

大阪府消費者保護条例の改正について

答 申

平成25年8月30日

大阪府消費者保護審議会

目 次

I はじめに	1
II 条例改正に向けた提言	2
1 「特定商取引に関する法律の一部を改正する法律」について...	2
2 「消費者教育の推進に関する法律」について	3
3 「消費者安全法の一部を改正する法律」について.....	3
4 不招請勧誘について	4
5 苦情審査委員会について	5
6 自主行動基準について	6
7 消費者基本計画の策定について	7
8 応訴における消費者支援について	7
9 その他の条例に係る事項について	8

参考資料

- 大阪府消費者保護審議会 検討経過
- 大阪府消費者保護審議会 委員名簿
- 大阪府消費者保護審議会条例改正検討部会 委員名簿
- 大阪府消費者保護審議会条例改正検討部会の運営要領
- 大阪府消費者保護条例の改正について（諮問）（写し）

I はじめに

今日の消費者を取り巻く環境は、社会・経済・技術の発展により、新しい製品やサービス、流通のスタイルが生まれ、消費者の暮らしはより豊かに、より便利なものになってきている。しかしながら他方で、消費者と事業者との契約においては、日々、新たな取引形態が生じる等、消費者問題はますます複雑化・多様化・深刻化している状況にある。

昨年、国においては「特定商取引に関する法律の一部を改正する法律」により「訪問購入」に関する規制が行われ、「消費者安全法の一部を改正する法律」により、「実態のない利用権」等の取引を原因とする財産被害の拡大防止等についても対策がなされた。

また、消費者の一層の自立を支援するために「消費者教育の推進に関する法律」が制定されている。

これらのことを踏まえ、大阪府消費者保護条例と関係法令との整合性を図るとともに、より実効性のあるものとするため、平成25年2月4日、大阪府消費者保護審議会は、大阪府知事から条例の見直しについて諮問を受けた。

大阪府消費者保護審議会は、できるだけ早期に必要な条例改正ができるよう、集中して審議をすることとし、条例改正検討部会を設置した。

同部会は、今回の条例改正の検討に当たり、「特定商取引に関する法律の一部を改正する法律」及び「消費者安全法の一部を改正する法律」との整合性並びに「消費者教育の推進に関する法律」の施行に伴う消費者教育に関する事項を最優先の検討事項とし、「不招請勧誘」、「苦情審査委員会」、「自主行動基準」、「消費者基本計画」、「応訴における消費者支援」に関する事項についても重要課題として議論を行った。

同部会審議は、これらの項目について、改正条例に盛り込む必要があると考える基本的事項を記述することとし、他に議論を行った項目については、「その他の条例に係る事項について」とし、計4回の部会検討結果を「中間報告」としてとりまとめた。

また、「中間報告」については、6月28日から7月29日までの間パブリックコメントを実施し、その結果、38の個人・団体から135件の意見をいただいた。

当審議会は、同部会の検討結果、パブリックコメントによる府民・団体等の意見を踏まえ、条例改正についての意見を取りまとめ、答申するものである。

Ⅱ 条例改正に向けた提言

1 「特定商取引に関する法律の一部を改正する法律」について

平成22年度以降、女性や高齢者を中心に、買取業者が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激に増加し、同様に府内においても急増した。

その対策として、国は、平成24年8月、「特定商取引に関する法律の一部を改正する法律（以下「改正特商法」という。）」により、新たに「訪問購入」取引を規制対象としたところである。

現行条例においては、「事業者から商品及び役務等を購入し、使用し、利用する者」を消費者であると解釈しており、「事業者に物品等を売却する者」が消費者であるという想定はされていない。

また、「改正特商法」では、「規制の対象除外物品(自動車・家具・家電・書籍等)」等が規定されており、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とは相違点がある。

そのため、「改正特商法」との整合性を図るという点を踏まえたうえで、条例による規制のあり方について検討した結果、次の点について条例を改正することが望ましいとした。

- (1) 「事業者に物品を売却する」取引（以下「買取型消費者取引」という。）において、「事業者に物品を売却する者」は「消費者」であることから、当然「消費者としての権利」を有しており、条例において「事業者に物品を売却する者」が「消費者」であることを明確にすること。
- (2) 「改正特商法」は、前述のとおり「訪問購入」に関する規制対象を「物品」に限定し、そのうえで「規制の対象除外物品」を定めている。また、事業者が消費者宅等に訪問して行う「訪問」取引のみを対象としているが、実際には、規制の対象とならない「ゴルフ会員権」等の「権利」に関するものや、「訪問」以外の電話や店舗における「買取型消費者取引」のトラブルが発生している。

これらのことから、条例は、法では対応ができない課題について対応を可能とすべきであり、現行条例の考え方とおおり「買取型消費者取引」についても「物品の種類」や「訪問」であることに限定するのではなく、全ての「買取型消費者取引」を条例の対象とすること。

また、「訪問購入」においては、事業者が物品等を購入する際に商品券等の金券類との交換を行う事案が発生しているが、金券類との「交換取引」は、「改正特商法」の規制対象とはならないことから、「買取型消費者取引」を条例の対象とするに当たっては、「交換取引」についても対象とすることが望ましい。

なお、日々、消費者と事業者との新たな取引形態が生じており、現状では想定していない取引による消費者被害が発生する可能性がある。このような場合でも「消費者と事業者の全ての取引」を条例の対象とすることで対応できるとの考え方もあることから、今後、被害の実態を踏まえ、規制の必要性や実効性等について議論することが必要であると考えます。

2 「消費者教育の推進に関する法律」について

平成24年8月、「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。）」が制定され、その目的に「消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差等に起因する消費者被害の防止」及び「消費者が自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるようその自立を支援する」ために消費者教育が重要であり、推進する必要があるとされている。

このことから、新たな法が制定された経緯やその趣旨を踏まえると、現行条例の「第5章 雑則」中の第三十条（情報の提供及び消費者教育）の規定は、あまりにも不十分であると言わざるを得ない。

そのためには、次の点について条例を改正することが望ましいとした。

- (1) 新たに「消費者教育」の章を設ける等、消費者教育推進法第三条に規定されている「基本理念」にのっとり、府が「消費者教育」の充実に努めることを明確に規定すること。そのために必要な事項を定めるべきことを条例に明記すること。

なお、「消費者教育推進法」に都道府県の努力義務として規定されている「消費者教育推進計画の策定」と、その計画の作成や変更に意見を述べる役割等を担う「消費者教育推進地域協議会の設置」について、「消費者教育推進計画」は、後述する「消費者基本計画」との整合性が必要であり、また、「消費者教育推進地域協議会」が担う役割と当審議会が担う役割が、多くの部分で重複するものと考えられる。

そのため、各計画の整合性や策定作業の効率性の観点から、「消費者教育推進地域協議会」は、当審議会の部会に教育委員会等の必要な外部委員を加えて設置し、「消費者基本計画」策定の議論と併せて「消費者教育推進計画」についても議論することが望ましいと考える。

3 「消費者安全法の一部を改正する法律」について

他の法令等に対応できない「実態のない利用権」や「換金できない外貨」等の取引により、多数の消費者に重大な財産被害をもたらす事案への対策として、「消費者安全法の一部を改正する法律（以下「改正消費者安全法」という。）」において「被害の発生及び拡大防止を図るための事業者に対する不当な取引の取り止め」等の措置を執るよう勧告できることとされた。

条例においても、第八条に「危害を発生させ又は発生させる可能性がある事案に対し、その危害の拡大の防止等のための勧告等」ができることが規定されていることから、次の点について条例を改正することが望ましいとした。

- (1) 今回の「改正消費者安全法」による「『実態のない利用権』等の取引によって、多数の消費者に重大な財産被害をもたらす事案」についても、「改正消費者安全法」との整合性を図るという観点から、条例においても「被害の発生及び拡大を防止すべき事案」として規定すること。

4 不招請勧誘について

「改正特商法」により、「訪問購入」取引においては一部の規制対象除外物品等を除き「不招請勧誘」が禁止された。

現行条例では、第十六条第一項第一号及び規則第五条別表第一トにより「拒絶の意思を表明している消費者に対する勧誘」が禁止されており、また、その運用及び解釈において「訪問販売お断りステッカー」等を玄関等に貼付することで「拒絶の意思の表明」であるとし、実質的な悪質事業者による「不招請勧誘」の防止対策としている。

今回、「買取型消費者取引」を「物品の種類」や消費者宅等への「訪問」であることを限定せず条例の禁止行為の対象とし、「拒絶の意思を表明している消費者に対する勧誘」を禁止とすることで、例えば、「訪問販売お断りステッカー」に記載されている「訪問販売」の文言を「訪問取引」や「訪問販売・買取」とする等の工夫によって、「改正特商法」の規制対象除外物品等も含め、全ての「買取型消費者取引」において、実質的な悪質事業者による「不招請勧誘」の防止対策とすることが可能であると考えます。

そのため、「取引形態」や「物品等の種類」を限定せずに禁止行為を定めている条例において「不招請勧誘」を禁止行為する場合には、適正に事業を行っている事業者への影響が懸念されることから、現時点において「不招請勧誘」を禁止行為とすることは困難であると判断した。

なお、現状においても「訪問販売」や「訪問購入」に関する女性や高齢者への被害が多発していることを踏まえ、国や他府県の動向を注視しながら、今後も引き続き検討すべき課題である。

5 苦情審査委員会について

苦情審査委員会に付されたあっせん及び調停については、苦情が解決した場合とともに解決の見込みがないと認められた場合にも、その経緯及び結果について公表を行っている。

しかし、公表にかかる根拠規定は、条例第三十条（情報の提供及び消費者教育等）の規定に基づくものであり、根拠としては非常にわかりづらいものとなっている。

このため、次の点について条例を改正することが望ましいとした。

- (1) 第二十五条（審査会のあっせん等）の規定中に経緯及び結果の公表について明確に規定すること。
- (2) あっせんの際にも調停と同様に当事者の出席を求めているが、現状では、あっせん時における当事者への出席要請には根拠規定がなく、任意の依頼となることから、事業者が出席を安易に拒む可能性がある。そのため、あっせんの際にも当事者への出席を求めることができることを条例に規定し、根拠を明確にすること。

なお、調停の際に、当事者が出席の求めに応じない場合には、事業者の氏名又は名称等の公表（第二十八条第一項第四号、第二十五条第二項）を行うが、これは、条例の実効性を担保するための手段として、制裁的機能に着目し設けられたものである。他方で、あっせんはあくまでも基本は「当事者間の自主的な解決を図るもの」であることから、あっせんにおいて当事者が出席の求めに応じない場合であっても、制裁的な意味合いの「氏名等の公表」の対象とはしないこととする。

また、苦情審査委員会によるあっせん又は調停については、現在までに実施された件数が年に数件と多くはないことを踏まえ、あっせん又は調停を必要とする紛争に対して適正に実施されているか等を検証すべきと考える。

6 自主行動基準について

自主行動基準は、事業者の行動をより消費者志向の高いものとする事で、消費者利益の増進に重要な役割を果たす手法のひとつと位置づけられており、府は、事業者及び事業者団体の自主行動基準策定の取組に対し支援すべきであることが条例に規定（第十二条）されている。また、事業者から届出があった場合は、府が公示することにより消費者へ情報提供することで事業者との信頼関係の構築を図るためのものとしている。

現状では事業者から届出があった場合に、当該事業者に対する苦情相談等が複数、継続して発生している等、当該事業者の事業活動の実態が届出の基準の内容を遵守していないと認められる場合が発生している。

しかし、現行条例の規定（第十一条第三項、同条第四項）は、届出があった時点では、策定した基準の内容が条例及び規則に規定する内容に適合している場合は、当該事業者の事業活動の実態がその基準の内容を遵守していないと認められる場合であっても届出を受理することとなり、公示することになる。

これは、事業者の事業活動の実態と異なっている自主行動基準という情報を消費者に提供することになり、本制度の趣旨や目的に反する結果となる可能性がある。

そのため、次の点について条例を改正することが望ましいとした。

- (1) 府民へ事業者の正確な情報を提供すべきであることから、現行条例第十一条に規定されている自主行動基準策定の届出があった時点における「自主行動基準の内容が目的に合致していないと認められるとき」の是正勧告（同条第三項）と同様に、「当該事業者の事業活動が、その基準の内容を遵守していないと認められるとき」においても、その遵守されていない事業活動に対する是正勧告を可能とし、是正されない場合には公示しないこととする規定（同条第四項参照）を設けること。

なお、本制度については、前述の目的のために平成17年の条例改正時に新たに規定されたものであるが、制度創設から8年が経過しており、今後、適切に検証する必要があると考える。

7 消費者基本計画の策定について

国においては、消費者施策の計画的な推進を図るため、「消費者基本法」において「消費者基本計画」を策定することが定められている。

府においても消費者施策を計画的に推進するためには、目標を定め、その目標を達成するために施策を計画的に実施することが必要である。

また、定期的に施策の実施状況や成果を点検し必要に応じて修正をすることで、より実効性のある施策を実現することが可能となる。

そのため、次の点について条例を改正することが望ましいとした。

- (1) 条例において、府の責務として「消費者施策に関する基本的な計画（以下「基本計画」という。）」を策定しなければならないことを規定し、その規定に基づき、府として基本計画を策定のうえ、計画的に消費者施策を推進することとする。
- (2) 基本計画に定めるべき内容や計画を策定する際には、府民及び消費者保護審議会の意見を踏まえることについても規定すべきと考える。

なお、基本計画については、「2『消費者教育の推進に関する法律』について」に記載の「消費者教育推進計画」と併せ、平成26年度中を目途に策定すべきと考える。

8 応訴における消費者支援について

近年、被害にあわれた消費者の中には、相手方である事業者等から提訴される事案が発生している。

現行条例においては、消費者が事業者を提訴する場合の支援に関する規定(第二十六条)はあるが、消費者が事業者に提訴された場合の支援に関する規定は存在しない。

本来、被害にあわれた消費者への支援については、提訴する場合であっても提訴された場合であっても違いはないと考えられ、また、提訴される場合には、消費者の意思にかかわらず被告となってしまうことになる。

しかしながら、本規定による訴訟資金の貸付については、制度が創設されて以降、現在まで全く実績がないこと、また、実際に援助を必要とする消費者の実態が把握されていない現状において、条例に新たに規定することは非常に難しいと考える。

なお、現行支援制度の実績がないことについては、支援する要件の一つである苦情審査委員会によるあっせん又は調停により解決できないものとなっているが、その実施件数が多くないことが要因の一つであるとも考えられる。

そのため、今後、「5 苦情審査委員会について」において記載のとおり、審議会によるあっせん又は調停に関する検証と併せ、訴訟支援を必要としている消費者の実態を把握し、他の支援との役割分担等を踏まえ、そのあり方について検討すべき課題であると考ええる。

9 その他の条例に係る事項について

(1) 条例名称について

条例の名称については、前回条例改正時の平成17年にも議論されたところであるが、現時点においても、条例名称中の「保護」の文言については、「消費者は自立すべきであるが、なお、現状においても消費者の保護は不可欠である」との意見を踏まえ、引き続き検討すべきと考える。

(2) 集団的消費者被害回復制度について

平成25年4月19日、「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の特例に関する法律案」が閣議決定され、第183回国会に上程されている。

今後の国会における審議の状況、具体的な運用等について確認したうえで、再度議論すべきものとする。

(3) 前文について

現行の前文は、改正を行った平成17年から約8年が経過し、この間、社会経済情勢が変化し、消費生活と経済社会との関係がますます多様化・複雑化するなか、発生した東日本大震災の経験を契機に、地域や家族の絆を強め、社会の安定と持続可能性を確保するためには、消費者が自らの意思決定や消費行動がもたらす影響と社会的役割を自覚し、自主的に行動することが求められている。

そのため、国において「消費者教育推進法」が制定され、「消費者教育」が重要であるとされたところである。

本条例の前文においても、「消費者教育」について、その重要性・必要性とともに、それを強く推進すべきであることを盛り込むことも検討すべきと考える。

大阪府消費者保護審議会 検討経過

- 総会 H25.2.4 ○「大阪府消費者保護条例の改正について」諮問
 ○「条例改正検討部会」を設置して審議することに決定

部会	回	日	議題
	1	H25.3.4	<ul style="list-style-type: none"> ・大阪府消費者保護条例の改正に係る検討課題について ・検討課題と論点について
	2	H25.4.12	<ul style="list-style-type: none"> ・検討課題について ・大阪府消費者保護審議会委員（部会以外）の意見について
	3	H25.5.10	<ul style="list-style-type: none"> ・改正すべき大阪府消費者保護条例及び同施行規則の内容について
	4	H25.5.30	<ul style="list-style-type: none"> ・「大阪府消費者保護条例の改正について(中間報告案)」について

- 総会 H25.6.21 ○「大阪府消費者保護条例の改正について 中間報告」
 ○「中間報告」についてパブリックコメントを実施することを決定

- 総会 H25.8.7 ○「中間報告」についてのパブリックコメントの結果報告

- 総会 H25.8.26 ○「大阪府消費者保護条例の改正について 答申(案)」審議

大阪府消費者保護審議会 委員名簿

(50音順)

【学識経験者】

いけだ たつお 池田 辰夫	大阪大学大学院高等司法研究科 教授
おおくぼ のりこ 大久保 規子	大阪大学大学院法学研究科 教授
かのう けいこ 加納 恵子	関西大学社会学部 教授
こまき のりこ 小牧 規子	関西外国語大学広報室 課長補佐
すずき まゆこ 鈴木 真由子	大阪教育大学教育学部 教授
たかもり ちかこ 高森 哉子	名古屋学院大学法学部 教授
やまもと こうじ 山本 浩二	大阪府立大学大学院経済学研究科 教授
よしだ みのる 吉田 実	弁護士（大阪弁護士会）

【消費者代表】

いいだ ひでお 飯田 秀男	全大阪消費者団体連絡会 事務局長
いながき はるみ 稲垣 晴美	公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会 西日本支部 理事・副支部長
おかもと たかこ 岡本 孝子	なにわの消費者団体連絡会 事務局長
なかはま たみえ 中浜 多美江	NPO法人関西消費者連合会 副理事長
みかみ けいこ 三上 啓子	社団法人全国消費生活相談員協会 理事・関西支部副支部長
やすもと まさお 安本 正男	大阪府生活協同組合連合会 専務理事

【事業者代表】

あきやま こうぞう 秋山 幸三	日本チェーンストア協会関西支部 事務局次長 (平成25年5月31日まで)
いまい きよつぐ 今井 清継	日本チェーンストア協会関西支部 事務局次長 (平成25年6月1日から)
かなたに かほこ 金谷 郁穂子	社団法人消費者関連専門家会議 西日本支部理事
にしだ けんじ 西田 賢治	大阪商工会議所 常務理事・事務局長

大阪府消費者保護審議会条例改正検討部会 委員名簿

(50音順)

【学識経験者】

いけだ たつお
池田 辰夫 大阪大学大学院高等司法研究科 教授

こまき のりこ
小牧 規子 関西外国語大学広報室 課長補佐

よしだ みのる
吉田 実 弁護士（大阪弁護士会）

大阪府消費者保護審議会条例改正検討部会の運営要領

(目的)

この要領は、平成25年2月4日付け消セ第1610号で知事から諮問のあった「大阪府消費者保護条例の改正について」、積極的に調査・審議するため、大阪府消費者保護審議会規則（以下「規則」という。）第18条第1項の規定に基づき、大阪府消費者保護審議会に条例改正検討部会（以下「部会」という。）を設置するものである。

(構成)

機動的な運営を行うため、部会委員は3名とし、分野ごとの委員数は、学識経験者3名とする。ただし、部会長が必要と認める場合は別途委員等を指名するものとする。

(指名)

部会の委員は、規則第18条第2項の規定により会長が決定する。また、同条第3項の規定により、会長が部会長を決定する。

(公開)

部会は、原則として公開とする。ただし、公開原則の適用除外事項に該当する情報（大阪府情報公開条例第8条及び第9条各号に該当する情報）を取り扱う場合は非公開とし、個々の会議の公開決定は部会長が行う。

附 則

この要領は、平成25年2月4日から施行する。

消セ第1610号
平成25年2月4日

大阪府消費者保護審議会
会長 池田 辰夫 様

大阪府知事 松井 一郎

大阪府消費者保護条例の改正について（諮問）

大阪府では、昭和51年に大阪府消費者保護条例を制定し、消費者被害の救済や消費者啓発・情報提供など消費生活の安全向上を図るため、総合的な施策の推進に努めているところですが、

しかし、今日の消費者を取り巻く環境を見ると、社会・経済・技術の発展は、毎日のように新しい製品やサービス、流通のスタイルを生み、消費者の暮らしはより豊かに、より便利になっていますが、事業者との契約において新たな問題を発生させるなど、消費者問題は複雑化・深刻化する状況にあります。

このため、国においては、昨年8月に、訪問購入事業者に関する規制を行うため、「特定商取引に関する法律の一部を改正する法律」や、消費者の一層の自立に向けた「消費者教育の推進に関する法律」が制定されました。

大阪府についても、これらの取り巻く環境に対応し、消費者施策をより充実していく必要があることから、大阪府消費者保護条例について、関係法令との整合性を図るとともに、より実効性のあるものとするため、条例改正のあり方について、大阪府消費者保護審議会規則第2条の規定により貴審議会の意見を求めます。