

消費者委員会 地方消費者行政に関するヒアリング 資料

平成 24 年 7 月 10 日
山口 正行（東北大学）

1 テーマ

今後の地方消費者行政の充実に向けた課題のうち、相談対応体制に関して、特に単独ではセンター設置が難しい市町村の体制を広域連携により補う場合の考え方を中心に、若干のご説明と意見を申し上げます。

なお、相談対応体制の望ましい在り方に係る基本的な考え方については、平成 22 年度の当学公共政策大学院ワークショップ I・プロジェクト B の活動において関係者から聴取した内容を前提にしています。

また、具体的な広域連携の在り方に係る考え方については、平成 24 年度の同プロジェクト B の活動において関係者から聴取した内容も反映していますが、当年度のヒアリングの相手先は、現時点では岩手県・盛岡市、宮城県・仙台市、福島県など限られた範囲に留まっており、実証的な分析の域には達しておりません。予めご容赦ください。

2 市町村の相談窓口の状況

(1) 相談窓口の設置状況

消費者庁の「地方消費者行政の充実・強化のための指針」（6 月 19 日案、以下単に「指針」という。）によれば、相談窓口未設置の自治体の割合は着実に減少し、24 年 4 月 1 日現在で 8.9% まで減少した（人口カバー率は 98.3% に達した）とされています。東北 3 県（本稿では、岩手県、宮城県及び福島県の 3 県をいう。以下同じ。）をみても、すべての市町村に相談窓口は設置されており（福島県については、震災後に役場機能自体が移転・避難した市町村等の現況は未確認。）、窓口の有無という点では、確かに整備は進んだものと思われれます。

ただし、市町村合併後に旧市町村の窓口を残す必要性については、合併後の人口・面積を考慮して、別途、検討されるべきではないかと思われれます（岩手県の奥州市・花巻市・遠野市は、合併後の市にセンターが 1 つ設置されている状況。合併後も暫くは旧市町村の支所が残るものの、その後も支所を残すかどうかは各市の判断によるようです。現況は未確認。）。

(2) 相談窓口配置されている相談員の数（ゼロないし 1 名の窓口など）

しかし、「指針」によれば、相談員未配置の市町村はなお 37.4% あるとされていますが、東北 3 県をみても相談員未配置の窓口はなお相当数存在します（岩手県：18 / 33 市町村、宮城県：5 / 35 市町村（避難中の女川町を含む）、福島県：49 / 59 市町村）。総務課の職員が行政相談の一環として受け付けるような場合も、窓口としてカウントされているようです。

また、相談員配置済みの窓口であっても、相談員が 1 名のみの窓口も相当数存在します（岩手県：3 市町、宮城県：16 市町村（23 年 4 月 1 日現在）、福島県：5 市村）。そして、相談員が 1 人体制の窓口でも、行政相談の一環として置かれている場合もあるようです。

なお、相談員の勤務はシフトを組んでいる可能性もあり、当該窓口に配置されている相談員の全員が、開設日のすべてに出勤しているとは限らない（1日平均で窓口にいる相談員の数は、配置総数より少ない可能性がある）ようです（宮城県のセンターは週7又は5日開設ですが、相談員の勤務は原則週4日など。他方、盛岡市のセンターは週5日開設で、相談員8名全員が原則週5日出勤。全体的な状況は未確認。）。

（3）相談員の有資格者の比率

宮城県では、県の相談員に占める有資格者は24／28人（85.7%）、市町村の相談員では30／58人（51.7%）。

福島県では、県の相談員に占める有資格者は10／11人（90.1%）、市町村の相談員では、確認できた範囲では8／19人（42.1%）。

岩手県では、県の相談員は10人全員が有資格者。市町村の相談員については不明だが、岩手県の場合は、かつて各地にあった振興局のセンターから新設された市のセンターに移った相談員が多いので、有資格者もそれなりにいる模様。

なお、地方では最初から資格を持っている相談員は少なく、地方消費者行政活性化基金により新規に集めた相談員は資格の無い者が多いのではないかと（勤務しながら実力を付けてもらう必要がある）、との意見がみられました。

（4）相談窓口の開設日数

また、相談員がいても、開設日数が週3日以下の窓口も存在するようです（岩手県：1人体制の1町が週3日以下、宮城県：1人体制の12市町が週2～3日、2人体制の2町が週2日（23年4月1日現在）、福島県：1人体制の5市村が月1回～週2日）。

逆に、相談員未配置の窓口は、「担当の行政窓口で毎日職員が対応している」という意味で週5日開設と整理されていることが多い模様。ただし、この考え方に従えば、相談員のいる窓口の多くも同様の評価となる可能性があり、留意を要すると思われます。

3 求められる相談窓口の体制

（1）住民のニーズ

ア 身近な窓口の必要性

「指針」にも「どこに住んでいても消費生活相談を受けられる体制作り」が掲げられていますが、住民が通常の交通手段を用いて容易に訪ねることができる範囲に、少なくとも、地元の市町村に身近な窓口があることは必要だと思われます。

この点、多重債務の相談等では、地元の窓口では顔見知りが多く、かえって相談しにくいという声もよく聞かれます。しかし、それは「あえて少し離れた市町村や県の窓口で相談したいというニーズもある」ということであり、身近な窓口の必要性を否定するものではないと思われます。

①高齢者・障害者への対応、②迅速・継続的な対応、③方言への対応、④生活支援の必要性等を考慮すれば、全市町村で身近な窓口の整備はなされるべきだと考えられます。

イ 身近な窓口が備えるべき機能（広域連携を前提としない場合）

単独の相談窓口で住民のニーズを満たすためには、センターの基準を満たすことが理想的だと思われませんが、少なくとも、i) 潜在的な相談の需要（当該市町村の人口規模など）に応じて適正な人数の相談員が配置されること、ii) 相談員が相談・あっせんの機能を十分に果たせるよう、相談員の一定割合は資格ないし十分な経験を有すること、iii) 相談窓口は週4日以上などの開設日数を確保すること、などが望ましいと考えられます。

(2) 相談員の適正な労務環境

住民のニーズを満たすためにも、相談員が研修の機会を確保して能力向上を図り、休暇も適切に習得し、長期間勤務して経験を蓄積できる体制作りが必要だと思われま

す。相談員はストレスの多い業務であること、適切な相談対応や能力向上のためにも他の相談員と話し合いながら業務を進めることが望ましいことから、1つの窓口になくとも2名の相談員を配置すべきだという意見は、よく聞かれるところです。

4 市町村の広域連携の状況

(1) 広域連携の方式

上記3のような水準を単独では満たすことが難しい市町村は、広域連携によりこれを補完することが考えられます。

仄聞するところでは、市町村間の広域連携の事例は増えてきているようですが、広域連合や一部事務組合の方式を採用する事例は少なく、多く見られるのは巡回方式（複数市町村が例えば1名の相談員を共同で雇用し、曜日ごとに各市町村の窓口を巡回するなど）の事例である旨伺っております。

広域連携の方式の分類には、①形式面の分類（広域連合、一部事務組合、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、任意協定などの別）と、②内容面の分類（中心市集約型、巡回型、相互乗り入れ型などの別と、県の参加の在り方）があるものと思われま

(2) 形式面の選択

上記3に近い水準の体制を広域連携により（全体としてより効率的に）整備しようとするとき、まず重要となるのは、(i) 住民は身近な窓口に行って後、どのように相談サービスを楽しむことができるのか、(ii) 相談員はどのように配置され機能するのか、という内容面の問題であると思われま

す。形式面の選択において、広域連携による相談対応機能の向上を最も徹底する方式は、下記ア～ウの理由から、広域連合の方式だと考えられます。ただし、広域連合以外の方式でも、関係者の努力次第で上記3の機能を確保することができない訳ではなく、内容面が満たされればそれで足りるとも考えられます。

ア 相談員の常勤雇用化

予算もさることながら、地方自治法上の定数管理も、相談員の常勤雇用化を図る上でネックとなっているものと思われま

す。広域連合又は一部事務組合は、特別地方公共団体としてこの制約から外れるメリットがあると考えられます。
(任用制度の工夫ができれば、足りるのかもしれませんが。)

イ あっせんの実効化

市町村の相談員があっせん業務を行おうとしても、行政処分の権限が背景にないため、悪質業者になめられてしまうという意見があります。広域連合に県も参加し処分権限を委譲することで、あっせんをし易くなるメリットがあると考えられます。

(県との緊密な連携を事業者には十分アピールできれば、足りるかもしれません。)

ウ 構成市町村への関与

どのような方式にせよ、広域連携を行う場合の懸念の一つに、周辺市町村が中心市や県を頼ってしまい、責任感の喪失や身近な窓口のサービスの低下を招くのではないかということがあります。広域連合は、勧告権限により広域計画を構成市町村に守らせることができるという点でも、メリットがあると考えられます。

(構成市町村が積極的に体制整備を行う場合は、問題は生じないかもしれません。)

(3) 内容面の選択

平成23年1月の消費者庁制度ワーキング・グループの「地方消費者行政の充実・強化に向けた課題」においても、事務協定による連携の事例として、①中心市集約方式、②巡回方式、③相互乗り入れ方式の3つが記載されていますが、これらは本来択一的な選択肢ではなく、組合せが可能な要素なのではないかと思われます。

ア 中心市集約型

(ア) 岩手県では、盛岡市を始め7つの市のセンターが、複数市町村(2~8市町村)を対象とする広域センターの役割を担っています。対象地域内の周辺市町村には、相談員がいる窓口を常設しないことが原則であり(ただし、盛岡市の周辺7市町村のうち3市町村は1~2人の相談員を配置。)、中心市のセンターの相談員(3~8人)が対象地域全体からの相談を受け付けるとともに、身近な窓口でのサービスが低下する分は出前講座などで補おうとしているようです。

広域センターの相談員については、2名が常駐し、1名が管内を巡回できるよう、3名はいることが望ましいとの意見も見られました。ただし、少なくとも盛岡市では、巡回方式は採用しておらず、①各市町村窓口の職員が対応し切れないものは、盛岡市センターに電話で聞いてもらうか相談自体を移管、あるいは、②各市町村の住民が直接盛岡市センターに電話又は来訪という形を採っている(周辺市町村の住民の来訪が難しい点は、月2回程度の出前講座と、北部遠方地域での定期的な出張窓口開設で補っている)ようです(盛岡市以外の広域センターが巡回方式を採用しているか否かは未確認。)

なお、宮古市周辺地域(4市町村)は、現時点では市のセンターがなく、県の振興局のセンター(2名)と宮古市の窓口(2名)が事実上対応しているようです。

また、単独の市を対象とするセンターでも、奥州市(5名)・花巻市(3名)・遠野市(2名)は市町村合併後の市であるので、人数が多すぎることはない(遠野市はむしろぎりぎりである)と考えられているようです。

(イ) 宮城県では、現在のところ、大崎市のセンターが5市町を対象とする広域センターの役割を担っている事例が、おそらく唯一の広域連携の事例である模様。周辺4町の窓口も相談員1～2人を配置していますが（ただし開設日数は週2日が2箇所あり）、人口割等の費用負担に基づき、対処困難事例は大崎市と連携して対処しているようであり、ただし、大崎市センターの相談員が巡回することはしていないようです（詳細未確認）。

大崎市周辺以外に、相談員未配置や1名の市町村もまだ残っていますが、広域連携が検討されている様子はないようです。

(ウ) 福島県では、十分確認できていませんが、市町村間の広域連携の事例はないようです。

イ 巡回型

典型的な巡回型とされるのは、複数市町村が1名の相談員を共同で雇用し、曜日ごとに各市町村の窓口を巡回するような事例だと思われます。

中心市となり得るような相談体制をもたない市町村同士が連携し、新たに相談対応体制を構築しようとするときに検討されることが多い方式なのかもしれませんが、各窓口の開設日数が少なければ、住民にとって身近な窓口だけで迅速・継続的な相談サービスを受けられることにはならないように思われます。したがって、その時に相談員が巡回している市町村の窓口で電話・訪問をすること等が必要になるという点では、中心市集約型と同様の課題を避けることはできないように思われます。

他方、週に1～2日だけでも身近な窓口で相談員がいることは、全くいないよりも住民にとってベターだと思われますが、中心市集約型においても、相談員の数を確保し一部を巡回させる方式を併用すれば、同様の効果を得られると思われます。

ウ 相互乗り入れ型

これも、単独では十分な相談体制を持たない（特に開設日数が足りない）市町村同士が連携するときに検討される方式なのかもしれませんが、「あえて少し離れた窓口で相談したい」というニーズも考慮すれば、十分な相談体制を持つ市町村同士でも、このような協定を結ぶことは有意義だと思われます。

他方、不十分な体制の市町村同士が相互乗り入れを行うだけでは、住民が他方の市町村の窓口で電話・訪問をすること等が必要になるという課題はやはりあるほか、連携する市町村がそれぞれ異なる相談員を雇用しているのであれば、継続的な相談について引継ぎをどのように行うかという課題も生じると思われます（同一の相談員が各市町村の窓口で対応するならその課題は生じませんが、それは巡回型と同様の方式だと思われず。）。

5 求められる相談窓口の広域連携の在り方（内容面について）

（1）広域全体の相談員の総数

単独では十分な体制整備ができない市町村を含めて、広域で効率的に体制整備をすることを指向する以上、「各市町村に2名ずつ」の相談員を置くことは困難という前提になると思いますが、少なくとも「広域全体で2名」の相談員は当然必要と思われるし、広域全体の人口規模から2名で十分という場合を除けば、3名以上の相談員の配置が望まれるものと思われます。

（2）相談員の配置の方式

中心市集約型の良さは、複数の相談員が同じ職場で知識を共有できることから、それ自体が適切な相談対応や能力向上に資するとともに、継続的な相談対応の引継ぎが容易であり、休暇や研修の機会も確保し易いといった点にあると思われる。そのようなメリットは、中心市を一箇所に定めずとも、相談員のチーム全体が巡回して拠点を移していく場合にも得られると思われるが、広域の地理的範囲が広い場合は、拠点は中心的な位置にある市に常設する方が（周辺市町村の住民が訪問する距離を考えると）よいのかもしれない。

巡回型の良さは、不十分な人数・開設日数であったとしても、各市町村の住民が身近な窓口で相談員に対応してもらえる点だと思われる。その点では、広域全体でそれなりの数の相談員を確保できるなら、あえて巡回とせず、周辺市町村にも各1名は常駐する方が、より良いのだろうと思われる。

確保できる相談員の総数に応じて、①中心市に2名以上常駐、②周辺市町村の一部でも各1名以上常駐、③1名以上が常駐相談員のいない周辺市町村を中心に巡回、といった方式を組み合わせ、最も効率的な連携方式を探ることがよいのではないのでしょうか。

それに加えて、相互乗り入れ型の発想は、広域連携参加市町村の住民はどの窓口でも相談を受けられるという形で、追加的に採用してよいのではないのでしょうか。相互乗り入れに係る費用負担の修正は、相談実績に応じて検討すれば足りると思われる。

（3）住民が身近な窓口を訪問した後の対応

住民に身近な窓口が相談員未配置の場合や、その日は相談員が不在で、しかし急ぎ相談したいなどの場合、身近な窓口の行政職員によって、中心市のセンター等に相談をつないでもらうことになると思われる。

高度な相談の場合は、最初から周辺市町村の相談員が中心市のセンターに相談している場合も多いと思われるが、そうでなくとも、継続的な相談の場合は、身近な窓口の相談員と中心市等の相談員の間であらかじめ情報を共有しておくことが課題となると考えられます。

また、窓口で行政職員が受けた相談を近隣の市や県のセンターにつなぐことは従来から行われているところ、そのつなぎ方やフォローアップについて、住民に不満のない形で連携が行われているかは必ずしも明らかでないようです。広域連携における身近な窓口の質を考える上でも、その点に係る住民の評価や課題を確認しておくべきかもしれません。

6 基金終了後の相談対応体制の後退の懸念について

- (1) 上記のとおり、相談窓口は、単独では身近な窓口として十分な機能を備えていないところもまだ多く、広域連携でそれを補うことも行われていない地域も少なくないようにです。個々の窓口の機能を整備する場合も、広域連携の質を高めていく場合も、相談員の増員や研修等の措置が必要になるものと思われます。
- (2) しかし、地方消費者行政活性化基金の終了後に同様の財政支援がない場合は、体制を現状から上積みするどころか、かなりの後退をせざるを得ないことを懸念する声が多く聞かれます。

岩手県では、盛岡市を除く各市のセンターは平成22年度以降に設置され、その相談員のかなりの部分が基金で賄われているようであり、センターのある各市町村からは基金について人件費継続の要望が出ているそうです。

宮城県では、平成20年度時点で相談員未配置だった6市町で9名を新規配置し、その他の9市町で11名を増員しているほか、相談窓口の開設日数ないし時間も9市町で拡充し、研修も1年に0～1回から2回以上参加できるところまで拡充できたようです。財政支援がなくなれば、相談員の任用を打ち切るところも出るなど、かなりの影響があるだろうと懸念されています。

福島県でも、現在の厳しい地方財政状況では、基金が終了し一般財源化された場合、地方消費者行政の体制は後退せざるを得ず、特に人件費等のランニングコストへの影響は大きいものと懸念されています。

以上