということもできる。つまり、お年寄りで判断能力が衰えた方については、単独では契約できない人だとみなし、親族、弁護士、司法書士を後見人とし、その者が代わりに契約するというのも一つのやり方である。本来、日本の民法が予定しているのはそういうことである。ところが、成年後見を受けることがあっても自分が劣った人間だというレッテルを貼られたみたいに感じてしまい、本人が余り望まないことから、成年後見制度が余り普及していない隙間に悪質な事業者が入り込んでいるというのが実態であると思う。また、メールについては、大量に変なメールが入ってくると、本来自分が読むべきメールが埋没して見落としてしまうことが、メール規制の根拠になっている。このように、規制の根拠がそれぞれ異なっているので、どのように対処するのかについては、最初に考えておくべき問題だろうと思う。

それでは、資料3の市民アンケートについて、事務局から説明をお願いします。

【事務局から説明】

〔資料3〕

○ 市民アンケートの内容、質問項目について説明。

山本部長 市民アンケートの内容について、何か意見はないか？

糸瀬委員 無作為に抽出した3千人程度の市民ということだが、勧誘を受けた経験があって、実際に被害に遭われた方に確実にアンケートに答えていただくことはできないか。

上野課長 アンケートについては、市民の一般的な意見を聴く必要があるため、

特定の集団を対象とすることは考えていないが、被害の実態を調査するために、アンケートとは別に、センターに寄せられた相談を詳細に分析することは必要であると考えている。

高田委員 私は弁護士会の意見書に記載されている「常時住所にすることが多く、判断能力に衰えが生じている可能性が高い高齢者」なのかもしれないが、そのような者にとっては、アンケートは大変だと感じる。また、そもそも不招請勧誘とは何なのかが分からないと思うので、「例えばこういう勧誘を受けたことがありますか。」という内容にしてもらった方がありがたい。私も在宅時に、電話や訪問の勧誘を受けることがあるが、不招請勧誘なのか単なる御用聞きなのか分からないので、具体的に易しく質問してもらった方が、回答する者も書きやすいと思う。

山本部会長 アンケートの内容が長いと回答することが嫌になるので、実施に当たっては、なるべく理解しやすく簡潔な内容にして、回答が負担にならないようにしていただきたい。

 弁護士会へのお願いになるが、先ほど川口委員からも御指摘があったとおり、何をターゲットにするのかということが必ずしも明確になっていない。禁止すべきでないものまで禁止してしまう過剰規制になりかねず、憲法上保障されている営業の自由が阻害され、経済の発展が阻害されることもあり得るので、何をターゲットにしているのか、手段としての規制が適当なのかをもう少し詰めていただきたい。

 訪問販売お断りシールについて、全戸配布がよいのか希望者のみでよいのか、「悪質な」という文言を入れるのかどうか等について、意見はないか。

山本雅章委員 訪問販売お断りシールについては、「悪質な」や「執ような」といった論議の分かれるような形容詞を付けるよりも、「訪問販売お断り」とした方がよい。市民アンケートで列挙されている項目については、センターで相談を受けたときにチェックしているものか。

上野課長 相談を受けた内容については、相談カードを作成しているので、素材としてはある。

山本雅章委員 被害を受けた方の実情を正確に把握するためにも、市民アンケートと同様のまとめが必要だと思う。

池垣委員 訪問販売お断りシールについて、全戸配布か希望者配布かということだが、オートロック式のマンションには必要ない場合もあるので、希望者配布でよいと思う。町内会や自治会でアンケートを取って希望者に配布すれば、地域の

方への声掛けにもなると思う。市民アンケートについてだが、私は町家に住んでおり、無作為のアンケートが入ることがあるが、文章によっては見ただけで「さようなら」ということもある。不招請勧誘という言葉すら何のことですかということになりかねないので、アンケートに説明を書いていると分かりやすくなると思う。

山本部会長　　不招請勧誘は最近の法律用語で、私もここに来るまでは知らなかったくらいなので、知らないことが当たり前だというスタンスでアンケートをしていただきたい。訪問販売や電話勧誘販売で不愉快な思いをした経験をお伺いしたいという目的を書いておけば、不招請勧誘という言葉を使う必要はないと思う。オートロック式のマンションの話が出たが、借家の場合、全戸配布にして賃借人がステッカーを貼ってしまうと、退去の際にトラブルになることもあり得るので、検討が必要かもしれない。

川口委員　　京都市独自の傾向もあると思うが、一般的にこういうことが起こっているという情報を国民生活センターから集めたらよい。

山本部会長　　訪問販売お断りシールは一切必要ないという御意見はないか。シールに記載する内容や配布方法については検討課題とし、市民アンケートの結果を踏まえて対応を決めるということによいか。

規制の内容については、何を規制するかということが具体的にないので、市民アンケートの結果と消費生活相談の分析を資料にさせていただいて、そのうえで議論するのが建設的だと思うので、次回までに資料をまとめていただきたい。

まとめのようになってしまったが、他に意見はあるか。

本政委員　　本当にお困りになっているのは、独居の方で隣近所からもシャットアウトされている方である。訪問販売の場合は、玄関の扉を開けなければ済むこともあるが、電話勧誘の場合は、どのような用件か分からないので電話に出てしまい、切るに切れないという話を自治会でも聞く。また、受け答えができる方は救うこともできるが、独居で一人では外出するのが難しい方がいるという所に落とし穴があるかもしれない。独居の方でお金を持っていると、昼夜構わず執ように迫られて契約してしまい、後で遠くに住んでいる息子に怒られたという話も聞いた。自治会を預かっている身としては、何か手立てがないかと思うが、なかなかそこまで手が届かないというのが現状である。そういった実態を把握したうえで消費者問題を考えていただければと思う。

山本部会長　　そのような方は相談に来ることもできないので、電話番号を変更すれ

ばよいですといったアドバイスをすることもできない。不招請勧誘を禁止しても、そのような方を本当に救えるのかということは難しい問題だ。

糸瀬委員 市民アンケートを受けた方の経験を聴くという体裁になっているが、身近で見聞きした内容も記入できるようにすれば、被害をたくさん聴く立場の方が市民アンケートの対象になった場合に被害情報が集まることになると思う。

上野課長 本来的には、アンケートに答える方の個人的な経験を記入してもらうことが基本だが、その他として自由記入欄を設けるなどの工夫を検討したい。

山本部会長 余り他人のことを書くと、本来の意見分布に対応しなくなって、市民アンケートの目的が達成できないという問題が出てくるので、その辺りは工夫していただきたい。市民アンケートの目的は、被害の状況を調査するというよりも、市民の意識を調査することが中心となる。被害状況の調査については、相談内容の定性的な分析により行うことが望ましいと思う。
他に御意見がなければ、「2 議事」を終了する。

3 報告事項

京都市消費者サポートチームの処理状況について（資料4）

【事務局から報告】

〔資料4〕

○ 京都市消費者サポートチームで処理した2つの案件について報告

山本部会長 サポートチームはあっせんであるため、事業者を拘束する制度ではない。事業者が了承すれば示談という形で解決するが、事業者が最初から話を拒んだり、提案に乗ってこなければ、あっせんが終わってしまうという制度の限界があることを御承知おき願いたい。

御質問等がなければ、「3 報告事項」を終了する。

4 その他

【消費者苦情処理部会の名称について事務局から説明】

○ 前回（平成22年12月17日）の審議会で、渡辺委員から、消費者苦情処理部会の名称が適当であるかどうかについて御意見が出され、本部会において検討することになった。

○ 各政令指定都市の状況を調べたところ、多くの自治体が、本市と同様に、「苦情処理部会」の名称を使用している。

○ これは、苦情処理部会が、取引行為に関する制度について調査・審議する

だけでなく、個別の相談案件をあっせん・調停する役割を担っているために、そのような名称を使用しているものである。

- 本市においては、個別の相談案件については、調停部会に付託することになっているが、審議会運営要綱において、「会長は、特に重要と認める案件については、消費者苦情処理部会に調停を行わせるものとする。」としている。
- つまり、案件の内容によっては、本部会において処理することがあり得るため、名称を「消費者苦情処理部会」としているものであり、事務局としては、特段支障がない限り、引き続きこの名称を使用したいと考えている。

山本部会長　私も以前から名称を変更した方がよいと思っていたが、消費者苦情処理部会で扱っている内容を一言で表すことができる名称がなさそうである。歴史的な経緯もあることから、今期は消費者苦情処理部会の名称を使用するというところでよいか。

(委員一同　意見なし)

山本部会長　それでは、本日の部会を終了する。今後の予定等について、事務局から説明をお願いします。

上野課長　今後の予定だが、市民アンケートを実施し、次回の部会で結果報告をする。その間の処理に時間を頂きたいので、秋頃に開催する予定としている。
本日は、長時間にわたり、御議論いただきお礼申し上げます。

(閉会)