

第2回葛飾区消費者被害救済委員会部会議事録

日時：平成20年8月28日(木)午前10時7分から午前11時40分まで

場所：消費者学習室(ウィメンズパル3階)

出席者：佐々木委員、村委員、室井委員、谷茂岡委員(五十音順)

配布資料別添

1 開会

- 事務局から、配布資料の説明

前回の議論を踏まえ、原案に追加している部分に二重線を引いて明示した。また、5月21日に開催された衆議院の委員会審議において、前回の議論で話題になった訪問販売お断りのシールに関して、議員から質問があり、やり取りがあったので、関係箇所を網掛けにして配布した。

2 議題

- (1) 条例第16条に基づく不適正な取引基準の検討について

- 委員長から、原案修正についての説明。

前回の議論では、大きく分けて3つの修正点があった。

1点目は、(1)の部分で訪問販売お断りといったステッカー規制を入れること。この関係で、衆議院の経済産業委員会の議事録が参考で付けられているが、セールスお断りといったステッカーが貼ってあるような場合も「勧誘の拒絶の意思表示にあたる」とかという質問に対して、政府参考人は、「拒絶の意思表示にはあたらない」と答弁している。

2点目は、(3)の部分ですが、これは、特商法が改正され、広告メールについては事前同意がない限り送信できなくなることに伴い、あらたに起こしたものである。

3点目は、(5)ですが、高齢者の判断力不足に乗じて、都の規則では契約の締結を禁じていますが、勧誘が入っていない。勧誘についても入れるべきということで、追加したものである。

- 各委員と事務局との意見交換

1点目について

「経済産業委員会での質疑の件だが、政府側の現状の認識が明らかに誤っていると思う。基本的に「相対で断らなければだめだ」と言っているが、「相対したらおしまい」というのが当委員会の認識である。このようなことでは、被害はなくならないと考える」

「現状認識が誤っているという意見は、全く同感。交渉力格差が圧倒的にあるから、相対してしまうと言いたいことが言えないというの

が高齢者の場合は一番深刻な問題である。このような状況の中で、相対して断る能力がなければしょうがないといった認識は、いかなものか。「訪問販売」あるいは「セールス」お断りのステッカーを貼ったときは、訪問販売とかセールスにより私生活に侵入するなという拒否の意思表示と理解しているが、国は「拒否」にはならないということ。集合住宅の出入口の所に、「関係者以外進入お断り」の表示がされている建物に入って、政治的なビラや政党機関紙を配ると住居侵入罪で処罰されるのに、玄関先にセールスお断りといったものを貼ってあっても「拒否」にはならないというのは全く理解できない。これは、常識的に考えて、どちらの評価が正しいのかといった問題になると考える。区において、現状認識とそういう表示を出すことの常識的な解釈とで一致がとれれば、いいのではないか」

「東京都で作ったシールを配る際、業者が来たら相対しなくていいが、仮に入ってきて、「そこにシールが貼ってあるでしょう」と言っってはっきり断るということを話し合いで徹底した。ただ、全区民ではなく、自分のまわりの400世帯ぐらいなので、全戸配布できればいいと考える」

「国は、「ステッカーどおりですよ」というのはだめで、「お宅とは契約しませんよ」と言わなければ拒否にはならないということだが、これでは「そんなの断ったことにはならない」と業者に居座られてしまわないか、とても心配である」

「立法理由からすると、今、各委員が言われているとおりである。国が言っていることは、厳格な意思表示みたいな感じがし、契約を締結するときには相手特定していること、この人に対して言ったことがきちんと伝わっていることなど、法律効果が生じるときの意思表示のしかたといった議論のような気がします。これは、もっと漠然的に、訪問販売をお断りするということを示すだけなので、相手特定されている必要はないし、期間とか、いつ表示したかといった時期を示す必要もないと考える。ただ、その人がそういう姿勢をもっているということに対して、効果を与えるということなので、ステッカーをはるということで十分ではないか」

「契約締結までいかない、特商法の3条の2の再勧誘の禁止規定は、第1項で訪問勧誘をするときは消費者の同意をとることが望ましいとなったが、まず3条で訪問販売をしようとするときは、その事業者の正式な名称、契約締結について勧誘する目的であること、販売する商品の種類等について明示しなければならないとされている。

従来はこの3条だけだったので、明示をすれば居座ってもいいという考え方であり、行政規制をしたくてもできなかった。そこで、改正法（3条の2）により、これからセールスをしてよろしいですかといった消費者の同意をとることが望ましいとして努力規定を設け、2項では契約締結を拒絶されたときは再勧誘をしてはならないとし、違反したときには行政処分を組み込んだ。再勧誘の禁止に触れるということになると、行政処分の対象になる。国会では、訪問販売お断りというステッカーが貼ってあるのに、そこにあえて行っている、そういうことを繰り返している業者がいた場合に、3条の2に違反しているということで行政処分の対象になるかという点でやり取りがあり、国は、行っても構わないということであり、あなたとは契約しないと断ったのに何度も何度も行くような場合は違反になるが、会ってしまって、あなたとは契約しませんと言えない人のところには居座っても、何度行ってもいいということである。契約締結のレベルまでいかない話しである」

「あそこに貼ってあるとおりで、私の言わんとしていることすべてなので、聞きませんと言ってドアを閉めるのと、単にシールを貼ってあるのと、自分の意思の表示の仕方としては同じではないか。こんな厳格な意思の表示を必要としなくても、そこに觀念の通知として訪問販売お断りという意味が表示されていれば十分である」

「政府答弁には誤解があるように思う。というのは、再度の勧誘禁止に関する話なのに、契約を締結する意思がないことを明確にしなくてはならないと読み替えているため。法律改正の主眼は、契約の話ではなく、勧誘をしてほしくないという点にあると思うが、いつのまにか、契約を締結する意思がないことまで求めるのは、条文にも忠実ではない」

「当委員会での議論は一致していると考え。案文については消費者の拒絶の意思表示として、括弧書きで「訪問販売お断りのステッカー等を玄関付近の容易に見える場所に貼り付けている場合を含む。」と入っているが、どうか」

「括弧の前に「消費者の拒絶」とあるが何の拒絶か。もちろん契約の拒絶は当然含んでいると思うが、勧誘の拒絶も含んでいるように、当然にわかるような表現にしたほうがよくないか」

「確かに、最初の部分で、「販売に際し」となっており、「販売に係る勧誘に際し」とはなっていない。販売活動というと、「勧誘」も入るか。契約の締結というと、勧誘がないとおかしいが、販売という

- と、「勧誘」まで入るだろうか」
- 「消費者契約法だと、だいたい「勧誘に際し」になっている」
- 「「契約の締結の勧誘に際し」となっている。特商法も消費者契約法も、言葉の使い方はとても厳格である。」
- 「条例は、どの場面でも「販売に際し」としているようですが……。
そこは、あまり厳密に使っていないようだ。おそらく、1条1号にかかわる部分は、すべて勧誘のことを扱っているように思うが……」
- 「私がちょっと気になったのは、「ステッカー等を貼り付けている場合を含む。」としているが、「ステッカー等貼り付ける等して……」
として、表示がしてあれば、必ずしも貼り付けていなくてもいいような気がする。ステッカーを貼り付けるといのは、訪問販売お断りの表示の仕方としては、一番典型的かと思いますが、ステッカーを貼り付ける以外にも、いろいろな表示の仕方が、今は想像が付きませんが、ありうるのではないか。外から見やすいところに訪問販売お断りの表示がしてあればいいのではないか。あまり限定しないで、外部から容易に見える場所に表示をしていけばいいのではないか。ただ、ステッカー規制ということが容易にわかったほうがいいので、「ステッカーを貼る等」というのは出しておかないと、「表示」とは何が言いたいのか、難解になっても困ると思う」
- 「絶対的な表示ではないが、消費者としては、そういうつもりで対応するということ。業者としては、シールがあるからといって入ってこないわけではないが、できれば法律でこのような場合も規制されるといいが。被害を防ぐ意味で、シールが貼ってあれば、業者も多少態度が違おうであろうということも見込みながら、もう少し強いものにしていただければありがたい」
- 「そうしたら、「ステッカー等」の「等」をとり、「貼り付けている場合」の後ろに「等」を入れるか。それから、大阪府の例だが、解釈で禁止をしている。基準には、こういう文言を入れなくて、行政側の解釈として、シールが貼ってある場合には、そのように対応しているようである。東京都の場合でも、いろんな事例がありますので、葛飾区では、このように運用するというのも一つの方法ではないか。条文に必ずしも書かなくても、こういう形で基準を知らしめるという方法もいいのではないか」
- 「その場合、運用基準みたいなものを、別途に文章化をして作っておくということが必要になる。都の場合はやっている。冊子を作っている。葛飾区も、ここで議論をして認識を一致させるだけでなく、

都のように、冊子等で運用基準を明確にし、公表するということまでするのなら、それも一つの方法であると思う」

「どうせ運用でやるのなら、書いてもいいのでは」

「このように書くことによって、制約が出てマイナス要因がでようなら、運用にしておいたほうが柔軟であると思うが、そういう弊害がないなら、区民や事業者にわかってもらいやすいという点では、書いたほうが親切であると思う。また、「等」の位置を移動してみてもどうか。積極的に弊害がなければ、この方向で10月の委員会にかけてみてはどうか」

「修正文はどうなるのか読み上げてほしい」

「訪問販売お断りのステッカー等を」となっているが、ここの「等」をとり、「玄関付近の容易に見える場所に貼り付けている場合」の後ろに「等」を入れることになる」

「ここに「等」を入れるのか。「場合等」という表現はあまり見ないが。「場合など」ではどうか」

2点目について

「(3)の部分だが、都にはないものであり、新たに特商法の改正に伴い起こしたものである。ここで、ひっかかったのは、「経済産業省令で定めるもの」という文言がいきなり入ってきている点である。条例のレベルで、こういうのはあるのか。法律名を入れるならばわかるが」

「携帯電話といのは「電話」の範疇なのか、メール手段の範疇なのかという議論はあると思うが、電話は別でないか。そうしたら、この部分は長いので、電子メール広告だけでいいのではないか。括弧の中が長く、かえってわかりづらくなっているように思うので、「電子メール広告を一方的に送信することにより」として端的に表現してはどうか」

「たぶん、電子メール広告については、特商法とか特定電子メール規制法で横並びで、きちっと決めると思う。それによって、客観的に説明はできると思う。ただ、ちょっと気になるのは、電子メール広告を送るのは、そのこと自体は、勧誘ではなく、誘引である。だから、これで見ると、電子メール広告を一方的に送信することにより、契約の締結を勧誘しとなっていることから、広告を送っておいて、次に勧誘行為がなければいけないのかとなってしまうので、ここは、「誘引をし」ではないか」

「広告だから、「勧誘」をすごく広くとらえて、相手方に契約の締結

の意思を起こさせるものをすべて含むということなら、これでもいいのではないか」

「消費者契約法の改正議論の中で、誇大広告とか虚偽の広告により、通信販売で契約をさせるときに、重要事項について不実の告知をして契約を締結させたとき、あるいは、重要事項について告げないことで、そういうことはないと誤認させたときは取消事由である。そのとき、例えば景品表示法違反で排除命令を受けたような広告を見て、契約をした人がいるときに、消費者契約法で取り消せるかという議論があります。内閣府とか、ドイツ法系の民法学者とかは無理であると。それは誘引であって勧誘ではないからと。フランス法系の学者とか、実態中心にみる実務家とかは、いけるのではとっていて、解釈論でも幅、ずれがあり、そのため前回の消費者契約法の評価検討委員会では、そういう広告を見て契約を結んだ場合に取消しできるかを盛り込むかどうかというのは、改正法の一つの論点であるという整理になっている。それでいうと、そういう危ない部分をこのままにしておかないほうがいいのではないか。これは、選択の問題だと思うが」

「この規定の趣旨は、電子メール広告そのものを送信させたくないということでないか。であれば、送信することを禁止するような文言にしたほうがいいかも知れない。「一方的に送信すること」として端的に表現してはどうか」

「あとは「契約を締結させる」という部分をとってしまった場合に問題はないか、あることによって何か問題があるかである」

「この規定は、契約を締結させるために勧誘したことに重点をおいているのか、それとも広告が勝手に送られてくることを禁止することに重点をおくかの問題だと思うが」

「それは両方ではないか。都条例の場合、広めにいろいろ入れておくということなので、「又は契約を締結させる」を入れておくか」

「何か言葉がいるのではないか。例えば「一方的に送信すること及びその違法な送信によって契約を締結させること」みたいに。これは、もともとの案は、送信することにより契約を締結させるとして、「により」という文言があるのでわかるが、「送信すること」で一旦切ると、何か必要だと思う」

「そうすると、素案の「一方的に送信することにより契約の締結を勧誘し」でもいいのでは」

「ここで大事なことは何を守ろうとしているかだが、承諾なく一方的

にメールが送られてくるという迷惑の防止にある。それによって勧誘して契約をさせるというのが、不実の告知のようなものが含まれてなければ、その広告自体の違法性はでてこないのでは。迷惑な広告を送ったことによって、購買意欲を生じたこと自体が問題でないか」

「私もそこが疑問。「又は契約を締結させること」というのを残すのもどうかとは思いますが……。迷惑な勧誘だと、勧誘をもう止めてもらいたいからといって契約してしまうような構造的な問題がある。これに対して、広告メールの場合だと、「見て削除する」とか「着信料を払わなければいけない」といった迷惑はあるけれども、押し込むといったことはない。しつこく来るから契約するかというと、広告メールの場合は勧誘と違い、そこまではない。そうすると、「又は契約を締結させること」を入れておく意味はどこにあるのか……。今、ご指摘があった部分は、おそらく契約の勧誘。勧誘方法における迷惑ということなので、例えば、(2)の関係にもなってくるのではないか。目的を偽って電話をかけさせたりすれば電話勧誘になる」

「(2)に電子メールを含んでいるか」

「当然含むと思うが。特定商取引法の改正で、電子メール広告の場合は、(2)よりも厳しくなったといえる。現行法では、事前承諾なく電子メール広告を送れるわけで、もう送ってくるなどと言って断われたのに、送り続けると違法になる。現行法では、電子メール広告の場合も(2)のみである。しかし、改正法では、事前同意なく送ること自体が違法になるので」

「ちょっと気になるのは、今議論しているのは条例15条不適正行為ということで、それを受けた形で作られる基準である。そうすると、条例には、「消費者を訪問し」とかいろいろ書いてありますが、最後の部分で「契約の締結を勧誘し、又は契約を締結させること」となっており、これと整合性をとる必要はないかということである」

「もともとの条例の1号の部分とつじつまを合わせるということか。それをいうと、(2)も広告宣伝を行うことによりとなっているけれど、「勧誘し」となっている。そうすると、先ほどの消費者契約法みたいな厳格な考え方ではなくて、条例1号というのは、勧誘の中で広めにとっていると考えればいいのか」

「でも、送ることそのものを禁止するのは残したい」

「電子メール広告を送信すること及びそれにより契約の締結を勧誘

し、又は契約を締結させること」とする。(4)は、(3)が入ることにより番号が変わる」

3点目について

「(5)のところは、東京都の規則には入っていなかったが、「契約の締結を勧誘し」を入れた。そのあと私のほうで、他の部分をみたら、同じ1ページの下の部分の条例2号の不公正取引行為として記載されています(2)のところですが、「広告により、契約の締結を勧誘すること」となっており、逆に「契約を締結させること」が入っていない。もしかすると、何か意味合いがあって、都ではあえて入れていないのかと考えた。さきほど都に照会したばかりなので、どのような回答が都からくるかわからないが、推測では、判断不足かどうかは勧誘をしてみないとわからないので、わからずに行った勧誘が禁止の対象になるというのはおかしいと考え、はずしているようにも思える。逆に、大阪府は入れているので、セールスマンとすれば相手が判断力不足とわかれば「しめた」と思うのが普通であるととらえて、禁止しているとも考えられる」

「確かに勧誘に行かないとわからないというのは事実かも知れないが、判断力不足がわかったら、以後は勧誘自体をやるなということもありうる。どっちも変でないといえるようにも思えるが……。一番こわいのは、「勧誘し」という言葉を入れることにより、何か有害なことがでてくるかである。

「それから、条例2号関連の(2)において「広告により」として広告の問題ととらえているのなら、1号の(2)のところでは「広告により、締結を勧誘し、又は契約を締結させる」としており、これとの関係はどのように考えたらいいのか」

「1号の部分は、これは消費者が「いやがっていること」をするな、「迷惑だと思っていること」をするなといった勧誘の入り口の部分である。2号というのは情報なんですね。情報の開示をちゃんとやっていないとダメだということ。場面が違うのは確かである」

「2号の(2)だが、広告だから、誘引だから消費者のほうから申込みしかこないから、そのところでは契約の締結までは広告では言わないと考えているようにも思える。広告では申込みをさせるだけだから。広告では契約の締結をさせるということはできないので」

(2)今後のスケジュール

・都への照会中の部分については、回答が来たら、部会員に知らせて次の

委員会に、どのように出すかメール等で相談することになる。部会については、あえて開催する必要はないということで一致した。

- ・ただし、9日の委員会で基準案がまとまった場合、今後は、個別の事案がでてくれば、いきなり委員会というわけにもいかないの、事前に部会で調整する必要がでてくることはありうる。

(3)その他（事務局から2点）

- ・前回の部会のときに、議事録の取扱いについての口頭での報告
議事録は作成する。全委員が確認後、委員長と職務代理者谷茂岡委員に署名をいただき、長期に保存
ホームページの掲載ですが、国レベルではかなり細かく、最初に議事の要旨、それから議事録そのものを掲載するケースが多いが、当区では、そこまではしない。審議をして、こういうことが決まりましたというような審議結果について、いつ誰が出席して何を決めたといった大まかな報告という形での掲載とする。具体的案件については、途中の経過ではなく、最終的に報告書としてあがってきたものについて公開する。
情報公開請求があった場合は、個別案件については区の情報公開条例の9条で個人情報に関して定めている2号、意思形成過程に関する4号の工とかオのように、いわゆる公開しないことができる情報に該当するケースが多いと考え、全面非公開とする。一部公開としても、かなりの部分が黒塗りになってしまい、あまり公開をする意味もないと考える。しかし、今回審議しているような内容の、基準の策定といった最終的に告示を予定しているような案件については、その審議過程を特に非公開とする理由もないので、全面公開とする。さらに、個別案件で被害救済委員会にかかった場合に、該当の消費者、事業者から個人情報保護法に基づく請求があった場合は、いわゆる「自己情報」の開示請求ということで、該当部分については開示する。
- ・各区の65歳以上の高齢者の人口に対する構成比に関する報告（資料机上配布）

3 閉会