

# 野洲市くらし支えあい条例

野洲市市民生活相談課主事 久保田 直浩

野洲市は、「野洲市くらし支えあい条例」を制定した（条例第20号として平成28年6月24日公布、平成28年10月1日施行）。

事業者と消費者がともに満足し成長することで地域社会の健全な発展を目指すことを基本方針とし、消費者トラブルの解決や生活困窮者等の支援等について規定する条例。なかでも、訪問販売事業者の登録制度は全国初の試み。

## 1 野洲市くらし支えあい条例の目的と特徴

### （1）野洲市くらし支えあい条例の目的

平成28年6月24日に野洲市くらし支えあい条例（以下「条例」という。）が公布され、同年10月1日に施行されました。この条例は、市民の消費生活の安定及び向上並びに消費者安全の確保を図るため必要な措置を講じること、及び消費者被害その他の市民のくらしに関わる様々な問題の発生の背景にその者の経済的困窮、地域社会からの孤立その他の生活上の諸課題があることを踏まえ、その解決及び生活再建を図ることにより、安全かつ安心で市民が支えあうくらしの実現を目指すこと

を目的としています（条例第1条）。

### （2）条例の特徴

#### ア 広範な生活条例

この条例は、消費者行政と生活困窮者支援の分野を包括して規定しているという特徴を有しています。

例えば、悪質な電話勧誘販売や訪問販売などによって次々と商品を購入させられてしまう高齢者は、地域社会からの孤立や認知症などの課題を抱えている場合があります。また、多額の借金を抱えている人は、その背景に失業という課題があり、その失業の原因として心身の病気や両親の介護、離婚を始めとする家庭問題などの複合的な課題を抱えている場

合があります。このような場合に、消費者トラブルや借金のような表面的な課題を解決したとしても、その奥にある原因に目を向けて課題解決を図らなければ、別の消費者トラブルに遭ってしまったり、借金を繰り返したりする可能性が高く、その人の課題の解決や生活再建にはなりません。そこで、野洲市では、「おせっかい」<sup>(1)</sup>を合言葉に、消費者トラブルや借金などの個々の課題の解決だけでなく、失業や貧困、地域社会からの孤立など相談者の抱える課題を一体的に解決する重要性を強く認識し、取組を行ってきました。この条例においても、消費者トラブルを切り口として、「安全・安心で市民がともに支えあうくらしの実現」を目指すことを目的に掲げること

この取組を継続させることを明らかにしました。

## イ 「三方よし」の理念

次に、野洲市では消費者行政の分野において、「三方よし」を条例のコンセプトとして取り入れました。「自己の利益のみならず、消費者にも利益をもたらすとともに、社会への貢献にも寄与する経営」を「三方よし経営」として規定し、これを促進することを基本理念としています。

三方よしとは、「売り手よし、買い手よし、世間よし」という近江商人の中で伝えられてきた商いについての教えます。消費者行政は消費者の暮らしを安全かつ安心で、また便利で豊かなものにすることを目的とします。もつとも、この目的を達成するためには、商品やサービスを消費者に供給する事業者の役割が必要不可欠です。事業者にとつても、消費者を中心とした社会から期待され、それに応えることが、事業者の利益や事業の継続につながります。また、事業者といえども、そこで働く全ての従業員は、日々の生活の多くの場面では消費者となります。そこで、消費者と事業者がともに伸びゆく社会を実現するために「三方よし」をコンセプトとしました。

## 2 条例の内容

### (1) 条例の概要

条例では、「安全・安心で市民がともに支えあうくらしの実現」を目指すために、以下のような制度を規定しました。

- ① 三方よし経営の促進（条例第4条）
  - ② 野洲市消費者安全確保地域協議会（条例第8条）
  - ③ 訪問販売登録制度（条例第9条～第17条）
  - ④ 事業者等との協定（条例第18条）
  - ⑤ 事業者等に対する説明の求め等と要請（条例第19条～第21条）
  - ⑥ 処分等の求め（条例第22条）
  - ⑦ 生活困窮者等の発見及び支援（条例第23条～第25条）
  - ⑧ 野洲市市民生活総合支援推進委員会（条例第26条）
  - ⑨ 野洲市見守りネットワーク（条例第27条）
- 条例に多くの制度を盛り込んだ理由は、条例第1条の目的である「安全・安心で市民がともに支えあうくらしの実現」を達成するためです。条例の一部である訪問販売登録制度や生活困窮者等の発見及び支援のみを切り取ってこの条例の目的を達成することはできません。一つ一つの制度の長所が他の制度の足りない部分を補うことで、条例の目的を達

成できると考えています。

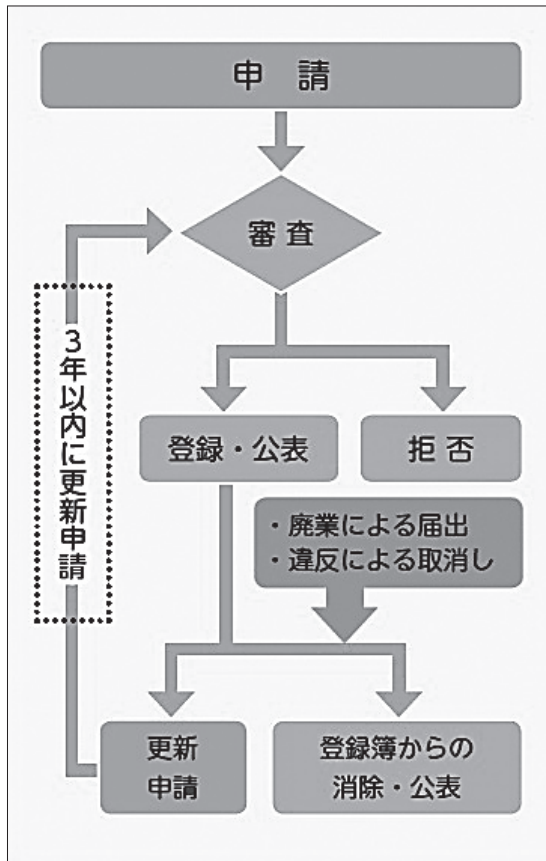
また、一つ一つの制度の背景には、野洲市が過去から積み重ねた相談事例があります。野洲市では、旧野洲町時代である平成11年に消費生活相談窓口を開設しました。その後、平成21年からは多重債務者包括的支援プロジェクトがスタートし、平成23年にはパーソナル・サポート・サービス・モデル事業、平成25年には生活困窮者自立促進支援モデル事業を行い、現在に至っています。この過程で積み重ねた一つ一つの相談事例を背景としてこの条例は制定されました。従来から実施しており、これからも継続していく必要性のあるもの、これから新規に必要と考えるものを野洲市では条例として規定しました。

以上の中で、今回は③訪問販売登録制度と⑤処分等の求め、⑨野洲市見守りネットワークについて解説します。

### (2) 訪問販売登録制度

#### ア 訪問販売登録制度の概要

訪問販売登録制度の概要は次のとおりです。事業者は、市の登録がなければ、野洲市内で「訪問販売」を行うことが出来ません（条例第9条）。ここでいう「訪問販売」とは、事業者の営業所等以外の場所で、契約の申込みを受け、又は契約を締結することです（条



例第2条第2項第3号)。例えば、事業者が消費者の家や喫茶店で商品の販売を行うことなどがこれに当たります。

野洲市内で訪問販売を行うとする事業者は、申請書と誓約書を市長に提出することによって登録の申請をします（条例第10条）。市長は、事業者から申請があった場合には、申請者が登録拒否の要件に当たらないかを審査し（条例第12条）、申請者が登録拒否の要件に該当しない場合には、訪問販売事業者登録簿への登録と市民に対する公表を行います（条例第11条）。この登録は3年間の有効期限があり、以後も事業者が野洲市内で訪問販売を行う場合には、登録の更新をする必要があ

ります。更新が行われなければ、登録は消滅します（条例第13条）。

市長は、申請を行った事業者が登録拒否の要件に該当すると思料した場合には、弁明と有利な証拠の提出の機会を与えます。この結果、登録の拒否の要件に該当することが判明したときは、市長は、事業者に対して登録拒否通知を送付します（条例第12条）。また、登録後に事業者が登録取消しの要件に該当すると市長が思料した場合には、弁明と有利な証拠の提出の機会を与え、その結果によって登録の取消しを行います（条例第15条）。登録の取消しの際には、登録の取消しがあったことを市民に対し公表するとともに、登録簿から削除します。

### イ 訪問販売登録制度の特色と目的

登録制度の概要については、一般的な法律の登録制度と大きな違いはありません。もともと、野洲市の訪問販売登録制度は、一般的な法律の登録制度とは要件と目的で大きな違いがあります。

野洲市の訪問販売登録制度は、登録の要件が非常に緩やかとなっています。登録の拒否要件は、①登録を取り消されてから2年を経過しない者、②無登録で訪問販売を行い公表されてから2年を経過しない者以外には、③暴力団関係者でないことのみとなっています（条例第12条第1項）。

一方、一般的な法律の登録制度の要件はそうではありません。例えば割賦販売法では、「資産の合計額から負債の合計額を控除した額が個別信用購入あつせんに係る業務を適正に実施し、かつ、購入者又は役務の提供を受ける者を保護するため必要かつ適当であると認められる金額で政令で定めるものに満たない法人」など、貸金業法でも「貸金業を的確に遂行するための必要な体制が整備されていると認められない者」などを登録の拒否要件としており、事業者の実態についての審査を行っています。このように、野洲市の登録制度と法律の登録制度には違いがあります。

このような違いが生じるのは、登録制度の



目的が異なるからです。法律に基づく登録制度では、登録にさまざまな要件があり、これを国を始めとする行政庁が審査することで事業者を選別し、目的の達成を図っていると考えられます。例えば、貸金業法では、「貸金業を営む者について登録制度を実施し、その事業に対し必要な規制を行う……ことにより、貸金業を営む者の業務の適正な運営の確保及び資金需要者等の利益の保護を図るとともに、国民経済の適切な運営に資することを目的とする」と規定されています。

一方、野洲市の登録制度の目的は、事業者を登録要件によって事前に審査し、事業者の質を担保することは目的とはしていません。

野洲市の登録制度の目的は、事業者の所在地や連絡先等を公表することで市民に対しどのような事業者が野洲市内で営業活動を行っているのか情報提供を行うとともに、市も把握することで、トラブルが生じた際に市民や市が事業者と速やかに連絡を取ることができ体制を確保することです。

例えば、市民は、事業者が家に訪問してきたときに事業者に対し、「野洲市の登録はありますか」と尋ねます。登録の有無については、市のホームページや消費生活センターへの電話で確認を行います。これによって、もし商品やサービスの購入後にトラブルが生じ

た場合でも、事業者と連絡が取れないという事態を防ぐことができます。

全国で連絡の取れないさお竹屋の相談があり、昨年はインターネットのニュースにもなりました<sup>②</sup>。野洲市でも同様の相談があり、消費者が受け取っていた書面に記載されている電話番号に消費生活センターから電話をかけると全く関係のない第三者につながりました。相談者は既に代金を支払ってしまっており、連絡が取れないため、被害の回復を行うことができませんでした。登録制度を採用することで、このような相談をなくしたいと考えています。

#### ウ 訪問販売の定義について

以上の目的は、訪問販売の定義にも影響を与えています。訪問販売の定義は条例第2条第2項第3号に規定されていますが、適用除外の規定はほとんど存在しません。

一方、特定商取引に関する法律では、第2条第1項に訪問販売の定義がありますが、これについては、第26条で多くの適用除外が定められています<sup>③</sup>。具体的には、生命保険業や銀行業などが適用除外となっています。

これは、条例に多くの適用除外の規定を設けてしまうと、訪問してきた事業者が条例の適用を受ける事業者なのかどうか分からなく

なってしまう、条例が市民に浸透しなくなるおそれがあると考えたからです。市民への周知を図るため、できるだけシンプルな規定にすることを目指しました。

#### (3) 処分等の求めについて

この条例では、他の地方公共団体の消費者条例で規定されている「不公正な取引行為」の規定はありません。また、上記の訪問販売登録制度においても、第17条第1項及び第2項以外に、事業者の営業行為等を規制する条項はありません。

これを規定しなかったのには理由があります。野洲市は人口約5万人の小さな町で、市民生活相談課（消費生活センター）に配属されている職員は9人しかいません。そのうち消費者行政を担当しているのは4人です。このような少ない人員で、事業者の調査をし、違反行為を認定し、処分の手続をするということは非常に過大な負担です。また、営業停止命令などの行政処分を行ったことは一度もなく、そのノウハウもありません。そこで、消費生活相談の過程において事業者の法令違反行為を発見した場合に、処分権限を有する行政庁である国や県にその処分を求めることができなにかを検討しました。

行政手続法第36条の3では、法令に違反す

る事実があり、これに対する行政処分等がなされていないと思量する場合には、権限を有する行政庁に対し、処分等を求めることができる」と規定されています。そして、これは、特定商取引に関する法律第60条などの一般法であるとされています。

そこで、消費生活相談の過程で登録事業者の法律違反行為があると思量した場合には、市長が市民に代わって処分等の求めを行い、行政庁の行う処分の結果によって、野洲市の登録の取消しを行うという制度にしました(条例第22条、第15条第1項第5号)。これによって、小規模自治体であることのデメリットを解消するとともに、行政の効率化を図ることができると考えられます。

このように、第22条に定められている処分等の求めは、この条例において、登録制度を支える重要な核となる条文です。第22条を活用することで、消費者トラブルを防ぐことを目指します。

#### (4) 野洲市見守りネットワークについて

このほかに、生活に困っている人を事前に発見する仕組みとして、野洲市では見守りネットワークの構築を行います。全国的に高齢化が進んでおり、野洲市においても高齢化率は平成29年1月現在24・7パーセントと

なっています。

また、高齢以外にも、障がいや貧困、社会的な孤立など様々な課題を抱えている市民がいます。これらの方をいち早く発見し、支援し、見守りを行う必要がありますが、そのためには、地域の自治会や老人クラブ、民生委員、社会福祉協議会、病院、警察など様々な機関のほかに、その方に関わる事業者の協力も必要不可欠です。そこで、登録制度と組み合わせ、登録事業者等の協力を得て、見守りネットワークを推進します。

以上のように、条例では、個々の制度を独立したものとして捉えるのではなく、相互に補完するものとして考えました。また、市民にとっても事業者にとっても分かりやすくできる限りシンプルな制度を目指しました。

### 3 条例の効果と今後の課題

最初に述べたとおり、条例は平成28年10月1日から施行されました(なお、訪問販売登録制度については経過措置があります)。この条例の施行によって、副次的な効果がありました。今までは、消費生活センターが事業者と顔を合わせる場面は、消費生活相談の中の一つのあつせん(消費者と事業者の間に入って事案の解決を進めること(消費者安全法第8条

第2項第2号)がほとんどでした。あつせんの場面では、事業者と消費者は対立構造となってしまう、また相談のない事業者については、市が把握することもできません。

しかし、登録の手続によって、今まで相談のなかった事業者ともコンタクトを取ることとなり、あつせんではなかったためフラットな状態で事業者と話をすることができるようになりました。ある事業者の方からは、営業周りで高齢者宅の冬用タイヤや電球の交換をしていることなど、具体的な話を交えて面白く話していたいただきました。

事業規模にかかわらず、様々な独自の取組を行っている事業者があることが分かり、ここで得ることができた情報を見守りネットワーク等のほかの制度にも生かしたいと考えています。

課題としては、この条例をいかにして市民や事業者、事業者団体に浸透させるかということがあります。現在でも、障がい者や高齢者向けのサービスを行っている事業所や民生委員、社会福祉協議会等の会議や市民向けの出前講座などで周知を進めています。今後これらをより一層行っていく必要があります。

今後の目標は、悪質な事業者にとって野洲市は営業しにくい地域だと感じてもらうことです。今回は、記述しませんでした。三方よ

し経営を促進し、伸びようとする事業者が野  
洲市で活発に営業活動を行うことで、悪質な  
事業者が入る隙がなくなればと思っています。  
市の関係機関や支援に関わる団体、また事  
業者や事業者団体の力をお借りして、市民が  
安心して暮らせる地域づくりを目指したいと  
思います。

注

(1) 生水裕美「『おせっかい』の取組み―滋賀県  
野洲市の消費生活相談」『都市問題』2013  
年10月号74頁

(2) 事案の詳細については、国民生活センター  
のホームページ参照。http://www.kokusen.  
go.jp/pdf/n-20150806\_1.pdf

(3) 正確には、特定商取引に関する法律第26条  
の適用除外は訪問販売の定義にかかっている  
のではなく、節全体にかかっている。

●第45号(2016年5月発売) 定価(本体1,150円+税)

・特集 移住促進と自治体

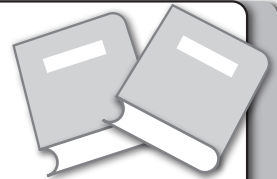
働き方の構造転換を見据えて  
「全国移住ナビ」による情報発信  
地域おこし協力隊 任地に定住する若者  
浜田市 介護人材確保のためのシングルペアレント受入事業  
津山市旧阿波村 合併から10年、住民との協働による新たな『村』づくり  
京都府移住の促進のための空家及び耕作放棄地等活用条例  
飯豊町ふるさと定住いいですね条例

・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

芦屋市屋外広告物条例  
伊勢志摩サミット開催時の対象地域及び対象施設周辺地域の上空における  
小型無人機の飛行の禁止に関する条例

・トピックス

行政不服審査会の共同設置  
公職選挙法の一部改正(選挙人名簿登録制度の見直し有権者の投票環境の向上)



Back Number

商品に関するご照会・お申込は、株式会社 ぎょうせい フリーコール(通話料無料) TEL: 0120-953-431 Web URL: https://gyosei.jp  
受付時間: 月~金 9時から17時 FAX: 0120-953-495 Web 0120-953-495