

今後の地方消費者行政のあり方と課題

佐賀大学 岩本 諭

<本ヒアリング報告の基本的立場>

- ・本ヒアリングは、2013 年 6 月 10 日に委嘱を受けたものである。
- ・本報告は、昨年度の消費者委員会ヒアリング（2012 年 6 月 26 日）において行ったものと、立場・内容に異なるところはない。
- ・「地方消費者行政サービスが維持すべき最低限のサービス」は関係法律から導かれる。消費者基本法、消費者安全法は、その立法背景・経緯及び立法趣旨から、国及び自治体が行うべき内容を定めたものであり、消費者行政インフラの整備のための不可欠のものである。
- ・P→D→C→A サイクルから見た場合、地方消費者行政インフラの整備はプラン(P)→ドウ(D)の経過にあり、本調査会資料（2013.3.28.）及び消費者白書（2013.6.21.）のデータからチェック(C)が行われた段階といえる。
- ・地方消費者行政のインフラの完全な整備との消費者行政サービスの「質の確保・向上」のためには、チェック(C)→アクション(A)のプロセスと、A を次の P につなげるプロセス(A→P→…)が重要である。
- ・地方消費者行政の実質化（PDCA サイクルに基づく質の確保・向上）のためには、チェック(C)が、結果（アウトプット）だけでなく、成果（アウトカム）の評価でなければならない。特に、（地方）消費者行政におけるアウトカム評価は、需要者観点に基づくものでなければならない（ここでの需要者とは、消費者、住民、国民である）。
- ・地方消費者行政の「質の確保・向上」は、上記の実質化のためのサイクルを不断に継続することを通じて達成できると思われる。そのために、各広域自治体の立ち位置を「見せる」ことにより、自治体の取組を促すことが重要であると思われる。

1. 地方消費者行政の現状・問題点

(1) 全体状況

平成 21 年度の消費者庁設置当初に比べて、活性化基金の投入により、広域自治体と基礎自治体における消費者行政のための基礎的基盤（消費者行政インフラストラクチャー）は確実に整備されている。また、インフラ整備状況について、活性化基金の投入の効果という観点から、いくつかの指標ごとに、実態を把握しようとする消費者庁の自己点検・分析がなされていることも評価できる。消費者委員会の分析資料（2013.4.25.）は、現在の地方消費者行政の現状・立ち位置を示したものであり、課題検討の出発点となる。基礎自治体の立ち遅れ、消費生活相談員の未配置状況の原因の分析は早急に行われる必要がある。さらに、消費者行政の「質」の観点に基づく評価については、その評価軸、評価の観点・指

標の設定の仕方を含めて、着手が求められる。

ここでの消費者行政インフラとは、消費者基本法および消費者庁設置関連三法、消費者教育推進法などの法律に定められている基本的項目に相当する。各法律に定められている基本項目は、消費者行政の基礎的基盤の構築の整備状況を図る重要なインジケータとしての意味を持ち、項目が達成されていない場合には、消費者行政のインフラ整備が不十分として評価されることになる。いわゆる「消費者行政が維持すべき最低限のサービス」の内容と一致するものともいえる。

他方、かかる「最低限のサービス」の実現は、消費者行政インフラとして不可欠な最低限の基準をクリアしたことを示すものであって、これとは別に、消費者行政の「質」の確保・向上という観点に着目した消費者行政の評価軸が必要とされる。

（２）体制整備の現状－「情報」「窓口」の一元化について

平成 21 年の消費者庁・消費者委員会の設置を主軸とする消費者行政の見直しは、国一自治体（広域、基礎）による消費者行政の「一体的推進」と消費者庁による「情報の一元的集約体制の確立」、および法制度の一元的運用を目的としたものである。この目的を実現するために必要な項目は、消費者安全法、消費者庁及び消費者委員会設置法、消費者庁及び消費者委員会法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律において成文化されている。

消費者行政インフラの最重要項目の 1 つは、「消費者行政の一体的推進」と「情報の一元的集約体制の確立」であり、具体的には、自治体における消費生活相談に係る事務の実施（消費者安全法 1 条、8 条 1、2 項）、及び消費生活センターの設置である。都道府県には消費生活センターの設置は義務付けされており、市町村については努力（義務）規定とされている（消費者安全法 1 条、10 条 1、2 項）。したがって、全ての自治体における消費生活相談の実施、また都道府県における消費生活センターの設置は、必ず達成されていなければならない〔インフラの観点〕。活性化基金が、かかるインフラ整備のために投入されたものであることを踏まえると、現時点で目標未達成の自治体（119 自治体）については、その詳細が個別に把握される必要がある¹。

情報の一元的集約体制については、PIO-NET を有する消費生活センターが設置されている自治体（都道府県、市町村の一部）については「体制が確立された」といえるが、導入されていない自治体（市町村）については、消費生活相談等の情報の取り扱いのいかんが問われることになる（質の観点）。

また、消費生活相談の内容によっては、「消費生活相談の実施」の質に関わる問題が見受けられる。多重債務問題、売買、特定商取引法案件等の契約（解約）トラブルについては、消費生活センターにおいて、また消費生活相談員配置の相談窓口において対応がなされて

¹相談窓口の未設置自治体 119 市町村については個別調査により事情把握することが求められよう（未設置が財源不足に起因する問題かどうか、財政上可能にもかかわらず、窓口設置がなされていないケースがあるか、等）。

おり、あつせん、被害救済委員会等への付託により解決に至ることが少なくない。他方、広告・表示、食の安全等に関わる問題については、消費生活センターや相談員による対応がなされる場合もあるが、自治体の他の部署の案件として取り扱われることもある²。このことは、消費者行政サービスについての供給者（行政）目線と需要者（消費者＝国民）目線の間の齟齬の問題とみることができる³。

また、不足していた消費生活相談員の養成・増員も課題とされていたため、活性化基金の投入によって、当該課題がどの程度達成されたかが問われる。消費者白書では、その養成・増員についての一定の達成度が示されている。他方、消費者委員会資料では、自治体間における窓口開設、相談員配置状況の格差、有資格者相談員の絶対数の不足が明らかとなっており、自治体の財政規模の影響が顕著であるにしても、消費者行政の「質」の確保という点では問題がある。活性化基金の成果（アウトカム）に着目した現状に関するデータ例えば、自治体毎の資格合格者数と採用数・離職者数（消費生活相談員の定着状況）、週当たりの窓口開設数（相談員配置状況）¹が明らかにされることにより、消費生活センター・消費生活相談窓口の質の確保に関する現状把握を継続する必要がある。また、各自治体（広域、基礎の両方）の消費生活相談員の雇用形態・賃金に着目した現状分析も必要とされる。賃金水準に関するデータは消費者庁資料で公表されている。雇用形態については、大別して、自治体による直接雇用（嘱託を含む）、外部への委託（入札形式）が見られるが、いずれの形態が多用されているかの基礎情報、およびそれぞれの長所・短所に関するデータに基づく相談員の効果的な配置のあり方が検討される必要がある。

2. 地方消費者行政のあり方

（1）小規模自治体の「底上げ」について

①基礎自治体のインフラ未整備は以前から指摘されていたものであり、その多くは財政上の問題に起因するとされていたことから、活性化基金の投入によって集中的・効果的にインフラ整備を図ってきた。しかしながら、現時点でセンター又は相談窓口未設置の自治体が存在することから、かかる自治体については、過去の活性化基金の導入の有無、当該自治体の財政状況から相談窓口予算確保の困難さの程度、その他の事情などについて、個別にその原因・理由を明らかにする必要がある。広域自治体の支援による是正・克服が可能

² 表示・広告の案件については、消費生活センターと本庁の担当課（消費者生活相談課）が分かれている自治体では、センターではなく本庁担当課の扱いとしているケースがある。また、食品の表示や安全に関する案件については、消費生活センターではなく、農林関係、衛生関係、保健所等の所管とされている自治体も少なくない。

³ 国レベルでの法制度の一元化は、当然、消費者＝国民にとって、その生活領域（自治体）におけるワンストップ・サービスの実現への期待を生む。しかしながら、実態として、多くの消費生活センターや自治体窓口は、消費者問題の総合窓口機能を有しているとはいえない。

なものについては、早急に対応を促すことが肝要である。

②基礎自治体のセンター設置は「努力義務」であるが、「消費生活相談」に係る事務は当然に行うものとされている。但し、広域自治体は、当該事務について「市町村相互間の連絡調整及び技術的援助を行う」こととされており、広域自治体のガバナンスの下で市町村の消費生活相談の実施体制・方法には、広域連携などをはじめとする、地域の実情に即した選択肢が可能である（「やる気のある窓口のセンター化」を図るとともに、かかる自治体には財政上その他のインセンティブを付与するなどの方法）。

しかしながら、基礎自治体間の連携、広域化を行う場合であっても、各自治体の「消費生活相談」事務のための窓口設置は、消費者安全法の立法趣旨からも、義務付ける必要がある（相談の吸い上げ機能のみの解決機能を持たない窓口）。

（２）自治体職員の「底上げ」について

①消費者行政担当職員の専任不足、兼任が多い状況の背景には、自治体行政における消費者行政の位置づけ／ウエイトの低さがある。取り扱う案件の多くが法律案件であること、消費生活相談員等の有資格者が実質的な事務を行っていること、事案解決の多くが自治体自身の意思決定を伴わないこと（≒条例適用が積極的ではない）、自治体職員は事案処理そのものではなく相談業務の管理センターであること（自治体のマインド低下）、職員の定期異動などから、プロパー職員の養成も定着も期待できない（但し、兼任が悪いというのではなく、高齢者、障害者に関わる問題は、兼任の方が良い場合もある（トラブル探知・発掘、対応上））。

また、消費生活センターは、国民生活センターとはつながっているが、自治体本庁の「別館」であるとの意識は根強い。広域自治体・政令指定がそうであれば、基礎自治体の消費者行政に対する意識はなおさら希薄な感がある。

他方、消費者講座などの啓発活動等の企画・実施は、活発な状況にある（消費者白書）。消費者教育のうち、市民向け／生涯学習としての消費者教育は、この延長線上の取組として、センターや自治体が主体となって展開していくことは十分可能である。

②自治体職員の「底上げ」は、「消費者行政に対する意識・認識の底上げ」であり、職員の育成が求められる。職員向けの研修機会の充実は当然であるが、職員に対する相談員資格取得の機会の確保も 1 つの方策であろう（資格等を取得した者に対するインセンティブ付与制度を有する自治体もある）。また、自治体職員の消費者庁への派遣制度をさらに継続するとともに、枠の拡大が望まれる。

③消費者庁は、地方に出先機関を持たない行政庁であるが、都道府県の消費生活センターが国（消費者庁）の施策の地域拠点としての役割を実質的に果たしているともいえる（なお、公取委は、ブロックごとに地方事務所を設置している）。

その意味で、消費者庁から都道府県の消費生活センターへの異動交流を行うことにより、直接自治体職員のスキルとマインドの向上の機会を確保することも必要と思われる。上記

②の取組と併せて、消費者庁と広域自治体との間の双方向の人事交流についての検討が求められる（基礎自治体の職員に対する影響機能も期待できよう）。

（３）「最低限の消費者行政サービス」とは何か

①前記のとおり、消費者基本法、消費者安全法などの義務規定は、「地方消費者行政が維持すべき最低限のサービス」又はこれを達成するためのインフラ整備の必要事項を定めたものであり、その達成により、「最低限のサービス」が提供され、又はインフラが完備されたといえる。

しかしながら、達成に対する指標や尺度のいかんによっては、「最低限のサービス」が消費者、自治体住民に「実質的に」提供されたといえるかどうかの評価に幅が生じるおそれがある。

かかる評価の際に重要なのは、（i）結果（アウトプット）だけでなく、成果（アウトカム）についての評価がなされたか、（ii）行政サービスの供給者、需要者のいずれの目線に立った評価がなされたかという評価の観点の設定である⁴。

「活性化基金の投入によって消費生活相談員の配置が全国的に増えた」というアウトプットと、「自治体によって相談員配置の格差が前年度より解消された」というアウトカムの両面からの評価が行われることによって、消費者庁や関係自治体が次に取り組むべき行動（アクション）を実質的なものとして行うことができる（消費者委員会資料（2013.4.25.）はかかる観点から分析がなされたものであり、昨年度のヒアリングにおいて述べた「消費者行政の見える化」を図った貴重な資料といえる）。

消費者白書（2013.6.21.）のデータは、活性化基金の評価・検証に基づく消費者行政インフラ整備の現状を示したものであり、日本の消費者行政の立ち位置を明らかにする一定の役割を果たしている。他方、消費者・自治体住民・国民の目線からの関心事は、消費者行政一元化（消費者庁を司令塔とする新たな体制構築）によって、全ての自治体で相談窓口が整備されたか、「情報の一元化」「窓口の一元化」は達成できたかどうかといった事項についての評価であり、さらに居住する自治体の立ち位置に関する情報が意味を持つ。

②「地方消費者行政が維持すべき最低限のサービス」の意味・内容を考える上で、再度検討すべきことは、消費生活センター又は相談窓口の本来機能と、それで取り上げられる消費者問題とは何かという点である。

消費者は、事業者との関係性において性格づけられる存在であり、事業者の市場支配力・価格支配力、圧倒的な情報力および交渉力を前提とした両者の間の力の格差から生じる問題は全て消費者問題といえることができる。事業者の市場支配力、価格支配力に起因する問

⁴ 「日本社会では、消費者被害の救済が消費者行政の重要な内容と考えられている場合も少なくない。（中略）むしろ、消費者行政としては、いま述べた四つの権利（注…消費者の権利）をいかに確保、実現していくかが課題である。」（正田彬『消費者の権利 新版』2010年・岩波新書、159頁）の説示は、消費者の権利のためのインフラ構築が消費者行政の課題であることを指摘するものである。

題は、公正取引委員会を中心とした競争政策の守備範囲であるが、消費者行政の一元化によって、安全規制等の共管領域はあるものの、基本的に消費者庁を司令塔とする消費者行政で取り上げられるべきものである。

国レベルにおいて行政の一元化は実現したものの、自治体の体制はこれに対応していない実態がある。特に、長年にわたり、消費生活センターは契約・取引に関する案件処理を業務の主軸としてきた。とりわけ新手の消費者トラブルの多発、本来であれば警察が所掌すべき案件（オレオレ詐欺など）をセンターで対応することが求められた実情、自治体全体で取り組むべき多重債務問題への中心的な対応などの事情によって、自治体（の担当者）のみならず、消費生活相談員の側で消費者問題に対する認識や理解の偏りへの危惧がある。

国レベルと同様、消費生活センターにおいても消費者問題のワンストップ・ショップとして情報・窓口の一元化が期待されたにもかかわらず、表示・広告、食品、安全等に関する相談は、自治体内部のタテ割り体制の中で事実上「宙に浮いた」状況に置かれるおそれもある⁵。かかる状況が需要者観点から好ましいものでないことはいうまでもない。

このことは、2013 年 6 月 21 日に食品表示法が成立したことにより、より顕著になる可能性がある。食品表示法に基づく表示規制運用が自治体の協力を前提としていることから、消費者からの食品表示に関する相談は消費生活センターや相談窓口に寄せられる。食品の表示・広告に関する相談に対して、適切に対応するための体制強化は喫緊の課題といえる。

3. 消費者教育と地方消費者行政

消費者教育の「現場」も自治体である。消費者教育推進法で示された目的・理念に基づく教育（学校教育としての消費者教育、市民向けの消費者教育）の具体的な内容と実施方法については、未確定部分が多く、教育行政の連携・協議を不可欠とする部分については、重要な骨子（教科としての扱いの可否）の確定が待たれる⁶。

他方、市民向け消費者教育については、これまでの自治体の取組の延長・発展形としての展開が可能であり、自治体（センター）を中核した実施体制の整備は困難ではない。但し、その際には、「（消費者）啓発」とは別個の「（消費者）教育」としての実体を伴ったコンテンツと、それに見合った実施体制が整備される必要がある。

⁵ 食品問題であれば厚生部門または農林部門の連絡先を相談者に教えるだけの対応（事案処理）は比較的良好に目にする。行政機関の内線で関係担当者に回すことはほとんどないといわれる。かかる窓口対応の問題点は、相談者がその後関係部門に相談したかどうかの事後フォローが行われていないこと、当該関係部門がどのような対応をしたかの確認もなされないこと、等にある。自治体は相当数センターであれば最低限 PIO-NET への入力も行われるが、相談窓口では紙媒体での自治体への報告のみで終わるケースも少なくない。

⁶ なお、現場の小学校教員（大分県、生活・家庭科担当）95 名を対象とした最新調査では、消費者教育推進法（の制定）を「知らない」という回答が 62%に達するとしている。石川芳恵「小学校における消費者教育推進のための方向性—小学校教員への実態調査の結果から—」（日本消費者教育学会九州支部研究報告会、2013 年 6 月 22 日）。