資料３－9

「国民生活研究」第 52 巻第 3 号（2012 年 12 月）
［研究ノート］

士別市における「消費生活行政」の取組み
－「ハブコミュニティシステム」の推進－

原　田　政　広*

1　はじめに
2　士別市の概要と消費生活行政の推進体制
3　地方消費者行政活性化基金と地方消費者行政の実情
4　士別市の取組み
　－消費生活行政と消費者教育の新たな仕組み「ハブコミュニティシステム」の構築
5　士別市における「消費生活行政広域化事業」について
6　課題の提案
7　おわりに

1　はじめに

近年、消費者を取り巻く社会環境においては、情報化や国際化、少子高齢化が進むとともに、家庭崩壊や地域コミュニティの希薄化など、今まで経験したことのない複雑かつ深刻な問題が多数発生している。

子どもたちのまわりには、たくさんの物や情報があふれ、お金を払えばいつでも好きな物が買える。インターネットやゲーム、どれも楽しく心を奪われていくものばかりである。

しかし、その反面、オンラインゲーム、ネット通販、ワンクリック詐欺など、インターネットや携帯電話に関連する消費者トラブルに巻き込まれ被害にあう小学生・中学生・高校生が増加し、その対策が急務となっている。

また、家族のコミュニケーションが希薄化する中で、高齢者を狙ったり不安につけ込んだりする悪質商法の被害も増加しており、憂慮される時代となっている。

この様なトラブルを防ぐためには、日頃から一人ひとりが「消費者」として正しい知識

*はらだまさひろ（士別市市民部環境生活課 参事）

や技術、心構えを習得し、日々の生活に役立てるようにすることはもちろん、あふれる情報の中から自らが選択し考え、適正な判断をし、主体的・合理的に行動のできる力を養うことが大切である。これらを実現させるためには、地方自治体にとって、消費者行政や体系的な消費者教育の実施と体制整備、さらに、これらを推進する消費者行政職員と消費生活相談員のスキルアップが最も重要な課題である。

国の消費者政策や地方自治体における消費者行政は、その重要性が認識されながらも長く「後回し」にされていたが、平成 21 年、消費者庁及び消費者委員会が創設され、さらに「地方消費者行政活性化交付金」が措置されたことにより、地方消費者行政の充実・強化が図られることとなった。

北海道北部の中央に位置する士別市では、平成 21 年度より消費者行政や消費者教育に関する課題に取り組むため「消費生活行政」の新たな仕組みを構築し推進してきた。

本稿では、小規模な地方都市において限られた予算・人員体制で効果的に消費者行政に取り組むための工夫や、「地方消費者行政活性化交付金」を活用してどのように消費者行政・消費者教育の基盤整備に取り組んできたかについて紹介するとともに、今後の課題を提案する。

なお、士別市では、後述の通り、担当課である環境生活課が所管する業務が消費生活、消費生活相談、自治会、交通安全、防犯、総合相談窓口、人権擁護、行政相談等と多岐にわたるため「消費生活行政」と称しており、本稿では、一般的に使用されている「消費者行政」と区別して使用する。

2　士別市の概要と消費生活行政の推進体制

（1）士別市の概要

士別市は、北海道北部の中央に位置し、東西 58㎞、南北 42㎞、行政面積は 1,119.29㎢を有し、北海道第二の大河「天塩川」の豊かな水、そして肥沃な緑の大地に囲まれ、農業を基盤として発展してきた。

平成 24 年 9 月末現在の人口は 21,543 名、世帯数 9,921 戸、学校数は、小学校 11 校（うち 3 校は平成 24 年度末廃校）、中学校 6 校、高等学校 2 校となっている。

気候は、上川北部の盆地にあるため、四季の変化がはっきりとした内陸性気候で、夏季間は比較的高温多湿に恵まれるが、冬季間の積雪は 1 ～ 2 mを超える豪雪地帯でもある。過去夏の最高気温は 35.3℃、最低気温は－ 35.1℃であり、年間平均気温は 6 ℃前後となっている。

サフォーク種と呼ばれる（顔と足が黒い）羊をまちづくりの顔として、四半世紀を超える市民運動として展開し、「サフォークランド」として総合的な取組みを進めている。また、スポーツや文化活動の「合宿の里」としての取組みや、積雪寒冷な自然条件や風土を生かした「自動車等試験研究のまち」、心豊かで充実した市民生活を創造していくための「生涯学習のまち」の取組み、恵まれた自然を継承していく「水と緑の里」づくりを進めている。

（２）消費生活行政の推進体制

消費生活行政の推進体制については、市民生活担当部局として市民部環境生活課（兼士別市消費生活センター）が消費生活、消費生活相談、自治会、交通安全、防犯、総合相談窓口、人権擁護、行政相談、関連する団体事務局など、士別市の市民生活におけるコミュニティ関連の全ての業務を担当している。

職員の構成は、管理職２名、主査職１名、担当２名、消費生活相談員２名、交通安全推進員１名の合計８名の体制である。

士別市消費生活センターへ相談に訪れる市民は、様々な問題を抱えている場合が多く、その内容は消費生活以外の問題も少なくない。したがって、相談者の抱える生活全般に関わる問題について総合的な解決を図るためには、消費生活相談員や専門部局の職員が集結し連携する“ワンストップサービス”がスピード解決の決め手となる。そのため、市民の利便性を考慮し、消費生活センターを市役所庁舎内に設置している。

（３） 消費生活相談員の雇用条件について

消費生活相談員は嘱託職員として採用しており、65 歳までの雇用である。士別市では消費生活相談員を消費生活行政の総合的な専門職（プロパー）と位置付けているため、他の嘱託職員とは異なった賃金表を設け定期昇給制度を採用し、消費生活専門相談員等の資格の有無を賃金に反映させている。

また、市の規定に準じた寒冷地手当、特別割増賃金、通勤手当を支給しており、雇用保険・健康保険・厚生年金に加入している。その他勤務時間及び休暇についても市の規定に準じたものとしている。

賃金や雇用条件については、専門職としての業務内容を勘案し、市の規定に準じて待遇改善を図ることが今後の課題である。

3　地方消費者行政活性化基金と地方消費者行政の実情

士別市における最近５年間の消費生活行政に関わる予算の推移は、表１の通りである。

平成 21 ～ 23 年度の３年間は、「地方消費者行政活性化交付金」により一部の事業を行った。交付金交付前は、年間予算総額は消費生活相談員１名分の賃金を含め 497 万円という厳しい状況で、消費者教育や消費者啓発、さらには消費生活相談員の研修など、充分に取組むことができなかった。

表1　士別市の消費生活行政関連予算の推移と内訳

（千円）

年度	総額	消費経済一般行政費 ＊1	消費者意識啓発事業費 ＊2	ネットワーク事業費 ＊3	地方消費者行政活性化交付金事業費
平成20	4,970	4,769	201	―	―
平成21	14,655	4,959	234	200	9,262
平成22	15,245	7,448	―	200	7,597
平成23	15,584	8,667	―	150	6,767
平成24	9,290	7,997	1,102	191	―
合　計	―	―	―	―	23,626

※平成21年度より消費生活相談員が2名体制となる。

＊1　消費経済一般行政費：相談員賃金、研修費、団体補助金等

＊2　消費者意識啓発事業費：消費者教育、研修事業費、相談員研修費

＊3　消費者被害防止ネットワーク事業費：登録事業所・団体へ情報の共有と配信

道内の多くの市町村では、実際に交付金事業に着手したのは平成21年10～12月頃からで、事業の実施に関わる内容や量、交付金申請額も異なり、また、事業申請をしない自治体も多くみられた。多くの市町村では「交付金事業のコンセプトや何を実施すればよいかが解らない」状態で消費者行政を推進せざるを得ず、白紙の状態から作りあげる難しさがあったと思われる。

士別市でも、国や道から“具体的・将来的”なアドバイスや指導はなく、事実上「国と道から丸投げされた」状態であったため、3年間の交付金を消費生活行政の基盤整備のための「初期投資」として活用することとした。

具体的には、第一にソフト事業として、人材の育成、縦割り行政ではなく横断的な取組みを構築するための事業の実施、多岐にわたる研修会や消費者教育授業に関わる講師と人材バンクの整備、消費者教育を小学生・中学生・高校生に浸透させるための副読本の作成、消費生活相談員や関係職員のスキルアップを図るための研修会等への派遣、消費生活センターを市民に浸透させるための啓発等の事業の実施等を行った。

第二にハード事業として、消費生活相談の充実を図るための相談室の設置とバリアフリー化、消費者教育や啓発事業のための機材整備等を行った。

これら2つの基盤整備には、市の単独予算では対応できない高額な費用がかかるため、交付金を有効に活用することで、消費生活行政の基礎を構築することができた。こうした基盤整備ができたことにより、その後の取組みについては、市の単独予算の範囲で進めて行くことが可能となり、平成24年度の消費者教育や啓発、研修事業などに関わる消費者意識啓発事業費は、交付金交付前の平成20年度に比べ約5.5倍の約110万円、総額で929万円の予算を確保することができた。

しかし、全国の現況を見わたすと、交付金事業を啓発や既存事業をアレンジしたものな

どの事業経費として充てざるを得ない市町村もあった。このことは消費者行政を進めるための基礎体力が十分でない市町村が多いことや、そのほとんどの職場が人員不足のため兼務職となっているなど、業務量増加への対応が極めて厳しい状況にあることを示していると考えられる。

4　士別市の取組み
ー消費生活行政と消費者教育の新たな仕組み「ハブコミュニティシステム」の構築

（1）　地方消費者行政の“もがき”から生まれた「ハブコミュニティシステム」

地方自治体では、消費者行政を含め行政全般の推進にあたり、前例主義や縦割り方式が重視される傾向にあるため、近未来的な取組みや前例のない取組みについては受け入れにくい傾向にある。

しかし、近年における社会環境の急激な変化に伴い、過去に例のない課題や問題が発生していることから、従前とは異なる対応やスピーディーな解決が求められている。

士別市市民部環境生活課（士別市消費生活センター）は、市民生活に関わる多くの分野を担当しており、その業務推進のため、市の全ての部局や外部の機関・団体との繋がりを持つ必要がある。

特に、地域の課題や住民のニーズに効率的かつ効果的に応えるためには、あらゆる部局や機関･団体と連携のできる横断的な取組みが必要となる。しかし、通常業務においては、行政の不効率性や連携のまずさなどから思うように進まないことも多く、日々もがき苦しむ状況にあった。

そこで、独自の解決方法として「ハブコミュニティシステム」を考案し、士別市の市民生活における課題や問題解決の“決定打”とすべく実践してきたのでここで紹介したい。

「ハブコミュニティシステム」の「ハブ（hub)」とは、自転車の車輪の「軸受け」のことをいい､「ハブコミュニティシステム」とは、この軸受けからスポークが伸びるように放射状のネットワークを作り、機能させることをいうものである。

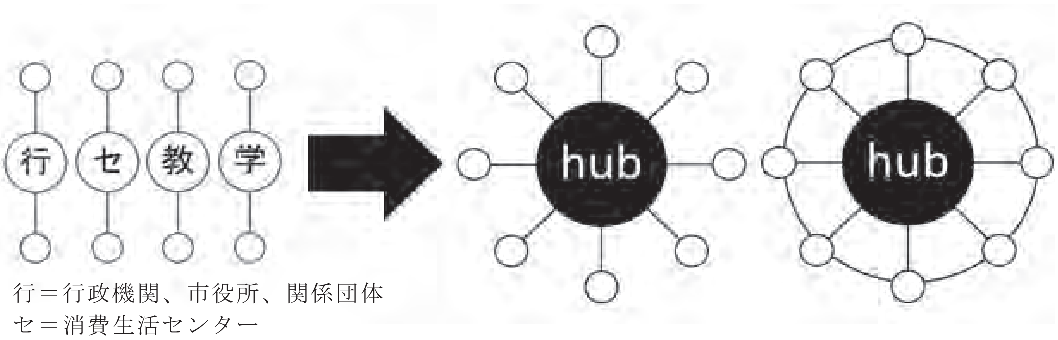
これは、それぞれの組織が直接人や機関等と結ばれた状態であるよりも、情報や手法、人材の確保等の拠点となるハブを設け、そこに関係する人材や機関・団体を結ぶことにより、さまざまな人材や組織を効率的かつ効果的に機能させることができるという発想から生まれた（図１)。このシステムに関わる人や機関等は、いったんハブに立ち寄り、そこで得た情報や手法をもとに次のステップへと進むことができる。さらに、ハブ内で築いた関係をそれぞれが活用することで、網の目のネットワークを構築することができる。

士別市では、この新しい仕組み「ハブコミュニティシステム」により消費生活行政を推進してきた。その効果を学校における消費者教育を例に説明する。

地方自治体の行政職員には必ず人事異動が伴うため、行政サービスの質が一定に保たれない。また、学校における消費者教育授業においても、教育委員会の職員は消費生活問題に必ずしも詳しいわけではないため、適切なカリキュラムの提供や一定の水準を確保することが難しい場合が多い。

図１　ハブコミュニティシステム

①　従来の取組み　　　　　　　②　ハブコミュニティシステム・ネットワーク
【ハブ(hub)は士別市消費生活センターと相談員】



行＝行政機関、市役所、関係団体
セ＝消費生活センター
教＝教育委員会
学＝学校（小学校、中学校、高等学校）

そこで、士別市では消費生活行政のサービスの質を保ち、消費者教育の水準を高めていくためには、消費生活行政、教育委員会、学校の間にコーディネートの役割を果たし、消費者教育の授業を支援する機関（人）が必要と考え、「士別市消費生活センター」と「消費生活相談員」をその「ハブ」と位置付けた。嘱託職員として採用している「消費生活相談員」は、人事異動により数年で担当が変わってしまう行政職員と共に「消費生活行政の専門職」として、この課題解決の決め手となり中心的に機能している。

こうした新しい仕組みは、従前の「縦割り」を崩すことが大前提で、セクトを超えた「横断的」な繋がりや取組みが必要となり、交付金事業として実施した研修会等を用い構築した。また、消費生活関連部局の職員や関係する機関・団体は、必ず「士別市消費生活センター」や「消費生活相談員」を通り別の仕組みと合流したり、一度通った者同士が培ったネットワークにより連携したりすることで、最終的に網の目のネットワークを構築することができる。

また、「ハブコミュニティシステム」では複雑になった業務分担をシンプルに繋ぎ、取組みの簡素化とスピード化を図ることが可能となる。特に、学校における消費者教育授業を継続していくためには欠かすことのできない最大のファクターになるものと考える。

環境生活課は市民の総合相談窓口を担当としているため、訪れる市民の交通整理と関連する部局との連携が不可欠であり、特に行政職員と消費生活相談員は「コーディネートの力」が必要とされ、交付金事業の各種研修会等で築いた他の部局や機関・団体とのネットワークを発揮し、課題や問題の解決を図っている。これも「ハブコミュニティシステム」の機能のひとつである。

この「ハブコミュニティシステム」を進めるために、地域住民に対する支援体制や学校教育における体系的な消費者教育体制の構築、消費生活相談員及び関係職員のスキルアッ

プなど､消費生活行政への具体的な取組みとして「４つの柱」と「10 の推進項目」を掲げ、推進してきた。

（２） 士別市における消費生活行政体制整備の「４つの柱」

道内や全国の消費者行政における課題について独自に検証・整理し、士別市が目指す将来的なプランと照らし合わせ､「消費生活行政と消費者教育」の体制を整える目標として次の「４つの柱」を設定し、これを取組み全ての基本とした。

<u>消費生活行政体制整備の「４つの柱」</u>

① 相談業務等、消費生活行政の専門技術のスキルアップ
② 弁護士、司法書士等の専門家との連携強化
③ 学校教育における消費者教育の体制を構築
④ 消費生活センター機能の充実

（３） 士別市における消費生活行政の「10 の推進項目」

「４つの柱」を達成するため「10 の推進項目」を設定し、３年間で推進体制の整備を図りながら「困難に打ち勝つ土壌」を作り、種をまき、芽を出し、花を咲かせ、実を生らすことのできるものとして構築し､まちづくりの一端を担うひとつとして推進した。さらに、消費生活に関わる総合的なプログラムを設定しながら、横断的な取組みとなる体制の整備を図った。

<u>消費生活行政の「10 の推進項目」</u>

① 相談体制の「安全と安心の傘」を構築
② 消費生活相談員の増員及び消費生活行政専門職（プロパー）の養成
③ 消費生活相談員のスキルアップ
④ 消費生活行政担当職員及び関係職員のスキルアップ
⑤ 専門機関、大学及び専門家との連携
⑥ 消費者団体の育成強化と連携
⑦ 小学生・中学生・高校生に対する消費者教育の実施
⑧ 市民への消費者教育（社会人教育）
⑨ 市民による「見守り隊」「サポーター」組織の構築
⑩ 士別市消費生活センター機能の充実

以下、上記項目の概略を説明する。

① 相談体制の「安全と安心の傘」を構築

士別市に相談体制の「安全と安心の傘」をかけるために、関係する機関・団体等と有機的・横断的に連携する仕組みを構築するよう、各種研修会や関連事業を実施した。

(実施事業)

・各種研修会等の開催（3年間の実績：研修会10回、消費者塾12回）

対象：士別市消費生活相談員、人権擁護委員、行政相談委員、民生委員、母子相談委員、児童相談委員、ホームヘルパー、関係機関・団体、自治会、市民

講師：弁護士、司法書士、IT関係、ファイナンシャルプランナー、シニア野菜ソムリエ、大学教員、北海道立消費生活センター職員、消費生活相談員、専門家

・夜間消費生活無料相談会の開設

(自治会の地域担当職員制度との連携)

・自治会と地域担当職員相互の信頼関係の醸成と情報の共有化

② 消費生活相談員の増員及び消費生活行政専門職（プロパー）の養成

市の単独予算により、平成21年8月に消費生活相談員を1名増員し2名としたことで、広域化事業も含め活動の幅が拡がり、よりきめ細かなサービスの提供が可能となった。

また、正規職員には人事異動があるため、消費生活行政を担当する職員のスキルが維持できない。複雑な消費生活問題等への対応と住民サービスの安定化、さらには、消費生活行政全体の水準を一定以上に維持していくことが課題であることから、消費生活相談員を消費生活行政の専門職（プロパー）として位置付け、育成を図った。

また、今後予想される複雑な消費者問題に対応するため、消費生活相談員の待遇改善や相談環境の整備及び人材確保のための仕組み作りを進めた。

(実施事業)

・消費生活行政の業務において、企画立案及び実施を担当

・消費生活行政専門職（プロパー）としての意識作り

・関係機関・団体及び市部局との横断的な繋がりとなる仕組み作り

③ 消費生活相談員のスキルアップ

消費生活相談員を各種研修会へ派遣し、また、弁護士や司法書士等の専門家を招いた各種研修会等の開催には、消費生活相談員をはじめ、各種機関の相談員や職員、消費者団体、関係する市民団体も対象とし、横断的な取組みとなるよう士別市全体のスキルアップを図った。

多くの消費生活相談員はその職種上消費生活に関する相談を主としているが、消費生活行政専門職（プロパー）としていることから、消費生活相談以外にも、学校教育、福祉、税務、国民健康保険、コミュニティ、社会教育等、様々な分野の知識と学習が必須条件となる。また、消費生活に関わる総合的な企画・立案及び実施を進めるためには、白紙の状態から作りあげていく能力が求められる。そこには、「理数学的な力」や多くの機関や団

体と連携し動かす「マネジメントの能力」が必要となり、消費生活を常に科学的に捉え判断し決定していくことが重要となることから、こうした能力を高める学習も併せて実施している。

（実施事業）

・消費生活相談員実務研修への参加（道内・道外）
・関係機関・団体の職員を対象に開催する各種研修会等に参加
・マネジメントに関する講座への参加

④　消費生活行政担当職員及び関係職員のスキルアップ

消費生活行政担当職員及び連携する各部局職員との共通理解やスキルアップを図ることで、今後予想される複雑な消費者問題や関連する様々な問題に対応していく行政機関の体力の向上と、行政機関の横断的な取組みの構築を図った。

（実施事業）

・関係機関・団体、各相談員等を対象とした各種研修事業を実施

⑤　専門機関、大学及び専門家との連携

各機関、専門家との連携により、相談会の実施や研修会への講師派遣を行った。

それぞれの組織等に対し、市の消費生活行政へのアドバイザーとして連携してもらうよう働きかけを行った。さらに、大学や研究機関等の研究者に市の消費生活行政を研究材料としてもらうことで、研究者が持っている専門的な「知識・情報・手法」を消費生活行政に活用することができる。

（実施事業）

・相談会の増設
・夜間相談会の開設
・各種研修会の講師として招聘
・小学校・中学校・高等学校における消費者教育授業の講師として招聘
・専門機関・団体及び大学との連携

（連携先）

機関・団体：旭川弁護士会、旭川司法書士会、消費者庁、国民生活センター、
EC ネットワーク、北海道教育委員会、北海道立消費生活センター、
北海道大学、北海道教育大学

個人：弁護士、ファイナンシャルプランナー、シニア野菜ソムリエ、
消費者行政と教育に関わる大学の研究者、道内各自治体消費生活相談員

⑥　消費者団体の育成強化と連携

士別消費者協会等、関係する団体の体力作りを目指し、活動の推進や会員の拡充に関わる事業等を活性化し、活動の充実を図る施策及び次世代へ継承・継続するための担い手の発掘や育成等への支援を図った。

（実施事業）

・組織の活性化への支援体制の強化と会員拡充への協力
・委託事業の継続
・連携事業の支援と拡充
・担い手の発掘と育成

⑦　小学生・中学生・高校生に対する消費者教育の実施

学校教育への支援については、平成22年度より北海道立消費生活センターが全道の小学校・中学校・高等学校を対象に「学校訪問講座」を開始したが、現実的には同センターが道内全ての学校をカバーすることは不可能であるため、市町村や広域消費生活センターが独自に消費者教育を実施する仕組みの構築が課題となる。

●小学生・中学生・高校生に対する消費者教育の考え方

【小学生】

社会情勢の急激な変化やITの進歩に伴い、今までに例の無いトラブルが発生し、それに係る犯罪被害も増加傾向にあることから、少年期における被害防止対策のひとつとして実施するとともに、やがて迎える就業期の準備教育として捉えた。当面の授業形態は出前講座を中心とし、「買い物ゲーム」「食の安全」などを実施した。

【中学生】

平成23年度施行の新学習指導要領における「身近な消費生活と環境」と「食生活と自立」の中から「契約の仕組み」「賢い消費者」「ネット被害」「職の安全」「くらしの事故」「環境問題」「食品添加物や品質判定等の簡易テストの実験」を基本的なテーマとして設定した「消費生活基礎授業」を実施し、これらを教育課程の授業として進めることができた。また、平成23年度の開始を前に「消費者教育の模擬授業」「士別市消費生活センターの周知」「課題の発見」等を目的に、平成22年度に士別南中学校と士別中学校の2校をモデル校として設定し、これら一連の授業を実施した。

【高校生】

消費者教育を通し、賢い消費者、良き社会人・良き職業人・良き家庭人となる一歩を踏み出すことを目的とし、「くらしと契約」「生活と金融」「保険契約と社会保険」等を基本的なテーマとして設定し実施した。

写真１　小学校消費者教育授業「買い物ゲーム」

写真２　中学校消費者教育授業「契約ってなんだろう」

●「地元の人材を生かした講師バンクの作成」と「講師の養成」

士別市内には多岐分野にわたる専門家が数多く在住していることから、独自の講師バンクを作成することで、いつでも学校のニーズに応えることのできる支援体制を確保することができる。他の効果として、学校教育の現場で得られる以外の「専門的な知識や経験」を子どもたちに「社会の実物教育」として注ぐことができる、地方都市ならではの「教育力の提供」が可能となる。