

第4回 福岡市消費生活審議会 会議録

- ・開催日時 平成19年3月29日（木）午前10：01～午前11：44
- ・出席委員 13名（1名欠席）
- ・傍聴人 なし

○開 会

福岡市市民局長 挨拶
会議の公開決定

○協議案件 不当な取引行為への「適合性原則」の導入について

議事資料（資料1）、参考資料によりセンター所長・担当係長から趣旨説明

（説明要旨）

「適合性原則」は、平成16年の改正消費者基本法において「事業者の責務」として明記され、同年の特定商取引法改正でも同原則を取り入れ、訪問販売における顧客に適合しない契約の勧誘・締結を禁止し、指示・業務停止命令の対象とした。

本市条例においても、総則規定であるが第5条第2項で「事業者の責務」として明確かつ詳細に規定している。しかしながら、事業者指導の直接的な根拠条文である第21条第1項及びこれに基づき市長が指定する52の不当な取引行為の中には、第21条第1項第1号指定（2）や同項第3号指定（7）（8）など「適合性原則」の要素を含むものはあるが、「適合性原則」違反を不当な取引行為として明確に定めた規定はない。

近時、悪質商法の手口が複雑・巧妙化する中で、事業者指導の実務において事業者側の取引行為の不当性を認定する根拠となるのは、過去の具体的な事実の存否（例：事業者が適切な説明をしたか否かなど）とならざるを得ない状況がある。

不当な取引行為に明確な「適合性原則」を導入することになれば、契約勧誘・締結時の消費者の状況と契約内容とを現在の時点で総合的かつ客観的に考慮することにより事業者側の不当性認定が可能となり、より迅速かつ効果的な事業者指導が行えると考える。

不当な取引行為への「適合性原則」の導入手法としては、条例改正と不当な取引行為の指定の修正・追加が考えられるが、現在の不当な取引行為の類型構成上の問題や改正手続などの問題から、事務局としては指定の修正・追加による試案を作成してみたのでこれも含めてご意見をいただきたい。

（協 議）

清水会長：只今、事務局から最近の相談事例や事業者指導の状況を前提に、条例上の課題や「適合性原則」に関する他都市の状況について説明があり、具体的な試案も示されております。本日、ここで結論を出すということにはならないと思いますが、適合性原則導入についての市の方向性なりについてご協議いただき、それを踏まえて次回の審議会なりで事務局から提案して

いただくということになるかと思いますので、積極的に疑問・質問やご意見をお願いします。

A 委員：疑問ということではないが、私自身弁護士で消費生活センターの法律相談を受けている立場として、事務局の説明を聞いて問題意識は非常によく理解できる。「言った、言わない」が立証できるのか、特にご老人の場合など難しいケースがある。事務局の説明にあったように適合性原則を取り入れることで消費者がどういう状況で契約内容がどういうものであるかという客観的な事柄で、「これはどう考えてもおかしいと」判断ができ実効性もあるであろうし非常に効果的でもあると考えるので、問題意識としては重要であり事務局の考えている方向としては良いのではと思う。

B 委員：県においては昨年の7月に条例を改正・施行し、適合性原則も取り入れている。事務局説明にあったが、事業者指導を行う場合、この条文のこの内容に該当し、違反していると具体的に指摘する必要があり、わかりやすい形で規定してあれば事業者に対しても説明しやすい。基本的には条例で定めることがいいと考えるが、条例改正の手続きなどの関係から考えれば、指定の修正・追加により事業者にも違反内容の指摘・説明ができるのであれば事務局の考え方でいいのではないか。

C 委員：第一点は、B委員の意見にも出たが適合性原則を取るのであれば、やはり原則論としては条例で謳うことが望ましいだろうと考える。ただ手続き的な問題があるとすれば、具体的な対応としては事務局提案の指定の修正・追加でよいと思う。

ただ案1の現在の条例の不当な取引行為の8類型の他に、適合性原則違反行為の類型を追加するという趣旨がよく解らなかった。つまり「適合性原則」というのは条例で定める不当な取引行為類型と同じレベルの話なのか。「適合性原則」は何らかの形で8類型全てに係わってくる考え方で、独立類型として適合性原則違反を建てることはそぐわない気がする。そういう意味で案2の方が現実的であり説得力があると感じる。私自身、現在の52の指定行為全てを精査しきれていないから明言できないが、事務局試案が21条1項1号の指定(2)の修正と3号の指定の追加となっており、他の指定行為で適合性を謳い込む必要はないのかと感じている。あえてその必要がないとするのであれば、どこかで一般原則として謳っておいた方が使いやすいのかなと思う。

事務局：「適合性原則」に関する文献等も少なく、事務局としても勉強不足の点もあり、そういう意味でもご助言をいただきたいと考えている。市条例では不当な取引を条例で一般的類型として定め、より具体的な行為態様を市長が指定するという形を取っている。「適合性原則」は取引行為に関する一般的な考え方であり、位置付け的には条例の一般類型として整理できないかと考えたものである。しかし一般類型として「適合性原則」を定めると、さらにそれに該当する行為をより具体的に指定する必要があるが、それ自体が困難であるし、また指定することによってかえって「適合性原則」の及ぶ範囲を限定してしまうこととなる。条例総則第5条に「事業者の責務」として「適合性原則」は明確に謳ってはいるものの、実際の事業者指導の場においては、総則規定を持ち出して指導するということも法理論的に不可能ではないのかもしれないが、やはり条例で禁止される不当な取引行為として、より具体的な内容・態様を指摘しながら指導せざるを得ない

現実があり、市長による指定の修正・追加という形で試案を作成したものである。

清水会長：21条1項1号と3号以外の種類の指定内容で「適合性原則」に係わる内容のものはないのか。

事務局：52の指定行為は条例で定めた8つの一般類型に該当する行為をより具体的に定めたもので、指定内容もある程度具体的な表現となっている。

分析の仕方次第では「適合性原則」の要素が含まれると考えられるものがあるかもしれないが、一応52の指定行為を見渡して明らかに「適合性原則」の現れであると考えられるものとして21条1項1号指定(2)と同項3号指定(7)(8)を洗い出したつもりである。

A 委員：C委員の意見にもあったが、「適合性原則」は基本原則的な考え方であるので本来は条例の総則部分に規定があって、さらに不当な取引行為に関する規定に現れてくるのが理論的には望ましいと思う。ただ一方で事務局説明にもあったが、はっきりと個別指定行為の中に明記する方が、効力的にも総則規定を根拠にするより事業者への指導という面ではやりやすいのではないか。理論上はC委員の意見が理想だと思うが、条例改正手続き面など現実問題を考えると2案でいいのではないか。ただ事務局試案は、21条1項1号指定(2)の修正と同項3号の指定追加の両方を行うようだが、「適合性原則」は事業者が適切な説明をしたか、していないかという問題ではなく、消費者の状況であるとか属性といった客観的状況と事業者が勧誘あるいは締結した契約とが適合しているかどうかの問題なので、私としては21条1項3号の追加だけで事足り、1号指定(2)の修正までする必要はないのではという意見である。

事務局：事務局としても3号に追加する指定内容の試案を立案している段階で、この指定があれば、いわばオールマイティに使えるという認識はあった。ただ1号指定(2)の現在の指定内容が、「適合性原則」に関する消費者基本法や他都市の条例・規則・告示の規定の仕方、さらには本市条例の総則第5条の表現と比較してもバランスがとれていないと考えて修正を加えたいと考えている。

D 委員：1号指定(2)については、事務局の考え方でいいのではないかと思う。やはり表現として足りない部分があれば、修正して明確にしておいた方がよいと思う。条例改正と指定の修正・追加という方法論であるが、指定の修正・追加という方法でも事業者指導における効果の面では変わりないという理解でよいのであれば、早く実施できるほうが良いと思う。

C 委員：事業者指導という面では、具体的には指定を扱わないと現場では使えないであろうからそれはやらざるを得ない。私の意見はA委員も言われたように、できれば理念規定といったものが条例上もあったほうがよりその根拠が明らかになるので望ましいであろうという趣旨で理解していただきたい。改正手続上の関係などがあるのであれば、先々、条例を扱う機会にでもそうした規定内容を盛り込んでいただければいいのではないかと思う。当面の対応としては、指定を扱うことで十分ではないかと考える。1号・3号以外の6種類の指定の中で扱うものがないのかという点だが、与信関係の部分「返済能力のない者には与信をしてはいけない」というのは広い意味で言えば「適合性原則」の話であり既に指定の中に入っているため、事務局の整理で問題ないと思う。1号指定(2)と3号指定(7)(8)の検討の結果として1

号指定（2）の修正と同項3号の指定を追加して「適合性原則」の一般規定として使えそうだとということであればいいのではないか。

事務局：条例改正して「適合性原則」を取り込むことが最も法的根拠として明確化されるのはご意見のとおりだが、理念規定として条例上にあった方が望ましいというご意見について、現行条例の総則第5条で事業者の責務として「適合性原則」を規定しているが、独立した「適合性原則」についての規定を設けたほうがよいというご意見でしょうか。

C 委員：もちろん5条が「適合性原則」を謳っているんだということは解釈上出てくるが、できればもう少し明確にしたものがあったほうがいいのかなという趣旨である。

清水会長：「適合性原則」が具体的に働く場面を考えた場合、勧誘の段階と契約締結まで至った段階とがあり、前者は消費者に適合しない勧誘はするなということだが、後者は勧誘方法自体は問題ないとしても、一般的に見て契約自体がその消費者にとって適合していないのであれば、そもそもそのような契約について契約締結はもちろん、勧誘もするなということになる。「適合性原則」を導入する場合、こうした各段階・場面に対応できるようにしておかなければならない。そこで冒頭の事務局説明でも指摘されていたが、文面上、21条1号は適切な説明等がされていない契約の「勧誘・締結」を規制していることから、1号指定（2）修正後の内容も当然「勧誘・締結」が対象となる。しかし3号は信義則違反の契約の「締結」を規制対象としており「勧誘」が抜けている。従って3号の指定を追加したとしても「勧誘」を禁止するという指導ができない。参考資料の名古屋市の例を見ても、消費者に適合しない契約の「勧誘・締結」を規制している。この点を整理する必要があるが…。

A 委員：となると、条例をさわらなければならなくなるが、21条1項3号に「勧誘」を入れる程度であれば条例の全体構造を変えるわけではないし、そうすれば指定内容にも「勧誘」が入れられるのであるから、そう大変な作業ではないのではないか。

清水会長：私もできれば条例を扱わずに指定のレベルで対応できればと考えていたが、A 委員のご意見のとおり「勧誘」も規制対象とするためには、条例の一部ではあるが扱わなければいけないが、その点事務局としてはどう考えるか。

事務局：ご意見のとおり、現行条例の規定文言からすると、1号は「勧誘・締結」となっているが、3号は「締結」のみであり、3号の指定で「勧誘」まで規制することはできないが、消費者被害の防止という観点からは行政として「勧誘」についても指導する必要性は感じており、その点をどう整理すべきか審議会のお知恵をお借りしたい。

C 委員：よくわからないが、「適合性原則」を考えたとき「勧誘」と「締結」を区分する実際上の必要性があるのだろうか…

事務局：確かに実際問題として、契約締結の前提として勧誘があるわけですから、解釈上、勧誘も（規制・禁止の対象として）入るんだという考え方はあるのだと思います。

C 委員：私もそうではないかという気がしている。「適合性原則」は事業者側の積極的な形での不当な勧誘、すなわち不当性の要件だろうと思うので、例えば消費者の方から積極的に適合しない契約の勧誘・締結を求めた場合にも「適

合性原則」が働くのかということ考えた場合、私は疑問がある。

そういう意味で、今回議論している内容は、契約の無効という話ではなく、またあくまで事業者に対する行為規制であり罰則まで踏み込んでいないわけであるから、現行条例の1号で勧誘部分についても対応が可能なような気がするのだが…。

E 委員：例えば精神障害のある消費者のような場合は躁鬱の波が激しくて、躁の時に自分で店に出かけて行ってお店の人に勧められるままに大量な買い物をしてしまうといった例がある。この場合、訪問販売ではないのでクーリング・オフの対象ともならず、どうするのかという問題があるが、今回の3号の指定の追加によりこうした場合も指導対象になる。悪質なものはもちろん別だが、積極的に求めてきた消費者に事業者が商品の説明することを「勧誘」と捉えて、「勧誘」段階を殊更必要以上に規制することは、かえって事業者側の営業活動への不当な干渉になるとも懸念されるのでは…

F 委員：規制対象となる「勧誘」は、事業者側からの積極的な働きかけという意味合いのもの…。

清水会長：「適合性原則」とは、もともと一般消費者との関係では事業者側は専門家なのだから、たとえ消費者の側が欲しても、事業者は消費者の状況まで配慮して、適当でないものは勧めてはいけないという考え方であり、十分説明したから許されるというようなものではない。たとえば「リスクが高いけど儲かります」と事業者も十分な説明をし、消費者も納得した上での取り引きだとしても、事業者は消費者の経済状況までも配慮して「あなたの財産状況からはやめておいたほうがいいですよ」と言わなければならないということである。今回の指定の修正・追加でも「ちゃんと適切な説明はしている」となると、理論的には1号では規制できず、3号でも「勧誘」段階の規制はできないことになる。ただ実際問題としては、契約まで至って初めて相談となり事業者の調査・指導となるのであろうから、C委員のご意見のとおり「締結」として処理できると思う。そういう意味で、理論的には必要であるが、事業者指導の実務においては現実問題としては必要ないかもしれない。

事務局：実務上は相談や事業者調査に着手する段階では、契約締結に至っているのが通常で、逆に契約締結まで至っていなければ具体的な事案としてはあがってきにくい。従って契約締結の前提には勧誘行為があるわけで、この一連の事業者側の行為について不当性があれば、行政としては「契約をするな」という指導だけでなく「そのような勧誘はするな」と指導したい。

しかし、現行条例の文言に忠実に従うならば、事実上の指導は別として「勧誘」について文書等により根拠条文を明確に示した形での指導はできない。

G 委員：県の条例は「適合性原則」取り入れているということだったが、条例本文で規定しているのか、それとも市の指定レベルできているのか。

B 委員：県の場合は、市と同じように条例で8項目の不当な取引行為を定めているが、その中に「適合性原則」の考え方を取り込んでおり、「勧誘・締結」について規制対象としている。

清水会長：条例改正を行うとしたら手続き等でどのくらいの期間がかかるものか。

事務局：条例改正となると、まずその他の条例上の課題も整理し原案を調整し、さらに庁内の政策会議に諮り、議会の調整やパブリックコメントなどを行っ

て議会にかけるという段取りとなり、大まかに言うと1年近くはかかるのではないかと思う。事務局としては改正手続きにこれだけの手間をかけることを考えると、事業者調査における拳証責任の転換といった問題等、条例上検討・整理すべき他の課題を含めていずれ適当な時期に改正を行いたいと思っている。今回の「適合性原則」導入については、なるべく早く事業者指導の場面で活用したいという気持ちもあり、事務局試案のような指定の修正・追加で整理できないものかと考えている。

清水会長：指定の修正・追加の場合はどのくらいの期間がかかるのか。

事務局：指定の修正・追加であれば、試案を成案として整理し、次回の審議会にお諮りしてご承認いただければ、それから1ヶ月もあれば可能ではないか。

清水会長：各委員のこれまでのご意見を聞いておりますと、21条1号指定（2）について「適合性原則」を明確にするとともに、3号新たに「適合性原則」を明記するという自体は、皆さん異論ないものと思います。他に指定の修正・追加の内容について、何かご意見があればお願いします。

A 委員：私も事務局の説明のように、条例については他の整理すべき部分も含めて一緒にやるということでもいいと思う。そうすると、今回は指定の修正・追加で対応することになるが、事務局試案の3号に追加する指定の文言で、大きな問題ではないかもしれないが、「著しく相当性を欠く」という部分の「著しく」が、事業者指導を行う上で行政側を制約することにはならないか。

事務局：委員のご指摘のとおり、「著しく」という文言により行政サイドの認定もより客観性が求められることになり、事務局としても試案を練っている段階で「著しく」を入れるかどうか迷いました。ただ、「一般の人が考えてもおかしい」という意味合いを現すには「著しく相当性を欠く」という表現がより適当ではないかと考えたことと、先ほどもお話ししたように「適合性原則」がいわゆるオールマイティー的に使われるマジックワード化することの危惧を避けるという意味で、試案段階ということもあり、行政サイドの歯止めとして敢えて入れたもので、必要かどうかについても審議会のご意見を伺って今後検討したいと考えている。

清水会長：最後に、これは私個人としての意見ですが、今すぐに条例改正すべきだということではなく、とりあえず今できることからやった方がよいだらうということで、指定の修正・追加で「適合性原則」が明確になるならば、現実的にはほとんどの事案については契約締結まで至っているのであろうから、対応可能ということを考えれば、事務局試案の方向でいいのではないか。条例改正については、条例の他の部分も併せて扱う必要が出たときに適切な形で整理されればよいと考える。

では、時間の都合もありますので、「適合性原則」については、これまでの委員のご意見を参考にされ、事務局の方で指定の修正・追加の内容を詰められて、できるだけ早く次回の審議会に成案として提案していただきたい。

○事務局報告 平成19年度消費者啓発地域支援事業について
議事資料（資料2）によりセンター所長から説明

（説明要旨）

昨年9月の審議会において、「今後の消費者啓発事業の展開について」という

ことでご協議いただき、その中で悪質商法被害の防止のためには、地域で学び合い助け合うという取り組みが重要だというご意見をいただいた。そこで19年度の消費者啓発地域支援事業として、従来の地域からの要請に応じて公民館などに出向いて実施する消費者教育出前講座に加え新たに「悪質商法にNO!ご近所ボランティア」育成講座の開催を計画している。これは、出前講座などに参加される方は悪質商法被害などの問題に意識が高い方、あるいは自分で情報収集ができる方であり、実際に被害にあっている方はご近所との交流や接点がない方、高齢で情報の入手が困難な方であるという状況を踏まえ、地域でこうした方々の身近で活動されている民生委員や社会福祉協議会など団体に呼びかけ、地域での集会など何らかの機会に悪質商法の手口や対処法等の情報を伝えることのできるノウハウを修得していただくための講座を開催するものである。1回20名程度で年間4回、80名の方に受講していただき、受講後も最新の悪質商法などに関する情報を提供するなど、フォローアップセミナーや情報交換会を開催することとしている。先ほどご協議いただいた事業者指導も重要な柱ですが、この消費者啓発地域支援事業も19年度の啓発事業の柱として実施していきたいと考えている。

(質疑)

H 委員：全国消費生活相談員協会としても今年、出前講座を県内で80回ほど行ったが、ヘルパーさん対象の講座が大変有意義であったと思う。そうした組織に働きかける取り組みはどうされているのか。

事務局：消費者問題の現状と消費者教育の重要性について共通認識を持つことを目的に、市役所内でセンターが事務局となり、高齢者やしょう患者などの施策を担当する保健福祉局の関係課や教育委員会の学校教育関係課で構成する「消費者教育推進連絡会議」を設置しており、そこでの情報が保健所や地域包括支援センターへも伝わることで、最近ヘルパーさんからの出前講座の依頼も増えてきている。

H 委員：出前講座も従来どおりの形でやるということですね。

事務局：そうです。消費者啓発地域支援事業は従来出前講座プラス新規に「悪質商法にNO!ご近所ボランティア」育成講座を開催するということである。

○退任委員挨拶

○閉会

事務局：本日は貴重なご意見・ご助言をいただき有り難うございます。また、ご退任されます6名の委員さん、2年間お務めいただきまして有り難うございました。また、ご再任いただきます委員さんにつきましては、今後ともご指導・ご鞭撻のほど、よろしくお願いいたします。

以上