

第28回消費生活審議会議事録

1 日 時

平成16年(2004年)3月23日(火) 13時30分～15時30分

2 場 所

4A会議室

3 出席者

委員 小寺委員・川原委員・別所委員・佐藤委員・辻川委員・高佐委員・杉本委員・中田委員・惣宇利委員・中委員・船越委員
県 田中県民生活課長、竹嶋消費生活センター所長・中村課長補佐・辻井主幹・四方主事

4 内 容

議題1 滋賀県消費生活条例の改正について

- 消費者保護基本法改正関連
- 事業者指導関連

質疑

(事務局)

(資料6 消費者保護基本法改正案と滋賀県消費生活条例との論点を項目ごとに対比し事務局説明)

説明要旨

法改正を踏まえ、条例も近年の社会経済状況の変化により、消費者被害の増加および多様化の中で、的確かつ迅速に効果的な行政施策が講じられる今の時代にふさわしい条例改正を目指すべきか。

法改正案では基本理念が新設され、明文化された。条例も法との整合を図るべきか。法は「保護」から「自立」へシフトされた書きぶりになるため、条例もそれを基本としつつ、消費者と事業者との情報力・交渉力には乖離があることに注視し、消費者の権利確保のため事業者への適切な規制を記載すべきか。

現行法の規定では、市町村の第一義的な苦情相談処理について明記されていたが、改正案では都道府県・市町村の役割分担および紛争解決の促進について明記された。もともと現行法は、市町村が苦情処理を担うことを明記した上で、都道府県は自ら消費者情報を得るために苦情処理を行うとともに、消費者トラブルの多様化・複雑化や小規模町村が存在することに鑑み、市町村を補完・支援する必要を認めているものと理解してきた。

改正案においては、都道府県と市町村が同じレベルで苦情処理することを前提とし、都道府県に高度な専門性や広域の見地への配慮を重ねて求めているが、市町村合併が進展し、市町村も体力をつけつつあるので、一定の役割分担が必要でないか。

(会長)

問題点はすぐにはわかりませんが、法律の名称が消費者保護基本法から消費者基本法に変わり、保護から自立へシフトした、それを条例にどのように反映させるのか、自由にご意見等ござい

せんか。

(委員)

条例改正にこの審議会がどのようにかかわっていくのか、審議会としての役割はどのあたりにあるのか。

(会長)

法律の変更点と条例の現状とご議論いただき、事務局で整理し、その後、審議会で条例をどのようにするかまとめることになると思われますが。

(事務局)

当面は課題を抽出して、事務局で整理した後、様々な機関にアンケートを行い、改めて審議会に諮問したい。

(会長)

現条例はたくさん条項がありすぎて難解で一般の人にどのように伝わっているのか危惧している。一般の人がわかるように実効性ある形にお願いしたい。今までの削除も必要であると思う。

(委員)

前回の審議会では、今後の予定として、夏頃までに審議会でも骨子として提案すると聞いていた。条例骨子が出てくれば、この審議会とは別個に下部組織というか、ワーキンググループの想定はないのか。

(事務局)

審議会のご意見を頂戴し、必要であれば設置してはと思っています。8月には審議会委員の改選が行われるので、新しい委員さんになられた時点で条例改正の概要を説明し、その次の審議会あたりで条例案を提案したいと思っている。骨子を出させた時点でワーキンググループが必要ということになればそのように設置したいと思っています。

(会長)

今日ご意見をいただいたことを事務局でまとめていただいて、次の新しい委員になるかもしれませんが、提案していただくための基になる議論を本日は自由に出していただくようお願いします。

(委員)

おそらく、今日は一般的な話に終始するのかなとは思いますが、やはり我々審議会の課題は、消費者保護基本法が改正されることを前提に、改正された法律と条例との関係がありますから、法律の趣旨を生かす条例にしなければいけないということが一つの仕事だと私は理解しています。そこで一つ方法が規定されます。

もう一点は、法律で定めていなくても、地域の実情に併せて、条例を法律の枠を超えて強化することができる所もある。法の範囲と条例がカバーする範囲とでズレがありますが、対比表を見ても出てくるところですが、滋賀県が消費者行政の中で、地域の特性を鑑みて、この機会に是非強化していく必要な点を、どう盛り込むのか。琵琶湖がありますから環境の部分を消費生活に絡めて環境の点をどう組み込むのか。あるいはそれを全国的に打ち出すという話もあるのかと思われる。地域の特性に応じた消費者行政があるのか。法律と条例の関係から出てくる二つのタスク、仕事を明確にする仕事があると思います。

具体的な規定がどうなるのか、例えば、事業者団体や消費者団体とはどういうものなのか。細かいところまで条例がカバーしていくのかどうか。法律の具体化という部分でどこまでできるのかなども議論すべきです。

(事務局)

前回の審議会でもお話ししましたが、今現在、事務局で考えています条例改正について考える視点は、消費者保護基本法の改正にともなって条例を改正しないといけないという点が1つ、また事業者指導がなかなかうまくいかない点があり、現条例にも書いてはいますが、これを何とかしたいということ。それから先ほど会長からご提案いただきましたように、もっとわかりやすくということも前回お

お話ししました。そういう思いで望みたいと思っています。さらには、委員から滋賀県らしい条例をというご意見であったと思いますが、この点についても委員各位のご意見をお願いしたいと思っています。

(会長)

基本的な進め方についてもご意見をご自由にどうぞ。
条例というのは、どういう形でどういう風に消費者に知らされるのでしょうか。

(事務局)

県にはおそらく無数の条例規則がありますが、職員は庁内LANのパソコンですぐ見られます。また、県のHPからアクセスして、皆さんに見ていただくこともできます。今回の条例は県民生活に直結する条例であり、条例の改正に併せまして、審議過程においても当然パブリックコメントをとる予定をしております。

(委員)

かなりのボリュームで大変だとは思いますが、わかりやすい形でいつかの段階で、今まで条例改正して上積みした部分や横出した部分とがわかりやすいような資料をお願いしたい。

HPに掲載があるとはいいながら、これから高齢化していく中で、HPにアクセスしてもらえないこともあり、全国共通の話であると思うが紙情報でもお願いしたい。

一週間前に大阪府の審議会にも出席した。その議論でも言ったことだが、言い古されているが、消費者の5つの権利、追加して8つの権利がある。事業者指導がうまくいかない、消費者にも事業者にも情報がうまく伝わらない。そのことに関して8つの権利と併行して批判的な精神で向き合うとか、提案できることが多いと思う。消費者の責務を事業者指導とうまくドッキングさせるところがポイントになるのかと思う。権利も責任もそうであるが、大学の学生も消費者トラブルが多い。小中高でも次元が違うがトラブルっている。将来大人になってからトラブルないために学校教育に消費者教育をきっちり盛り込まないと受験に関係ないものを軽視する世の中は、一方では膨大なロスをしている。社会的不正義を出している。教育のところで何か特徴が出せたらと思います。

(会長)

一般の人は読んでも意味するところがわからない。専門家には条文がわかっても一般にはわかりにくい。具体的に意味するところはこういう点だと説明できるといいと思いますが、せめて条例は簡潔に、条項もたくさんあり長すぎるというかボリュームがありすぎるという印象を受けます。

(委員)

法文は難しい。より正確に表現していかなければならないので、易しく書くのはかなり難しい。限界がある。条文について各法律との関連を示して解説するような解説書が必要です。またホームページに掲載することも有意義でしょう。

あるいは、紙媒体にして、事業者団体へ配布するとかもいいかもしれません。

(会長)

ホームページには一般向けに咀嚼した要点のみのを別に作る必要はあると思います。

(委員)

消費者の権利を救済するための実効化手段をどういう風に条例に書いていくのか。さまざまな事業者がいるので、指導といってもアウトサイダー的な業者にはうまく機能しない。消費者と事業者が直接、苦情処理に向けて議論しあう、利益を調整しあう場が必要となるのではないか。1つのモデルは消費者がきわめて便利に利用しうる消費者苦情処理機関みたいなものを作って、迅速に解決することを目指してはどうか。そのため消費者もお金を払っていく。責務という話がありましたが、消費者も自分の権利を守るにはコストがかかると思わないといけな。その場合、たとえば500円払って10万円の案件を処理してもらえるような制度枠組みにしてもらわないといけな。実際の処理コストに1万円かかるかもしれないが、事業者も含めてそれはみんなで負担する。こうした救済のあり方をしっかり構築しておかないと、いつまでたっても消費者の権利を擁護することは難しいままとなる。これまでの国民生活センターや消費生活センターのあり方だけでは、地方財政の状況からして、先細りすることは目に見えている。そういう問題意識をもって、消費者団体の構築をどこかで盛り込めないかと

か、ひとつの大きな論点になると思う。事業者と消費者が手を取り合って豊かな消費生活を築いていくという出発点にしていこうという改正法の趣旨に最も合致したものになると思います。

(委員)

法改正の学習会にも出ていますが、私自身は、消費者が保護されている自覚がなく、自分の身にふりかからなければ、HPを開いて条例を見るということはないと思います。消費者の権利を理念とすることが目的であるなら、権利を主張できる教育が必要ではと思っている。今回条例で一番強化してほしいところは、センターの位置づけと権利強化をお願いしたい。

あまりにも事業者優先であり、昨今の食の安全の問題でも消費者が軽視されている現状なので、消費者に軸足を置いた条例として明文化してほしい。もっとわかりやすい条例にするためにもそこを入れて欲しい。滋賀県の特徴を盛り込むには、環境保全への規制等盛り込んでほしい。

(委員)

先ほど委員がおっしゃった苦情処理の関係ですが、この審議会でも苦情処理委員会があるが、単に機能していないだけかもしれない。この苦情処理委員会とはちょっとニュアンスが違っていて、苦情処理委員会が動き出す前の段階で、事業者と消費者が相対するというかそういうことを仰っているのか教えて下さい。

(委員)

先ほどののは、オランダのモデルを頭においてお話しました。消費者団体を設立し、事業者も一応加盟している。加盟する事業者団体も消費者もお金を出す。消費者は一定の金額を払って、一つの紛争処理を持ち込むときに、消費者が例えば千円を払って、その担当者が事業者との間で法的紛争に行くかどうかはともかくとして解決を図るという方法をとっている。我々の審議会の苦情処理委員会は非常に仰々しいものがあるわけで、消費者が簡単に利用できるものではない。消費者はサービスを受ける主体であり、権利救済に参加しているとの意識はない。私のモデルでは、両方がともに参加して紛争を解決していく、あるいは予防するというものである。たとえば、約款内容をそこで決めていく。公正なサービスを受けられるようなルールづくりもそこでやる、フォーラム的なものに近い部分もある。消費者も団体に加盟している一員であるから、県民であるということが団体の一員であると考えてもよい。実際には、特定の目的にお金を集めて案件を処理していくというADR(裁判外紛争解決)に近いものであるが、それより簡単に解決する、千円出して電話1本で解決するかもしれないし、時間がかかるかもしれない。、弁護士に頼めばお金がかかる面もあるから、少額の事件を迅速に処理できればいい組織作りのためには、最初の段階は行政が関わって、例えば財政の1/3は行政が支援していくとかして、あるいは既存の組織を変えていくことやり方の一つである、消費生活センターの役割を変えていく、外出していくというかそういうことを考えていくことも私の趣旨にあります。

(事務局)

各種業界ごとに団体があるのでしょうか。

(委員)

業界団体も入っている一つの連合体を考えればよい。少しお話しすると、消費者契約法ができる前にドイツとオランダで約款規制の調査を行った。団体訴訟も起こされている。ドイツは「訴えてやる」が主流の訴訟社会で、権利が明確化されており、裁判官は3万人もいる、日本は3千人しかいない。司法のキャパシティが違うというか、訴訟をすることの良い面は権利の明確化である。しかし、オランダは訴訟好きではない。オランダは公平なルール作りをしている。協会のようなものを作って紛争処理をしている。それがうまくいっている。そういう話を聞いてきて、事業者団体も加盟してもらい、意識を持ってもらい、公平なルールを作っていくことが必要だと感じた。消費者からの苦情を減らすことで企業が支払う紛争処理のコストは低減化する。

(委員)

法が改正されるからそれに併せて条例改正も必要とのことだが、滋賀県は消費者をどうしたいのか、どうしていかなければならないのかという視点でもって考えてもらえれば有り難い。今現実はどうで、それをこう解決したい、それをするためにはこういう風でないといけない。なんか上から見ている感じがする。

別の見方からいうと、保護から自立へと書いているが、今でさえ個人と企業は情報レベルでも対等

では絶対ない。その状態でいくら権利だ自立だとはいっても、太刀打ちできるはずがない。ましてや高齢者・未成年者はどうするのか。いきなり保護ははずれて自立とは、そこを条例でどう補うのかが私は非常に心配です。お客様センターと個人の紛争であれば個人は負けます。高齢者・未成年者はもとより知識のない人は負けます。未成年者は教育すればいいですが、高齢者はどうするのか、このあたりも考えて欲しい。

(会長)

この問題は後で戻っていただいて構いませんので、次の事業者指導の観点から事務局説明願います。

(事業者指導関連について説明)

(事務局)

資料5を基に説明。

今回の条例改正は、法改正への準拠ということだけではなく、消費者トラブルが非常に増え、それに対応すべきこととして、事業者の指導を有効性のあるものにしていくという視点が大事だと考えている。

ADR(裁判外紛争機関)に近い形で紛争処理委員会が全47都道府県に全部設置されているが、形態が様々であり、審議会とは別個の組織もある。この苦情処理委員会についても、確固たる位置を占めるよう条例の中に盛り込んでいきたい。ADR(裁判外紛争機関)の議論は、まだ司法改革委員会で進んでおり、第三者だけがいいのか、利害関係人が入るのか、素案の中で提示させていただきたい。

行政処分を行う事業者指導について、手続きが煩雑でなかなか行使しにくい。

特定商取引法についても法改正が行われるが、16年度から嘱託員を雇用し、職員とともに調査なり行政指導なりをできる体制を整え、その実態に見合う条例の改正を目指したい。

資料3を基に説明。(事業者指導先行の東京都と静岡県と本県との項目の比較)事業者の責務では東京都および静岡県は、事業者指導にあたって個人に迷惑がかからない視点が入っている。

静岡県は不当な取引行為を条例とは別途指定しており、新手の不当取引にも条例の改正を要せず指定できることとしている。

不適正な取引行為の禁止として、静岡県は不正取引行為が行われているとき、または疑いがあるときは速やかに調査を行い、必要があると認めるときは当該調査の結果について情報を消費者に提供することができることとしている。つまり知事の判断で動いて知事の判断で提供できる。

指導及び勧告についても、静岡県は、不当取引行為による消費者の被害の防止を図るため必要があると認めるときは、指導又は勧告に基づいて当該事業者が執った措置の内容及びその結果についての情報を消費者に提供することができることとしている。

また静岡県では関係行政機関への協力要請等が条文化され、積極的に協力・応援をできることとしている。参考にするのがいいのかと思っている。

苦情等の公表については、本県も苦情等について県民に広く周知させる必要があると認めるときは、審議会の意見を聴いて当該事業者名、苦情等の原因およびその内容等必要な事項を公表できることになっている。静岡県は第28条で重大な被害についての情報提供を規定しており、状況としては静岡県は早く動くことができることになっている。

知事への申し出について、本県の条例でも知事に対しての申し出制度はあるが、東京都は処理の経過及び結果を明らかにするものとしている。

このあたりの視点を参考にしていきたいと考えている。

(委員)

条例があることにより、県民が消費生活の安心感を得て、頼りになるようになっていかなければならないと思います。事業者の視点では、不当な事業者もいますが、全てがそうでもありません。他の府県との協力体制を図るとかは、大事だと思います。消費者保護が行き過ぎると事業者いじめに逆転する場合もある。消費者権利をかざしすぎると事業者いじめの観点もある。

(委員)

救済のあり方にはスピード感が図れるかどうかにかかってくる。

(委員)

先ほど、消費者保護ではなく、自立にシフトされることに不安を感じるという意見がありました。確かに消費者自身も気をつけたいのにも思いますが、自立を謳うのであれば、消費者の権利を守るために事業者指導の規制は実効性を保つようにすることが必要だと思います。今年度、滋賀県では架空請求ヤミ金口座を銀行へ通報する取り組みをした。これも消費者保護の1つだと思います。こういう細かいことまで書くのかどうかはわからないが、一般論で書いてしまうのではなく、静岡の条例のようにこういう事まで可能なんですよというのがわかるように明示するのが県の意気込みがわかるのでいいのではないかと思います。全てを網羅するのは難しいとは思いますが、県がこうこう指導できる。事業者にはこうこう責務がある。罰則がないので強制できないが、どこまで実効性があるか。県が消費者保護について考えているという方向性を示していることが条例化には一番大事なことだと思う。

(委員)

先ほどの事業者の保護というのも大事な部分だと思いますが、公正な市場ルールを形成していく部分ですから、やはり消費者の意見を聴いていかないといけないものです。ただ、どこに判断させるのが問題です。企業自体が消費者苦情窓口で対応している限りではクレームを処理しきれない場面が出てくる。いろんな企業がありますから。ですから事業者指導の1つの協会みたいなところで第三者を入れて判断してもらおう。そこでは基本的に従うと、そういう枠組みがあれば事業者にとってもどこが公正なルールなのか、社会のルールなのかが発見できるわけですから、メリットは私はあると思います。そういうものがあれば消費者の権利ばかりではなく公正な取引社会のルールがその中で形成されていくと思いますので、積極的な取り組みとして考えていただければと思います。

(事務局)

消費生活の条例で全国を見ても罰則のあるところはない。条例で設けることは可能だと思いますが、なじまないのであろうと思われる。静岡県は特定商取引法の指導で年間3件ほど指導して公表されている。公表すると効果があって、その事業者は必ずつぶれる。事業者の権利を縛り息の根を止めることになるので、執行に当たっては慎重にしなければならない。

(委員)

近畿府県の条例はどうか、条例改正でも連携しているのか教えて欲しい。

(事務局)

行政同士では情報交換はしておりますが、連携はしていません。各府県の条例はお手元に送付します。

特定商取引法でも近畿府県で協力し連携を図ろうとしている。そのあたり条例に盛り込めればいいなあと考えています。

(委員)

法令は私たち消費者にはわかりにくいのですが、罰則や規制で効力があって、法解釈や運用の面で問題もあり、先生方におまかせするのがいいとは思いますが。私たち消費者としては賢くなければいけません。高齢者など引っかかる人は事業者を性善説で見られるのかひっかかる。条例でも琵琶湖の環境への配慮とか、せっけん使用推進や、またボートの関係などは浸透しているが、事業者指導というか悪質業者への抑止力として、わかりやすいものがあり、監視の目になればと思う。消費生活センターの機能充実とか苦情処理委員会とかが、規制につながるのかなあとと思います。あることにより効果があり、県民も保護されて安心するのではないかと感じたりしています。自立という意味では、訪問販売は対応しなくても、知り合いから来るネットワークビジネスばい口コミでくる訪問販売には、しっかりしておられると思う人でも意外と信頼されてしまわれている。そういう意味で生活力として一人一人が力をつける。自分で行動する力、文句ばかり言う消費者というか、批判精神も大事であるが、自分で行動するというのを盛り込んで欲しい。

(委員)

一般主婦の考えですが、個々の問題が起こった時に、もっと手前の告知の段階でわかりやすい方法はないのでしょうか。具体的に広報やインターネットではなく、トラブルに遭う前に知る方法はないのか。被害にあった場合はここに相談くださいといいのであるが、未然防止的に知る方法を考えて

欲しい。

(事務局)

今のご意見は一番頭の痛い話である。学校教育は比較的ターゲットは絞り込みやすい。高齢者や一般の方について注視していただくことが難しい。啓発紙も発行しているが見て欲しい人には届かない。パブリシティを利用するようにしており、何かあったら資料提供をしていますが、見て欲しい人には届かないという課題について、是非そのあたりのいい方法を教えて欲しいと思います。仮にコストがかかっても利があれば集中投資できるかと思うのでアイデアをいただきたい。

(委員)

なかなか啓発には名案はない。たくさん消費者団体がからんでいる大会等は、動員がかかっているの、たくさん来ておられるが、高齢化している。また、講演会等も動員型でその消費者団体が参加している。若い人の消費者問題がなかなか出てこない。若い人にオルガナイズする必要がある。県より市町村の問題かもしれない。県は中間行政か。痛感するのは消費者団体というのは高齢化しており、自立のために保護されるべきグループが、保護されないまま自立をと言われているのではないだろうか。

(会長)

リタイアするとテレビ等で情報が入ってくるが、新聞に出るほどの大事件であれば別ですが昼間のテレビは誰も見ないです。具体例があるとわかりやすい。

(事務局)

実は今年度から、消費者団体が実行委員会を組織して県が事務局を担当していた消費者大会はやめました。これは何故かと言いますと、本来は消費者団体が自主的に活動を広げてもらう形で20年前に始まったが、今は、県が呼ぶから仕方なしに来るんですよという形になっている。消費者団体は重要なものであるが、全て行政が手をさしのべるのがいい形とは思ってない。16年度からは団体を支援する補助のやり方も変えました。

15年度は消費者月間シンポジウムや金融講演会等を土日に開催し、市町村などへの動員をしないで、そのかわり商工団体や生協等に広報のアプローチをいたしました。会場に入りきれない盛況ぶりであった。必ずしも消費者の方が無関心ではないと感じましたが、これで情報が皆さんに行き渡っているかは疑問ですが、今後も考えていきます。

(委員)

4、5万円の洗濯機でトラブルがあって裁判にもっていけば、弁護士費用にミニマムとして10万円くらいかかる。10万以下のトラブルで、けんかするときには手付け金が10万、資料作成に5千円かかれば、裁判を起こさない人が多い。そういうときに消費者団体が消費者に変わって裁判を起こす、団体訴権であるが、滋賀県の司法ネット、リーガルサービスといいますが、どこの消費者団体が受け皿になるのか。NPOもどこかもちそうなのか。その数でいいのか、ロケーションとして大津に集中してないか。実践的な話として、滋賀県の司法界がどこまで見られるのか、団体訴権をもつことができるのかどうか。現実的な問題として出てくると思います。

(委員)

団体訴権を考えると消費者団体を作らないといけない。NPOあたりのネットワークとか最大限生かした形で組織作りをうまくしていかないといけない。

弁護士会が関与しないといけないでしょうし、弁護士保険とか、生協でも訴権を持つことができるのではないかと。たとえば、生協が扱っている商品については紛争処理を援助しますとか、そういった積極的な取り組みをしていかないとうまくいかない。放っておくと弊害が出てくるとは思います。ドイツ的な訴訟社会がいいとも思いませんし、最近のテレビの法律番組のちょっと行き過ぎた何でも訴えるという姿勢にも問題があると思う。いずれにせよ、きちっとした公平な取引社会を作っていくには、現段階では消費生活センターの相談員の資格を持つ意識の高い人たちを中心に、消費者団体を組織するのが一番いいと私は思う。

(事務局)

消費者訴訟費用の貸付は条例で明記しているが、団体訴権が頭に入っていないときに作った制度

であり、どういう形で団体訴権をどう盛り込むのか、当然考えさせていただく。

(委員)

関西消費者ネットなどのNPOの組織があり、私も加入しているが、それは弁護士が先頭に立ってリードしている。そういう組織が滋賀県にもあれば、消費者団体訴権の導入がかなりうまくいくと思われる。また、弁護士保険も訴訟社会を作り出すかもしれませんが、消費者の権利救済の在り方の一つとして重要なので考えて欲しい制度である。

(会長)

ただ今、各委員からご意見のありました事項につきましては、事務局において、取りまとめていただくということでご異議ございませんか。