

2004（平成16）年12月7日

大阪府知事 太田房江 殿

大阪弁護士会

会長 宮崎 誠

「大阪府消費者保護条例の改正に当たり、盛り込むべき基本的事項について」（中間報告）に対する意見書

本年6月、国は消費者基本法を大幅に改正した。これを受けて、大阪府におかれても大阪府消費者保護条例（以下、府条例という）の改正作業に取り組むことになった。大阪府知事の諮問を受けて大阪府消費者保護審議会は条例改正の審議に入り、本年11月、中間報告を発表し、パブリックコメントに付された。審議会は条例改正検討部会を設置し部会において短期間の間にもかかわらず充実した審議を重ねられたことに敬意を表する。ただ、検討課題の広がりからして検討の期間が短く、未だ十分検討できていない課題が積み残されているとも思われるので、今後さらに検討を重ねられることを最初に要望し、以下中間報告に対する意見を述べる。

第1 消費者の権利について

消費者基本法は、今年の改正で消費者の権利を明記することになったが、府条例は昭和51年の制定時から消費者の権利を明記するなど先進的な内容であった。今般、消費者の権利のリストをさらに書き改めることになり、中間報告では、9つの権利が明記されている。このように消費者の権利を定式化し、これを拡充することに賛成である。

ただ、近年よく議論されるようになった「消費者団体を組織し行動する権利」が規定されていないので、これについても追加して規定すべきである。

消費者基本法の改正に向けた審議でも、消費者個人は事業者に対して情報力や交渉力の面で不利な立場にあり、自ら必要な情報を入手したり被害の救済を求めること等において限界があることから、消費者団体は、消費者の健全かつ自主的な組織活動を通じて消費者利益を確保する役割を果たす必要があると指摘されていた。府条例でも消費者団体の役割が規定されている。しかし、単に消費者団体の役割を規定するにとどまらず消費者にはその権利の実現を図るために消費者団体を組織し行動する権利があることを明記すべきであると考えます。

第2 情報提供に関する規定の充実化

1 情報提供の意義

電子メールやインターネットなど情報関連技術の進展に伴い、消費者問題において、悪質事業者の利用する手段が多様化、巧妙化している。これに対し、消費者自身が得られる情報は限られており、被害が顕在化した時にはすでに相当多数の被害が発生してい

る、という事態が生じている。

したがって、消費者被害を未然に防ぐためには、調査、監督権限の行使や苦情処理を通じて様々な情報を得ることのできる行政が、消費者に対して積極的に情報の提供を行っていく必要がある。その意味では、情報提供の規定の充実化は時宜に適したものである。

また、消費者行政の取組みやシステムを広く府民が知る上でも、消費者行政上の情報提供の充実化は有意義である。

2 不当な取引方法における事業者の名称等および消費者の苦情申出における情報提供について

中間報告(案)が、「5 不当な取引行為に関する規定の実効性確保について」において、一定の場合に事業者名の公表ができる旨の規定を新設すべきとした点は、消費者被害の未然防止と不当な取引方法の抑止の実効化にとって大きな前進であり、評価できる。

さらに、中間報告が府条例28条による消費者の知事に対する申出において、申出の内容並びにその処理の経過及び結果を情報提供する規定の新設すべきだとした点も同様である。消費者行政の取組みを広く府民に周知し、府民に被害救済や未然防止のシステムを周知する上で効果的であり、加えて、悪質な事業者に対して、行政が適宜対応することをアピールし、事業者の悪質行為を未然に防止することにもつながるものであり、この点における情報提供の制度の新設は高く評価できる。

3 盛り込むべき事項

しかし、苦情処理の経過及び結果の公表についての規定がない点では、中間報告(案)は未だ不十分であり、この点は、是非盛り込むよう検討されたい。

現条例において、第22条に苦情審査会のあっせん又は調停に付することができる旨の規定はあるものの、その調停の経過及び結果について公表を求める規定が存在しない。わずかに、事業者が調停の出席要求に応じなかった場合にその事実及び事業者名等を公表する旨の規定があるのみである（現条例第25条1項4号）。

この点は、例えば東京都条例第30条のように、

- ① 審査会のあっせん又は調停に付した際にその概要
- ② 当該紛争が解決したとき、又は解決の見込みがないと認めるときに、審議の経過及び結果

を公表する旨の規定を新設すべきである。

このような事項を公表することで、あっせん又は調停に付された事案と同種事案について、消費者被害の防止に資することになる。加えて、苦情審査会の活動が広く府民に知られることを通じて、さらに苦情審査会の活動が活発化することも期待できる。

これに対しては、実際の運用面で、審議の経過及び結果を明らかにすれば足りるという考え方もあるようであるが、これまで多数の案件を扱っている東京都消費者被害救済委員会の場合、調停が不調になったときには事業者名も含めて情報提供をしている。このような場合事業者からなぜ個別紛争についてひろく情報提供するのかといったクレームが出ることも予想される。条例で情報提供について明確に定めておくことが必要で

ある。

第3 立証責任の転換規定の新設について

1 不当な取引行為に関する規定の実効化確保のための立証責任の転換

(1) 不当景品表示法4条2項や特定商取引法6条の2等は、近時の法改正において、不当表示か否か又は不実告知か否かの判断にあたって、立証責任を業者側に転換する規定として新設されたものである。府条例の改正においても、これら法改正の動向にしたがって、立証責任を業者側に転換する規定を設けるべきである。

(2) 経済産業省の平成16年10月25日付「『特定商取引に関する法律第6条の2等の運用指針』の公表について」にも記載されているように、特商法において、立証責任を業者側に転換する規定が設けられる以前は、商品の性能、役務の効果、取引により得られる利益等に関する勧誘・広告について、不実勧誘・誇大広告等として規制するためには、主務大臣の側が、専門機関を利用して調査・鑑定等を行い、勧誘に際して告げられた又は広告において表示された性能、効果、利益がないことを立証する必要があった。

そのため、業者が当該勧誘に際して告げられた内容又は当該広告において表示された内容の裏付けとなる合理的な根拠を全く有していない場合でも、行政処分を行うまでに多大な時間を要し、その間に不実勧誘・誇大広告等の疑いのある商品・役務が販売・提供され続けるなどし、その結果として、消費者被害が拡大するおそれがあった。

このような状況を踏まえ、商品の性能、役務の効果、取引により得られる利益等に関する合理的な根拠のない勧誘・広告を効果的に規制することを可能とする目的で、立証責任を業者側に転換する規定が設けられたものである。

(3) 前述のような状況及び悪質業者による合理的な根拠のない勧誘・広告を効果的に規制する必要性は、条例についても同様である以上、府条例においても、不当な取引行為のうち、少なくとも不実告知に関しては、立証責任を業者側に転換する規定を設け、知事による指導及び勧告（16条）を容易にすべきと考える。

〔改正条文案の参考例〕

知事は、第14条第1号の不実を告げる行為があったか否かを判断するために必要があると認めるときは、当該事業者に対し、期間を定めて、当該告げた事項の裏付けとなる合理的な根拠を示す資料の提出を求めることができる。この場合において、当該事業者が当該資料を提出しないときは、第16条〔指導及び勧告〕の規定の適用については、当該事業者は、同号の不実を告げる行為をしたものとみなす。

2 危害防止のための調査等の規定に関する立証責任の転換

(1) 現行条例の7条2項は、知事は、事業者に対し、当該消費生活商品等がその欠陥により消費者の生命、身体又は財産について危害を発生させず、かつ、発生させるおそれがないものであることの「立証を求めることができる。」としている。

この趣旨をさらに進めて、下記の参考例のように、危害を発生させず、かつ、発生させるおそれがないものであることの立証責任を業者側に転換する規定と改めることにより、知事による勧告（6条1項）及び勧告をした旨の周知（同条2項）を容易にすべ

きと考える。

〔改正条文案の参考例〕

知事は、消費生活商品等がその欠陥により消費者の生命、身体又は財産について危害を発生させ、又は発生させるおそれがあるか否かを判断するために必要があると認めるときは、当該消費生活商品等の供給を行う事業者（以下「当該事業者」という。）に対し、期間を定めて、当該消費生活商品等がその欠陥により消費者の生命、身体又は財産について危害を発生させず、かつ、発生させるおそれがないものであることの裏付けとなる合理的な根拠を示す資料の提出を求めることができる。この場合において、当該事業者が当該資料を提出しないときは、第6条〔勧告等〕の規定の適用については、当該消費生活商品等がその欠陥により消費者の生命、身体又は財産について危害を発生させ、又は発生させるおそれがあるものとみなす。

- (2) なお、迅速な危害防止の観点から、現行条例の7条1項の文言中、「大阪府消費者保護審議会の意見を聴かなければならない。」との文言は、削除すべきである。

第4 不当な取引行為の規制の追加について

府条例及び規則が規定する不当な取引行為の諸類型について、追加や見直しが検討されており、これも時宜を得たものとして評価しうる。

是非とも不当な取引類型として追加いただきたいのが、不招請勧誘の禁止である。高齢者に対する点検商法など訪問販売による悪質な被害が後を絶たない。近年、電子取引でオプトイン、オプトアウトといった不招請勧誘の規制がなされるようになったが、同種の規制手法を訪問販売など悪質商法の温床となっている販売方法に適用すべきである。

〔改正規則案の参考例〕

「住居にステッカーを貼るなどの方法によりあらかじめ訪問販売を拒絶する旨表示している消費者に対して、訪問して契約の締結を勧誘する行為」

第5 苦情処理、苦情審査会、訴訟援助について

1 苦情処理について

消費者基本法は、改正により市町村だけでなく都道府県の消費生活センターにも苦情処理の役割を課すと共に、広域的かつ専門的な苦情処理を求めている。府条例には苦情処理についての規定はすでにある。しかし、専門性を高めるためには消費者に対する助言だけにとどまらず事業者とのあっせんすることにより紛争の実態をより深く把握することにつながるのである。そこで、あっせんが重要であることを喚起するために、現在の「知事は、消費者から消費生活商品等の取引に関する苦情の処理の申出があつたときは、適切かつ迅速に処理するよう努めなければならない。」（現行条例第21条）という規定を、「知事は、消費者から商品または役務に関する苦情の処理の申出があつたときは、適切かつ迅速に救済するため、助言、あっせんその他の適切な措置を講ずるものとする。」と改正すべきである。

2 苦情審査会について

現在の苦情審査会は、知事が案件を付託するという手続になっている。しかし、苦情審査会がADRとして機能していくためには、公害審査会や地方労働委員会などのように申出制にすべきである。ただし、審査会が消費生活センターと違って、同種紛争の解決策の提示と同種被害の予防という役割を担うことからすれば、申立を受ける事案の絞りが必要となる。そこで、「消費生活センターでの解決が困難」という要件で絞りをかけるなどの工夫を考えるべきである。

苦情審査会の手続に事業者を協力させるために、当事者の出席だけでなく資料提出、説明・報告の徴求ができるような規定を新設すべきである。また、当事者だけでなく専門家その他の関係者の出席を求めることのできる規定も拡充すべきである。

〔改正条文案の参考例〕 現行条例22条関係

- 1 消費者は、商品または役務に関する苦情について、大阪府消費生活苦情審査会（以下「審査会」という。）による調停を申し出ることができる。
- 2 審査会は、前項の申出のあった事件が消費生活センターでのあっせん等による解決が困難であると認めるときもしくは同種被害の救済及び予防に資すると認めるときは、これを審査会の調停に付す。
- 3 審査会は、前項により調停に付さなかった事件は、消費生活センターのあっせん等による解決に付すものとする。
- 4 審査会は、調停のために必要があると認めるときは、当事者、関係人の出席を求めてその意見を聴き、資料の提出の要求その他必要な調査をすることができる。

3 訴訟援助

- (1) 府条例は、訴訟援助の対象事案について、消費者が訴訟を提起する場合に限定しているが、信販会社からの立替金請求事件に代表されるように、消費者が応訴しなければならない場合もある。そこで、訴訟援助の対象事案に消費者が応訴する場合も含める規定を設けるべきである。
- (2) 府条例では、訴訟手続のみを援助対象として規定しているが、その他の法的手続きは含まれていない。しかし、民事保全手続や債権者破産の申立てによって悪質業者の財産隠しを防止したり、民事執行手続によって債権の満足を受けることが、消費者の現実の被害救済につながることは明らかである。他方、これらの手続は予納金や担保金が多額に及ぶ場合も多く、被害に遭った消費者がその負担に耐えられないことも多い。そこで、訴訟費用だけでなく、民事保全手続の担保金や、民事執行手続・債権者破産申立ての予納金も援助対象に含めるように改正すべきである。
- (3) 苦情審査会前置を廃止すべきであること

府条例は、訴訟援助の対象は、苦情審査会で解決できなかった案件に限定している。しかし、訴訟援助制度は苦情審査会制度の補完ではない。苦情審査会前置の要件は撤廃すべきである。

この制度の趣旨は、消費者被害のような少額被害で訴訟費用の方が相対的に高いために訴訟を断念すると、個々のケースで被害救済が出来ないだけでなく、社会全体の公正

な取引の実現に支障が出ることから、消費者が裁判上の救済を求める場合の援助をしようというものである。したがって、苦情審査会のない自治体でも訴訟援助の制度を設置している。これまで、訴訟援助の制度がほとんど使われていないのは、苦情審査会前置の制度になっていたからであり、実際に府民に使われる実効性ある制度とするためには、苦情審査会前置の要件は廃止すべきである。

第6 消費者教育の充実について

- 1 中間報告にあるように消費者教育の充実に向けた取り組みを推進することには賛成である。消費者教育にはひろく消費者に対する情報提供することも含まれるので、「消費者教育」が学校教育や社会教育場面での活動だけに狭く理解されることのないよう、ここでは、消費者教育・情報提供活動と表現する。

条例で消費者教育・情報提供の推進について規定するときには、次のような内容を盛り込んだものとされたい。

- ①府は、市町村、消費者団体、事業者、事業者団体、教育機関その他の関係機関と連携して、消費者が主体的かつ合理的に行動することができるよう、消費者に対して消費生活及び生活設計等に関する教育・啓発の充実を図るとともに、必要な情報を積極的に提供しなければならない。
- ②府は、前項の教育及び情報の提供を行うにあたっては、対象となる消費者の年齢、居住地域その他消費者の置かれた状況に応じ、国際化・情報化等の経済社会の変化に応じて適切な内容及び方法となるよう配慮しなければならない。
- ③府は必要と認める商品・サービスについて試験、検査又は調査等を行い、その結果を展示その他の方法により公開することとする。

2 消費者教育・情報提供活動の計画的推進体制の確立

こうした消費者教育・情報提供活動は、府単独で行うよりも、府・市町村・消費者団体・事業者・事業者団体、弁護士会等関係諸団体との連携・調整のもとに、計画的に推進されることが望ましい。

こうした連携・調整のために、消費者保護審議会に消費者教育部会を置くなどして、消費者教育・情報提供活動について計画を立て、その実施状況についてチェックする機能を持たせて、これらの活動の計画的推進体制を整備する必要がある。

そこで、改正条例中には、「消費者保護審議会に、消費者教育・情報提供活動についての計画を立案しその実施状況を調査するため、消費者教育部会を置く。」といった規定が新設されるべきである。