

葛飾区消費生活条例第27条の規定に
基づく諮問に対する中間答申(案)

平成 21 年 4 月

葛飾区消費生活対策審議会

葛飾区の消費者行政のあり方について

～主として消費者被害の未然防止の視点から～

1 消費者問題の発生・拡大と消費者行政の展開

わが国で消費者問題が大きな社会問題として意識されるようになってから、およそ半世紀の年月が経過している。その間、消費者問題は拡大し、内容も多様化・複雑化している。消費者問題の解消に向けて、国や自治体も制度を作ったり、さまざまな施策を講じてきた。とくに、1990年代以降の規制改革の流れのなかで、国も消費者政策に積極的に取り組むようになり、消費者問題の解消のための諸制度や諸施策は、従来と比べれば一新されつつある。とはいえ、消費者被害は一向に減少する気配をみせていない。国や東京都の取り組みを視野に入れつつ、葛飾区は、工夫を凝らし、実効性のある施策を実行していかなければならない。

葛飾区民は、東京都民でもあり、日本国の国民でもあるので、国や東京都の消費者行政の軌跡を辿っておくことにする。

わが国で消費者問題が社会問題として広く認識され始めたのは60年代であり、当時は欠陥商品、不当表示、物価の問題が主であった。70年代に入って、悪質商法、契約をめぐるトラブル・被害が大きな問題となり、消費者問題は拡大する。消費者問題の解決に向けて、国や地方自治体が取り組みを開始するのも60年代である。例えば、東京都は、全国に先がけて61年（昭和36）に、都道府県で初めて消費者問題に係わる専管課を設置し、消費者行政に取り組み始めた。国は、68年（昭和43）に消費者行政・消費者政策の指針を定める消費者保護基本法を定め、翌年69年（昭和44）に地方自治法を改正し、「消費者の保護」を地方自治体の事務として明示した。これを契機に、地方自治体の消費者行政は、行政組織の整備を始めとして急速な展開を見せる。例えば、東京都は、石油危機直後の物不足、物価高騰を契機にして75年（昭和50）に消費生活条例（略称）を制定し、以後、消費者の権利を掲げ、都民の参加と協力を前提とする条例を基本に据えて、消費者行政を活発に展開して現在に至っている。

その後、20世紀最後の四半世紀から今世紀にかけて、国際化、IT化、高齢化、環境問題の深刻化など、消費者を取り巻く環境は大きく変化し、消費者問題は拡大し、その内容も複雑・多様化している。消費者被害・トラブルも増加傾向にある。消費者行政は、このような社会経済情勢の大きな変化に対応した展開が必要とされることになった。東京都では、80年代中頃より、消費生活対策審議会が、情報化、高齢化、消費のサ・ビス化、環境問題

の深刻化など社会経済環境の変化に伴う問題状況を的確に把握する努力を重ね、各種の提言を行い、必要に応じた条例改正を度々提言してきた。実際にも、提言された施策の実施、条例の改正を相次いで実施してきている。国の対応はこれよりも遅れ、国が積極的に消費者政策・消費者行政に取り組み始めるのは、90年代に入ってからである。それまでは、消費者問題への国の取り組みは必ずしも積極的ではなかった。90年代以降の規制改革の流れのなかで、製造物責任法、消費者契約法の制定、特定商取引法・割賦販売法の相次ぐ改正、消費者団体訴訟制度の導入など重要な消費者関係法制の整備が短期間の間に進められ、「立法ラッシュ」の様相を呈している。消費政策の指針を定める基本法も36年ぶりに大改正され消費者基本法が誕生している。「21世紀型消費者政策」の形成・展開をみることができる。消費者問題が一層重要性を増し、国が消費者問題を重視し始めたといえる。このような消費者行政の展開にもかかわらず、消費者被害・トラブルは増加傾向にある。「振り込め詐欺」や「次々販売」など取引をめぐる被害・トラブルは一向に減らないし、近年、欠陥輸入食品や偽装表示など食生活の安全・安心を揺るがせる深刻な問題が相次ぎ発生している。

2 葛飾区の現況

(1) 葛飾区の人口

葛飾区の人口について、年齢を3区分にすると次のような状況である。

(住民基本台帳・・・各年1月1日現在)

年	総人口	年少人口 (0歳～14歳)		生産年齢人口 (15歳～64歳)		高齢者人口 (65歳以上)	
		人口	総人口に 占める割合(%)	人口	総人口に 占める割合(%)	人口	総人口に 占める割合(%)
18	426,897	54,046	12.66	287,769	67.41	85,082	19.93
19	428,131	53,722	12.55	286,180	66.84	88,289	20.61
20	429,267	53,634	12.49	284,675	66.32	90,958	21.19

上記の表を分析すると、ライフスタイルの多様化、女性の社会進出などにより、出生率が低下し、子どもの人口が減少傾向にあるとともに、高齢者人口は増加の一途にある。高齢者人口の総人口に対する構成比は、20年度では23区中5番目である。最近の高齢者人口の増加率を考えると、葛飾区においては、7～8年後には4人に1人は(全体の25%)65歳以上の高齢者になることが予想できる。また、区が行った平成20年度の「ひとりぐらし高齢者実態調査報告書」によると、ひとりぐらし高齢者は、65歳以上高

齢者の14.8%、区総人口の3.0%を占めており、前回の調査(17年度)に比べると、それぞれ0.2%ずつ増加している。

(2) 葛飾区の農業

農業者世帯数は約200世帯、農地面積は約46ヘクタールである。

栽培野菜は主として小松菜であり、ほかにキャベツ、枝豆、ねぎ等も栽培している。

地区別には、水元、奥戸、高砂地区が中心となっている。

(3) 葛飾区の工業

葛飾区は城東地域に位置し、都内でも代表的な工業集積地域である。

工場数は23区中3位であるが、その大半は従業員6人以下の小規模工場であるとともに、1工場当たりの出荷額も下位になっている。

業種別には、金属製品、一般機械の順になっているが、特徴的なものとして、玩具、工業用ゴム、シャープペン・ボールペン、ボルト・ナット、装身具などについては全国的にみても主生産地となっている。

その他の特徴として、経営者の約7割、従業員の約半数が区内に居住しており、「働く」場所と「住む」場所が近接した「職住近接型」が挙げられる。

3 葛飾区の消費者行政を考える際の基本的視点

(1) 葛飾区消費者行政にとっての条例の重要性

葛飾区も、消費者を取り巻く社会経済情勢の変化に伴う問題状況を的確に把握し、国及び東京都の消費者政策・消費者行政の展開を十分に認識して、住民である消費者の権利の実現に向けて、平成20年に施行された現行条例に基づいた実効性のある消費者行政を積極的に展開することが必要であることはいうまでもない。

ここで、消費者行政にとっての条例の重要性について確認しておく、葛飾区消費者行政の理念の明確化を図るため、理念を条例に明示することが必要であること 消費者行政上の施策を継続的に実施するために、条例に施策を明示することが必要であること 訴訟援助など財政的支出を伴う施策については、条例に根拠を定めておくことが必要であること 事業者指導などを行う場合の根拠を条例に明示しておくことが必要であることである。

(2) 区消費者行政推進の際に留意すべき事柄

葛飾区の消費者行政のあり方を考える際、つぎのことに留意する必要がある。

区が消費者の生活の場であり、消費者にとって最も身近な自治体であ

ることを認識すること。このことから、住民である消費者が安全で安心して暮らせるような地域社会の構築が要請される。

葛飾区民は、同時に、都民であり国民であることを認識すること。このことから、東京都や国が実施している施策を葛飾区民が活用できるように必要な施策を講じることが要請される。

限られた予算・マンパワーのもとでの、地域特性をよく認識して、実効性のある施策を実施すべきであること。このことから、総花的な施策ではなく、地域特性を踏まえ、まとを絞った実効性 が期待できる施策を実施することが要請される。

消費者被害が多発している現況を直視した場合、前記(1)～(3)を考慮して、早急に取り組むべき施策は、消費者被害の防止・救済に関する施策、消費者教育に関する施策及び消費生活センターの拡充であると考えられる。

以下、そのポイントを述べることとする。

4 葛飾区消費者行政が早急に取り組むべき施策

(1) 消費者被害の防止・救済

相談・苦情処理体制の強化

～消費生活センターのありかた～

消費生活センターは、区の消費者行政の中核施設としての機能を有しているが、現状をみると、消費生活センターの所在地やその役割が区民にとってわかりづらく、十分に認知されているとは思われない。これでは、区民が消費生活に関して相談する必要が生じても消費生活センターとしては十分に対応できず、その結果、消費者被害が拡大することも考えられる。そこで、消費生活センターの持っている役割を十分に果たしていくために、次のような方策を提言する。

ア 消費生活センターの所在地がわかりづらいので、本庁の中又は駅に近くて交通アクセスの良い場所に移転させる。

イ センターに関して、「どのような業務を行っているか」、「どこにあるか」等の周知、広報活動をもっと充実させる。広報紙だけでなく、状況に応じてケーブルテレビやFM放送を活用していくべきである。

ウ 相談者によっては、高齢等の理由により来所、電話いずれも困難なケースがある。この場合、人員の問題もあるとは考えるが、サービス充実の観点から、出張相談にも応ずることができるようにする。

エ 相談時間の設定、休日相談の開設については、相談状況を常に把握し、適切に処理していくべきである。

オ 消費者教育のセンター機能を果たすためには、区内の学校特に小学校、中学校との連携を図る必要がある。現在でも、一部の学校については講師派遣制度を活用して出前講座を行っているが、これは、当該学校の担当教員の考え方に負うところが多く限界がある。今後は、学校組織全体として関わりを持ってもらえる体制の確立が望まれる。

カ センターの玄関口ともいえる展示室について、ハード面、ソフト面から見直しを行う。ハード面では、「区民が入りやすい」ということをコンセプトに、入り口の装飾、部屋全体の照明、パンフ類の置き方、机の配置等で工夫が必要である。ソフト面では、常に最新情報を提供するため、図書類のチェックを行う必要がある。最近は、関係法令の改正が頻繁に行われていることから特に注意が必要である。区民が古い情報を基に消費活動を行い、その結果、被害を受けるようなことが想定されるからである。また、利用者の視覚、聴覚に訴えるということで、消費者被害に遭わないように注意を喚起するビデオを常時放映するとか、テロップを流すことも効果的と考える。

高齢消費者被害の防止

ア 高齢消費者被害の早期発見と適切な対応

高齢者に身近なヘルパ - 、ケアマネジャ - 、民生委員等を通じた被害の早期発見システムの構築と被害の拡大防止・救済のために適切な対応

イ 成年後見制度の活用支援

全国に先駆けて消費生活条例に「成年後見制度の活用等」を明記した葛飾区は、具体的な施策を策定し、先進的な取り組みを進める責務がある。高齢者、判断能力が不十分な人たちをターゲットにした悪質業者は、次々と現れている。これからも増えることはあっても減ることはないと思われる。

これらの人たちが被害を被らないようにするためには、平成12年度にスタートした成年後見制度の活用が有効と考えられる。年々申立件数が増加しているが、その活用はまだ十分とはいえない。葛飾区における成年後見制度の活用も十分とはいえず、その活用支援を積極的に展開する必要がある。まず、制度の一般的な説明にとどまらず、具体的に活用する場合について、丁寧に情報提供すべきである。消費者向け講座でも取り上げる必要性がある。また、具体的に制度の活用を考えている人に、制度利用の手続、適切な後見人候

補、費用、各種の助成制度についての情報提供を行う必要がある。
これらの支援を行うためには、福祉分野の「地域包括支援センター」
「権利擁護センターかつしか」との連携が不可欠であり、成年後見
制度の普及に先進的に取り組んでいる司法書士会・弁護士会との協
働も考えていくことが必要である。

消費者被害情報の住民への周知徹底

ア 葛飾区が発信する情報のみならず、国民生活センタ -、都消費生
活総合センター発信の情報をも住民に周知徹底すること。

イ 情報伝達方法の工夫

現状をみると、国、都をはじめとして多くの組織や団体から、消
費者被害に関して、ポスターの掲示、チラシ、パンフの配布等によ
り情報の発信が行われている。しかし、この種の情報は、同種の被
害事例が後を絶たないことから明らかなように、必要としている
人に対して十分に届いていないのではないかと考える。なぜなら、
受け手側の区民からすると、同じような情報が多過ぎて、どの部分
が自分にとって重要なのか非常に不明確になっているからと考える。
そこで、効果的に情報を伝えていくために、次のような方策を提言
する。

- ・ 不特定多数の人が集まる場所（区役所の待合いロビー、区民事
務所等）で悪質商法に関するビデオを繰り返し放映する等により、
視覚に訴えることである。特に、文字を読むことが苦手な高齢者
については、区の高齢者施設である「シニア活動支援センター」
や「いこい交流館」はもとより、民間の病院や福祉施設等におい
ても、このような手法をとることは、より効果が上がるものと考
える。この場合、区は民間施設については、場所の利用等に関し
て協定の締結が必要になることもあると考える。
- ・ 何か他のことをしながらでも伝わるという点では、FM放送を
活用することにより、聴覚に訴えることも有効であると考え
る。特に、専業主婦をはじめとした家内労働者のように、基本的には
1日同じ場所で働いている場合には、FM放送といった耳からの
ツールを利用することが多いと考えられるからである。

（２）消費者教育の拡充

単発的な消費者講座を開いてきたが、次のような新たな施策が必要で
ある。

出前講座、講師派遣の周知

現状をみると、消費生活に関わる重要なテーマで各種の講座、講演会、セミナー等を行っているが、盛り上がりには欠ける事業も見受けられる。その原因はいろいろ考えられるが、一番大きい点は、テーマの出し方が大きすぎて漠然としているためではないかと考える。そこで、事業の見直しを行い、効果的に普及啓発を行っていくために、次のような方策を提言する。

ア 自治町会、老人会、いこい交流館などに消費生活センターの職員が出向き、出前講座を積極的に行う。この場合、一方的に注意喚起の発信をするだけでなく、消費者被害の実態について体験談等を適宜織り交ぜるとか、講義形式ではなく参加型にして井戸端的な討論の場を設定する等も効果的である。また、高齢者に対しては、被害事例の多い振り込め詐欺、点検商法等を中心にして啓発事業を行うべきである。この事業を進めるに当たっては、区内部の福祉部局、あるいは地域包括支援センター、民生委員等との連携強化が、特にひとりぐらし高齢者に関しては必要不可欠である。

イ 葛飾区の消費生活条例では他の自治体の条例にはない「成年後見制度」の活用に関する規定が設けられている。成年後見制度は、判断能力が不十分になった高齢者を支援するためのものであり、今後の超高齢化社会においては十分に機能させていく必要がある。そのためには、司法書士会とも連携し、事業を通じてこの制度に対する区民の理解を高めるとともに、現在指摘されている手続面の煩雑等をなくしていく必要がある。

ウ 現在、区の制度として講師派遣制度があるが、同種の制度が国や都にもあることから各団体には十分に認知されていないので、今後はこの制度の周知に努めていく必要がある。

大学と連携した連続講座の開講

消費者問題の多様化・複雑化の状況における従来的一次講座は限界であり、連続講座が必要となっている。とくに、消費者関係法の拡充によって、消費者が身を守る「法的武器」が次々と制定されており、その使い方を消費者が学ぶ必要性が増している。法教育が必要となっている。これを実現するためには、大学と連携して連続講座を開講することが考えられる。この場合、一方の負担が多いとうまく進まないで、双方が同じ負担で関わりを持つことが望ましい。

早期教育の実施

わが国は、法やルールが重視される「法化社会」になりつつあり、すべての国民、消費者が法的素養、法的知識を身に付ける必要性が増し

ている。文部科学省・法務省でも中学高で法教育を構想し、準備中である。葛飾区でも、中学生向けの「消費者スクール」(仮称)を実施することが考えられる。そのためには、区教育委員会、大学との連携が必要である。

区内学校における消費者教育への支援

現在、(財)消費者教育支援センターは十分に機能していない。今後は、区内の小・中・高校の消費者教育担当教員に対して、効果的に情報提供を行う。

都・国が実施する消費者向け講座の市民への情報伝達

東京都、国民生活センター、全国相談員協会等が実施する講座の紹介

(3) 葛飾区の消費者行政体制の強化

複雑多様化する消費者問題の現況、消費者関係法の拡充及び国や東京都の消費者行政の展開を考えた場合、区の消費者行政体制の強化は不可欠である。

相談員の増員、研修

専任職員の研修、増員、

「消費者行政支援専門員」(仮称) の創設

専任職員の数、人事異動による交代などを考慮すると、消費者問題、国・都の消費者施策に精通しているスタッフを採用して、適切な情報収集、情報伝達を図ることが効果的と考えられる。このスタッフを「消費者行政支援専門員」(仮称)と呼ぶ。例えば、消費生活相談員経験のある者から選任することが適当である。

ホムペの改善

「消費者」あるいは「消費生活」のキーワードで必要な情報にアクセスできるように、ホムペを改善することが必要である。

5 安全・安心に暮らせる地域社会の構築

葛飾区には農家も少なくなく、商店街も多い。これらの地域特性を踏まえ、食の安全の確保のため、生産者の顔が見える野菜供給のしくみの一層の普及や高齢消費者の需要を配慮した商品・サービスの提供の確保(例えば、家電製品の故障対応サービスなど)など、農家や商店街の協力を得て、区民が安全・安心の生活を送ることができる地域社会を構築することは、消費者に最も身近な葛飾区が行うべき役割と考える。

6 最後に

40年前の消費者保護基本法の制定時に出された国の「通達」や「通知」に基づき開始された事業が、現在においても継続して実施されている。しかし、消費者保護基本法が平成16年に抜本的に改正され、「消費者」に関する考え方が大きく変わっていると同時に、内容的に見ても時代に合わない事業も見受けられる。事業全体の中で、積極的に見直しを図っていく必要があり、その一例として、消費生活モニター事業が考えられる。