

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答申

平成 22 年 3 月

葛飾区消費生活対策審議会

答申を行うにあたって

平成20年7月9日付けで葛飾区長から「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 」という内容の諮問を受けた。平成20年度3回、平成21年度4回の計7回の審議を経て、この度、以下のとおりの結論に至った。

平成21年9月1日付けで消費者庁が設置され、消費者行政を取り巻く状況が大きく変わったことも踏まえ、葛飾区の消費生活行政のさらなる充実を図るため、本答申の内容が実現されることを期待するものである。

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来た。特に、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。消費者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) 葛飾区の商業

卸売・小売業に関して23区中、商店数は17位、年間販売額は22位である。

小売業については、店舗面積が1,000平方メートル以上の大規模小売店が30店舗程度あるが、その大半は500平方メートル以下で従業員が100人未満の中・小規模な店舗である。

地域的には、亀有、金町、青戸、新小岩地区において店舗が多い。

(4) 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、次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()～()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、消費生活センターの拡充、消費者教育に関する施策及び消費者行政体制の強化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、消費生活センターの拡充

相談・苦情処理体制の強化

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、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 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。広報紙だけではなく、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。

イ 相談者によっては、高齢等の理由により来所、電話いづれも困難な

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、訪問相談にも応ずることができるようにする。

ウ 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。

エ 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。

オ 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者活動を行ったことにより、被害を受けるようなことがあってはならないからである。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。

カ 近時、関連機関・団体による情報提供が紙媒体ではなく、ホームページを通じたものになりつつある。特に、最新の情報や詳細な情報は、ホームページにアクセスしないと得られない場合が増えている。一方、パソコンも、高齢者等、初心者も容易に操作できる機種も市場に出回り始めている。そこで、センターに数台パソコンを設置し、消費者が必要な情報を得られるようにすることが要請される。

キ センターの所在地がわかりづらいので、案内看板の設置等により認知度を上げるとともに、将来的には、駅に近いなど交通アクセスの良い場所での業務の実施も検討すべきである。

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ー、ケアマネジャー、民生委員等と連携し、被害の早期発見システムを構築するとともに、被害の拡大防止・救済のために適切に対応することが必要である。

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、その活用支援を次のとおり積極的に展開する必要がある。

- ・ 制度利用者に対する具体的活用に関する丁寧な情報提供ができるよう更なる窓口の充実を図るべきであり、消費者向け講座でも取り上げる必要がある。
- ・ 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。
- ・ 申立ての経費・後見人の報酬の助成制度として成年後見制度利用支援事業があるが、高齢者虐待事例を含む消費者被害などの被害救済・防止するうえで特別に必要な事例においては、実施するよう事業計画化すべきである。
- ・ 成年後見制度利用支援事業は対象者が限定されており、対象外の被害救済等必要事例において経費助成をすべきであることから高齢者虐待事例を含む葛飾区独自の助成制度を創設する必要がある。

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、国民生活センター、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必要がある。

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する。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する。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、女性団体、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

齡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の一回講座は限界であり、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、双方が同程度の負担で関わりを持つことが望ましい。

長期に継続している事業の見直し

1968年(昭和43)に消費者保護基本法が制定され、翌69年(昭和44)に地方自治法が改正され、消費者の保護に関する事務が地方公共団体の事務として明記された。これに伴い、経済企画庁及び自治省から通達が出され、その内容に基づき、各種の事業が開始された。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、「消費者問題」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くなっているものも見受けられる。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。

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・法務省でも中学校で法教育を構想し、準備中である。葛飾区でも、携帯電話やパソコンの普及に伴い、若者を中心とした被害が増加していることから、例えば、中学生向けの「消費者スクール」(仮称)の実施を検討することが考えられる。そのためには、区内の各学校、さらには大学との連携が必要となる。

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の活動が十分に活用されているとはいえない。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必要がある。

国・都が実施する消費者向け講座の区民への情報伝達

国民生活センター、東京都、全国消費生活相談員協会等が実施する講座についても積極的に紹介する必要がある。

(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

専任職員の増員、研修

「弁護士アドバイザー制度」の導入

相談内容の高度化・複雑化に伴い、相談体制のさらなる充実のために、相談員に対するアドバイザーとして弁護士を配置すべきである。

「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。

ホームページの改善

「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、ホームページ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。特に、高齢消費者被害の防止は、身近な自治体である区が効果的に対応できると考えられるので、区独自の施策に積極的に取り組むべきである。具体的には、次のような施策が考えられる。

(1) 需要調査の必要性

まず、高齢消費者がなにを欲しているか、需要を確認することが必要である。現在は「人生80年時代」であり、かつての「人生50年時代」と

比べれば、高齢消費者の需要は自ずと異なっているはずである。例えば、高齢期に入ってからの本格的住宅リフォームなどは、かつては余り需要が無かったであろうが、長きに渡る高齢期の生活を送る現在では、需要はあるというわけである。長期の高齢生活に必要な商品・サービスの需要を調べる必要がある。また、「電球の取り替え」「家電製品の故障への対処」「家屋の簡単な修繕」など日常的な需要も確認することである。これらの需要を調べ、例えば、どこに行けばその需要が満たされるかについての情報を提供するような仕組みを作りあげることが考えられる。高齢消費者の需要を満たすことができる地域の事業者を紹介する仕組みを作ったり、また商店街の協力を得て需要を満たす商品を仕入れてもらったり、サービスを開発してもらうことなども考えられる。具体的に区自体が需要を調査することはもとより、すでに調査を行っている自治会等の調査を活用することが考えられる。

(2)「社会のなかで孤立」する高齢消費者への支援

高齢消費者の被害発生は、高齢者の「社会のなかでの孤立」であるとの指摘がなされている。独り暮らしの高齢者が訪問勧誘にやってきた「セールスマン」の優しい言葉や態度に好意を感じて、契約してしまい取引被害を被る例も少なくない。高齢消費者を社会のなかで孤立させないようにするには、さまざまな取り組みが必要であろうが、例えば、「楽しくなるような商店街づくり」が考えられる。高齢者が単に「買い物」に行くだけでなく、高齢者にとって、商店街を運動を兼ねた散策の場や知人・友人と出会える場にするにはできないか。そのためには、ベンチやトイレも必要であろう。農家の協力をえて、地域で採れた新鮮な野菜などを提供することもひとつの魅力となる。

(3)「買物困難な高齢消費者」への支援

高齢者も多様であり、心身機能が著しく低下して、「買物」するのが困難な者も少なくない。最近では、「買物難民」という言葉をよく聞くようになっている。このような高齢者を支援するボランティアを組織化するとか、信頼できる通信販売の活用方法を紹介する仕組みづくりなどが考えられる。商店街による宅配の普及を促進する施策も考えられる。

また、現在、葛飾区においても、福祉部局が特にひとり暮らしの高齢者の見守りを目的に、「かつしかあんしんネットワーク事業」を実施しているが、今後は、消費生活センターからのネットワークへのきめ細かな情報提供も必要不可欠と考える。さらに、今後高齢化が加速していく状況にあることを考えると、行政と区民とがどのように協働するべきか、言いかえれば、行政のすべきことと、区民のできることを明確にした上で、区民

参加型のしくみ作りを検討していくべきである。このような視点から考えた場合、具体的には、商店街において、互いに助け合い、支えあうような取組みがなされ、これに対して行政が可能な限りの支援を行っていく形が望ましいものとする。

葛飾区消費生活対策審議会委員名簿

氏 名	所属等	現 職	備 考
島田 和夫	学識経験者	東京経済大学教授	平成 18 年度葛飾区消費生活行政検討会会長
矢頭 範之	学識経験者	司法書士・土地家屋調査士	平成 18 年度葛飾区消費生活行政検討会委員 (社)成年後見センター・リーガルサポート専務理事
谷茂岡 正子	消費者団体	葛飾区消費者団体連合会会長	平成 18 年度葛飾区消費生活行政検討会委員
黒崎 照子	消費者団体	葛飾区消費者団体連合会副会長	平成 18 年度葛飾区消費生活行政検討会委員
寒河江 裕子	消費者団体	葛飾区消費者団体連合会会計	
清田 早苗	公募区民		
甲州 玲子	公募区民		
高橋 久郎	公募区民		

審 議 経 過

年度	回数	日程	主な審議内容
平成 20 年度	第1回	平成20年 7月9日	委嘱状交付 会長、職務代理者選出 区長より諮問「葛飾区の消費者行政のあり方について」
	第2回	11月13日	議事録の取扱いについて 消費者被害に関する情報提供のあり方 普及啓発事業のあり方 消費生活センターのあり方
	第3回	平成21年 2月20日	中間答申(案)検討
平成 21 年度	第1回	4月22日	中間答申(案)検討
		6月12日	中間答申提出
	第2回	9月11日	最終答申に向けて、中間答申の検証
	第3回	12月17日	安全・安心に暮らせる地域社会の構築について
	第4回	平成22年 3月11日	答申(案)検討